

**FARE SPAZIO
_DARE SPAZIO
in urbanistica**

CONTESTI

CITTÀ TERRITORI PROGETTI

Rivista di Urbanistica e
Pianificazione del Territorio
Università degli Studi di Firenze



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Dipartimento
di Architettura

CONTESTI

CITTÀ TERRITORI PROGETTI

Special Issue 1 | 2026

Firenze University Press | ISSN 2035-5300

Direttore responsabile, II serie

Susanna Caccia Gherardini

Direttore scientifico, II serie

David Fanfani

Co-direttrice, II serie

Elena Tarsi

Curatori

Carlo Pisano, Giuseppe de Luca

Comitato scientifico

Arnaldo Cecchini (Università di Sassari), Giuseppe De Luca (Università di Firenze), Guillaume Faburel (Université Lumière Lyon 2, UFR Temps et Territoires, France), Roger Keil (York University of Toronto, Canada), Philipp Klaus (ETH, Zürich, Switzerland), Francesco Lo Piccolo (Università di Palermo), Francesco Domenico Moccia (Università di Napoli Federico II), Raffaele Paloscia (Università di Firenze), Gabriele Pasqui (Politecnico di Milano), Daniela Poli (Università di Firenze), Qisheng Pan, (Tongji University, China), Joe Ravetz, (University of Manchester, UK), Federico Savini (Urban Studies Center, University of Amsterdam), Namperumal Sridharan (School of Planning and Architecture, New Delhi, India), Paolo Pileri (Politecnico di Milano, Italy), Vikas Chand Sharma (Chandigarh University, India).

Comitato editoriale

Roberto Bobbio (Università di Genova), Maria Rita Gisotti (Università di Firenze), Laura Colini (Tesserae Urban Social Research, Germany), Matteo Clementi (Politecnico di Milano), Luna d'Emilio (Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Lyon, France), Bruno De Andrade (TU Delft, The Netherlands), Alessia De Biase (ENSA-Université Paris La Villette, France), David Arredondo Garrido (Universidad de Granada, Spain), Francesco Gastaldi (IUAV, Venezia), Iacopo Zetti (Università di Firenze), Oana-Ramona Ilovan (Babeş-Bolyai University Cluj-Napoca, Romania), Valérie Jousseume (Université de Nantes -IGARUN, France), Claire Kelly (University of Plymouth, UK), Rontos Kostas (University of the Aegean, Greece), Giovanni Laino (Università di Napoli Federico II), Elena Marchigiani (Università di Trieste), Rovai Massimo (Università di Pisa), Alberto Matarán Ruiz (Universidad de Granada, Spain), Ana Zazo Moratalla (Universidad del Bío Bío. Concepción, Chile), Skirmantė Mozūriūnaitė (Technical University of Vilnius, Lithuania), Carlo Pisano (Università di Firenze), Fabio Lucchesi (Università di Firenze), Cristiana Rossignolo (Politecnico di Torino), Laura Saija (Università di Catania), Luca Salvati (Università di Macerata), Carolina Yacamán Ochoa (Universidad Compuntense of Madrid, Spain), Mingjie Wang (Zhejiang International Studies University, China), Enrico Gottero (Politecnico di Torino), Maddalena Rossi (Università di Firenze), Rossella Moscarelli (Politecnico di Milano).

Managing Editors

Cassandra Fontana, Benedetta Masiani

Contatti

Contesti, Dipartimento di Architettura, Via della Mattonaia 8, 50121, Firenze, Italy
contesti@dida.unifi.it

graphic design

didacommunicationlab

DIDA Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Firenze
via della Mattonaia, 14
50121 Firenze, Italy
© 2025

published by

CC 2025 **Firenze University Press**

Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
www.fupress.com

sommario | TABLE OF CONTENTS

Fare spazio, dare spazio in urbanistica <i>Making Space, Giving Space in Urban Planning</i> Carlo Pisano e Giuseppe De Luca	8
 Come fare spazio / How to Make Space	
Giustizia procedurale e regole “time-independent” <i>Procedural Justice and “Time-Independent” Rules</i> Stefano Moroni	16
Caro Piano ti scrivo <i>From Permitted to Possible: reframing urban planning</i> Marcello Cappucci	18
The Good, the Bad and the Ugly: Make Space for a Project-Oriented Understanding of Urban Regulation Davide Pisu	30
Towards a negotiated project-led urban planning: principles and instruments of the French model Andrea Cusanno	40
Dalla mobilità al progetto dello spazio pubblico Strategie e politiche per la trasformazione della strada nei Paesi Bassi <i>From Mobility to Public Space Design</i> <i>Strategies and Policies for the Transformation of Street in the Netherlands</i> Alessia Guaiani	52
Geographies of possibility. Designing conditions for program-less urban voids in Italy and the Netherlands. Nicolò Chierichetti	64
I nuovi spazi del planner. Come le nuove sfide ambientali, sociali e tecnologiche stanno influenzando i cambiamenti della pianificazione territoriale <i>The Planner’s New Spaces. How new environmental, social, and technological challenges are influencing changes in the planning discipline</i> Vito Garramone e Barbara Pizzo	80
La mediazione progettuale tra confini invalicabili ed esplorazione <i>Design Mediation between Insurmountable Boundaries and Exploration</i> Paolo Galuzzi	94

**Dal principio di conformità al principio di coerenza:
un'opportunità per nuove pratiche e progettualità?** **96**

*From the principle of conformity to the principle of coherence:
an opportunity for new practices and planning approaches?*

Pierpaolo Cicconi, Elio Trusiani e Camilla Torselletti

**Disegnare il piano utile, costruire la città pubblica.
Ricostruzione storico-grafica della rappresentazione
dello spazio pubblico in piani urbanistici emblematici** **106**

*Designing the useful plan, shaping the framework of public spaces.
A historical and graphic reconstruction of the representation
of public space in emblematic urban plans.*

Laura Di Fiandra, Marika Fior e Paolo Galuzzi

**Pianificare senza piano.
Pianificazione implicita e trasformazione adattiva
nei borghi rurali delle aree interne** **120**

*Planning without a Plan. Adaptive Transformation
in Rural Settlements within Italy's Inner Areas*

Stefano Bigiotti

**Oltre la pianificazione: Unità di Progetto come nuovo modello
di governance urbana per i territori complessi** **132**

*Beyond Planning: Project Units as a New Model
of Urban Governance for Complex Territories*

Irene Manzini Ceinar e Francesca Mattioli

**Ambiti territoriali Ottimali e Unioni di Comuni.
Sfide e Prospettive per la pianificazione intercomunale in Toscana e Piemonte** **146**

*Optimal Intermunicipal Areas and Unions of Municipalities. Challenges
and Perspectives for Intermunicipal Planning in Tuscany and Piedmont*

Carmela Mariano e Chiara Filicetti

Chi occupa lo spazio / Who Occupies Space

Metamorfosi urbane e rappresentanza **164**

Urban Metamorphoses and Representation

Patrizia Gabellini

**Dare tempo alle idee di farsi spazio:
Next Use e l'approccio emiliano-romagnolo all'uso temporaneo** **166**

*Giving ideas time to become space: Next Use
and the Emilia-Romagna approach to temporary use.*

Marta Andrei e Serena Sgallari

Dare spazio al valore sociale: la valutazione di impatto nei processi di rigenerazione urbana	176
<i>Giving space to social value: Social Impact Assessment in urban regeneration processes</i>	
Arianna Brestuglia, Valeria Lingua, Mario Tartaglia e Andrea Fiducca	
Arte e indagine spaziale: prospettive dal progetto The Sensitive City	182
<i>Art and spatial inquiry: perspectives from the project The Sensitive City</i>	
Jacopo Grilli e Anita de Franco	
Spazi Attivi: progettare spazi urbani con la cittadinanza per una transizione climatica condivisa	194
<i>Spazi attivi: designing urban spaces with citizens for a shared climate transition</i>	
Michela Nota, Elena Pivato e Michela Tiboni	
Rigenerare gli spazi del patrimonio culturale: strategie e processi nella città contemporanea	206
<i>Regenerating cultural heritage: strategies and processes in the contemporary city</i>	
Laura Ricci, Paola Nicoletta Imbesi e Francesca Perrone	
La qualità dello spazio pubblico come patto collettivo	220
<i>The Quality of Public Space as a Collective Pact</i>	
Michelangelo Russo	
Lo spazio urbano dei fenomeni migratori. Un'esperienza nell'Agro Pontino	222
<i>The Urban Space of Migration Phenomena. An Experience in the Agro Pontino</i>	
Andrea Iacomoni	
Pianificazione transdisciplinare e ricerca attraverso il progetto: il caso di Valdaone (TN)	232
<i>Transdisciplinary planning and research through design: the case of Valdaone (TN)</i>	
Teresa Pedretti, Alessandro Busana e Letizia Bollini	
L'adattamento climatico cambia lo spazio e le politiche urbane	246
<i>Climate adaptation changes space and urban policies</i>	
Rosa Romano e Marina Trentin	
Farsi Spazio in Piazza Emilia. Riflessioni critiche su un processo partecipato tra forestazione urbana e pratiche di riappropriazione collettiva nel quartiere Barco di Ferrara	262
<i>Making Space in Piazza Emilia. Critical Reflections on a Participatory Process between Urban Forestation and Collective Practices of Reappropriation in the Barco Neighbourhood, Ferrara</i>	
Caterina Rondina e Doroty Brancaccio	
Adaptive Urban Space: Inhabiting the "Third Environment". An Ethnographic Approach to the Casal Bertone Neighbourhood in Rome	276
Francesca Rossi e Mahtab Seyedabadi	

Fare spazio e dare spazio come progettazione di meccanismi e apprendimento istituzionale	290
<i>Making and Giving Space as Mechanism Design and Institutional Learning</i>	
Ivan Blečić	
Il progetto urbano come politica pubblica.	
Un modello di governance per la promozione della qualità nel progetto di rigenerazione dell'ex Manifattura Tabacchi di Firenze.	292
<i>The urban project as public policy. A governance model for promoting quality in the regeneration project of Florence's former 'Manifattura Tabacchi'.</i>	
Veronica Saddi	
Dalla sperimentazione alla regolazione.	
L'impact housing come infrastruttura adattiva per le politiche abitative.	302
<i>From Experimentation to Regulation. Impact Housing as an Adaptive Infrastructure for Housing Policy</i>	
Giorgia Di Cintio	
Space in between:	
Progettare l'incontro tra piani urbanistici e pratiche territoriali	314
<i>Space in Between:</i>	
<i>Designing the encounter between local plans and territorial practices</i>	
Francesco Berni e Marco Angioletti	
Proposta di studio sulla Centralità Locale di Cinecittà a Roma	324
<i>Proposal for a study on the Local Centrality of Cinecittà in Rome</i>	
Martina Di Egidio e Francesca Romana Poerio	
Dall'urbanistica normativa alla città collaborativa: beni comuni e partenariati per la prossimità	336
<i>From regulatory urban planning to the collaborative city: commons and partnerships for proximity</i>	
Maria De Santis, Arianna Camellato e Francesco Alberti	
Fare e Dare Spazio in una prospettiva strategica di piano.	
L'esperienza di Reggio Emilia nella sperimentazione degli Accordi Operativi	350
<i>Making and Giving Space in Strategic Planning Perspective</i>	
<i>Evidence from Reggio Emilia's Pilot Implementation of Operational Agreements</i>	
Anna Giusti e Elisa Iori	
Rigenerazione urbana, piano adattivo e la riapertura dei futuri possibili	360
<i>Urban Regeneration, Adaptive Planning and the Reopening of Possible Futures</i>	
Maurizio Carta	

**Il City Science Office come dispositivo per innovare
gli uffici di pianificazione**

362

The City Science Office as a device for innovating planning offices
Francesco Berni

Sei la mia città. Rigeneriamo Modena

374

You Are My City. Engaging the Community to Regenerate Modena.
Simona Rotteglia e Riccardo Rinaldi

**Dashboard e Indicatori sul Climate Change
per i Planning Decision Support Systems**

386

*Climate Change Dashboard and Indicators
for Planning Decision Support Systems*
Vito Garramone e Francesco Musco

Conclusioni/Conclusion

Verso un'urbanistica di sotto

402

Towards a Planning from Below
Ivan Blečić, Maurizio Carta, Giuseppe De Luca, Patrizia Gabellini, Paolo Galuzzi,
Stefano Moroni, Carlo Pisano, Michelangelo Russo, Michele Talia

Lecture / Readings

The Science of “Muddling Through”

414

Charles E. Lindblom

Fare spazio, dare spazio in urbanistica

Making Space, Giving Space
in Urban Planning

Carlo Pisano

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
carlo.pisano@unifi.it
orcid.org/0000-0001-8082-789X

Giuseppe De Luca

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
Giuseppe.deluca@unifi.it
orcid.org/0000-0001-7994-2217

Received: June 2026 / Accepted: July 2026 | ©

2026 Author(s).

This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0 Firenze
University Press.

DOI: 10.36253/contest-17597

www.fupress.net/index.php/contest/

keywords

urban planning
spatial governance
public responsibility
adaptive planning
urban transformation

The editorial introduces the special issue Fare spazio, dare spazio in urbanistica, developed from the Urbanpromo 2025 seminar held in Florence. It frames the two expressions as complementary disciplinary postures: fare spazio refers to the need to open margins of interpretation, adaptation and action within and beyond statutory planning, while dare spazio points to the recognition of plural actors, practices and needs that shape contemporary urban transformation. The text argues that the relationship between plan,

Il seminario Fare spazio, dare spazio in urbanistica, promosso nell'ambito di Urbanpromo 2025, nasce dall'esigenza di tornare a discutere il rapporto tra piano, progetto, istituzioni, pratiche e attori in un tempo segnato da crisi ambientali, fragilità territoriali, nuove domande sociali e crescente complessità amministrativa. (Healey, 2007).

Le due espressioni che danno titolo al seminario e a questo numero speciale della rivista Contesti non indicano soltanto un tema di ricerca, ma una possibile postura disciplinare. Con fare spazio abbiamo inteso la necessità di misurarsi con i limiti strutturali e strumentali del piano statutario, aprendo margini di manovra, di interpretazione e di adattamento. Fare spazio significa costruire condizioni perché l'urbanistica

project, institutions, practices and regulation is no longer reducible to a linear sequence from vision to implementation. Rather, many relevant transformations occur in an intermediate field made of rules, knowledge, coordination devices, governance arrangements and situated forms of public responsibility. The editorial presents the structure of the issue, organised around three questions: how to make space, who occupies space, and which mechanisms regulate space. Through these questions, the special issue explores planning as a regulated practice of opening, capable of enabling just, recognisable and verifiable transformations without weakening the public role of urban planning.

possa svolgere la propria funzione pubblica non come esercizio di controllo, ma come capacità di abilitare, orientare e rendere praticabili le trasformazioni.

In questo senso, fare spazio significa anche riconoscere che il perimetro dell'azione urbanistica non coincide interamente con il perimetro del piano. Tra pianificazione e piano esiste uno scarto operativo, istituzionale e progettuale entro cui si giocano molte delle possibilità effettive della trasformazione urbana.

È in questo spazio intermedio che l'urbanistica costruisce conoscenze, regole, strumenti, margini di azione, dispositivi di coordinamento e

quadri di responsabilità. Non si tratta di contrapporre piano e azione, norma e progetto, ma di comprendere come l'urbanistica possa costruire regole sufficientemente chiare da garantire certezza, equità e responsabilità pubblica e, al tempo stesso, capaci di lasciare margini di adattamento, interpretazione e sperimentazione necessari ad affrontare problemi urbani complessi. (Crosta, 1998).

Con l'espressione dare spazio abbiamo invece voluto riconoscere quanto la città contemporanea sia attraversata da soggetti, pratiche e bisogni plurali, che chiedono di essere accolti entro processi capaci di produrre qualità urbana, inclusione, accessibilità e valore pubblico. Dare spazio significa riconoscere legittimità e ruolo a quei soggetti e a quelle pratiche che producono città e che spesso rimangono al di fuori degli apparati istituzionali: comunità locali, collettivi, attori economici, esperienze civiche, soggetti intermedi, forme di autorganizzazione e iniziative quotidiane che anticipano, sollecitano o integrano l'azione pubblica. (Ostrom, 1990; Forester, 1989).

Ma dare spazio significa anche prendere sul serio l'emersione dell'individuo come figura non più riducibile all'utente medio, al cittadino astratto o al destinatario indifferenziato delle politiche pubbliche. La città contemporanea è attraversata da biografie, vulnerabilità, aspirazioni, pratiche d'uso e forme di abitabilità sempre più differenziate. L'urbanistica è chiamata a misurarsi con questa pluralità senza dissolverla in

categorie generiche, riconoscendo che lo spazio urbano è prodotto anche da corpi, tempi, traiettorie e domande individuali. In questa direzione, il progetto urbanistico può essere inteso come produttore di conoscenza situata, capace di leggere il territorio non solo come supporto fisico, ma come campo di relazioni, differenze e possibilità. (Habraken, 1998; Secchi, 2013).

In questa prospettiva, fare spazio e dare spazio si muovono su due piani paralleli e complementari: il primo agisce sui dispositivi del piano, il secondo sui dispositivi della governance.

Il primo produce condizioni, il secondo riconosce posizioni. Insieme, aprono un campo di riflessione sul senso stesso dell'agire urbanistico oggi: non più solo controllo e previsione, ma costruzione di alleanze, traduzioni e mediazioni. Il piano, in questa lettura, non è un apparato normativo chiuso, ma un dispositivo riflessivo e operativo, capace di accogliere forme di sperimentazione, temporaneità e negoziazione.

Un piano che, per essere efficace, deve saper fare spazio a pratiche che producono valore collettivo anche al di fuori del perimetro formale della pianificazione, senza per questo rinunciare alla propria responsabilità pubblica. (Innes e Booher, 2010).

Gli articoli raccolti in questo numero speciale affrontano questa tensione da prospettive diverse, restituendo la ricchezza del dibattito emerso durante il seminario di Urbanpromo 2025, tenutosi all'Innovation Center di Firenze il 14 novembre 2025.

La struttura del numero riprende le tre domande poste dalla call: come fare spazio, chi occupa lo spazio e quali meccanismi regolano lo spazio. Tali domande orientano un confronto tra studiosi, amministratori e professionisti sulle forme attraverso cui rigenerare il rapporto tra piano e urbanistica.

La prima sezione, dedicata al tema Come fare spazio?, interroga gli strumenti, le forme e le condizioni attraverso cui l'urbanistica può ampliare il proprio campo di azione. I contributi di questa sezione indagano la capacità selettiva del piano, la mediazione progettuale e la costruzione di dispositivi che consentano di passare dalla visione strategica all'attuazione concreta. Alcuni contributi mostrano come programmi complessi, progetti pubblici, dispositivi adattivi e nuove forme di conoscenza territoriale possano produrre effetti di pianificazione anche quando non assumono la forma tradizionale del piano. La seconda sezione, Chi occupa lo spazio?, sposta l'attenzione sui soggetti e sulle pratiche che abitano i margini aperti dal piano.

Comunità, istituzioni, amministrazioni, attori economici, collettivi, soggetti intermedi e forme di iniziativa dal basso contribuiscono a ridefinire il senso e l'uso dello spazio urbano.

I contributi di questa sezione si interrogano sulle condizioni effettive dell'accesso, sulla rappresentanza, sui tempi lunghi delle trasformazioni e sulla capacità dell'urbanistica di costruire spazi realmente abitabili e condivisi, mostrando come accessibilità, inclusione, ascolto territoriale,

coprogettazione e welfare urbano siano oggi dimensioni costitutive della città pubblica, e non semplici esiti accessori del progetto.

La terza sezione, *Quali meccanismi regolano lo spazio?*, affronta il rapporto tra norma, flessibilità e responsabilità. Le regole non sono considerate soltanto come limiti all'azione, ma come infrastrutture capaci di rendere possibile una pluralità di pratiche entro un quadro di garanzia pubblica. Procedure, dispositivi valutativi, strumenti di supporto alla decisione, protocolli, standard e forme di apprendimento istituzionale diventano componenti centrali del progetto urbanistico contemporaneo. In questa prospettiva, la regolazione non è esterna al progetto, ma una delle sue materie, un campo nel quale progetto e norma si interpretano, si verificano e si modificano reciprocamente.

Nel loro insieme, i contributi propongono una lettura dell'urbanistica come pratica di apertura regolata. Aprire possibilità non significa dissolvere il ruolo pubblico del piano, ma rafforzarne la capacità di abilitare trasformazioni giuste, riconoscibili e verificabili. Allo stesso modo, riconoscere nuovi attori e nuove pratiche non significa rinunciare alla responsabilità istituzionale, ma costruire condizioni più mature di coordinamento e trasparenza.

Da questa prospettiva, il confronto avviato a Urbanpromo 2024, *Progettare nel disordine*, progettare il disordine, e proseguito nell'edizione di Urbanpromo 2025, raccontata in questo volume, apre ora una traiettoria di ricerca successiva.

Se fare e dare spazio significa costruire le condizioni della trasformazione, diventa necessario osservare più da vicino i luoghi in cui tali condizioni si formano quotidianamente nelle procedure, nei regolamenti, nei piani settoriali, nelle pratiche amministrative, nei dispositivi tecnici e nelle decisioni minute che modellano la città reale. È da qui che prende forma il passaggio verso il tema dell'urbanistica di sotto, approfondito nelle conclusioni di questo numero e al centro del nuovo seminario Urbanpromo 2026. (Lydon e Garcia, 2015; Habraken, 1998).

Bibliografia

Brenner N. (2016), Critique of Urbanization: Selected Essays, Birkhäuser, Basel.

Crosta P.L. (1998), Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale, FrancoAngeli, Milano.

Forester J. (1989), Planning in the Face of Power, University of California Press, Berkeley.

Habraken N.J. (1998), The Structure of the Ordinary: Form and Control in the Built Environment, MIT Press, Cambridge, MA.

Healey P. (2007), Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times, Routledge, London, DOI: 10.4324/9780203099414.

Innes J.E., Booher D.E. (2010), Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy, Routledge, London, DOI: 10.4324/9780203864302.

Lydon M., Garcia A. (2015), Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change, Island Press, Washington DC, DOI: 10.5822/978-1-61091-567-0.

Ostrom E. (1990), Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, Cambridge.

Secchi B. (2013), La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Roma-Bari.

Come fare spazio
How to Make Space

Giustizia procedurale e regole “time- independent”

Stefano Moroni

Il dibattito sull'apertura dei processi urbanistici pone una questione ineludibile di legittimità.

L'innovazione, se inseguita come fine a se stessa e priva di ancoraggi etici, rischia di tradursi in opacità decisionale o in un esercizio di puro arbitrio. Il concetto di "dare spazio" deve quindi essere governato dal principio della giustizia procedurale. Le regole non devono essere percepite come un intralcio alla creatività o all'efficienza, ma come la condizione essenziale affinché ogni trasformazione sia equa, trasparente e potenzialmente replicabile.

Perché una regola sia davvero efficace nel tempo dell'incertezza, essa deve possedere una natura "time-independent".

Pensiamo alle regole del traffico: il senso di marcia non cambia a seconda dell'intensità del flusso o del tipo di veicolo; è una regola stabile che garantisce a tutti la libertà di movimento in sicurezza.

Allo stesso modo, l'urbanistica ha bisogno di cornici normative solide che agiscano come guide stabili per l'azione sociale, impedendo che ogni intervento diventi oggetto di una trattativa privata. Dare spazio significa progettare le istituzioni e le procedure prima ancora dei volumi, assicurando che l'innovazione produca valore pubblico reale e che l'apertura ai privati o al terzo settore avvenga sempre entro un perimetro di legittimazione democratica e giustizia sociale.

Caro Piano ti scrivo

From Permitted to Possible:
reframing urban planning

Marcello Capucci

Comune di Reggio Emilia

marcello.capucci@comune.re.it

orcid.org/0009-0004-8677-3617

Received: February 2026 / Accepted:

April 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative

Commons license CC BY – SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17181

www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

possible/not possible
unforeseen/unpredictability
urban regeneration
dynamic knowledge
urban design

This paper offers a critical reflection on the current state of urban planning as a discipline and on the role of the plan when facing the transformations of the contemporary city. Starting from the diagnosis of a deep crisis – in legislative practices as well as in consolidated conceptual frameworks – the text identifies several directions for renewal. In particular, it argues for overcoming the binary logic of “permitted/not permitted”, replacing it with the distinction between “possible/not possible”:

1. Una disciplina al bivio

La netta sensazione, per chi da quasi 25 anni vive le amministrazioni locali, ai loro vari livelli, nei vari mondi della pianificazione, è che gli strumenti urbanistici tradizionali non reggano più la sfida che viene posta dalla rigenerazione diffusa, materiale e immateriale, della città esistente. Il piano conformativo, con la sua

logica binaria ammesso/non ammesso e con la sua logica predittiva spesso autoritaria, molto di rado accompagnata da una adeguata capacità progettuale di insieme, non sa accogliere la dimensione dell'imprevisto, che è parte costitutiva delle trasformazioni urbane contemporanee. Questo testo parte da una domanda concreta: è possibile ripensare il piano non come sistema che prevede tutto, ma come architettura di scelte che

a category that incorporates the unforeseeable as a constitutive part of planning and shifts the question from a legal – normative to an ethical – design register. The paper also argues for a redefinition of planning knowledge as a dynamic process and for the centrality of design as a constructive practice.

distingue tra ciò che è possibile e ciò che non lo è?

La risposta che propongo sposta il piano dal registro logico – giuridico a quello etico – progettuale, e richiede di ripensare la conoscenza urbanistica e il ruolo del progetto urbano. Non è una proposta di pianificazione flessibile: è un cambio di atteggiamento del piano di apertura verso l'incertezza, e del suo formarsi di conseguenti capacità adattive, senza per questo rinunciare a tracciare rotte e strategie da perseguire.

Ritengo infatti che la disciplina urbanistica, e le relative tecniche con cui nella pratica quotidiana si determina il sistema delle trasformazioni del territorio, siano giunte ad un significativo punto di svolta. Se sia il caso di scegliere altre direzioni, e quali tra quelle possibili, è una discussione urgente: il proseguire silenti e inerti porta a un rischio molto concreto: che non è tanto legato – per prendere a prestito il termine di Patrizia Gabellini – a una mutazione profonda della disciplina (Gabellini, 2018), che peraltro è fisiologicamente in atto, inevitabile, e direi anche potenzialmente salutare se compresa e accompagnata. Il rischio è piuttosto quello di un vero

e proprio salto di specie, ovvero di una fine della disciplina per come la abbiamo in un qualche modo conosciuta e formata. Che questo accada è possibile; che accada senza accorgersene sarebbe grave.

Non sfugge a chi pratica anche incidentalmente la materia come, nei campi della pianificazione, si registrino sempre più frequentemente accadimenti al limite del paradosso.

La punta dell'iceberg si manifesta in ripetute proposte legislative statali che non si limitano a introdurre corpose condizioni di deroga verso ampie parti di normative vigenti – a cui ci siamo colpevolmente abituati – ma che letteralmente fanno piazza pulita di alcuni principi fondativi della regolazione del territorio. È il sintomo di una crisi che non riguarda solo la tecnica legislativa, ma la legittimità e l'efficacia stessa dell'azione pubblica sul territorio: questioni che Moroni ha affrontato sistematicamente mettendo in discussione i fondamenti della pianificazione di sistema come strumento di coordinazione finalizzata, e proponendo forme alternative di regolazione fondate sul primato della *rule of law* e dell'autonomia individuale (Moroni, 2007).

Pensiamo, solo per avere qualche riferimento, a cosa sta avvenendo con le ricadute della normativa sulle energie rinnovabili; ai maldestri tentativi di riforma urbanistica condotti a partire dalla disciplina edilizia; alla confusione – non solo terminologica – che ha ormai bruciato il senso stesso della rigenerazione urbana;

alle numerose norme “indifferibili e urgenti” del PNRR che tali sono solo per esigenze di tempistiche finanziarie, ma che ad esempio ci fanno considerare normale – anzi molto peggio: di pubblica utilità – la conversione a studentato di un ex caseificio in mezzo alla campagna; fino all’affermazione che la presenza dello Sportello Unico alle imprese possa essere assunto come Livello Essenziale di Prestazione.

Quello che preoccupa ancora di più è tuttavia la parte nascosta dell’iceberg: in cui albergano una miopia di visione, un’ignoranza delle relazioni tra le parti, una sottostima delle inevitabili reti di conseguenze, una banalità di pensiero che paiono ormai oltre ogni ragionevole accettazione. Trovare le ragioni per cui questo sta accadendo è complesso. Atteggiamenti e sensibilità della società mutano nel tempo e portano, da sempre, a pratiche di governo del territorio molto differenti: avviene ricorsivamente che si considerino buone, opportune e necessarie opere, azioni o norme che, in una stagione successiva, vengono completamente abbandonate, quando non anche dichiarate illegittime. Ma questo fa parte di un normale processo evolutivo, o talvolta involutivo.

Certo, questo è un periodo in cui al confronto con elevate forme di complessità non si associano sistemi decisionali forti, e le parole di Morin paiono più attuali che mai:

In molteplici ambiti, quindi, l’intelligenza parcellare, compartimentata, meccanicistica, disgiuntiva, riduzionista spezza la complessità del

mondo in frammenti disgiunti, fraziona i problemi, separa ciò che è collegato, unidimensionalizza il multidimensionale. [...] Essa crede nella pertinenza e nell’affidabilità delle sue attività programmatiche che spesso ignorano le condizioni, i limiti, e le possibilità del contesto di queste attività. (Morin, 2017, p.31)

Chi mastica di pianificazione non può negare quanto queste parole abbiano un profondo radicamento. In questa situazione di contesto, una possibile strategia per non perdersi è quella di valutare che cosa è possibile *fare*: non solo per un ragionevole obiettivo di minima efficacia, ma soprattutto perché, come ci ricordava Bernardo Secchi:

[...] tutto ciò non dovrebbe mai far perdere di vista che ciò che vorremmo studiare e discutere, per eventualmente modificare e migliorare, è un’attività pratica produttrice di esiti assai concreti: di case, strade, piazze, giardini e spazi di diversa natura e conformazione (Secchi, 2000, p.7).

Recuperare una certa concretezza aiuta in primo luogo a condividere finalità comuni – *impatti desiderati*, se vogliamo usare termini più attuali – o ancora più semplicemente a rendersi conto che gli esiti veri dovrebbero essere quelli che consentano ai cittadini di oggi e di domani di vivere esistenze migliori, almeno per quanto attiene il confronto con quella fisicità del territorio che – almeno per ora – pare ancora ineluttabile e resistente. E dal momento che “lo spazio per una vita decente è qualcosa che i soldi

possono comprare” (Ward, 2016, p.37), è necessario che questo sforzo riguardi *tutti* i cittadini, in una moltitudine sempre più varia e parcellizzata, che in forme ed esigenze differenziate manifesta, comunque, il bisogno di un riferimento sostanziale alla città.

2. Una questione anche interna alla disciplina

A questo aggiungerei che potrebbe essere un esercizio utile interrogarsi su quanto di ciò che lamentiamo accada non solo per cause esterne, ma in parte anche per ragioni interne alla disciplina stessa: per pigrizia concettuale, per forme di affezione al noto e sperimentato, per conseguente inerzia al cambiamento.

Assumere un *locus of control* interno, chiedersi cosa, e perché, non risponda efficacemente alle esigenze di una società fortemente mutata sarebbe, oltre che un sano esercizio di autocritica, forse anche una via efficace per esplorare quelle possibili direzioni richiamate in premessa. Vi sono ormai numerose esperienze di pratiche urbane che hanno progressivamente delineato interessanti prospettive di lavoro, ancora lontane dall'essere pienamente colte. Molte di quelle esperienze, ancora episodiche e fragili, segnalano tentativi interessanti che riguardano più spesso, prima ancora che contenuti o forme disciplinari, pratiche di riappropriazione e rigenerazione di situazioni, edifici, luoghi che, con spirito pionieristico e con qualche vivace presa di responsabilità, tentano di trovare spazio in un sistema di piano, di norme, di regole che quasi

sempre non le favorisce, quando non le inibisce decisamente.

Vale allora la pena dedicare attenzione a come il piano possa *fare spazio* a queste pratiche, ridefinendo la propria struttura non solo per accoglierle senza ricorrere costantemente a stratagemmi interpretativi, derogatori o di variante; ma anche e soprattutto perché il piano possa costituire per esse un valido *framework* di riferimento, in grado di metterle a sistema nelle relazioni urbane prima ancora che nello spazio e nel tempo, al fine di potenziarne l'efficacia in una logica di impatto.

3. Il secondo tempo della città

La prassi su cui si fondano la gran parte degli strumenti con cui affrontiamo le trasformazioni si è consolidata nella interazione con un organismo urbano in forte crescita, in cui la preoccupazione prima è stata a lungo quella di gestirne al meglio l'espansione. Tolto il rapporto con il nucleo storico – che fu oggetto di una lunga e feconda discussione disciplinare – il rapporto del piano con la città esistente si è configurato nella dimensione edilizia del riuso funzionale, del confronto con il monumento o la singolarità, ed a partire dalla fine degli anni Novanta con il tema della riqualificazione: già fortemente inclusa dal piano, e con esiti spesso confluiti in significative pratiche di sostituzione urbana. Aver a che fare con la rigenerazione diffusa della città esistente è una questione assai differente, che non può appartenere a una discussione

terminologica (rigenerazione vs riqualificazione vs espansione), o in assetti normativi speciali, ancorché opportuni. Chiama in causa, a mio avviso, l'intera *forma* del piano e il suo *atteggiamento* verso un patrimonio urbano che non è più costituito esclusivamente dai centri storici, dagli oggetti "speciali" o dalle "grandi" occasioni di intervento; bensì da una moltitudine di fatti, manufatti, spazi e relazioni, intricati e inestricabili, con cui fare i conti nella quotidiana gestione delle dinamiche urbane.

Di più: il dominio di riferimento del piano non può più essere solo materiale, ma diviene necessariamente anche immateriale. Quella moltitudine su cui agisce appartiene agli abitanti, e ogni trasformazione fisica incide – direttamente o indirettamente – sulla costruzione di quella mappa di senso e di significato che ognuno di noi attribuisce ai luoghi e agli spazi della città. Ce lo aveva detto bene già negli anni '60 K. Lynch, esplicitando con grande lungimiranza quello che dovrebbe essere una finalità fondamentale della rigenerazione urbana:

Ogni area urbana esistente e funzionante possiede struttura e identità, seppure in debole misura. [...] Quasi sempre una immagine potenzialmente vigorosa è ben lontana dal puro caos. Se così non fosse, essa non sarebbe abitabile. Quasi sempre, una immagine potenzialmente vigorosa è latente nella situazione stessa. [...] Un problema frequente è la delicata riconfigurazione di un ambiente già esistente, scoprendo e preservando le sue immagini vigorose,

risolvendo le difficoltà percettive, tirando fuori la struttura e l'identità latenti nella confusione. (Lynch, 2001, p.126)

Il confronto del piano con la città che esiste, tutta quanta, meriterebbe oggi la stessa riflessione disciplinare che negli anni Sessanta portò alla Carta di Gubbio: perché credo sia giunto il momento per costruire un pensiero rinnovato e adatto a trattarla.

Noi percepiamo questa città come spazio del quotidiano, e come tale ne cogliamo i limiti, più difficilmente i pregi, soprattutto quelli latenti. Ma soprattutto tendiamo a non vedere, fino in fondo, come anche per questa città – quella dei quartieri densi del dopoguerra, delle batterie di case bifamiliari con giardino, dei piani di espansione disegnati con più o meno garbo – sia cominciato per questa città un *secondo tempo*: quello di gran lunga più interessante, che la città storica ci racconta da sempre, e che si sviluppa in quel processo di continua riscrittura, revisione, ridefinizione, riappropriazione di spazi ed edifici, di pieni e vuoti.

La domanda allora è: pensiamo davvero che quelle stesse norme, quegli stessi strumenti, quegli stessi apparati disciplinari, quegli stessi *atteggiamenti* che con grande fatica e con risultati alterni hanno fino a oggi guidato la costruzione del primo tempo delle nostre città, siano sufficienti, idonei e adeguati anche dopo l'intervallo?

La risposta che propongo è no: servono – oltre al resto – atteggiamenti, e conseguenti strumenti,

che accolgano l'imprevisto come parte costitutiva del piano, non come sua patologia.

4. Dal piano conformativo al piano del possibile: una proposta

Tipicamente, il piano si occupa di distinguere e regolare ciò che è ammesso da ciò che non lo è. Questo avviene in diverse forme: con norme e regolamenti, vincoli intrinseci alle caratteristiche del territorio (ad esempio quelli idrogeologici), vincoli paesaggistici, vincoli conformativi che riguardano tipicamente il quanto e il cosa, più debolmente il come, si possa o non si possa realizzare.

Con il suo apparato il piano tenta di prefigurare i possibili scenari futuri, e l'uso del plurale non è scontato: quanto più si scende in dettaglio, tanto più il piano tende a restringere, per specifiche situazioni, un circoscritto futuro specifico: quello dettato dalle proprie previsioni. Solo recenti innovazioni normative, a partire dalla direzione tracciata dalla Legge Regionale n. 24 del 2017 della Regione Emilia-Romagna, aprono una riflessione ad atteggiamenti diversi degli strumenti urbanistici; ma i casi sono ancora pochi e sperimentali: anche perché capire *come fare* è la vera sfida.

Nel piano tradizionale, conformativo, ciò che è ammesso coincide sostanzialmente con ciò che è previsto. Attraverso l'ammissione di alcune possibilità e la negazione di altre, il piano tenta di fare convergere il proprio attuarsi verso scenari che la collettività ha – almeno

formalmente – condiviso. Ciò che è ammesso è anche fortemente regolato: in un sistema che restringe prepotentemente lo spazio a disposizione per ogni forma di soluzione alternativa. Dentro le maglie della dimensione regolativa di dettaglio, il mondo dell'imprevisto non è contemplato. Tuttavia: "il principio di libertà, operante nei sistemi sociali ha un importante corollario: la gente fa di testa propria. Non è necessariamente un bene, ma è certamente un fatto irriducibile, ed una lezione che gli architetti e i pianificatori farebbero bene a ficcarsi bene in testa". (Blečić, Cecchini, 2016, p.19)

È questa struttura che Blečić e Cecchini identificano come possibile fonte della fragilità del piano: un sistema strettamente prefigurativo è fragile perché incapace di assorbire e trasformare in risorsa gli urti dell'imprevedibile; e la risposta non può essere una previsione più accurata, ma un diverso atteggiamento strutturale verso ciò che non si può prevedere.

Poiché però l'imprevisto fa parte dell'esistenza ed è inevitabile – e come osserva Morin, la complessità non è un ostacolo del pensiero ma la sua condizione strutturale (Morin, 2017) – il piano si è presto attrezzato di conseguenza, accedendo al meccanismo della variante.

Naturalmente, un piano può essere rivisto, variato, abbandonato e completamente riscritto: e quando questo avviene in relazione alla presa d'atto di consistenti mutamenti di scenari esogeni, è sicuramente un segno di buona salute dello strumento. Ma molto spesso sappiamo

quanto questo avvenga per ragioni minori e contingenti, legate a una forma di atteggiamento miope, talvolta tracotante, che non concepisce esiti diversi da quelli previsti.

Tralasciando l'inefficacia del processo di variante in termini di onerosità istituzionale, organizzativa e temporale, è appena il caso di notare quanto esso indebolisca le ragioni stesse del piano: perché nel momento in cui si ammette ciò che prima non lo era, questo certifica da un lato una errata capacità di previsione; e dall'altro incrina la certezza che ciò che era "fuori" dalle previsioni del piano davvero dovesse rimanerci.

Perché, ricordando ancora le parole di Secchi, la pretesa razionalità del piano è ben lungi dal reggere alla prova dei fatti:

"Nonostante i tempi a noi più vicini siano connotati da azioni che pretendono di fare un più frequente ricorso a ciò che intendiamo come razionalità in vista di un fine, nonostante l'estensione dei diritti di partecipazione e la secolarizzazione dei valori e delle norme, è difficile ritenere che il processo di continua trasformazione del territorio avvenga sempre e in ogni luogo in modo razionale e che avvenga sempre attraverso l'interazione di una pluralità di soggetti liberi da tabù e costrizioni. Le condizioni entro le quali è possibile il calcolo razionale non si danno mai nella pratica, anche nelle società più democratiche e secolarizzate." (Secchi, 2000, p. 5)

Prendendo atto di queste debolezze, propongo di esplorare la possibilità di

un diverso atteggiamento del piano: uno che sostituisca alla dicotomia *ammesso/non ammesso* quella, a mio avviso molto più interessante e produttiva, del *possibile/non possibile*. Non è una variazione sul tema della pianificazione flessibile. È uno spostamento di registro: dal piano logico-giuridico – che risponde alla domanda *cosa è consentito?* – al piano etico-progettuale – che risponde alla domanda *cosa è coerente con una visione condivisa della città?*

Questo spostamento non risolve il problema della razionalità limitata del piano, ma lo affronta diversamente: non cercando di prevedere tutto, ma costruendo le condizioni per accogliere ciò che non si può prevedere. Un piano deve creare condizioni, non predeterminare necessariamente risultati: lavorare, organizzare predisporre la struttura fisica che accolga anche l'imprevisto, la diversità, senza imporre la forma che il mondo del possibile dovrà assumere. La rigenerazione impone questo diverso atteggiamento.

Lo aveva intuito magistralmente Jane Jacobs (Jacobs 1969), nella sua straordinaria attualità rimasta ancora inascoltata:

Il compito principale dell'urbanistica e dell'architettura urbana dovrebbe essere quello di creare nelle città – nei limiti in cui la politica e l'azione pubblica ne sono capaci – un terreno favorevole allo sviluppo, oltre che delle iniziative pubbliche, anche di questa larga varietà di programmi, idee e possibilità non ufficiali.

La differenza non è terminologica: implica un diverso rapporto con l'incertezza, con l'imprevisto

e con la dimensione collettiva delle scelte territoriali. Ammettere il possibile significa passare da una logica prefigurativa statica, tendenzialmente gerarchica e monodirezionale, a una di ricomposizione dinamica e agile, che cerca di mettere a sistema le occasioni che capitano senza rinunciare a cercarne di nuove. Questa costruzione non si sviluppa a partire da una logica rigidamente prefigurativa unica, quanto piuttosto in una architettura di scelte possibili, di percorsi preferenziali coerenti alle strategie del piano. In altre parole, l'urbanistica che tenta di spiegare come il mondo dovrebbe andare, deve dotarsi di strumenti, metodi e tecniche in grado di confrontarsi *anche* rispetto a come il mondo effettivamente *va*, e di quanto possa effettivamente essere in grado di modificarlo, governarlo, trasformarlo: con le energie – culturali, sociali, economiche – a disposizione, e nella qualità di un quadro istituzionale e politico da cui non si può prescindere. E' in fondo quella forma di "riflessività" mai operata compiutamente dal piano. (Schön, 1983).

Al tempo stesso, il non possibile è davvero tale: il campo delle non-opzioni è chiaramente definito dal piano, non negoziabile e non superabile dalla razionalità tecnica, con cui oggi si ricorre con troppi intenti giustificativi. Il non possibile deriva non soltanto da specifiche condizioni territoriali, ma anche da una condivisione *etica* delle scelte del piano, rispetto alle quali la soluzione tecnica, anche qualora vi possa essere, non può prevalere.

Nel mondo del possibile risiede non solo ciò che è previsto dal piano, ma ciò che è prevedibile e ciò che è imprevedibile: quest'ultimo per sua natura non preventivabile, ma non per questo necessariamente non giusto. Ammettere che vi siano soluzioni non previste dal piano, ma coerenti ai suoi obiettivi e utili alle sue strategie, è un atteggiamento che crea ampi spazi di azione agli attori che concorrono alla formazione e alla trasformazione della città. Basta avere l'onestà di gettare uno sguardo laico sul mondo per rendersene conto: quale piano avrebbe potuto mai prevedere, ad esempio, il Museo dell'Altro e dell'Altrove di Roma? E dunque, per quali ragioni *vere*, il piano deve sempre accettare a ritroso, e non accogliere dall'inizio?

5. Il bene comune e la dimensione collettiva

Questo spazio è tanto più necessario oggi, in un momento in cui la complessità e la frammentazione della società rendono sempre più difficile individuare un "bene comune" chiaro e definito; come forse – pur in tempi più duri di questi – era più semplice fare nella costruzione della città postbellica, dove bisogni come il diritto al lavoro e alla casa, o la necessità di servizi da realizzare dal nulla, erano evidenti, comuni, fortemente identificabili e pressanti, anche perché del tutto insoddisfatti.

Questa chiarezza è oggi più labile, in una società fortemente polverizzata e individuale, che spesso richiede incrementi marginali di servizi sempre più difficili da fornire e da mantenere. La

frammentazione sociale e reddituale che caratterizza le città contemporanee mette in crisi la nozione stessa di “bene collettivo” su cui la pianificazione del dopoguerra aveva edificato i propri strumenti.

In un contesto di crescente individualismo e di valori plurali, definire ciò che è nell'interesse collettivo non è più un'operazione ovvia: è un atto di costruzione politica che il piano non può eludere, ma che non può nemmeno risolvere da solo. In questo quadro, il termine *collettivo* acquista un rilievo autonomo rispetto alla tradizionale dia-triba pubblico/privato. La dimensione collettiva diviene lo spazio in cui la diversità – che la tecnica urbanistica ha tradizionalmente teso a livellare in nome della standardizzazione – può essere accolta e valorizzata.

Forme di sussidiarietà differenziate e di governance multi-attoriale possono costituire un dispositivo attraverso cui il piano costruisce la propria legittimazione non solo normativa, ma sostantiva. Ed è anche in questo spazio collettivo che la distinzione tra possibile e non possibile trova operatività: il piano definisce i limiti etici entro cui la pluralità degli attori può esprimersi, senza pretendere di predeterminare ogni esito.

6. Conoscenza dinamica e centralità del progetto

Se si accetta che il piano operi in condizioni strutturali di incertezza, il ruolo della conoscenza deve essere radicalmente ripensato. Il quadro conoscitivo tradizionale non è adeguato a supportare

decisioni che devono essere riviste e adattate nel tempo. La conoscenza del piano deve diventare dinamica: continuamente aggiornata, capace di dialogare con il ciclo decisionale anziché tentare di precederlo una volta per tutte.

Questo significa che la conoscenza imperfetta non deve diventare un alibi per differire la decisione – studio finché (o perché?) non ho ancora capito bene cosa fare – ma deve essere funzionale all'azione, proporzionata all'urgenza.

Abbiamo molto spesso elementi più che sufficienti per agire, e certamente più che sufficienti rispetto alle limitate possibilità pratiche delle pubbliche amministrazioni. In questo senso, la conoscenza dinamica non serve a prevedere meglio, ma a valutare meglio: a distinguere ciò che è possibile da ciò che non lo è, in relazione a obiettivi condivisi piuttosto che a previsioni deterministiche.

In questo orizzonte, le nuove tecnologie digitali – e in particolare i sistemi di intelligenza artificiale applicati all'analisi territoriale – possono offrire un contributo rilevante alla costruzione di meccanismi di valutazione e monitoraggio. Un contributo che va guardato con spirito critico, consapevoli dei limiti interpretativi di questi strumenti, ma che oggi non possiamo ignorare. Il piano che ci serve non è né il piano rigido che finge di risolvere tutto, né il piano debole che rinuncia a orientare. È un piano che sa costruire un'architettura delle scelte coerente: un sistema di principi e strategie stabili per ciò che è stabile, meccanismi e regole flessibili per ciò che deve

poter cambiare nel tempo. È la architettura a due livelli che Blečić e Cecchini propongono per una pianificazione antifragile: regole di lungo periodo fondate sulla precauzione – stabili e non negoziabili – e uno spazio aperto entro cui l'iniziativa degli abitanti e degli attori urbani possa produrre trasformazioni coerenti con gli obiettivi collettivi senza essere soffocata dalla prescrizione (Blečić, Cecchini, 2016).

Questo approccio richiama il recupero della centralità del progetto urbanistico come strumento del fare: non la mera trasposizione di previsioni normative su carta, ma il dispositivo attraverso cui il piano costruisce senso, orienta le energie – pubbliche e private, formali e informali – e produce trasformazioni coerenti con una visione condivisa della città: tema che qui però non possiamo sviluppare.

Un piano così concepito deve saper accogliere l'imprevedibile non come eccezione patologica, ma come parte costitutiva del proprio funzionamento. La dimensione informale delle pratiche urbane, le esigenze minute che chiedono al piano non solo regolamentazione ma fiducia ed accoglienza, la cultura come *driver* di rigenerazione che non si riduce a una destinazione d'uso: sono tutte espressioni di una vitalità urbana che la pianificazione deve imparare ad accompagnare e potenziare, molto prima che a disciplinare.

7. Conclusioni

Il campo di sfide che la disciplina urbanistica ha davanti a sé non ammette risposte semplici.

Alcune direzioni di lavoro appaiono oggi necessarie: superare il postulato della razionalità previsionale onnicomprensiva; ridefinire lo spazio del piano attorno alla distinzione tra possibile e non possibile; recuperare una dimensione etica della pianificazione; costruire sistemi di conoscenza dinamici e strumenti di valutazione continua; restituire centralità al progetto come pratica del fare.

La domanda da cui siamo partiti – è possibile ripensare il piano come architettura di scelte tra possibile e non possibile – trova risposta non in una formula tecnica, ma in un diverso atteggiamento culturale verso l'incertezza e l'imprevisto: che apre a una revisione culturale ed etica, molto prima che tecnico – amministrativa: e proprio per questo la sfida è molto alta.

La legislazione urbanistica può creare le condizioni per questo cambiamento, ma non può determinarlo: come sempre nell'urbanistica, il passaggio decisivo avviene nella pratica, nella sperimentazione, nella capacità di chi pianifica di confrontarsi con la complessità senza l'illusione di poterla eliminare, in una rinnovata forma di accoglienza del possibile ed anche dell'imprevedibile. È la lezione fondamentale del pensiero complesso: non semplificare ciò che è per sua natura irriducibile alla semplicità (Morin, 2017). Per questo, credo, vale la pena *scrivere* questa lettera al piano, per immaginare un anno che verrà dove certamente non sarà tre volte Nautale, ma dove il ruolo della pianificazione possa essere ancora centrale ed utile.

Bibliografia

- Blečić I., Cecchini A. (2016), *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, Milano.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica: principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma.
- Jacobs J. (1969), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino
- Lynch K. (2001), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia
- Morin E. (2017), *La sfida della complessità*, Le Lettere, Firenze (ed. orig. *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, Paris, 1990).
- Moroni S. (1997), *Etica e territorio. Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano.
- Moroni S. (2007), *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*, CittàStudi, Torino.
- Schön D.A. (1983), *Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma – Bari.
- Ward C., (2016), *Architettura del dissenso. Forme e pratiche alternative dello spazio urbano*, Eleuthera, Milano

The Good, the Bad and the Ugly: Make Space for a Project-Oriented Understanding of Urban Regulation

Davide Pisu

School of Creative Arts, University of Hertfordshire (UK)

d.pisu@herts.ac.uk

orcid.org/0000-0001-5542-1767

Received: February 2026 / Accepted:

April 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative

Commons license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17149

www.fupress.net/index.php/contest/

keywords

design coding
urban regulation
nomopoiesis
design governance
national model design code
(nmdc)

This paper examines the role of regulations in the production of urban form, challenging the conventional view of urban rules as external to the design process. Using the British National Model Design Code (NMDC) and the Hemel Hempstead pilot case as a framework, the article proposes an interpretative model based on three perspectives: nomopoietic, cognitive, and axiological. The first interprets design as a generator of norms; the second as a heuristic device that makes the norms intelligible; the third as

1. Introduction

In recent years, the British architectural and urban debate has seen an increasing focus on regulation as a fundamental tool for ensuring healthier, more vibrant, and high-quality urban environments (MHCLG, 2021). However, regulatory codes are still rarely recognised as the essential devices through which our values, social expectations, and governance objectives are materially inscribed into buildings and territories. From nineteenth-century byelaws to contemporary form-based codes and the National Model Design Code (NMDC), codification has been repeatedly mobilised to secure “place value”,

an expression of values translated into physical prescriptions. The analysis of the Paradise Design Code exemplifies how codification is a design act that crystallises spatial visions into regulatory infrastructures. In conclusion, the study advocates for the integration of “regulatory literacy” within architectural pedagogy, training professionals capable of designing the rules of the project while understanding their broader systemic effects.

understood in terms of health, social, economic, and environmental outcomes (Carmona, 2021). Despite this, the impact of the normative sphere on design culture has long been underestimated, with architectural circles often perceiving regulation as an external constraint, separate from the creative process (Imrie and Street, 2009). Recent research argues instead that rules actively shape design outcomes, sometimes in unexpected or perverse ways (Moroni, 2012), and that norms themselves can be considered works of design or, to varying degrees, be intrinsically embedded within them (Pisu, 2020). Even apparently neutral quantitative indices exert morphogenetic effects, influencing design decisions and unintentionally standardising spatial solutions.

To explore this tension, this paper frames codes and regulations through three complementary theoretical perspectives. The nomopoietic perspective interprets design as capable of

generating new norms, positioning design practice as a regulatory precedent.

The cognitive perspective views design as a heuristic device that renders existing norms intelligible by materialising their logic.

Finally, the axiological perspective highlights the values embedded in design decisions, challenging the assumed neutrality of evaluative criteria for urban form. This theoretical framework is tested through an analysis of the NMDC and the Hemel Hempstead pilot case, examining the mechanisms through which codes operate and the impact that a conscious management of these tools can have on architectural pedagogy and culture. The mechanisms here described apply to the broader design field in relation to the deontic sphere, although the focus of this paper is the regulation of architectural design in urban contexts. In this paper, ‘design’ is used to denote the operational and heuristic process of shaping space, while ‘architecture’ refers to the broader cultural and academic discipline within which these practices are situated.

2. Theoretical Framework: nomopoietic, cognitive and axiological

Designing and regulating, while closely intertwined, embody distinct logics: the former engages with the situated and the singular, while the latter operates on the general and the repeatable. This tension reflects the broader debate between teleocratic planning, focused on

specific goals, and nomocratic planning, which relies on general rules of conduct (Alexander, Mazza and Moroni, 2012).

The nomopoietic perspective (from *nómos*, rule, and *poiēsis*, making) denotes the capacity of design to generate norms.

In this view, rules are not created in a vacuum but result from the interpretation of a spatial *telos* embodied in a specific configuration. The Seagram Building in New York (1958) offers a paradigmatic example: Mies' decision to set the tower back from the street to create an open plaza was initially an exceptional architectural strategy, but its reception transformed this design into a normative precedent, eventually codified in the 1961 Zoning Resolution as the Plaza Bonus. This trajectory illustrates how a particular design can crystallise into a general principle, shifting from an isolated expression to a collective normative framework¹.

The cognitive perspective frames design as a heuristic device that renders rules intelligible and tests their coherence through spatial propositions. Regulations often do not have an apparent final formal configuration, and design can offer an intuitive approach to the communication of the desired final state of affairs. Luigi Snozzi's long-term engagement with the village of Monte Carasso exemplifies this phenomenon. Snozzi developed a radically simplified set of seven rules marked by deliberate indeterminacy, appealing to the "structure of the milieu" rather than prescribing specific forms.

These rules required interpretation through a design process that rendered their intent intelligible². Buildings designed by Snozzi, such as the Guidotti House, acted as normative models and heuristic devices, making the framework operational and transmissible.

Rules, therefore, achieve coherence only when mediated by designed instantiations (Pisu and Chiri, 2021).

Finally, the axiological perspective (from *axía*, value) emphasises that design and regulation are never neutral but always embed evaluative criteria. Every norm can be assessed along three dimensions: validity, efficacy, and justice. When transposed into design, these criteria acquire specific resonance: a code may be legally valid yet produce spatial configurations of little value, or it may be effective in producing compliance yet distort the *telos* it was intended to secure. Standards and metrics invariably carry implicit visions of the "good city," privileging certain forms over others. In this sense, designing and rulemaking do not differ significantly; both involve an evaluation of what is desirable. An architectural project in a regulated environment is effectively co-designed by two figures: the designer and the nomothete³. While the designer's choices are opportunistic and limited, those of the nomothete are absolute, establishing the "only possible way" to achieve a value.

3. The National Model Design code: Norms are Back

The evolution of planning in the United Kingdom has been characterised by alternating impulses between tight regulation and market-led freedom. In the nineteenth century, prescriptive byelaws addressed public health and minimum standards, resulting in successful architectural types like the Victorian terraced house.

However, the post-war discretionary system established by the 1947 Town and Country Planning Act eventually faced criticism for producing monotonous, alienating environments. This led to a period of deregulation and a “light-touch” ethos that prioritised economic efficiency over design quality, often resulting in spatially poor suburban growth.

By the late 1990s, the limitations of *laissez-faire* approaches prompted a call for an “urban renaissance” grounded in design quality.

Following years of political debate regarding the “beauty” of the built environment, the Building Better, Building Beautiful Commission (2018–2020) recommended the systematic adoption of design codes to make expectations transparent and enforceable. The National Model Design Code (NMDC), published in 2021, emerged as the culmination of this trajectory: a model framework intended to guide local authorities in preparing their own codes.

Although stemming from a public debate often focused on aesthetic categories—often influenced by public figures such as the Prince

of Wales’s (1989) call for a return to traditional urbanism, the NMDC represents a significant shift towards rule-based design governance. It reframes the code as a synthetic grammar intended to guide place-focused outcomes. By establishing a “wireframe” of components and parameters, the NMDC attempts to balance discretionary judgement with verifiable frameworks.

This move reflects a recognition that the *nomothetes*—the rule-makers—are effectively designing the city even when drafting abstract rules, shifting the focus back to the importance of the design process itself.

4. The Three Perspectives in Paradise Design Code

Selected as a NMDC pilot and documented in the national pathfinder case studies (Dacorum Borough Council, 2021), the Paradise Design Code addresses a 2.9ha fragmented industrial site on the edge of Hemel Hempstead’s New Town centre. As a first-generation New Town, Hemel Hempstead was originally conceived by Geoffrey Jellicoe as a “city in a park,” though it has since struggled with fragmented connectivity and a dispersed urban form. The Paradise pilot sought to reimagine this area as a high-density, mixed-use “gateway neighbourhood” using clear numerical and graphical parameters.

The Hemel Hempstead pilot makes explicit the *nomopoietic* capacity of design: rules were not derived from pre-existing statutory frameworks



Building typologies and Identity Key Plan of Building Frontages. The plan distinguishes between formal and informal frontages, acting as a normative drawing that imposes specific obligations on the building's relationship with the public realm. On the right the typological definition of the courtyard blocks.

Source: Dacorum Borough Council (2023), pp.38,48.

Fig. 1

but emerged from projective acts of spatial imagination. As the report makes clear, “as there was no masterplan, community engagement was used to underpin a new spatial vision for the area, which then led to the development of a regulating plan” (Dacorum Borough Council, 2021, p. 4).

This regulating plan established streets, blocks, nodes, frontages and marker buildings.

These were not descriptive of existing conditions but constitutive choices: once inscribed in the code, they became binding criteria for future development. Similarly, the detailed chapters of the code are anchored in projective determinations, noting that principles were accompanied by building typologies to structure the codes, each linked back to the regulating plan. These typologies are not presented as optional illustrations but as the source of the normative framework: the architectural form itself sets

the rule by which subsequent proposals will be judged.

A demonstration of the nomopoietic process in operation can be found in the detailed guidance of the Paradise Design Code. On page 38, the “courtyard block” typology is introduced as a structuring device: blocks are required to present continuous frontages to the street while enclosing semi-private open space at the rear (Fig. 1). The code specifies heights, active frontage requirements, and transitions to the public realm, establishing this form as the reference condition for development. The typology becomes the generative solution to an indeterminate design problem, mediating between the values of density, permeability, and green amenity. Although in principle other configurations might achieve similar aims, once codified the courtyard block crystallises into a binding framework. The norm is therefore born from a project act as a spatial

proposition that, having demonstrated—synthetically as opposed to systematically—its capacity to resolve competing objectives, is elevated into rule.

The Paradise Design Code operationalises a cognitive function by turning otherwise indeterminate prescriptions into shared, legible expectations through key plans, typology sheets, and material palettes. On their own, abstract injunctions such as “respond to local character” admit a wide spectrum of interpretations; the code therefore couples text with graphics to narrow the interpretive bandwidth. On page 48, the Identity Key Plan explicitly states that “the key identity parameters for the site are illustrated on Figure 4.1” (Fig. 1), distinguishing between formal and informal frontages of the new buildings. While the distinction consists of a rigid taxonomy and the keyplan acts as a normative drawing, imposing obligations to the designers, it needs further specifications, that are offered through visual examples in the following pages. When dealing with balconies, for instance (p. 60) the code employs three images of balconies describing (i) external balconies, (ii) inset balconies and (iii) partially inset balconies (Fig. 2). The images chosen do not just display *any* building, but are considered for their value as exemplars, showing homogeneity and consistency in materials, geometry and solid-to-void ratio: “this is how I want you to design”.

The same logic structures the Open Space Strategy.

While the normative apparatus maintains an abstract and indeterminate level “Therefore, the identity of the site must respond to the importance of open space and greening as character drivers for the town” (p. 49) or “The placement of [hard landscaping materials, seating and potential outdoor tables and chairs] must be designed with the intention of encouraging social interaction” (p. 53), defining unverifiable design attitudes, the images on page 53, although still open to improvement, offer a concrete and verifiable example.

A similar, but different character of the illustrations can be found on page 50, describing the “Stacked Open Space strategy” where a scheme ties green spaces’ hierarchy to typological qualities embodied by a definite built form, driven by the practical necessity of integrating design and rule-making (Fig. 2). As noted by a practitioner involved in similar projects:

You have to test designs while writing to make sure what works and what does not, treating design and guidance as a single, holistic process. Then you should take a step back, establish clear and effective principles that work well while making sure you leave enough room for other designers to come with their input too (Carassai, 2025)⁴.

The axiological dimension of the NMDC and the Hemel Hempstead pilot emerges from the way in which broad societal values are declared and then translated into specific spatial prescriptions. At the general level, the NMDC asserts that “codes should be based on a clear understanding



External balconies are permitted on rear façades.



Partially inset balconies are considered a more sustainable option to inset balconies whilst maintaining a clean and simple façade.



Inset balconies are an option on south facing units, or units overlooking Paradise or Wood Lane.



Figure 4.2: Stacked open space strategy. Note: illustrative, code compliant scheme shown.

Stacked Open Space Strategy and Balcony Typologies.

The diagram illustrates how the hierarchy of green spaces is tied to specific typological qualities, using visual exemplars to render the normative intent intelligible.

Source: Dacorum Borough Council (2023), pp.50,60.

Fig.2

of the defining characteristics of an area and aim to create healthy, sustainable and beautiful places” (MHCLG, 2021, Part 1, p. 6). Such statements foreground values—health, sustainability, beauty—yet they do not entail a unique spatial form. They provide an “ought” without a necessary “is,” in an inversion of Hume’s law: there is no direct logical path from normative statements to specific formal configurations.

The Hemel Hempstead code demonstrates this tension in practice. The declared value of Integrated neighbourhoods is stabilised through formal requirements for “continuous active frontages” on Paradise and Wood Lane and the use of courtyard blocks to structure density (Dacorum Borough Council, 2023, p. 38). Likewise, Greener design is tied to, again, the “stacked open space strategy” with roof gardens and

podium courtyards (p. 50), while Identity is translated into a material palette mandating brick façades and pitched roofs, rejecting rendering as unacceptable (p. 61). These rules embody the values in concrete form, but the relationship is not necessary. Courtyard blocks, for example, may deliver integration and green amenity if well designed, but equally risk creating unsafe or impermeable rear spaces if poorly executed outcomes that contradict the very values they are meant to guarantee.

Similarly, sustainability might be pursued through alternative spatial logics—linear ecological corridors, dispersed low-rise housing with gardens—none of which are captured by the specific typologies mandated here.

This exemplifies an intrinsic feature of coding: every axiological process requires the reduction of plural values to singular forms. The move from value to form cannot be deduced; it must be posited. This act of judgement—grounded in context, culture, and material reality, that may be termed *phronesis*—is fundamental to design: it represents the synthetic operation of reducing multiple possibilities into a single form. In this sense, every design code that deals with form is a design project. The responsibility, therefore, is not only administrative but profoundly design-based: in choosing which forms will stand for values, the authors of a code perform a design act. The Paradise Design Code clarifies both the necessity and the fragility of this process: by translating values into rules, it makes them

actionable and enforceable, yet it also reveals the contingency of that translation, underscoring that any axiological operation in design is inseparable from its responsibility. It may be said, from this point of view, that this is the very essence of design acts—a deliberate act whose responsibility lies ultimately in the designers' understanding of society.

5. The National Model Design code:

Norms are Back

Coding, in the NMDC framework, as exemplified by the Paradise Pilot is a practice that entwines design, cognition, and value. Viewed synthetically, the three perspectives highlight that codes are complex intentional dispositifs: at the nomopoietic level, they transform projective gestures into binding rules; at the cognitive level, they reduce interpretive indeterminacy through visual benchmarks; and at the axiological level, they stabilise social values while revealing the contingency of their translation into form. Design Codes, in this framework, can provide a common language for communities and developers, although they carry the risk of a stiffening formalism. When codes naturalise specific forms as the only embodiment of values, they risk reducing design to an act of compliance, rather than risk-taking and Personal, professional responsibility. Professionals must thus be capable of operating across all three dimensions. Current architectural curricula often underemphasise regulatory frameworks, leaving

graduates equipped for compliance but unprepared to use these frameworks as generative design instruments.

If society requires practitioners capable of crafting sensitive and effective regulatory frameworks, schools of architecture and planning must train students to be designers of rules, not just designers of objects. Integrating codification exercises and regulatory scenarios into the design studio can help students grasp the limits and possibilities of normative processes. Regulatory literacy should be viewed as integral to design education, treating codes as generative diagrams—projectiles that “throw forward” a family of possible forms rather than prescribing a single solution. Ultimately, if the “Good” in regulation is to prevail over the “Ugly,” the normative aspect of design must be embraced as an essential responsibility of the designer.

Note

¹ This regulatory mechanism, established in the 1961 New York Zoning Resolution, remains one of the most significant examples of how a singular architectural innovation (the open plaza) was codified into a general incentive for developers, effectively trading floor area for public space.

² In Snozzi’s pedagogy, this concept refers to the underlying spatial logic and historical character of a site. It serves as a non-prescriptive guide that requires the designer to interpret the context through a projective act rather than following rigid morphological rules. See Snozzi (2014).

³ The term is used here to describe the authority (often a planning officer or consultant) who, by drafting the rule, exercises a form of “co-design” over the final urban form, often establishing the only permissible way to interpret a specific value.

⁴ The quote is a personal communication with Franca Carassai, Architect and Urban Designer at Levitt Bernstein (2025).

Bibliography

- Alexander, E. R., Mazza, L., & Moroni, S. (2012). Planning without plans? Nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. *Progress in Planning*, 77(2), 37–87.
- Bobbio, N. (1958). *Teoria della norma giuridica*. Giappichelli.
- Building Better, Building Beautiful Commission. (2020). *Living with beauty: Report of the Building Better, Building Beautiful Commission*. MHCLG.
- Carmona, M. (2021). Design governance: The new terrain of design codes. *Journal of Urban Design*, 26(4), 393–414.
- Carmona, M. (2023). Coding urban design: Constructing a wireframe for a place-focused urbanism. *Progress in Planning*, 100711.
- Dacorum Borough Council. (2021). *Hemel Hempstead paradise design code: Pathfinder case study*. PAS.
- Dacorum Borough Council. (2023). *Paradise design code supplementary planning document*.
- Imrie, R., & Street, E. (2009). Regulating design: The practices of architecture, governance and control. *Urban Studies*, 46(12), 2507–2518.
- Lehnerer, A. (2009). *Grand urban rules*. 010 Publishers.
- MHCLG. (2021). *National model design code: Part 1 – The coding process; Part 2 – Guidance notes*. Ministry of Housing, Communities and Local Government.
- Moroni, S. (2012). Land-use planning and the question of unintended consequences. In D. E. Andersson, S. Moroni, & A. Alexander (Eds.), *The spatial market process* (pp. 265–288). Emerald.
- Pisu, D. (2020). The INA-Casa watershed: Adalberto Libera and the modelisation of the collective. *Architectural Theory Review*, 24(3), 241–261.
- Pisu, D., & Chiri, G. M. (2019). Rules and the production of built space: An investigation on compliant nomotro-
pism. *City, Territory and Architecture*, 6(1), 1–10.
- Pisu, D., & Chiri, G. M. (2021). The architect as no-mothete: Luigi Snozzi at Monte Carasso. *The Journal of Architecture*, 26(2), 174–190.
- Prince of Wales, HRH. (1989). *A vision of Britain*. Doubleday.
- Snozzi, L. (2014). *Viva la resistenza!* Accademia di architettura.

Towards a negotiated project-led urban planning: principles and instruments of the French model

Andrea Cusanno

Dipartimento di Culture
del Progetto, Università
IUAV di Venezia

acusanno@iuav.it

orcid.org/0009-0001-0887-5798

Received: February 2026 / Accepted:

April 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17138

www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

negotiated urbanism
project-led planning
guide plan
urban governance
instruments

Contemporary urban challenges call for innovative planning tools able to overcome the dichotomy between regulatory planning (rigidity) and site-specific interventions (fragmentation) in order to produce urban space. This paper investigates the hybrid operational realm between these two dimensions, with particular reference to the French context. In France, over recent decades, a renewed idea of a negotiated urban planning has developed, positioning local authorities as initiators of ‘project-led’ transformations

1. Introduction

As Gaeta (2021) recalls, the negotiated character – particularly between public and private actors – constitutes a foundational element of city-making. From this perspective, any urban

transformation can be understood as the outcome of some form of negotiation among actors.

Over recent decades, however, the ‘shift’ from government to governance in urban politics across Western countries (Gross, Hambleton, 2007; Debernardi, Rosso, 2007; Pierre, 2011) has profoundly altered the conditions under which such negotiation processes unfold. In many contexts, this transition has resulted in a gradual withdrawal of local

of strategic urban areas. The instruments associated with this paradigm promote deliberative arenas that bring together civic actors, private stakeholders, and design teams, aiming to explore and co-construct possible trajectories of urban development. The paper examines the French model through its historical-theoretical reconstruction, a description of the operational tools in use, and an analysis of the revitalisation project for Hennebont's city centre.

authorities from the direct steering of urban transformations, often placing them in a subordinate position *vis-à-vis* private initiatives. In this sense, as Gross and Hambleton critically observe, governance risks appearing “less as a creative process of collective problem-solving and more as a mechanism that allows the state to abdicate its responsibilities for providing social care and support” (2007, p.9).

Rather than a simple shift ‘from government to governance’, what can be observed, as Pierre suggests (2011), is a redefinition of the role of government within governance processes.

In the absence of strong public steering, such processes may indeed lead to forms of urban disarticulation.

In reaction to such premises, the French case offers a set of practices in which local authorities

actively seek to steer urban transformation through the elaboration of place-focused spatial strategies, initiating processes of co-construction and negotiation with civil society at large. Within these practices, the governance of urban transformations is exercised through the instruments of urban design, understood as the “purposeful process of shaping the built environment” (Madanipour, 2014, p. 2); fostering a negotiated and/or cooperative approach both in the formulation of strategic visions and in their implementation.

Building on the author's professional experience in the French context, as urban designer within the firm *Particules*¹, this article seeks to situate the recent debate and to examine this set of practices that have progressively consolidated across France over the course of the new millennium.

The first section of the article is more firmly grounded from a scholarly perspective. It aims to frame the notions of *urbanisme de projet* and *urbanisme négocié* in France, drawing on a body of literature produced between the end of the twentieth century and the beginning of the twenty-first.

The second section focuses on describing a number of innovative urban governance instruments that have gained increasing prominence in France in recent years, largely promoted by local authorities responsible for territorial development. The third and final section examines the case study concerning the project for the revitalisation of

Hennebont's city centre, in which the author was directly involved.

Part of this section is based on the *cahier des charges*² drafted by the municipality.

2. Urbanisme de projet and urbanisme négocié in France: a historical-theoretical framing

From the 1980s onwards, the French context experienced a significant shift in urban planning policies. Against the backdrop of administrative decentralisation and the transfer of competences from the central state to local authorities, a planning model based on a strongly dirigiste framework – characterised by tight state control over rules and implementation timelines – gradually gave way to more flexible and adaptive modes of intervention (Roncayolo, 2004). This process was further reinforced by the growing dissatisfaction among practitioners towards an urban planning culture perceived as excessively technocratic, and more specifically characterized by “an overly juristical approach.

Such an approach [...] tends to reduce planning practice to the mere regulatory control of land use, while expelling any concern for urban composition”³ (Pinson, 2009, p. 8). Consequently, administrative decentralisation led French cities to enter into a logic of inter-urban competition, “generating a form of struggle between territories competing in terms of their attractiveness” (Ingallina, 2004, p. 30).

It is within this context that the notion of *projet urbain* began to take shape.

Figures coming from architectural disciplines sought to delineate and interrogate this idea (Devillers, 1994; Panerai and Mangin, 1999; Ingallina, 2001). Providing a single, unambiguous definition remains a complex task; what matters here, however, is that through this notion, the physical dimension of urban space – both in its built components and in the configuration of ‘open space’ – returned to the core of France’s urban planning debate. Unlike the Italian context, this shift did not occur solely at a theoretical level: the *Projet Urbain* also became a shared cultural and political project, endorsed by the country’s governing institutions. In this sense, by the end of the twentieth century a genuine *urbanisme de projet* (project-led urban planning) began to assert itself in France, in which spatial issues “prevail over political, legal and social ones” (Choay, 2010, p. 66).

In essence, the *Projet Urbain* gradually established itself as one of the key operational instruments through which French public administrations would plan the city, or parts of it. The ZAC (*Zone d’Aménagement Concerté*)⁴ constituted the central operational tool of this phase, providing the institutional framework through which the *projet urbain* was translated into practice.

However, for several years now the ZAC model itself has been the subject of increasingly explicit criticism, primarily concerning the structural limits of an often rigid procedural framework, the predominantly formal nature of consultation

mechanisms, and the difficulty of substantively integrating the perspectives of residents and existing uses.

In a number of cases, moreover, ZAC-led operations have resulted in urban environments that are highly specialised, as well as socially and functionally homogeneous, thereby contributing to processes of land valorisation and gentrification.

Other ways of deploying the *projet urbain* have sought to respond to this 'rigidity', reacting to social processes that have characterised the new millennium: the multiplication of actors involved in the production of urban space; an increasing demand for participation and representation on the part of civil society; a shift from the construction of urban areas 'from scratch' towards the regeneration of the existing city; a trajectory of shrinking public financial resources; and a partial overcoming of the compartmentalisation of competences.

These were the new conditions that led Yves Chalas to relaunch contemporary urban planning as a form of 'weak thought'¹⁵: no longer grounded in totalising visions imposed upon society by a group of experts, but rather in situated, specific, pluralistic, and contingent interpretations. This shift has opened the way to a renewed emphasis on the processual dimension in the constitution of the *projet urbain*.

To Chalas's critical reading one may add the perspective of the geographer Marcel Roncayolo, for whom the construction of an urban project

must be understood as "a social process, involving individuals, groups, and decision-makers within a highly organised society, according to very different modes and styles" (2000, p. 28). According to Roncayolo, it is "impossible to conceive the notion of the urban project separately from this idea of process, both at the stage of conception and at that of material implementation" (2000, p. 28).

From this perspective, the *projet urbain* acquires a distinctly processual dimension. In other words, the project also becomes a process – necessarily negotiated, given the constellation of interests at play within urban space. In what Françoise Choay terms *urbanisme de négociation*, the project of the city is not to be understood as a definitive and completed image, but rather as "a set of objectives (including spatial ones) to be achieved through the governance of the city's own process of formation, by means of legal and financial procedures and through relations of power" (2010, p. 66).

As Palermo (2024) emphasises, within this paradigm project and governance are closely intertwined: the *projet urbain* does not merely define a spatial outcome, but assumes the role of a device for negotiation and regulated confrontation among public and private actors. Already at the stages of conception and elaboration, the project structures the conditions of dialogue, organises the issues under discussion, and makes explicit the margins, constraints, and objectives of collective action.

Negotiated project-led urban planning does not present itself as a prescriptive formula, but rather as a method of spatial production in which the mobilisation of relational networks and the governance of processes acquire a foundational role in steering spatial transformations, while seeking to preserve a form of public control over them.

3. The instruments of the French paradigm: pre-operational studies and the plan guide.

France's negotiated project-led approach to urban planning, as outlined in the previous section, has developed a set of (pre-)operational instruments that have progressively been refined over recent years – moving, in certain respects, beyond and even 'above' the ZAC. This section focuses on two of them, which are often deployed sequentially: the *étude urbaine pré-opérationnelle* and the *plan guide*.

As previously noted, these instruments operate within a sphere of public initiative that seeks to bridge Planning and Design. Within this paradigm, grounded in the strategic design of medium-to long-term urban transformations at the scale of a neighbourhood, city, or territory, what is defined are not only the development logics and guiding principles; but also the physical, spatial, and functional qualities of interventions – albeit in an open-ended manner. In essence, French public authorities aim to equip themselves with strategic plans and projects – already negotiated at the stage of conception

– which they subsequently endeavour to implement through further negotiations, thereby moving beyond the framework of the traditional municipal land-use plan.

The first instrument generally mobilised for the construction of a broad strategic project is the pre-operational urban study. This instrument falls within the French public procurement procedures known as *marchés de définition*, which are typically employed in the early stages of complex urban operations, when the programme has not yet been clearly defined or when the contextual complexity renders traditional tools inadequate. The urban study provides a response in situations where the more conventional procedure of architectural and engineering competitions – whose structure confines dialogue between client and designer to the strict observance of a predefined brief – proves incapable of addressing the complexity of the envisaged operation (Choay, 2010).

These studies aim to produce an action-oriented territorial analysis, clarifying objectives, development and regeneration scenarios, programmatic hypotheses, and initial spatial configurations. The project is progressively constructed through a structured dialogue – or rather, negotiation – primarily between public institutions and designers, while increasingly involving citizens in the process. Real estate developers are rarely present at this stage, as public authorities seek to preserve a margin of political and design autonomy, preventing

considerations of immediate feasibility or land valorisation from prematurely steering strategic choices.

In essence, pre-operational studies do not seek to produce a definitive project; rather, they aim to explore and compare a range of possible and alternative solutions.

In doing so, they foster a collective appropriation of the project. Their aim is to overcome the dichotomy between the regulatory rigidity of statutory planning and the sporadic character of urban transformations driven by isolated interventions, by fostering an integrated vision that brings together strategy and design in the construction of urbanscapes. Such an approach strives to hold together issues of urban morphology, the quality of public spaces, mobility, landscape, and land-use programming within a coherent framework.

At times, the design process initiated through the *étude* culminates in the formulation of a *plan guide*, which becomes the overarching framework document guiding urban transformations during the operational phase. By virtue of its nature as a flexible steering instrument, the *plan guide* does not establish fixed rules, but rather sets out guidelines capable of evolving over time. In this sense, it promotes an integrated vision able to coordinate incremental and heterogeneous interventions, enabling ongoing negotiation among the involved actors and adjusting design choices to emerging resources and interests.

The notion of the *plan guide* was first introduced in the urban development project for the *Île de Nantes*, drafted around the year 2000.

It emerged from the collaborative work between SAMOA (*Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique*), a public agency specifically established by *Nantes Métropole* to manage the urban development operations of this city sector, and the team of designers led by urban designer Alexandre Chemetoff.

As Devisme emphasises, the *plan guide* is “the evolving instrument of urban fabrication. [...] It is a reference document: it orients action in the short term, embedding it within a long-term vision of the territory” (2007, p. 8). It becomes a shared point of reference in negotiations with developers and landowners: not a regulation to be applied mechanically, but a framework of coherence within which issues such as building volumes, spatial layouts, and relationships with public space can be discussed. It constitutes “an evolving working tool enabling all actors of the city to share the project” (Devisme, 2007, p. 11). It is important to recall that, by virtue of their exploratory and indicative nature, these instruments do not constitute legally binding rules and are devoid of prescriptive or regulatory force.

The *plan guide* itself carries no formal legal status; however, in the case of the *Île de Nantes*, it ultimately led to an amendment of the municipal land-use plan.

In summary, whereas the *études* remain confined to the exploratory and strategic phase, the *plan*

guide incorporates a managerial and economic dimension, making explicit how – and under what conditions – urban transformation can be effectively implemented.

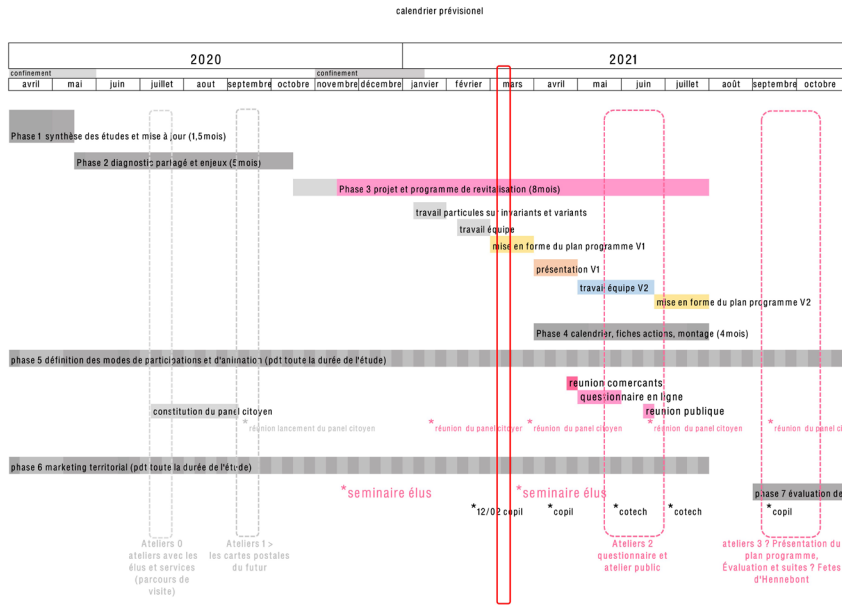
Often, this type of project-led approach is mobilised as an instrument of legitimisation and as a means of accessing supra-local funding channels, particularly at the regional, national, and European levels.

4. The plan guide for the Revitalisation of Hennebont City Centre

Hennebont is a Breton town that has developed around the *Blavet* river, whose course structures the urban landscape and separates the historic core from more recent expansions. Its morphology is shaped by the fortifications and the fluvial port, while residential neighbourhoods have progressively extended along the valley axes. In 2019, the municipal administration, led by the Socialist mayor André Hartereau, decided to launch a pre-operational urban study with the aim of “defining an overarching project and a programme of actions for the revitalisation of the city centre, the strategic programming of key sites for pre-operational purposes, and the support of the project’s implementation”⁶. The urban study would aim to elaborate a strategic framework plan for the revitalisation of the extended city centre of Hennebont, conceived as a shared project for territorial development and spatial reorganisation and, more concretely, as the definition of a programme of

actions to be implemented within a 5-10 year horizon; integrating the full range of issues that contribute to the development of a city centre: heritage, services, commerce, public facilities, public spaces, infrastructure, private and public housing.

The call for tenders for the urban study required the constitution of a multidisciplinary team including, at a minimum, the following areas of expertise: an architect-planner; an architect specialised in the valorisation of architectural heritage; a landscape architect; a civil engineer; an urban programmer⁷; a building services engineer responsible for energy diagnostics; a sociologist; an expert in communication and place marketing; a specialist in participatory and stakeholder engagement methodologies; and an expert in technical and economic-financial programming. The design process set out in the call for tenders was structured as a sequence of progressive and incremental phases – ranging from the synthesis of existing studies to the definition of an operational programme and subsequent support during implementation – accompanied by two cross-cutting missions respectively devoted to the consultation of citizens and local stakeholders, and to the development of a territorial marketing strategy. The contract was awarded to the *Particules* team⁸, which, already at the tender stage, carefully structured the design process that would lead to the preparation of the *plan guide* over the subsequent eighteen months (Fig. 1), introducing the idea



Operational calendar of the urban study for the revitalisation of Hennebont city centre. Produced by Particules, 2021.

Source : Particules.

Fig. 1.

of organising civic consultation around the establishment of a *panel citoyen* (citizens panel). The negotiated governance system underpinning the urban study was thus defined from the beginning, and structured across four complementary tiers, differentiated by their respective roles, decision-making weight, and frequency of meetings:

1. *Comité de pilotage*, strategic level: it would include the principal institutional actors, a representative of the *panel citoyen*, and the project team. It would perform

a political-strategic steering function and validate the major orientations of the *plan guide*.

2. *Comité technique*, operational level: composed of representatives of the municipality, and the project team, with the targeted involvement of other elected officials or stakeholders depending on the issues under discussion. It would constitute the arena for ongoing technical coordination.
3. Associated actors and experts, thematic level: this tier would bring together business

associations and economic stakeholders (port authority, healthcare sector, heritage bodies, tourism organisations). Their role would be consultative and sector-specific, contributing specialised expertise and articulating local interests in order to enrich and refine the project's thematic dimensions.

4. *Panel citoyen*, participatory level: these meetings would establish a direct dialogue between the *panel citoyen* and the project team, with the aim of incorporating residents' perspectives into the development of the *plan guide*; orienting choices on issues related to uses, everyday practices, and the perception of places.

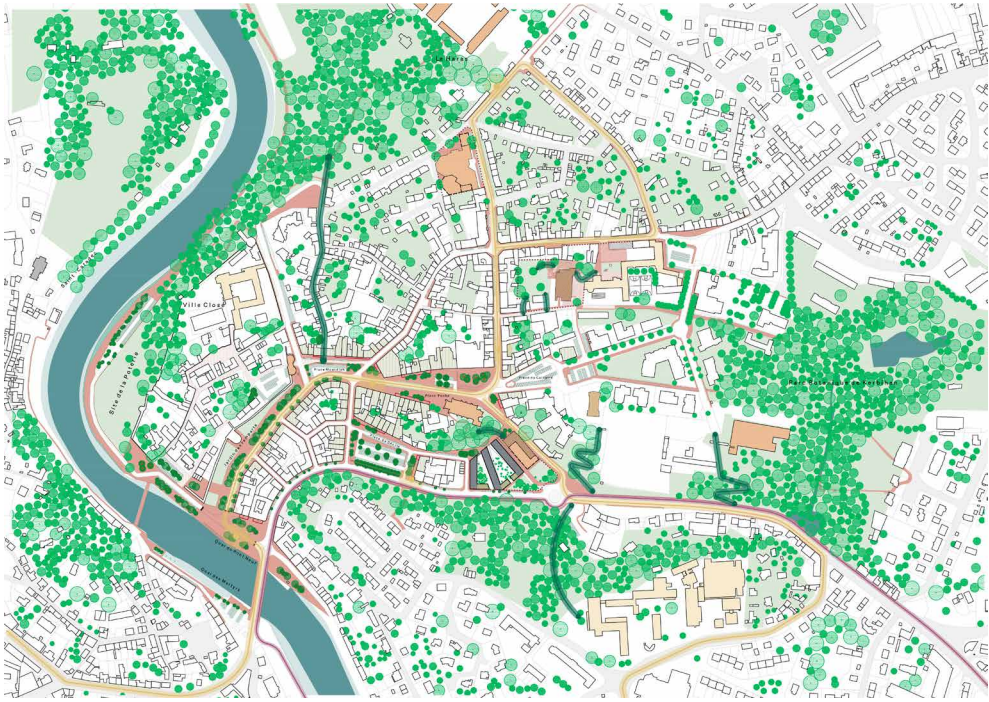
The first six to eight months of the study saw the team primarily engaged in synthesising the extensive body of municipal studies previously produced, establishing the *panel citoyen*, and ultimately constructing a *diagnostic partagé*⁹ capable of mobilising all the urban components relevant to the future evolution of the city centre. This phase was characterised by site visits, collective walk-throughs, and targeted meetings with elected officials and local stakeholders, enabling the development of a shared reading of existing conditions, grounded in the direct experience of places and in the confrontation between institutional, technical, and user-based perspectives.

Three 'spatial figures' were identified – the Blavet valley and its natural areas; the sequence of urban squares between the railway station

and the botanical garden; and the network of collective facilities conceived as gateways to the city – together with three *visions citoyennes*¹⁰ – *La ville nature*, *La ville du local*, and *La ville du week-end* – as foundational elements for the construction of the *plan guide*.

For each spatial figure, the long-term *enjeux* – that is, the key strategic stakes and issues at play – were identified and divided into 'invariants' (non-negotiables) and 'variables'.

It is precisely at the intersection of these components that, in the following months, the elaboration of the project and the revitalisation programme began to take shape. Three broad development 'scenarios' were initially developed, conceived both as alternative visions and trajectories capable of fostering dialogue among the spatial figures without compromising the 'invariant' objectives, and as strategic options enabling the concentration of efforts and resources in specific areas rather than others. These scenarios structured the debate and negotiations among the various components of the project's governance. In April 2021, the *comité de pilotage* decided to discard one of the proposed scenarios and to construct the *plan guide* at the intersection of the two remaining. The *plan guide* was developed and finalised between spring and summer 2021. The final document, comprising approximately 130 pages, was submitted to the Municipality of Hennebont in October. It set out a long-term, comprehensive spatial vision (Fig. 2), accompanied by a series



The main spatialisation of the plan guide, submitted at the end of the urban study.

Source : Particules.

Fig. 2.

of guidelines concerning the design and management of public spaces, the evolution of the stock of collective facilities, the development of new residential buildings, and the reorganisation of the city centre's circulation system. An operational timeline extending to 2026 was also developed within the *plan guide*, accompanied by a series of thematic 'action sheets' detailing the nature of the short- and medium-term operations to be undertaken, together with their legal and financial frameworks. Once the *plan guide* had been defined and formally validated, the *Particules* team assumed an accompanying role during the operational phase, providing technical and methodological

support for the implementation of the planned actions and assisting the administration in translating the strategic framework into concrete interventions.

As of 2026, only one of the *fiches actions* developed within the *plan guide* has materialised into a concrete intervention: the redevelopment of *Foch square*. Negotiations with private operators are instead envisaged in relation to the former hospital site, where the transfer of a portion of publicly owned land is conditional upon the construction of collective housing units. This will constitute the primary arena of public-private negotiations; however, the municipality will enter this phase well prepared,

supported by a strong and coherent overarching vision, as a result of an almost two years long collective effort.

5. Conclusion

The article highlights how the negotiated character of urban transformations is not, in itself, a novelty within planning policies; rather, what is at stake are the conditions under which negotiation unfolds and the capacity of public institutions to structure and steer such processes. From this perspective, the French experience offers a particularly relevant empirical ground. Through the progressive consolidation of an *urbanisme de projet* and its evolution towards more explicitly processual forms, French public authorities have sought to reassert a strategic and operational role within place-shaping processes by developing action-oriented instruments in order to govern spatial outcomes over time.

Pre-operational urban studies and the *plan guide* operate in an intermediate space between planning and design, strategy and implementation. Their distinctive contribution lies in framing negotiation within the construction of place-focused spatial strategies that clarify objectives, constraints, and margins of action. In doing so, they enable a form of 'project-based governance' in which spatial design is not reduced to a final output, but acts as a device for structuring dialogue, aligning interests, and maintaining coherence across fragmented interventions.

The Hennebont case illustrates how such an approach can produce a shared and robust vision, capable of equipping local authorities with stronger negotiating positions when engaging with real estate developers.

Beyond the specific case, several broader implications emerge for planning theory and practice. First, the French model suggests that the opposition between regulatory planning and project-based approaches can be overcome through hybrid instruments that combine strategic vision, spatial design, and process management. Second, it points to a redefinition of public action in planning: not a withdrawal in favour of market-led dynamics, but a transformation towards forms of indirect steering, where local authorities organise arenas of negotiation while retaining control over the overarching spatial trajectories – from governance to 'governing' (Gross, Hambleton, 2007). Third, it reinforces a processual understanding of the urban project, in line with theoretical perspectives that conceive planning as an iterative, situated, and relational practice.

What these practices ultimately foreground is the possibility of rearticulating negotiation and public control, suggesting that the quality of urban transformation depends not on the elimination of conflict and plurality, but on the ability to organise them within a coherent and collectively constructed spatial strategy.

Note

- ¹ The urban design practice Particules is engaged in a series of urban regeneration projects (and processes), working alongside French public administrations to define strategic guidelines for the spatial transformation of specific urban areas.
- ² The document through which the public client defines the objectives, scope, methodology, phases, and actors involved in the assignment.
- ³ Unless otherwise indicated, translations of texts into English are to be understood as free translations by the author.
- ⁴ A legal-operational instrument that enables a public authority to plan and implement a complex urban operation while retaining public control over both the project and its implementation phases.
- ⁵ See Gianni Vattimo's notion of *pensiero debole*.
- ⁶ Wording derived from the *cahier des charges* of the urban study.
- ⁷ The professional figure within French urban planning concerned with defining the needs, objectives, functions, uses, and spatial requirements of an urban intervention.
- ⁸ In addition to Particules, the team included Soja Architecture, D'ici là paysage et territoires, Artelia Ville & Transport, Tetra, and Vraiment Vraiment.
- ⁹ Collaboratively produced assessment of existing conditions.
- ¹⁰ Structured, collectively constructed imaginaries that orient the project

Devisme L. (2007), *Gouverner par les instruments. Première approche : les épreuves urbanistiques du plan-guide*, LAUA, Nantes.

Gaeta L. (2021), *Urbanistica contrattuale*, FrancoAngeli, Milano.

Hambleton, R., Gross, J.S. (eds.) 2007, *Governing Cities in a Global Era: Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Ingallina P. (2001), *Le Projet urbain*, Presses Universitaires de France, Paris.

Ingallina P. (2004), *Il progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*, FrancoAngeli, Milano.

Madanipour A. (2014), *Urban Design, Space and Society*, Red Globe Press, Basingstoke.

Merlin P., Choay F. (eds.), (2010), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Universitaires de France, Paris.

Palermo P.C. (2024), *Le sfide del "progetto urbano"*, «EcoWebTown», vol. 30, n. 30, pp. 9-32.

Panerai P., Mangin D. (1999), *Projet urbain*, Éditions Parenthèses, Paris.

Pierre J. (2011), *The Politics of Urban Governance*, Palgrave, London.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses Universitaires de France, Paris.

Roncayolo M. (2000), *Mémoires, représentations, pratiques – réflexions autour du projet urbain*, in A. Hayot, A. Sauvage (eds.), *Le projet urbain : enjeux, expérimentations et professions*, Éditions de la Villette, Paris.

Roncayolo M. (2004), Introduction, in P. Ingallina, *Il progetto urbano. Dall'esperienza francese alla realtà italiana*, FrancoAngeli, Milano, pp. 7-12.

Bibliografia

- Ascher F. (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues.
- Chalas Y. (1998), *L'urbanisme comme pensée pratique : pensée faible et débat public*, in C. Donzelot (ed.), *Gouvernances*, Les Annales de la recherche urbaine, Paris, pp. 204-214.
- Debernardi L., Rosso E. (2007), *Governance e sistemi urbani*, Carocci, Roma.
- Devillers C. (1994), *Le projet urbain*, Pavillon de l'Arse-nal, Paris.

Dalla mobilità al progetto dello spazio pubblico

Strategie e politiche per la trasformazione della strada nei Paesi Bassi

From Mobility
to Public Space Design
Strategies and Policies
for the Transformation
of Street in the Netherlands

Alessia Guaiani

Scuola di Architettura e Design,
Università di Camerino
alessia.guaiani@unicam.it
orcid.org/0009-0000-8331-9794

Received: February 2026 / Accepted:

May 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative

Commons license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17123

www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban landscape
mobility policies
public space regeneration
landscape-based planning
urban governance.

The paper investigates the transformation of street space within contemporary urban policies. Starting from a critique of reducing of mobility to a technical issue, the article examines three ongoing experiences in the Netherlands, Amsterdam, Apeldoorn and Groningen, where streets are being reinterpreted as a multifunctional public space. Rather than focusing on completed projects, the paper examines the integration of urban spatial design into mobility governance mechanisms. The case studies demonstrate varying degrees of

1. Introduzione

Nel corso della storia urbana, la mobilità ha sempre rappresentato un dispositivo primario per la costruzione dello spazio configurandosi quale materia fondamentale per il lavoro di

architetti e urbanisti. Le città, infatti, sono state fondate e si sono evolute sulla base del movimento, che ne ha definito dimensioni e forme, e ha notevolmente disegnato i paesaggi e gli spazi della vita quotidiana (Newman & Kenworthy, 1996; Pavia, 2015). Il ruolo della strada quale elemento in grado di “generare urbanità” (Velo, 2019, p. 35) è infatti sempre stato una questione centrale delle discipline urbane (Ascolese, 2022; Secchi, Bochicchio, 2020), ampiamente discussa

institutionalization and operational implementation of these approaches, highlighting the shift from viewing the street as infrastructure to viewing it as an integrated component of urban policy. This paper contributes to an ongoing debate and aims to emphasize the role of urban planning and landscape architecture in developing tools capable of influencing contemporary urban transformation processes.

da una tradizione consolidata di studi sullo spazio pubblico e sulla forma urbana (Lynch, 2020; Gehl, 2011; Manzini, 2021; Moreno, 2024). Tuttavia, con il Movimento Moderno e l'avvento dell'automobile, la strada, pur rimanendo oggetto di riflessione progettuale, viene progressivamente ridefinita come *infrastruttura* funzionale alla circolazione (Jacobs, 2021; Rudofsky, 1981; Guaiani, 2024). Facendo leva sui principi della separazione dei flussi e sulla costruzione di sistemi differenziati di mobilità, si afferma una progressiva specializzazione tecnica dello spazio stradale, sempre più interpretato e progettato secondo criteri prestazionali e settoriali.

All'interno di questo quadro le discipline dell'Architettura e dell'Urbanistica hanno spesso assunto una posizione marginale, rinunciando al progetto degli spazi della mobilità, ancora oggi quasi sempre relegati nell'ambito delle

competenze trasportistiche concentrate sulla "fluidificazione dei flussi" e sulla "specializzazione funzionale" (Zambini, 1973; Velo, 2019). Di riflesso, per lungo tempo, gli strumenti di pianificazione territoriale e urbana hanno affrontato i problemi della mobilità urbana secondo approcci prevalentemente quantitativi, raramente in grado di prefigurare trasformazioni spaziali significative. Nel contesto italiano, tale impostazione emerge nei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS), che pur integrando obiettivi ambientali e sociali, restano spesso orientati a logiche quantitative e faticano a incidere sulla trasformazione dello spazio urbano. In Italia, inoltre, le pratiche di risignificazione dello spazio stradale risultano più frequenti nei centri storici rispetto ai tessuti urbani di più recente formazione, dove persistono logiche funzionali e settoriali. Accanto a questo quadro, tuttavia, stanno emergendo anche nel contesto nazionale esperienze che segnalano un primo cambio di paradigma nella progettazione degli spazi della mobilità urbana che interessano parti di città di più recente formazione¹. In tali iniziative, la strada viene progressivamente reinterpretata come paesaggio complesso e multifunzionale (Mehta, 2013; Venco, 2021; Capuano, 2020), e non più come semplice canale di movimento. Tuttavia, si tratta di pratiche ancora episodiche e fortemente condizionate da assetti normativi e procedurali che ne limitano una piena traduzione in politiche strutturali, soprattutto quando riferite ai tessuti urbani

consolidati e non a contesti centrali o di particolare valore storico. Aprendo lo sguardo ad un panorama internazionale, analoghe riflessioni risultano invece maggiormente integrate all'interno di quadri strategici e pianificatori più espliciti, come mostrano alcune recenti iniziative sviluppate nei Paesi Bassi.

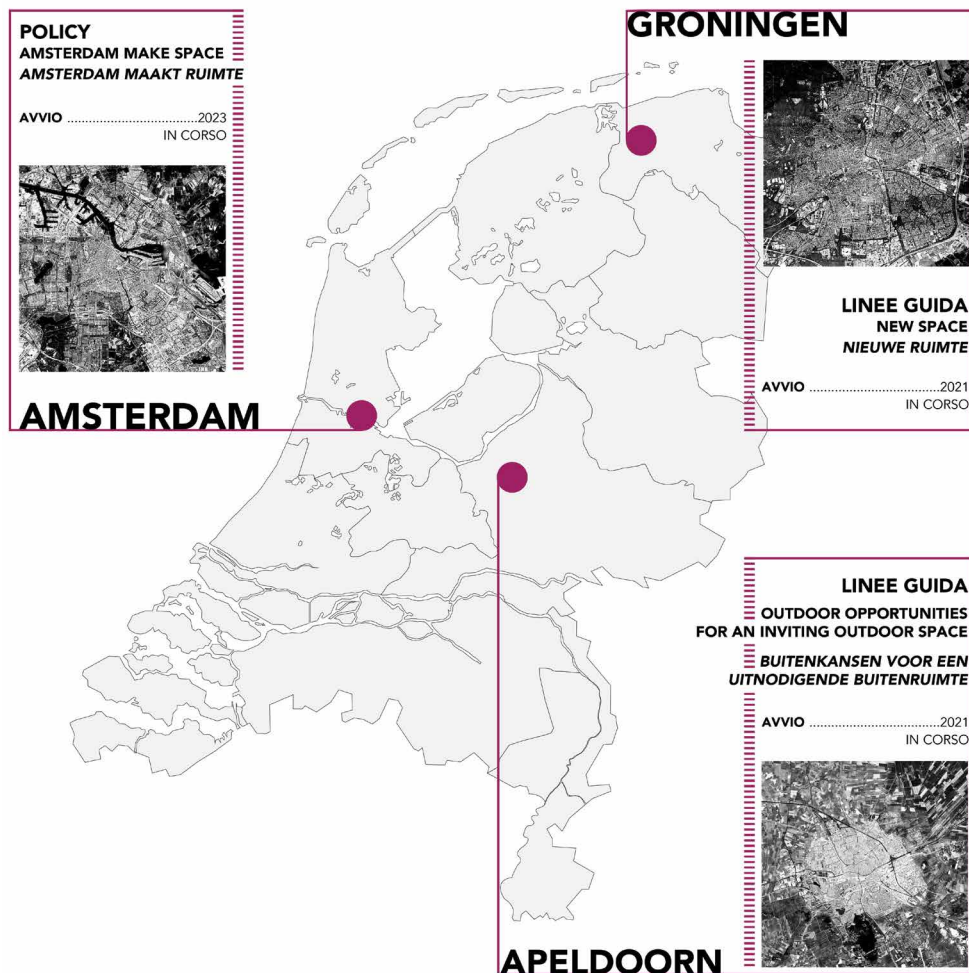
Il presente contributo si inserisce in questo dibattito e analizza azioni, policy e strategie messe in campo dalle città di Amsterdam, Apeldoorn e Groningen a partire dal 2021 e in corso. Il lavoro costruisce un'interpretazione critica di pratiche e strumenti operativi in fase di implementazione, con l'obiettivo di comprendere in che modo il progetto dello spazio pubblico, e in particolare quello stradale, può essere reintegrato nei processi ordinari di pianificazione. L'analisi si basa su fonti documentali, strumenti di piano e programmi², ovvero su indirizzi e indicazioni che orientano le trasformazioni dello spazio urbano. I casi di studio selezionati consentono di osservare come il progetto del paesaggio urbano venga progressivamente riconosciuto come strumento di mediazione tra obiettivi ambientali, sociali e infrastrutturali, mettendo in luce potenzialità e criticità utili al dibattito italiano contemporaneo.

2. Il caso dei Paesi Bassi

La cultura urbanistica e architettonica dei Paesi Bassi è storicamente caratterizzata da una forte attenzione alla progettazione dello spazio pubblico e al rapporto tra città e paesaggio, sia naturalistico che urbano.

Dalle esperienze di pianificazione dei primi del Novecento, fino alle ricerche del secondo dopoguerra e agli sviluppi più recenti, il progetto urbano ha rappresentato uno strumento centrale per la gestione della crescita e la costruzione della qualità urbana.

A livello di pianificazione territoriale e urbana, le politiche nazionali olandesi, pur avendo attraversato nel secondo dopoguerra fasi segnate da approcci funzionalisti e dalla separazione dei flussi, si sono precocemente interrogate sulla forma e sull'estensione delle città in relazione all'esplosione demografica e ai conseguenti processi di urbanizzazione avvenuti nel Novecento. Sin dagli anni '60, i *Documenti Nazionali di Pianificazione Spaziale* introducono approcci e tematiche innovative all'*urban design* e alle politiche territoriali, già in questi anni si discute di città compatta e del consumo di suolo. Negli anni '70, il focus della pianificazione è posto sulla protezione delle campagne, sulla riqualificazione urbana e sullo sviluppo del trasporto pubblico (Errigo & Arcuri, 2019). Questo lungo percorso di riflessione e sperimentazione confluisce oggi nell'attuale quadro pianificatorio, che, al pari di quello italiano, risulta investito da importanti modifiche e riforme. Con l'approvazione della *legge ambientale (Omgevingswet)*, dal 1° gennaio 2024³, tutte le municipalità sono obbligate a riformulare i propri *piani urbanistici comunali (Bestemmingsplannen)* in *piani ambientali (Omgevingsplan)*. Gli *Omgevingsvisie*, sono anzitutto *piani strategici* e all'interno di essi vengono affrontate numerose



Panoramica dei casi di studio.

Elaborazione grafica dell'autore.

Fig. 1.

tematiche, soprattutto quelle riguardanti le infrastrutture, siano esse grigie, verdi o blu, gli spazi pubblici e, più in generale, l'assetto e le azioni che la municipalità vuole intraprendere nello spazio fisico della città.

Come evidenziato, la pianificazione nei Paesi Bassi ha cercato di mantenere le città il più possibile compatte per proteggere il paesaggio più naturale e ottimizzare gli sviluppi urbani.

Se da un lato questo modello ha consentito di contenere l'espansione e ottimizzare le infrastrutture, dall'altro ha generato nuove criticità legate alla congestione e alla competizione per lo spazio pubblico urbano ed è proprio all'interno di queste tensioni che si collocano le iniziative analizzate nel presente contributo (Fig. 1). In particolare, l'attenzione dello studio si focalizza su tre strategie avviate dalle municipalità

di Amsterdam, Apeldoorn e Groningen, e rispettivamente titolate: *Amsterdam maakt ruimte* (*Amsterdam fa spazio*), *Buitenkansen voor een uitnodigende buitenruimte* (*Opportunità all'aperto per uno spazio esterno invitante*), *New Space*⁴. Le esperienze di queste tre realtà permettono di osservare come, in contesti differenti, la pianificazione stia progressivamente attribuendo allo spazio della strada e al progetto urbano un ruolo centrale nei processi che investono l'intera urbanità. I casi presi in esame, inoltre, pur condividendo una traiettoria comune verso l'integrazione tra mobilità e spazio pubblico, differiscono per grado di implementazione e capacità di traduzione operativa delle strategie.

3. Amsterdam maakt ruimte: Amsterdam

È ampiamente noto che la città di Amsterdam è storicamente caratterizzata da una solida tradizione di costruzione urbana attenta e integrata, in cui la forma della città risulta profondamente intrecciata alla gestione delle acque, al paesaggio e alla costruzione dello spazio pubblico. Il "fascino dell'ambiente di questa meravigliosa città acquatica" (Astengo, 1949, p. 27) deriva non solo dalla relazione tra acqua ed elementi vegetali, ma soprattutto dalla qualità e dalla continuità degli spazi pubblici. Come osserva Bernardo Secchi (1986, p. 4), questa città si distingue per il suo "radicarsi in una lunga tradizione amministrativa che ha fatto di Amsterdam una città pubblica per eccellenza", in cui la dotazione diffusa di parchi, giardini e

spazi aperti costituisce un elemento fondativo dell'organizzazione urbana e un tratto ancora oggi fortemente riconoscibile, ma anche un'eredità complessa da aggiornare alle condizioni contemporanee.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, una combinazione di fattori demografici, ambientali e sociali, tra cui una consistente crescita della popolazione residente, un notevole incremento di flussi turistici, le trasformazioni climatiche, la perdita di biodiversità e l'invecchiamento della popolazione (Savini, 2016), ha reso la mobilità uno dei temi centrali per il futuro della città che ha messo in discussione assetti spaziali storicamente consolidati. All'interno di questo quadro, Amsterdam ha progressivamente costruito un articolato insieme di strumenti strategici e pianificatori orientati al miglioramento dell'accessibilità urbana e, al contempo, alla qualità dello spazio pubblico, in particolare quello stradale. Le strategie sviluppate in questo contesto si configurano prevalentemente come programmi e indirizzi operativi in corso di implementazione, e non come esiti progettuali già compiuti.

Il documento *MobiliteitsAanpak Amsterdam 2030* (Approccio alla Mobilità Amsterdam 2030), sviluppato nel 2013, rappresenta il principale riferimento per le politiche della mobilità, e pone tra i suoi obiettivi il miglioramento dell'accessibilità, l'ottimizzazione delle infrastrutture esistenti e l'incentivazione di modalità di spostamento sostenibili.

A questi indirizzi si affiancano le linee guida contenute nella *Visie Openbare Ruimte 2025* (Visione spazio pubblico 2025) e nella successiva *Omgevingsvisie* del 2021, che rafforzano una visione integrata dello spazio pubblico e affermano in modo esplicito la necessità che l'auto come utilizzatrice dello spazio deve fare un passo indietro. In questo *corpus* di documenti, la strada viene riconosciuta come lo spazio pubblico per eccellenza, il luogo quotidiano della vita urbana, ma anche come ambito critico di conflitto tra usi, domande e risorse limitate, da ripensare in termini flessibili e multifunzionali.

All'interno di questo ampio quadro strategico si colloca il programma *Amsterdam maakt ruimte* (Amsterdam fa spazio), che sintetizza e cerca di rendere operativi i principi emersi nel dibattito sul futuro della mobilità e dello spazio pubblico. Il programma non si traduce in un insieme definito di interventi conclusi, ma orienta processi trasformativi progressivi, attraverso cui le strategie vengono adattate e verificate nel tempo. L'approccio adottato combina obiettivi quantitativi, come la riduzione delle emissioni di CO2 e lo shift modale, con indicatori qualitativi che incidono direttamente sul progetto dello spazio urbano, tra cui la prossimità alle aree verdi, la biodiversità e il benessere psicofisico degli abitanti all'interno dei luoghi urbani. Il principio guida del programma è il bilanciamento tra spazio ed esigenze, affrontato attraverso un *framework* concettuale ispirato al modello della *Doughnut Economics* di Kate Raworth (2017),

adattato al contesto urbano mediante l'introduzione di un limite di fattibilità legato alle risorse economiche, infrastrutturali e organizzative della città.

L'obiettivo complessivo è quello di aiutare il ridisegno dello spazio stradale cercando un nuovo equilibrio tra benessere umano, sostenibilità ambientale e possibilità di attuazione concreta. Pur disponendo di avanzati modelli di traffico e di strumenti quantitativi di analisi, Amsterdam non affida la trasformazione urbana esclusivamente a logiche predittive, ma pone al centro delle politiche della mobilità il progetto dello spazio pubblico come ambito di mediazione tra istanze talvolta divergenti, in cui la strada diventa il principale supporto della vita urbana e della qualità dell'abitare.

4. Buitenkansen voor een uitnodigende buitenruimte: Apeldoorn

La città di Apeldoorn si colloca nella parte centrale dei Paesi Bassi ed è inserita in un contesto paesaggistico fortemente caratterizzato dalla presenza di aree verdi, boschi e corsi d'acqua. A differenza di Amsterdam e Groningen, storicamente città mercantili, Apeldoorn presenta un'origine agricola e uno sviluppo urbano che, soprattutto a partire dalla seconda metà del Novecento, ha privilegiato modelli insediativi a bassa densità. In questo contesto, il rapporto con il paesaggio naturale e il cosiddetto *Veluwe-gevoel*, inteso come senso di appartenenza a un ambiente verde e aperto, ha guidato molte delle

scelte urbanistiche e continua a rappresentare un elemento identitario centrale (Hermann, 2014). Negli ultimi anni, pur mantenendo una forte attenzione alla qualità ambientale e alla vita all'aria aperta, Apeldoorn ha avviato importanti operazioni di trasformazione del centro urbano con l'obiettivo di diversificare l'offerta abitativa e rafforzare la dimensione urbana della città. L'*Omgevingsvisie* del 2022 individua nella bassa densità, nella vivibilità e nella dimensione familiare i principali riferimenti per lo sviluppo futuro. Rispetto ad altri contesti olandesi, il quadro pianificatorio appare più frammentato e meno strutturato, con strumenti settoriali e riferimenti operativi non sempre pienamente integrati. In materia di mobilità, il principale documento strategico, la *Visie op Mobiliteit in het Stadspark van Apeldoorn*, è riferito al solo centro città e individua nella trasformazione dello spazio pubblico in uno *Stadspark* (parco urbano) il dispositivo principale per promuovere mobilità lenta, permanenza e qualità dello spazio urbano. Nel tentativo di ricondurre a un quadro unitario le diverse progettualità in corso, nel 2021 la municipalità, in collaborazione con lo studio *Urhahn*, ha sviluppato la pubblicazione *Buitenkanssen voor een uitnodigende buitenruimte* (*Opportunità all'aperto per uno spazio esterno invitante*). Il documento utilizza esempi locali per definire principi guida per la progettazione dello spazio pubblico, con particolare attenzione alla biodiversità, all'adattamento climatico e alla relazione tra natura e urbanizzazione.

La scarsità di spazio viene affrontata attraverso strategie di sovrapposizione e uso condiviso delle funzioni, in cui lo spazio viene ripensato per ospitare usi molteplici nel tempo (ad esempio piazze d'acqua, cortili scolastici o parchi sportivi aperti a usi non specializzati). In questo quadro, la strada viene reinterpretata come piattaforma multifunzionale e come spazio condiviso.

In particolare, la reinterpretazione della strada come *playground* rappresenta una delle declinazioni più significative di questo approccio. Il documento distingue numerose tipologie di spazio stradale, (in particolare 8) organizzate secondo una gerarchia basata sulla velocità più che sulla separazione degli utenti, con soluzioni di *shared space* in cui l'automobile assume un ruolo subordinato. A partire dalla riduzione del traffico automobilistico, lo spazio stradale viene trasformato in un ambiente sicuro, accessibile e stimolante, pensato per migliorare la qualità dello spazio pubblico per tutti, con un particolare sguardo rivolto ai bambini. In alcune configurazioni stradali, in particolare nelle *buurtstraten* (strade di quartiere), *fietsstraten* (strade ciclabili), *Woonstraten* (strade residenziali), *Schoolstraten* (strade scolastiche), *Leefstraten* (strade vivibili) e *Klimaatstraat* (strada del clima), la convivenza tra utenti è regolata dando priorità ai soggetti più vulnerabili, e dispositivi temporanei o interventi ambientali contribuiscono a rafforzare la dimensione sperimentale e adattiva dello spazio stradale.

Si tratta tuttavia di interventi puntuali e non sempre riconducibili ad un quadro tecnico e

normativo pienamente strutturato, il che contribuisce a definire il carattere ancora incrementale e non sistematico del processo. In questo senso, Apeldoorn si configura come un caso meno strutturato rispetto ad altri contesti olandesi, ma proprio per questo emblematico nella sua capacità di mostrare come un cambiamento di approccio al progetto dello spazio stradale possa emergere anche in forme parziali e progressive.

5. New Space: Groningen

La città di Groningen è situata nel nord dei Paesi Bassi e ha storicamente rappresentato il principale centro urbano della regione settentrionale (Duineveld, 2011). Nel campo della mobilità, si distingue per una lunga e significativa tradizione di Piani del Traffico. Nel 1977 la città adotta il primo *Piano di Circolazione del Traffico* (*Verkeerscirculatieplan VCP*) dell'intera nazione, che introduce una misura radicale per l'epoca: l'esclusione del traffico automobilistico dal centro storico. Questa scelta segna un punto di svolta, poiché la progressiva riduzione delle automobili favorisce un aumento spontaneo dell'uso della bicicletta e una trasformazione profonda dello spazio urbano.

La prima *Omgevingsvisie* di Groningen, dal titolo *The Next City: de Groningse leefkwaliteit voorop* (*The Next City: la qualità della vita a Groningen viene prima di tutto*), pone la qualità della vita come obiettivo prioritario di tutte le politiche urbane. L'*Omgevingsvisie* di questa città si configura come una piattaforma di coordinamento

tra piani settoriali, in particolare quelli legati alla mobilità, che garantisce la coerenza tra strategie di lungo periodo e interventi operativi.

A pochi anni dall'adozione della *Visie*, la città introduce un aggiornamento, *Levende ruimte. Het vervolg op The Next City* (Spazio Vitale. Il seguito di *The Next City*), che rafforza ulteriormente l'attenzione alla sostenibilità ambientale integrando il Piano del Verde (*Groenplan: Vitamine G*) e il Piano della Mobilità Sostenibile (*Groningen Goed op Weg*). Quest'ultimo assume un ruolo centrale nel processo di trasformazione urbana, poiché pone come principale obiettivo in materia di mobilità la riduzione della dipendenza dall'automobile attraverso la creazione di strade vivibili e a misura di persona e la promozione di modalità di spostamento "pulite, sane e che risparmiano spazio" (Gemeente Groningen, 2021, p. 18).

In questo quadro, in cui lo spazio urbano diventa il fulcro delle politiche della mobilità, la progettazione urbana assume un ruolo operativo centrale. Contestualmente al piano, viene sviluppato il documento *New Space. Design guidelines liveability of public space*, che fornisce principi e indirizzi progettuali per caratterizzare strade e quartieri. Il documento propone un cambio di paradigma, dalla strada intesa come infrastruttura di traffico a spazio pubblico multifunzionale, organizzato secondo una pluralità di prestazioni ambientali, sociali e spaziali. L'applicazione delle linee guida avviene attraverso l'integrazione di tali principi all'interno dei piani

e nei programmi di intervento. Il documento è utilizzato come riferimento operativo nei processi di trasformazione urbana, in particolare negli interventi di riqualificazione dello spazio pubblico e nei programmi di trasformazione dei quartieri.

L'approccio si basa su due principi operativi: la riduzione dello spazio destinato alla sosta per liberare superfici per usi collettivi e l'inversione della logica di progetto (non quanto spazio serve alle auto, ma quali mobilità sono compatibili con lo spazio disponibile). In questo senso, la strada viene ripensata come spazio condiviso, in cui la funzione di connessione è subordinata a quella sociale e ambientale, e l'automobile assume un ruolo di *ospite*.

La multifunzionalità è perseguita attraverso l'integrazione di funzioni diverse nello stesso profilo stradale, includendo dispositivi per l'adattamento climatico (ad esempio *raingarden* e trincee drenanti), usi temporanei e spazi per la socialità (Fig. 2). Tali principi trovano applicazione in diverse tipologie di strade, dai quartieri residenziali (*woonerf*, *leefstraten*), alle strade ciclabili (*fietsstraten*), fino alle arterie di collegamento e alle aree produttive. La trasformazione riguarda l'intero *network* stradale, composto da 14 diverse tipologie, interessando i tessuti consolidati ma anche ambiti più recenti o specializzati.

Il documento introduce inoltre una distinzione tra scenari di breve e medio periodo, legati agli strumenti di pianificazione vigenti, e visioni di lungo periodo che ipotizzano una progressiva

riduzione della presenza automobilistica e un impegno finanziario crescente. Il metodo progettuale proposto si basa sul cosiddetto *10-dimensions method*, in cui la mobilità rappresenta solo uno dei parametri da bilanciare insieme a sicurezza, salute, interazione sociale, ambiente ed economia. Questo approccio consente di tradurre obiettivi generali in criteri operativi di progetto, supportando le decisioni spaziali e la gestione dei conflitti tra usi attraverso processi di confronto con gli attori locali.

Anche in questo caso, la strada viene reinterpretata come dispositivo complesso, capace di integrare mobilità, spazio pubblico e qualità urbana, all'interno di un quadro istituzionale strutturato e di pratiche amministrative consolidate che ne supportano l'attuazione.

6. Il progetto dello spazio stradale come dispositivo di mediazione

Attraverso il presente studio, è possibile individuare alcune questioni che emergono dall'analisi comparativa dei casi di Amsterdam, Apeldoorn e Groningen e che contribuiscono a definire il ruolo contemporaneo del progetto dello spazio stradale all'interno delle politiche della mobilità urbana. Una prima evidenza riguarda il grado di integrazione tra politiche, strumenti e risorse. Nei casi di Amsterdam e Groningen, in particolare, si osserva una forte coerenza tra i diversi piani e programmi, che consente di ricondurre interventi e politiche settoriali differenti ad una strategia urbana unitaria. La mobilità non è trattata come



Applicazione del 10-dimensions method in una strada residenziale di un quartiere del dopoguerra.

© Gemeente Groningen.

Fig. 2.

ambito autonomo, ma come componente trasversale che si integra con le politiche ambientali, spaziali e infrastrutturali attraverso dispositivi di coordinamento istituzionale e programmatico. Una seconda questione, che emerge in tutti i casi sopra esplorati, riguarda il ruolo implicito ma determinante del progetto dello spazio urbano all'interno delle politiche della mobilità. Nei documenti analizzati, il progetto non è mai esplicitato come esito formale, ma è implicito nella definizione di criteri e possibili soluzioni spaziali. Interventi quali la riduzione delle sezioni stradali, l'introduzione della vegetazione o la gestione delle acque meteoriche attraverso soluzioni

come i *raingarden*, rimandano infatti direttamente al campo della progettazione degli spazi urbani, proprio delle discipline dell'Urbanistica e dell'Architettura. In questo senso, il progetto agisce come dispositivo necessario per tradurre le politiche nello spazio e rendere possibile una trasformazione concreta degli ambienti urbani. Una terza evidenza, comune a tutti i casi analizzati, riguarda la volontà di attuare una profonda ridefinizione dello "spessore funzionale e semantico della strada" (Secchi, 1989), intesa non più come semplice infrastruttura tecnica, bensì come spazio urbano complesso, in cui si articolano usi, pratiche e prestazioni differenti.

Note

Questo processo non interessa esclusivamente i contesti storici o centrali, ma si estende alle aree di espansione recente e agli ambiti marginali, mantenendo una comune matrice di intenzioni e obiettivi. Si tratta tuttavia di un processo ancora in corso e nei casi osservati, allo stato attuale, le politiche si esprimono prevalentemente attraverso indirizzi strategici e programmi, che includono indicazioni per la progettazione dello spazio ancora di carattere prevalentemente orientativo; solo nel caso di Groningen, attraverso le linee guida, tali indicazioni assumono un livello di definizione più avanzato e puntuale.

Infine, il presente contributo apre ad alcune ulteriori questioni di ricerca legate alla trasferibilità di tali approcci nel contesto italiano, con particolare riferimento ai tessuti urbani di espansione novecentesca e post-novecentesca, che costituiscono la componente più estesa e strutturalmente problematica delle città contemporanee, e alle modalità attraverso cui le strategie e gli strumenti osservati possano essere tradotti in interventi concreti e integrati all'interno dello stesso sistema pianificatorio olandese. In questo senso, il lavoro evidenzia il ruolo potenziale delle discipline dell'Urbanistica e dell'Architettura del Paesaggio nel governo delle trasformazioni dello spazio stradale, non solo nella definizione di visioni, ma nella costruzione di strumenti e processi capaci di incidere sostanzialmente sulla città contemporanea.

¹ Tra le iniziative maggiormente note si segnalano i programmi Piazze Aperte di Milano e Piazze Scolastiche di Bologna.

² Tutti i documenti analizzati sono disponibili nei portali istituzionali delle rispettive municipalità.

³ Seppur la legge ambientale entra in vigore nel 2024, molte municipalità hanno sviluppato Omgevingsvisie prima dell'obbligatorietà sancita dalla riforma pianificatoria.

⁴ Lo studio dei casi è stato svolto durante un visiting presso la Faculty of Social and Behavioural Sciences della University of Amsterdam, sotto la supervisione e con il supporto del prof. Luca Bertolini.

Bibliografia

- Ascolese M. 2022, *Strade di città*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Astengo G. 1949, *La lezione Urbanistica di Amsterdam. Formazione storica e nuovi ampliamenti*, «Urbanistica», n.2, pp.27-42.
- Capuano A. (ed) 2020, *Streetscape. Strade vitali, reti, della mobilità sostenibile, vie verdi*, Quodlibet, Macerata.
- Ceccarelli P., Gabrielli B., Rozzi R. 1973, *La scelta dell'ingovernabilità*, «Urbanistica», n. 61, pp. 4-10.
- Duineveld M. 2011, *De Nuloptie. Over Stadgers en de maakbaarheid van het Groninger*, Forum Grasuitgevers, Groningen.
- Errigo M.F., Arcuri F. 2019, *Il progetto della città olandese e le strategie urbanistiche nazionali*, «Contesti. Città, Territori, Progetti», n.1 2019, pp. 184-203.
- Gehl J. 2011, *Life between buildings. Using public space*, Island Press, Washington DC [First published 1971].
- Guaiani A. 2024, *Restarting from the street*, In Caprari G., Guaiani A., Porfiri S., Simionato L., Soares Cortes A. (eds) *Conoscenza Progetto Governance. Riflessioni a margine dei seminari di dottorato in "Sustainable Planning, Cultural Heritage, Built Environment"* SA-AD-Unicam, Aracne, Roma.
- Hermann R. 2014, *Stedelijke ontwikkeling in Apeldoorn 1945-1975*, «Nieuwsbulletin Felua XXVII», n. 3-4.
- Jacobs J. 2021, *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino [First published 1969].
- Lynch K. 2020, *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia [First published 1960].
- Manzini E. 2021, *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*. EGEA, Milano
- Mehta V. 2013, *The street. A quintessential of public space*. Routledge, Oxon.
- Moreno C. 2024, *The 15-minute city. A solution to saving our time & our planet*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey.
- Newman P.W.G., Kenworthy J. R. 1996, *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Island Press, Washington.
- Pavia R. 2015, *Il passo della città. Temi per la metropoli futura*, Donzelli, Roma.
- Raworth K. 2017, *L'economia della ciambella: Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Rudofsky B. 1981, *Strade per la gente. Architettura e ambiente umano*. Laterza, Roma-Bari.
- Savini F. 2016, *Amsterdam in transizione*, «Urbanistica Informazioni», n. 265, pp. 64-69.
- Secchi B. 1986, *La lezione urbanistica di Amsterdam*, «Urbanistica», n. 85, pp. 4-5.
- Secchi B. 1989, *Lo spessore della strada*, «Casabella», n. 553-554, pp. 38-41.
- Secchi R., Bochicchio L. 2020, *L'Architettura della strada. Forme Immagini Valori*, Quodlibet, Macerata.
- Velo L. 2019, *Towns in Traffic. Prospettive, teorie e progetti dal Rapporto Buchanan*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Venco E. M. 2021, *La mobilità per la città dei 15 minuti*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Zambini G. 1973, *Specializzazione dei trasporti: aspetti teorici e rilevanza politica*, «Urbanistica», n. 61, pp. 31-37.

Geographies of possibility. Designing conditions for program-less urban voids in Italy and the Netherlands

Nicolò Chierichetti

Department of Architecture and
Urban Studies (DASTU), Politecnico
di Milano

Department of Architecture /
Theories, Territories, Transitions
/ Architectural Design Crossovers
Group, Delft University of
Technology (TU Delft)

nicolo.chierichetti@polimi.it

orcid.org/0000-0002-2619-5550

Received: February 2026 / Accepted:

May 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative

Commons license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17165

www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban-voids

infrastructural-margins

spatial-indeterminacy

ring -roads

acted-space

1. Introduction. From function to condition:

Re-framing infrastructural voids

“What function for this void?” is a question that appears purely technical, while it conveys an implicit vision of what space is and who holds the power and tools to define it. It inherently assumes that space – in this context, intended as urban voids – is an interruption to be healed, an

absence to be filled, or a disorder to be brought back to a state of order. However, when observing contemporary urban margins, and particularly those generated by large-scale mobility infrastructures, this programmatic question often proves deeply inadequate. Roadway remnants (Reliquati stradali), buffer zones, and interstitial spaces between infrastructures and the consolidated city are examples of spaces that do not wait for a

“What function for this void?” presents itself as a technical question, but conceals an implicit vision of what space is and who has the power and tools to define it. It assumes the void is an interruption to be healed, a disorder to be brought back to order. However, in infrastructural urban margins, design must not prescribe, but enable. It is not a leftover to be refunctionalized, but an operational field to activate transformation trajectories with planned transience, without predetermining the outcome.

We should instead ask ourselves: “What conditions must be defined so that this space can be acted upon?” This marks the shift from design as an answer to design as a question and research tool, an interface between institutional and usage times, norms, and practices. The ‘acted space’ is not a container to fill, but a condition to negotiate: giving space without necessarily making form, turning indeterminacy not into a fragility, but into a design resource, an operational threshold.

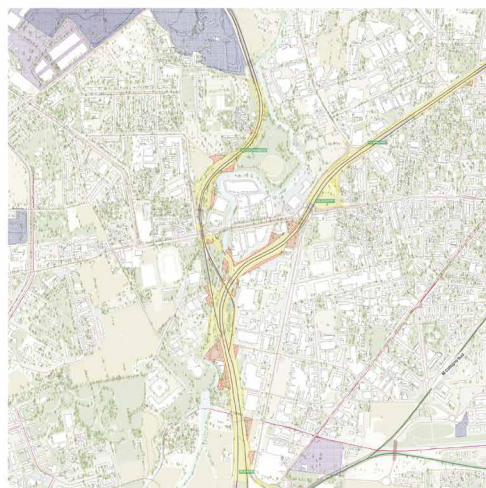
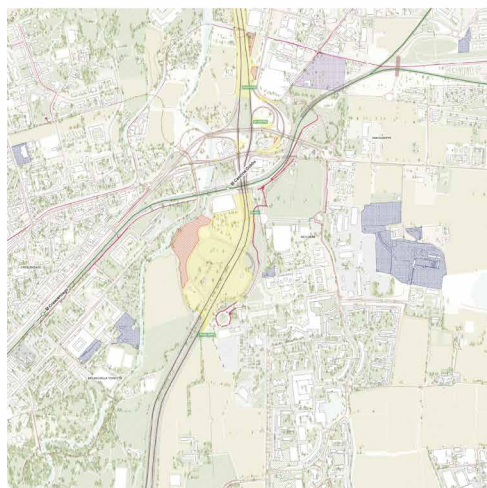
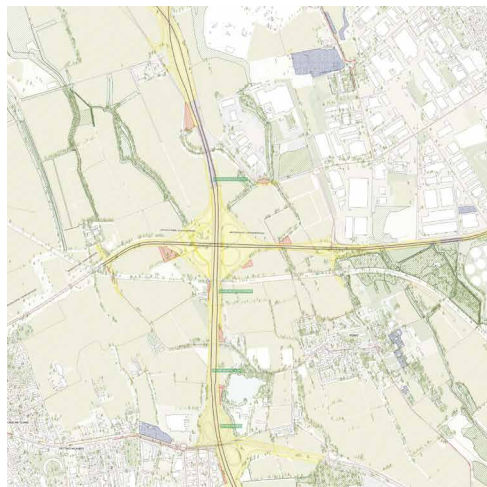
specific purpose but rather for circumstances that enable their activation.

The traditional approach to systemic urban planning, founded on rigid normative models – and a preventive, conformist regulation of the territory – has been repeatedly shown incapable of responding to the transitional needs of these specific conditions. Bakema, through his concept of ‘from chair to city’ (1981), shares the illusion that comprehensive design can solve everything, leading to hyper-specialization that struggles with domains in between, such as mobility infrastructure. These infrastructures belong to every place and no place; they are situated on a scale entirely of their own, defying traditional architectural categorization and demanding a cross-sectional understanding of the landscape

(van den Boomen, Venhoeven, and College van Rijksadviseurs, 2012).

For example, part of the highway concessionaires’ assets consists of the so-called *reliquati stradali*, land parcels that are not used for mobility even though they were obtained through expropriation procedures for public utility. In the collective imaginary and in standard planning practices, the regeneration of these interstitial spaces is usually tied solely to their complete decommissioning and subsequent replacement. Urban projects such as the ‘High Line’ in New York and the *Cheonggyecheon* Stream in Seoul are a perfect example of the contemporary approach: the physical removal or deactivation of the infrastructure opens the way for a radical spatial substitution, a *tabula rasa*, as the simplest solution. Contemporary urban theory increasingly frames these margins as ‘involuntary landscapes’ – residual terrains that offer the greatest potential for new collective practices and experimentation because they escape the strict programmatic logic of the consolidated city, rather than as adverse effects of modernization (Fernández Per and Arpa, 2008).

In the short and medium term, where society is not ready to renounce the infrastructure, a critical question arises: how can the city coexist with these margins? How can we strategically rethink them? It was Frank Lloyd Wright who, starting in the 1920s with ‘Broadacre City’, first considered the extreme spatial consequences



of urban planning based on the automobile. Today, as Adriaan Geuze points out (Baart *et al.*, 1996), cities are situated in a network of asphalt with space in between. Everyone must move, making the highway the most used, however paradoxically, the most undervalued public space. We tend to regard the time spent getting from A to B as wasted time, prioritizing the enhancement of the 'static-city' and tacitly assuming that those who are static have more right to speak than those who move. Furthermore, roads are often rendered invisible behind a forest of noise barriers; the highway becomes

a mere corridor, and the motorist is entirely cut off from the surroundings and vice versa. Too often, these marginalized infrastructural borders attract dramatic typologies of functional programs. Because these functional programs are not disadvantaged by the disturbing conditions created by motorways – such as noise, environmental pollution, and spatial disconnection – they are deployed to 'fill and exploit the space'. Therefore, these voids are rapidly occupied by industrial areas, logistics hubs, and large-scale retail facilities with extensive parking lots. Alternatively, they are aesthetically sanitized

“Actionable space along, within and under the Milanese Ring Roads”. In red, reliquati stradali – in blue and purple pattern, urban regeneration and non-structured areas from Milan PGT.

Fonte: Drawing by the Author (2026).

Fig. 1.

through top-down interventions that overwrite the existing spatial identity.

Both approaches treat the void as a mere container to be filled, missing the opportunity to work with the latency of the margin itself.

As J.B. Jackson argued (1985), modern roads “no longer merely lead to places; they are places”. They serve two critical roles: as promoters of growth and dispersion, and as magnets around which new kinds of development can cluster. In the modern landscape, no other space has been so versatile, especially in areas where the landscape itself is no longer the economic driver. Crucially, these specific margins often lack a localizable demand and a clear and explicit institutional mandate. In these contexts, spatial design cannot and should not prescribe or overwrite; it can only enable.

While the preceding observations are specific to the reliquati stradali and analogous infrastructure-generated interstitial spaces, the interpretive framework they demand has broader theoretical resonance. Such unprogrammed territories, in particular, resonate with the concept of *terrain vague*, in which the absence of a definitive use is not a structural deficiency to be corrected but rather a state of expectation and potential (Solà-Morales Rubiò, 1995). Operating within these margins requires a deep paradigm shift, embracing a logic that recalls the ‘acting without acting’, as analyzed by the philosopher François Jullien (2007).

In this framework, the intervention itself does not produce the direct effect, but instead establishes the fertile context that makes the effect possible. The design process does not dictate an end-state; instead, it orchestrates the material, ecological, and institutional conditions necessary for a plural, progressive, and situated activation.

Starting from this perspective, this contribution reflects on the trajectories towards such enabling conditions through didactic and research experiences developed between Milan and the Netherlands. In both geographical contexts, the interpretative approach to the margin is not proposed as a leftover or a reserve of land to be merely re-functionalized. Instead, the infrastructural void is approached as an operational field in which to test design forms capable of activating transformative trajectories, without determining their outcome *a priori*. The contribution reflects on how spatial design can function as an active mediator, translating divergent demands into shared trajectories and transforming the void into a threshold of coexistence. Where the discussion is grounded in observations specific to reliquati stradali and the institutional conditions of Milan’s ring-road infrastructure, this is made explicit; where the argument moves toward more broadly transferable design principles, the shift in register is likewise signaled.

2. Exploring the unprogrammed: Research-by-Design as a methodological framework

To translate the theoretical premise of enabling conditions into spatial practice, the approach is being tested with a research-by-design methodology through didactic experiences at the Delft University of Technology. Specifically, the pedagogical framework of the Master of Science design studio in Architecture and Urban Design served as an experimental laboratory to investigate infrastructural margins, for which highway interchanges and residual strips in the eastern urban region of Milan were selected as test sites to ground this theoretical framework on the properties of the Ring Roads of Milan, run by *Milano Serravalle – Milano Tangenziali*.

This research-by-design methodology draws on the epistemological assumption that spatial knowledge of infrastructural margins, such as those explored herein, can only be produced through design practices rather than through more traditional analytical or survey-based approaches alone. The role of the design studio in this approach is therefore not to implement the theory but rather to develop knowledge of the particularities of these margins, their resistance to programming, and the conditions under which they could be rendered amenable to change. As a methodology, the research-by-design framework does not offer a procedure for circumventing master planning; rather, it tests

the hypothesis that conditions for the emergence of unprogrammed voids could be discovered through the use of design inquiry. From an operational perspective, the methodology proceeded through three stages, each with a specific research purpose. The first stage of the research was based on the cartographic and analytical identification of the *reliquati stradali* and interstitial strips of the Milanese ring roads; the goal here was not to find solutions to problems but, rather, to decipher the underlying spatial, infrastructural, and ecological conditions of the margins 'over the infrastructure itself'. The resulting atlas of landscape types served as a research instrument, not a design brief: its purpose was to surface the specificities of each interstitial condition and to identify which properties resist conventional planning tools. Subsequently, the research shifted to comparative case studies that acknowledge and integrate mobility infrastructure into the urban fabric rather than hide or marginalize it (Cavallo *et al.*, 2018). The next phase was inherently comparative in nature; by considering cases in which mobility infrastructure had been integrated into the urban landscape rather than excluded from it, the studio was able to discover how such integration could be accomplished in other cases and determine the extent to which those enabling factors could be transferred to the unique constraints of the *reliquati stradali*. The point of the analysis does not lie in the cases used to conduct it, but in a framework through

which lessons about the particular enabling conditions can be gleaned, as well as their applicability in the Italian setting. The final phase took these lessons and developed design probes based upon the lessons derived from the analysis; the probes consisted of hypothetical uses of specific locations along the ring roads of Milan which sought to diagnose and uncover the latent urban synergies of the marginal strips rather than resolve them architecturally. This last point must be stressed since the output from the design process is not necessarily of any architectural value but rather is intended as an epistemological tool.

A key research finding to emerge from this three-phase process was that the spatial conditions of these margins cannot be adequately understood through a static analytical frame: temporality is constitutive of what these spaces are, not merely a scheduling concern for their transformation. This is a specifically methodological claim – it concerns what research-by-design can make legible about infrastructure-generated voids – rather than a prescription for how planning should be organized. At the level of the design process, this insight was operationalized through the structuring of outputs as open scenarios rather than closed blueprints. The design outputs were structured not as final blueprints, but as toolkits and future scenarios (*Toolboxen en toekomstscenario's*) (de Boer *et al.*, 2019). For instance, structuring design probes across

temporal milestones – 2030, 2050, and 2100 – was not a planning choice but a research device: it forced an explicit engagement with how the spatial potential of a given margin shifts as infrastructural demand, ownership structures, and institutional frameworks evolve. The implication for planning practice – that temporal phasing and planned transience should replace fixed land-use assignments – is a conclusion of the research, not a premise of the method. This distinction is reinforced by the convergence between the studio's findings and the independently developed future-scenario methodology of Dutch mobility research (TU Delft mobilizers team, 2025).

3. Mechanisms of Space: Between adaptive visions and planned transience

To understand how unprogrammed territories can be activated, it is essential to analyze the administrative and legal mechanisms that regulate urban space. The research highlights two highly complementary paradigms: the Netherlands and Italy. In the Dutch context, spatial planning has progressively consolidated a profound sensitivity toward planned transience. This approach is institutionalized through the recent *Omgevingswet* (Environment and Planning Act), which unifies previously fragmented regulations into an integrated vision of the territory, seamlessly encompassing environment, urbanism, mobility, water, energy, and health. At the core of this systemic approach are the

Omgevingsvisies – shared and narrative territorial visions developed cohesively across state, provincial, and municipal levels. These visions do not have direct, strict regulatory power; instead, they are long-term strategic plans that guide the creation of implementation plans.

A fundamental principle of this paradigm is the notion of *ruimte voor ontwikkeling* [space for development], which facilitates adaptable norms and permits administrative exceptions provided they are consistent with the overarching strategic vision. This shift from spatial mitigation to spatial orchestration fits in with those ideas. A practical manifestation of this is the *Omgevingsvisie Beurskwartier en Lombokplein* in Utrecht and the experience of the *Stimuleringsfonds* (Hinterleitner and de Jonge, 2022), which exemplify how a territorial entity can establish an integrated long-term vision while intentionally leaving room for localized spatial adaptations (Gemeente Utrecht, 2017). This is in addition to the understanding that a consensus on spatial issues must be reached. As a result, tools such as test plots, in situ experimental prototypes, and “living labs” that promote cooperative, iterative processes are used in spatial design.

These practices enable intervention on uncertain spaces without crystallizing them into pre-determined land uses, proposing gradients of transformative potential through shared, adaptive scenarios that remain verifiable over time (Havik, 2014). In this framework, mobility is treated as the backbone of the spatial structure

(van den Boomen, Venhoeven, and College van Rijksadviseurs, 2012), and public participation is mandatory and anticipatory, often relying on co-designed scenarios to manage systemic urban transitions.

Conversely, the operational void in Italy is often due to institutional inertia and a widespread fragmentation of decision-making responsibilities. Regional (PTR/PAI), provincial (PTCP), and municipal plans (PSC/PUG or PGT) are examples of the various administrative levels that make up the Italian spatial governance system. The rigorous division distinguishes these levels between strategic and regulatory instruments, and their coherence is frequently purely formal rather than structural. The system is still incredibly inflexible, largely dependent on mandatory building standards, prescriptive norms, and land-use zoning that do not allow many adaptive changes. Authorizing administrative derogations is extremely difficult, and mobility is typically treated as a distinct, isolated sector rather than as a cohesive spatial driver. Furthermore, public participation is generally reduced to a formal observation phase following the adoption of a plan, rather than serving as a proactive co-design tool.

The process of designing infrastructure margins in Italy takes on an entirely new dimension when confronted with such structural rigor and systemic fragmentation. In this situation, spatial design needs to fill the voids created by institutional inertia by taking on an anticipatory and

generative role. It turns into a tool for triggering exploratory tactics, utilizing open scenarios and visual aids that can foster communication between a wide range of highly diverse actors, such as local government officials, infrastructure managers, citizens, and academic institutions. With the unique capacity to transform conflicting examples into recommendations for shared paths, design presents itself as a situated and active mediation. Rather than being imposed with a definitive physical form or a prescribed function, its true agency is found in the predisposition of fertile contexts. By doing this, spatial design serves as a mediator between strict norms and required spatial adaptations, as well as between institutional timeframes and actual times of use. It effectively makes up for the lack of systemic flexibility. It turns the infrastructural margin from a disputed boundary into a negotiated operational threshold by generating essential spatial knowledge, creating relational networks, and supporting decision-making.

Dimension	The Netherlands (Planned Transience)	Italy (Institutional Inertia)
Legislative Framework & Vision	Integrated Vision: Territorial vision without a direct regulatory value, integrating environment, urbanism, mobility, water, energy, landscape, and health into a single framework Omgevingsvisie: Operates as a strategic, long-term vision. Each level (State, Province, Municipality) has its own Omgevingsvisie coherent with the upper level. The vision orients a single regulatory/implementation plan.	Fragmentation: Plans for strategy and regulations are kept apart. Plans are lost throughout various normative and thematic domains. Multiple Levels: Even if there are instruments at several levels (municipal PSC/PUG, provincial PTCP, and regional PTR/PAI), they do not always communicate. Often, coherence is only formal and not structural. No Single Instrument: The discipline of land use is extremely dispersed.
Focus & Orientation	Citizen-oriented: Transition-oriented: Visions work to coordinate systemic transitions (energy, mobility, water, climate, demography, biodiversity).	Professional-oriented: Instruments (e.g., PGT) are highly technical and designed for professionals. Conformity-oriented: Plans are oriented toward conformity, working on land-use destinations, mandatory standards, constraints, and building parameters rather than integrated strategies.
Flexibility & Land Use Rules	Ruimte voor ontwikkeling: The Omgevingswet presents “space for development,” which includes adaptable standards and the potential for deviations if they are consistent with the goal. Planned Transience: Offers gradients of transformative potential and permits interventions on uncertain spaces without solidifying them into preset land uses.	Rigid System: The Italian system is highly rigid, heavily reliant on prescriptive norms, mandatory building standards, and structural plans that are difficult to modify. Derogations: Administrative derogations are difficult and complex to authorize.

Dimension	The Netherlands (Planned Transience)	Italy (Institutional Inertia)
Public Participation & Process	Anticipatory: Participation is mandatory and anticipatory, beginning right at the definition of the strategic vision. Tools: Adopts co-designed, shared, adaptive, and narrative scenarios verifiable over time. Uses “Test plots” (actual test fields in the territory) and “Living labs” (collaborative, iterative processes).	Reactive: Participation is often only formal, reduced to simple “observations” and only after a plan has already been adopted. Co-design: Real co-design practices are rare and not really mandatory.
Agency of Design & Infrastructure	Infrastructure: Mobility is recognized as the backbone of the spatial structure. Densification is oriented toward transit nodes (TOD). Design Role: Voids are treated as spaces of public possibility. Design serves to direct conditions rather than define functions. Centrality of the Scenario: The scenario acts not as a definitive plan, but as an open, adaptive hypothesis that can be updated through prototypes, observations, and changes in the uses.	Infrastructure: Mobility is typically seen and handled as a distinct, stand-alone industry. Design Role: Because of institutional inertia, design must play a proactive and creative role. Design acts as a situated and active mediator. Activating Scenarios: Initiates open-ended, exploratory scenarios that can foster communication between diverse actors. It creates shared trajectories by translating divergent instances. Predisposition of Contexts: Supports decision-making processes, creates relationships, and produces knowledge.

4. Making Space: Strategies for the 'Acted Space'.

To effectively transition from the imposition of rigid functions to the cultivation of enabling conditions, the design process must profoundly redefine its operational tools and theoretical postulates. The four strategic points that follow are grounded in the research and design experiences described above. Still, they carry a deliberately broader scope: while they were generated through engagement with the specific conditions of the Milanese ring-road margins, they are articulated here as transferable design principles applicable to analogous unprogrammed infrastructural voids. This shift in register – from context-specific findings to generalizable strategies – is intentional, and readers are invited to test them against their own sites while remaining attentive to the institutional and spatial specificities that may modulate how each applies. The concept of making space – as evoked by the thematic core of this inquiry and echoing Gert-Joost Peek's *Maak plaats* study models and location-synergy frameworks presented in *De mobiele stad* (van den Boomen, Venhoeven and College van Rijksadviseurs, 2012) – requires a methodological repositioning that moves beyond the conventional boundaries of urban planning. In the highly complicated areas of infrastructural margins, the act of making space requires the implementation of particular tactics that would result in what may be referred to as the creation of 'acted space'.

The first premise of this theory is that these areas cannot be considered empty spaces that would have to be populated by already existing programmatic volumes; rather, they represent a very complicated situation that needs to be enabled. This spatial project offers a number of possibilities; it facilitates new physical connections, introduces new social and ecological relationships, and provides various uses. It is a design attitude that orchestrates the spatial potential, allowing the place to reveal its own programmatic vocation over time rather than having one imposed upon it artificially.

The second strategic point concerns temporality – not as a scheduling variable but as a constitutive property of these margins. In conventional planning, time is understood as the interval between inception and completion. The research process discussed previously revealed that this approach to framing cannot be applied to the case of the reliquati stradali and other such voids because the conditions under which these spaces exist will undergo an endless process of evolution based on factors such as changing traffic needs, changes in property status, and legislation shifts, none of which can be fully anticipated in advance. In this respect, the idea behind the Dutch principle of planned transience is relevant at the level of governance, but what the studio research revealed is that this principle can be embodied in the design process. The third aspect of strategic thought, while related

to the second, is nonetheless a separate issue. It pertains specifically to the position of the designer in a situation where spatial change happens not according to linear causality, but via non-linear adaptation. It was demonstrated by comparing the two distinct forms of governmental administration of space in Holland and Italy that decisive changes in the spatial margins of infrastructures take place neither as a result of planning nor as the consequence of one authoritative design strategy, but rather by way of accumulation through experimentation and negotiation. Here, what was made clear by the research was the implication for designers: the most productive stance for them to take is not that of the creator who defines and designs form, but of the facilitator whose task it is to shape the conditions for successful negotiation. Here, the function is not assumed in advance but emerges through use, becoming an emergent property of the spatial project.

The fourth strategic point synthesizes the preceding three: indeterminacy must be treated as a spatial resource rather than a deficiency. This is perhaps the most counterintuitive claim the research supports, and it is one that the two governance contexts illuminate in different ways. In the Netherlands, indeterminacy is institutionally legible – adaptive visions and *ruimte voor ontwikkeling* create a framework within which an unresolved space can be held open without being experienced as a failure. In

Italy, by contrast, the absence of such institutional scaffolding means that indeterminacy is typically interpreted as a planning gap requiring urgent resolution, and this interpretive reflex drives the “fill and exploit” logic. What the studio research demonstrated is that design can serve as a partial surrogate for this missing institutional capacity: by producing spatial knowledge, building relational networks among actors, and generating open scenarios rather than closed solutions, the design process can render the margin’s indeterminacy legible as potential rather than as absence. Indeterminacy becomes a spatial threshold to cultivate, not a void to colonize. The margin is no longer a field of contention among competing functional powers, but a device for building unexpected urban synergies – and this, in both the Dutch and Italian contexts examined here, is the true operational meaning of the acted space.

5. Conclusions. Giving space without making form: Indeterminacy as a resource

To ‘make space’ requires the strategic disassembling of rigid programmatic assumptions. However, the ultimate operational threshold of this methodological shift is encapsulated in the corresponding concept of “giving space”. Giving space is essentially an act of voluntary withdrawal by the designer and the planner. It does not imply taking a step back from the designer’s professional responsibility, but rather redirects the focus on the conditions, synergies,

and tensions that can be designed rather than to the form itself. Giving space means resisting the disciplinary urge to produce a finite, immediately resolved architectural form. It requires acknowledging that the tangible object is not invariably the essential, or even the most efficacious, response to spatial marginality. It implies that creating spatial, ecological, and institutional conditions constitutes a definitive transformative action.

The discipline of urban planning has often been perceived as indeterminate and lacking a defined program, a structural fragility – an urban tear that must be urgently mended. The void is conventionally seen as a spatial failure, an anomaly that the city must absorb and normalize. The research presented here argues the contrary and grounds that argument in two very different institutional contexts. In the Netherlands, the *Omgevingswet* and the culture of *Omgevingsvisies* have built a governance apparatus that can hold indeterminate space open productively: adaptive visions, *ruimte voor ontwikkeling*, and mandatory anticipatory participation together create the institutional conditions within which a margin's potential can be curated rather than foreclosed. In Italy, no equivalent apparatus exists – and yet the research showed that design practice, operating through open scenarios and relational brokering among diverse actors, can partially substitute for this absent institutional flexibility.

The contribution is not symmetrical: the Dutch model offers systemic adaptability; the Italian condition demands situated, case-by-case invention. However, in both contexts, the same spatial logic applies – indeterminacy is not a weakness of the margin but a resource, and the design project's most significant act is to render it legible as such. In doing so, the spatial project allows the infrastructural margin to transition from a contested boundary of exclusion into a porous, operational threshold from which new and unforeseen forms of coexistence can emerge.

Therefore, the 'acted space' proposed in this contribution completely subverts the traditional programmatic sequence. It is not an empty container waiting to be filled with predefined functions, nor is it a blank slate waiting for a master plan. To bridge the divide between top-down infrastructure and bottom-up appropriation, various groups must consistently engage in discourse regarding this social, spatial, and temporal context. In this case, creating space without creating form means creating the interface rather than the object. Establishing the rules of engagement, enabling perceptual and physical access, creating relational networks, and guaranteeing environmental resilience are all part of it. Still, the final spatial arrangement is left to evolutionary and practical adaptations. The project serves as the catalyst, not the final dictator, of urban form.

This open-ended approach recalls Richard Sennett's reflections on the concept of the open city, where the primary objective of urban design should be "to create a sense of beginning" rather than delivering a closed, finished product (Sennett, 2007). If the modern urbanist sought to provide definitive answers to close the spatial discourse, the contemporary designer working in unprogrammed infrastructural territories must do the opposite: use the project as an instrument of inquiry that keeps spatial possibilities open. What this research adds to that general claim is a more precise articulation of how. The fundamental question shifts from "what function for this void?" to "what conditions must be built for this space to be acted upon?" – but the research shows that answering the second question requires three things the first did not: a reading of the margin's specific latent conditions, a comparative understanding of what institutional and spatial configurations have enabled analogous voids to be activated elsewhere, and a design practice oriented toward diagnostic hypotheses rather than resolved forms. Function is no longer the premise of the project but its emergent outcome – something that develops through use, negotiation, and time, and that the spatial project supports without ever finally dictating. The primary task of the urban designer, in this frame, is not to fill the void but to construct the precise conditions under which it can begin to be inhabited on its own terms.

Bibliografia

Baart, T. et al. (1996) *Snelweg*. Amsterdam: Architectura & Natura.

Bakema, J.B. (1981) *Thoughts About Architecture*. New York: St. Martin's Press.

De Boer, H. et al. (eds.) (2019) *De stad van de toekomst: tien ontwerpvisies voor vijf locaties, verbeelding voor een vierkante kilometer stad = The city of the future: ten design strategies for five locations, visualizations for a square kilometre of city*. Amsterdam: BNA Onderzoek.

van den Boomen, T., Venhoeven, T. en College van Rijksadviseurs (2012) *De mobiele stad : over de wisselwerking van stad, spoor en snelweg*. Rotterdam: Nai010 Uitgevers.

Cavallo, R. et al. (eds.) (2018) *City of the Future / Stad van de toekomst: Mobility & Public Space in the City of the Future*. Amsterdam: BNA Royal Institute of Dutch Architects.

Circular Infrastructure: the road towards a sustainable future (2022).

Fernández Per, A. and Arpa, J. (2008) *The Public Chance: New Urban Landscapes*. Vitoria-Gasteiz: A+T.

Gemeente Utrecht (2017) *Omgevingsvisie Beurskwartier - Lombokplein : naar een groter centrum*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Havik, K. (2014). *Urban Literacy: Reading and Writing Architecture*. Rotterdam: nai010 Publishers.

Jackson, J.B. (1985) *A Sense of Place, a Sense of Time*. New Haven ; London: Yale University Press.

Hinterleitner, J. and de Jonge, W. (eds.) (2022) *Transities! 129x ontwerpend onderzoek : ruimte voor verandering*. Rotterdam: Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

Jullien, F. (2007) *Il trattamento dell'efficacia. Una filosofia del fare*. Mimesis.

Sennett, R. (2007) "The Open City," in R. Burdett and D. Sudjic (eds.) *The Endless City*. London: Phaidon Press, pp. 290-297.

Solà-Morales Rubió, I. (1995) "Terrain vague," *Anyplace*. Cambridge: MIT Press, pp. 118-123.

TU Delft Mobilizers team (2025) *Mobility Futures: Four scenarios for the Dutch mobility system in 2050*. Delft.

Acknowledgements

This article is based on the author's ongoing PhD research, co-funded by the Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A. The author gratefully acknowledges the 'Architectural Design Crossovers' group at the Department of Architecture, Delft University of Technology (TU Delft), for their invaluable collaboration. Part of the methodological and design explorations discussed in this contribution were developed and tested within the framework of the MSc 2 Design Studio 'Architecture and Urban Design' during the Spring 2025 semester.

I nuovi spazi del planner.

Come le nuove sfide ambientali, sociali e tecnologiche stanno influenzando i cambiamenti della pianificazione territoriale

The Planner's New Spaces.
How new environmental, social, and technological challenges are influencing changes in the planning discipline

Vito Garramone

Università Iuav di Venezia
vgarramone@iuav.it
orcid.org/0009-0000-7024-5140

Barbara Pizzo

Dipartimento di Storia, Disegno
e restauro dell'Architettura,
Università La Sapienza di Roma
barbara.pizzo@uniroma1.it
orcid.org/0000-0002-4152-1430

Received: February 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17165
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

planning discipline
design vs planning
climate change
ecosystem approach
text mining

1. Introduzione

La disciplina urbanistica attraversa da decenni una fase di profonda trasformazione, in parte dovuta al suo carattere debordante e alla abilità (anche) meta-tecnica e discorsiva del professio-

nista che la esercita (Ferraro, 1998).

Le pressioni generate dalla crisi climatica, dalla digitalizzazione, dalla crescente complessità sociale e dall'urgenza di nuovi paradigmi di sostenibilità interrogano non solo le pratiche professionali, ma lo stesso statuto epistemologico di questo multiforme corpus disciplinare. La questione è tanto teorica quanto

In recent decades, reflections on planning have centred on the discipline's fields, methods and techniques, and teaching, particularly in relation to its many dualisms (planning-urban planning, planning-design, etc.). Recognising planning's expansive nature and the planner's meta-technical and discursive capacity to transcend the boundaries of strictly disciplinary knowledge, this paper combines a literature review with a qualitative and

quantitative exploration—including analysis of texts and textual clusters using Iramuteq—of prevailing approaches in Italian academia. The study begins with an examination of all research grants awarded in the two Scientific Disciplinary Sectors (SSD), ICAR20 Urban Planning and Techniques and ICAR21 Urban Planning, between 2023 and 2025. Reflections on the disciplinary evolution were conducted, taking into account the topics covered over the three-year period, in the SSDs, at universities, and at departments.

operativa: comprendere in quale direzione si stia evolvendo la disciplina è rilevante, in un momento in cui le istituzioni accademiche italiane (ed europee) stanno ridefinendo i propri percorsi formativi e di ricerca e a livello internazionale (a partire da istanze UE) si sta facendo sempre più ampio un dibattito sullo statuto della disciplina, accompagnato dalle ricerche della *planning education* sui “ritardi nelle offerte formative” (Schmitt e Magnusson, 2024; Johnson et al., 2025). In questo quadro, il paper muove da una domanda di ricerca specifica: quali sono gli orientamenti tematici prevalenti nella ricerca accademica italiana in ambito urbanistico-pianificatorio negli anni 2023-2025, e come questi riflettono i mutamenti della disciplina rispetto a vari

dualismi storici che l'hanno attraversata – in primis quello tra *planning* e *urban design*?

Per rispondere a questa domanda, si adotta un approccio esplorativo quali-quantitativo che combina revisione della letteratura internazionale e analisi statistica e testuale (*text mining* e *cluster analysis* tramite il software Iramuteq) degli assegni di ricerca attivi nei Settori Scientifici Disciplinari ICAR20 e ICAR21 nel triennio 2023-2025. Questa proxy contrattuale che riguarda il coinvolgimento di *early-career researchers* in attività di ricerca prevalente su progetti specifici, pur con i suoi limiti, offre una fotografia sistematica e aggiornata della ricerca accademica in atto, con il dettaglio dei Dipartimenti e degli Atenei interessati. Inoltre, la temporalità degli assegni è uno strumento utile e flessibile per esplorare i nuovi ambiti teorici e/o di azione della disciplina stessa da parte dei vari gruppi di ricerca e, nel nostro caso, per l'osservazione dinamica dei trend in atto.

Il paper è, pertanto, strutturato in quattro parti. Dopo un inquadramento teorico sul rapporto tra *planning* e *urban design* (§2), si presentano il quadro metodologico e gli strumenti utilizzati (§3), i principali risultati dell'analisi empirica condotta (§4), e infine le conclusioni con un confronto con la letteratura esistente (§5).

2. Background: planning e urban design tra continuità e rottura

Il dibattito sulla distinzione – e sulla contiguità – tra *planning* e *urban design* attraversa la storia della disciplina se non dalla sua fondazione, almeno da circa un secolo. Nella cultura anglosassone, certamente già dal secondo dopoguerra, la pratica professionale ha distinto tra il *land use planner* – orientato ai processi decisionali, alle politiche e alla *governance* territoriale – e l'*urban designer*, focalizzato sulla morfologia urbana, il progetto dello spazio e la qualità degli ambienti costruiti (Peker, 2025). Un riconoscimento formale dell'*urban design* come disciplina “autonoma” rispetto all'*urban planning* si fa risalire al 1956 (AA. VV., 2006; Mumford, 2009). Questa distinzione non è meramente tecnica. Riflette due epistemologie diverse, due modi di intendere il sapere disciplinare e il ruolo del professionista.

Planning e urban design si differenziano anzitutto per campo di azione. Il primo opera prevalentemente alla scala delle politiche e dei processi (piani strategici, *governance* multilivello, valutazioni ambientali, regolazioni d'uso del suolo), il secondo alla scala del progetto urbano e della forma dello spazio (quartieri, spazi pubblici, waterfront, etc.). Sul piano degli strumenti, il planning si avvale prevalentemente di analisi quali-quantitative, modelli previsionali, strumenti valutativi e partecipativi; l'*urban design* privilegia, invece, disegno, morfologia, tipologia e scenari visivi. Le implicazioni operative

sono altrettanto differenziate. Mentre il *planner* agisce come mediatore tra istanze pubbliche, private e comunitarie, il designer urbano è più vicino alle logiche progettuali dell'architettura, anch'essa oggi in un'ottica multi-attore.

La letteratura internazionale ha ampiamente riconosciuto come questa distinzione, lungi dall'essere netta, generi zone di ibridazione fertile.

Forester (1989) ne ha esplorato la dimensione politica; Healey (1992) e Innes (1995) la dimensione comunicativa e processuale; Fischer e Forester (1993) quella argomentativa; Secchi (1984) quella narratologica. Inoltre, dal XII Congresso della International Federation for Housing and Town Planning, tenutosi a Roma nel 1929, erano nati in Italia nel 1931 l'Istituto Nazionale di Urbanistica (non un istituto di “pianificazione”) e poco dopo la sua rivista *Urbanistica* (1932). Sempre in Italia, Astengo (1967) aveva già tentato una sintesi parlando di pianificatore urbanista e ricercatore urbanista, rispettivamente per indicare un profilo più tecnico del laureato e quello del ricercatore nella disciplina *Urbanistica* (e del planning). Negli anni Settanta, nascevano i primi quattro progetti formativi universitari (Garrazone, 2022), come esito dell'unione dell'*Urbanistica* con altre ‘materie urbanistiche’ (Astengo, 1967) nel quadro di una più ampia ‘scienza del territorio’ (AA.VV., 1970). Due di questi progetti resteranno solo sulla carta: la proposta dell'Università delle Calabrie di una “Facoltà di ingegneria del territorio”

e quella dell'Università Ca' Foscari di Venezia di una "Facoltà di economia territoriale". Una terza resterà l'estesa proposta teorica del prof. Sisi per l'istituzione di una "Facoltà di urbanistica e di pianificazione territoriale ed economica" presso l'Università di Firenze. La quarta darà luogo al primo corso di laurea in Urbanistica del prof. Astengo presso l'Università luav di Venezia (a Preganziol e poi a Venezia), che negli anni Novanta avrà due indirizzi distinti, uno di Progettazione ed uno di Politiche. In quegli stessi anni, la componente *planning* avrà molto consenso e fortuna, si pensi ad esempio alla *planning science* di Faludi e van der Valk (1994) o all'introduzione della 'planologia' di Archibugi (1992). La disciplina si stava però arricchendo di nuovi paradigmi ed ambiti: l'immigrazione (Sandercock, 2004; Attili, 2007; Briata, 2014; Marconi e Marzadro, 2015; Ostanel e Cancellieri, 2015), i servizi di prossimità (Moreno et al., 2021); la salute pubblica (in primis la pandemia: Grant, 2020; Pasqui, 2022), l'approccio ecosistemico, il *climate change* e la perdita della biodiversità (Campbell, 2006; Geneletti, 2008; Davoudi, 2013; Musco et al., 2016; Edwards e Pettersen, 2023; Garramone et al., 2025a; Johnson et al., 2025), *soluzioni nature-based* (Eränta et al., 2026), economia circolare (Dalla Fontana e Musco, 2017; Bolger e Doyon, 2019), transizione ambientale e tecnologica (Schmitt e Magnusson, 2024), *smart specialization* (Faludi, 2013; Herrschel, 2013; Garramone, 2024) e sperimentazioni di modelli di AI per il *planning* (Zhu et al., 2024;

Garramone et al., 2025b; Zheng et al., 2025; Zhu et al., 2025).

Parallelamente alla disciplina si andavano disegnando, almeno in Italia, alcune specifiche professionalità. Negli anni Settanta le figure del progettista urbanista, per il disegno e l'organizzazione spaziale (un *urban designer*?); del gestore, per l'operatività dei processi di organizzazione del territorio; e dell'analista, per analizzare "gli effetti reali ex ante, oltreché ex-post" (AA.VV. 1972; Marin, 2012). Nel nuovo Millennio il Politecnico di Milano proponeva un planner focalizzato al Policy Design, alla tradizione europea e al dialogo con agenzie di sviluppo, società immobiliari, soggetti del terzo settore (Pasqui, 2009); lo luav di Venezia, un planner attento ai cambiamenti climatici (Patassini, 2008); l'Università La Sapienza di Roma, un *project manager* esperto di analisi di scenari, valutazione e strumenti di finanziamento per i vari progetti urbani e territoriali (Karrer et al., 2009); l'Università di Palermo, un *planner* partecipativo (Leone, 2009); il Politecnico di Torino, un tecnico del territorio e del paesaggio (Saccomani, 2011); etc. Ogni scuola tentava di costruire un proprio profilo di professionista dialogando tanto con la disciplina e le scuole di Urbanistica (Erba, 1995) quanto con la storia dei propri dipartimenti.

3. Metodi usati

Data la grande varietà e dinamicità disciplinare, è stata condotta un'analisi esplorativa degli ambiti e temi da essa trattati attraverso la *proxy*

della forma contrattuale dell'assegno di ricerca, lo stadio di *early-career research*. L'analisi empirica ha utilizzato come fonte gli *open data* del portale Cineca-MUR (<https://cercauniversita.mur.gov.it>), relativi ai due SSD del Settore concorsuale 08/F1: ICAR20 Tecnica e pianificazione urbanistica e ICAR21 Urbanistica (ora rinominati CEAR 12A e 12B). La scelta degli assegni di ricerca come proxy è motivata dal fatto che questa forma contrattuale rappresenta l'intera popolazione dei ricercatori 'in formazione' attivi in un dato periodo, è temporanea e flessibile, ed è particolarmente sensibile agli orientamenti disciplinari emergenti.

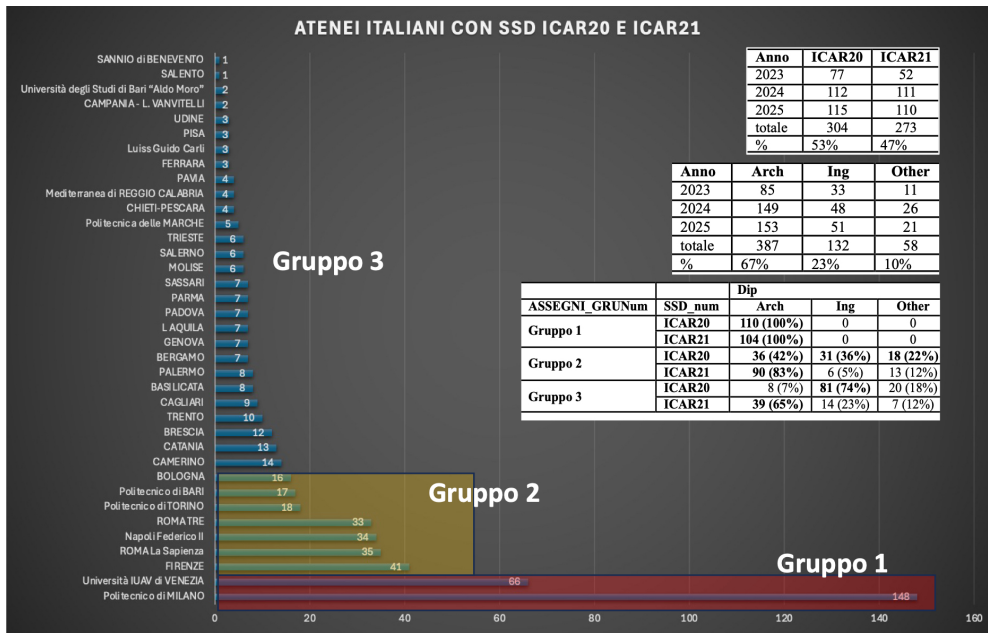
Il dataset usato ha considerato tutti i 577 assegni di ricerca attivi nel triennio 2023-2025, descritti attraverso le variabili *Anno*, *SSD*, *Ateneo*, *Dipartimento*, *Titolo dell'assegno*. Su questo corpus sono state condotte due famiglie di analisi: 1) una Analisi descrittiva, per conoscere la distribuzione degli assegni per SSD, anno, ateneo, tipo di dipartimento (Architettura, Ingegneria, Altro) e Gruppo tematico, cioè i tre cluster teorici di atenei costruiti ad hoc in base alla frequenza, alle caratteristiche distributive e alla storia della disciplina Urbanistica; ed 2) una Analisi testuale tramite Iramuteq, il software open source fondato sulle teorie della semantica distribuzionale e sul modello di Benzecri-Reinert, applicato per: (a) analisi delle frequenze delle Forme Attive testuali; (b) analisi delle Specificità (test χ^2); (c) Analisi delle Corrispondenze; (d) Cluster Analysis su classificazione discorsiva di Reinert.

Le specifiche domande di ricerca cui l'analisi risponde sono: (1) qual è la distribuzione tematica della ricerca nei due SSD? (2) come si articola il dualismo *planning-design* nella ricerca accademica attuale? (3) vi sono (ancora) differenze significative tra Gruppi, Scuole, Dipartimenti e anni?

4. Risultati

Dall'analisi descrittiva dei dati relativi agli assegni nel triennio 2023-25 emerge una distribuzione (quasi) equilibrata solo dal punto di vista degli SSD (53% degli assegni in ICAR20 vs 47% ICAR21). Vi è, però, una netta polarizzazione verso i Dipartimenti di Architettura (67%), seguiti da quelli di Ingegneria (20%) e dagli altri (13%), con un trend costante nel triennio.

Considerando, invece, una distribuzione per frequenza ed evoluzione delle scuole di Urbanistica (Erba, 1995) negli atenei italiani (37 atenei interessati) sono stati costruiti tre Cluster teorici di atenei (Gruppi in Figura 1): il Gruppo 1 (Politecnico di Milano e Luav di Venezia, 214 casi), composto dalle prime scuole e caratterizzato da equidistribuzione tra i due SSD, forte concentrazione nei Dipartimenti di Architettura e orientato su questioni di pianificazione spaziale, ambientale, sociale e politiche correlate ai territori e alla transizione digitale; il Gruppo 2 (sette atenei: Firenze, Sapienza, Federico II, Roma Tre, Torino, Bari, Bologna; 194 casi), con una caratterizzazione degli SSD differenziata per tipo di dipartimento ma prevalentemente concentrato su



Distribuzione degli assegni di ricerca per numerosità rispetto ad atenei, SSD, Anni, Dipartimenti e Gruppi di analisi.

Fonte: dati Cineca.

Fig. 1.

tematiche urbano-metropolitane, a forte enfasi sociale, storico-culturale, di benessere/salute e di *governance* sia per lo studio dei quartieri che per la definizione degli interventi di rigenerazione/partecipazione; il Gruppo 3 (28 atenei, 169 casi), caratterizzato da scuole tendenzialmente più recenti, assegni ICAR20 polarizzati nei Dipartimenti di Ingegneria (81%) e assegni ICAR21 nei Dipartimenti di Architettura (65%), in generale orientato da un planning territoriale ed ambientale, con approccio (dei servizi) *ecosystem and nature-based*, attento alla biodiversità, al climate change (soprattutto nel mediterraneo) e ad aspetti metodologici.

I dualismi connessi ai termini e ai *cluster* delle tematiche sono stati analizzati sul *corpus* composto dal *Titolo dell'assegno*, che constava di 9.722 *token* (occorrenze totali di parola),

1.437 *type* (forme grafiche distinte) e 442 *hapax* (*token* che occorrono una sola volta nel *corpus*), con una media di 17 parole per caso (assegno), ossia testi molto brevi, 'sporchi' ma metodologicamente vicini all'accettabilità, sia per il buon equilibrio varietà-ripetizione sia per la stabilità nelle analisi di frequenza e Specificità.

Dall'analisi emerge che il dualismo *pianificazione-progettazione* mostra una svolta nel 2023: il termine *pianificazione* nel triennio, supera stabilmente il 25% delle occorrenze relative, mentre *progettazione* decresce dal 13% al 6%.

Il dualismo *pianificazione-urbanistica* conferma la prevalenza del primo termine (93 casi, 16%) rispetto al secondo (4%). Sul piano scalare, la dimensione territoriale cala dal 26% del 2023 al 17% nel 2025, suggerendo un possibile spostamento verso un *planning* strategico, sociale

o 'senza riferimento alla scala'. Fatta eccezione per il connotato urbano (comune ad entrambi gli SSD), l'analisi delle specificità rispetto ai Top Ten Topics, rivela che i termini caratterizzanti gli assegni ICAR20 sono *pianificazione* (59), *città* (43), *territoriale* (38), *processo*, *valutazione*, *politico*, *sviluppo*, *rigenerazione*, *climatico*. In ICAR21 troviamo, invece, le parole *progetto* (46), *territorio* (43), *pianificazione* (34), *città*, *territoriale*, *area*, *rigenerazione*, *transizione*, *paesaggio*, che seppur confermino una tendenza verso l'*urban design*, mostrano una convergenza verso dimensioni di *planning* e di scala sovra-urbana.

La *cluster analysis* ha identificato, però, due particolari aggregazioni: il Cluster_1 (78 testi, 14,6%), più piccolo e caratterizzato da un forte orientamento internazionale, esplorativo e teorico-metodologico (termini chiave: *urban*, *planning*, *development*, *biodiversity*, *ecosystem*, *strategies*) che interessa un sottogruppo trasversale ai Gruppi (teorici) 2 e 3, molto eterogeneo e diverso rispetto all'intero *corpus*; e il Cluster_2 (85,4%), caratterizzato dal *mainstream* disciplinare, con orientamento più operativo-progettuale e nel solco del dualismo tradizionale. Questa suddivisione è confermata anche dall'analisi delle Similitudini, che mostra per il Cluster_1, un grafo con tre nodi tematici (*urban*, *planning* e *ecosystem*), con il *planning* nel ruolo di *bridging*, diversamente dal grafo del Cluster_2, più urbano-centrico.

Dal punto di vista della evoluzione temporale, nel biennio 2024-25, l'attenzione è maggiormente

spostata sulla dimensione innovativo-analitica della pianificazione (non della progettazione), che caratterizza le diverse fasi dei processi di pianificazione a tutti i livelli (strategia, analisi, scenari, modelli, valutazione, *policy*, *governance*, gestione, promozione, interventi, co-pianificazione, etc.) e alle varie scale (territoriale, locale, di comunità, etc.), con una caratterizzazione più innovativa (digitale), rispettosa dell'ambiente (attenta alla *biodiversity*, al *climate change* e alla resilienza, ad approcci *green* ed *ecosystem-based*, etc.). Lo conferma anche l'analisi fattoriale. Anche a livello di dipartimento, le differenze sono evidenti, con i Dipartimenti di Architettura in una posizione più generalista ed attenta a dimensioni strategiche e progettuali; quelli di Ingegneria, più focalizzati su approcci sistematico-valutativi; gli altri tipi di dipartimento più orientati alla co-progettazione e co-pianificazione a tutte le scale, con enfasi su aspetti politico-sociali, culturali e naturali (Fig. 2).

Una *cluster analysis* condotta sui *subset* afferenti agli atenei che avevano già sviluppato specifici curricula formativi per futuri professionisti mostra, poi, sia conferme dei *trend* di inizio millennio (il *planner* attento ai processi partecipativi di Leone 2009, presso l'Università di Palermo e il *tecnico del territorio e del paesaggio* di Saccomani 2011, presso il Politecnico di Torino) che nuove evoluzioni (il *planner* focalizzato al *Policy Design*, alla tradizione europea e al dialogo con le varie agenzie ed istituzione immobiliari di Pasqui 2009, al Politecnico di Milano, con

un'apertura anche verso le politiche di inclusività, *publicness* e accessibilità; il *planner* attento al *climate change* di Patassini 2008, presso l'Università Iuav di Venezia, affiancato da un *planner* dello spazio costiero e marittimo; e il *project manager* di Karrer et al. 2009 all'Università di Roma La Sapienza, affiancato da una figura di *urbanista* attento alle periferie e al loro *empowerment*).

5. Conclusioni 'aperte'

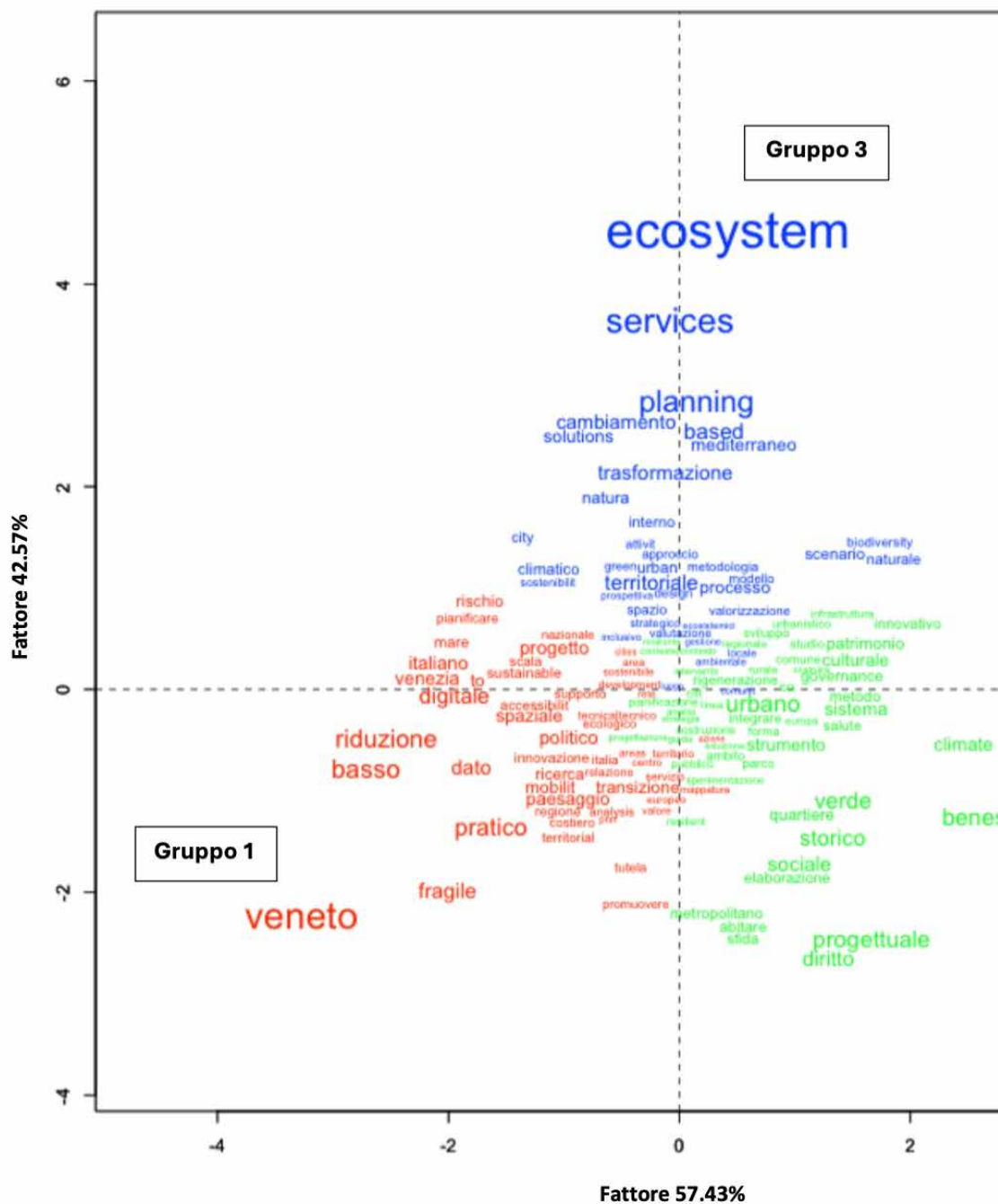
I risultati dell'analisi degli assegni di ricerca 2023-2025 consentono di trarre alcune conclusioni sulla direzione che sta prendendo la disciplina italiana dell'Urbanistica sempre più 'debordante' e tendenzialmente in dialogo con la letteratura di *planning* internazionale.

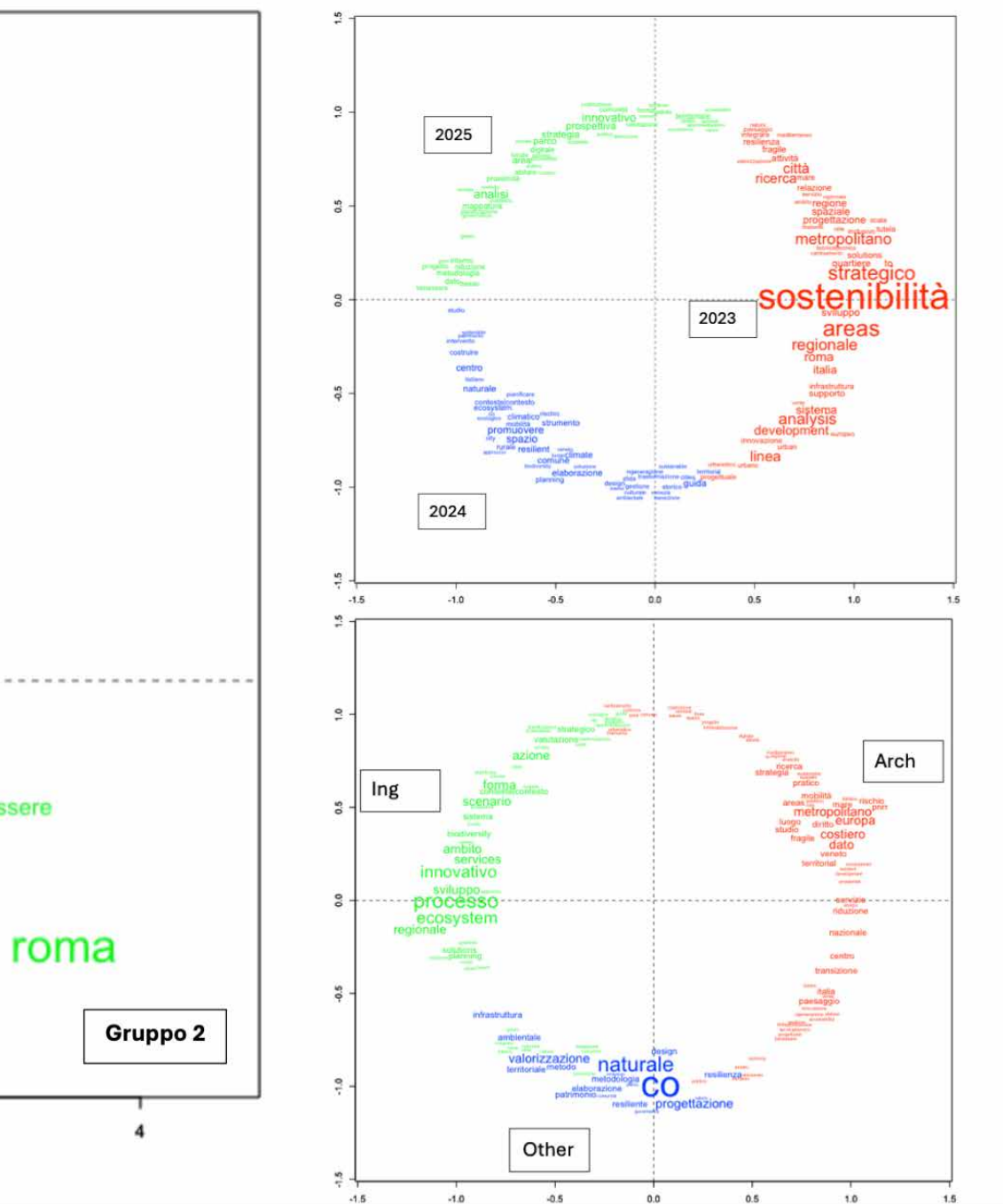
In primo luogo, si conferma una prevalenza della dimensione pianificatoria sul 'progetto urbano'. Il termine *pianificazione* domina nettamente su *progettazione* e *urbanistica*, in linea con il più ampio spostamento disciplinare verso approcci processuali, comunicativi e strategici già segnalato dalla letteratura internazionale (Healey, 1992; Forester, 1989; Innes, 1995; Schmitt e Magnusson, 2024). Ciò non significa la scomparsa dell'*urban design*. Peker (2025) ha recentemente ribadito l'importanza di mantenere viva questa dimensione nella formazione del *planner*, e i dati mostrano che essa continua a caratterizzare una certa quota degli assegni ICAR21, soprattutto nei Dipartimenti di Architettura. Vanno, comunque, effettuate analisi più approfondite riguardo

ai significati del termine *progettazione*, spesso caratterizzato da grande 'eterogeneità' semantica e concettuale e da una certa convergenza verso ambiti non solo urbani. Pertanto, risolvere molte delle questioni aperte con un generico richiamo ad un comune "orientamento progettuale" non sembra particolarmente utile e riduce la complessità delle questioni.

In secondo luogo, la pressione delle sfide ambientali è la principale forza di trasformazione. L'approccio ecosistemico, il *climate change* e le soluzioni *nature-based* permeano trasversalmente sia il Cluster 1 (più teorico, dinamico e internazionale) sia il Cluster 2 (più operativo e *mainstream*). Questo dato è coerente con quanto rilevato da Johnson et al. (2025) per le scuole di *planning* europee e la letteratura relativa alla pianificazione spaziale e strategica (Davoudi, 2013; Garramone et al., 2025a; Eräranta et al., 2026).

In terzo luogo, si confermano le tre distinte traiettorie disciplinari legate alle scuole di *planning*: un filone metropolitano-strategico (Gruppo 1), uno urbano-sociale con enfasi sulla *governance* e la rigenerazione (Gruppo 2), uno internazionale a matrice ecosistemica (Gruppo 3). Una differenziazione che ancora una volta conferma la difficoltà nel riconoscere un profilo unico di *Urbanista* e una sola e univoca definizione di *Urbanistica*.





Specificità degli assegni di ricerca, rispetto ai tre Gruppi, agli Anni e ai Dipartimenti, tramite Iramuteq.

Fonte: dati Cineca.

Fig. 2.

Note

¹ Università degli studi della Basilicata, Università di Cagliari, Università di Brescia, Università della Campania Vanvitelli, Università di Trento, Università Politecnica delle Marche, Università di Sassari, Università di Genova, Università di Parma, Università dell'Aquila, Università di Catania, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Università di Salerno, Università di Udine, Università del Molise, Università del Salento, Università di Padova, Università di Pavia, Università di Bergamo, Università di Ferrara, Università Luiss Guido Carli, Università di Camerino, Università di Palermo, Università di Trieste, Università Chieti-Pescara, Università di Pisa, Università del Sannio di Benevento, Università Mediterranea di Reggio Calabria.

Bibliografia

- AA.VV. (1970), *Attivazione del Corso di Laurea in Urbanistica (DPR 14 10 1970)*, Consiglio di Facoltà, luav, Venezia
- AA.VV. (1972), *Corso di laurea in Urbanistica. Obiettivi ed organizzazione del Corso di laurea in Urbanistica, Doc. n. 1 bis - 1972, a.a. 1971-1972*, luav, Venezia, dattiloscritto
- AA.VV. (2006), *The Origins and Evolution of 'Urban Design', 1956-2006*, Harvard Design Magazine, vol. 24, Cambridge, MA
- Astengo G. (1967), *Programma per la riforma a tempi brevi dell'insegnamento delle materie urbanistiche*, giugno-luglio, luav, Venezia
- Attili G. (2007), *Rappresentare la città dei migranti: storie di vita e pianificazione urbana*, Jaca Book, Milano
- Bolger K., Doyon A. (2019), *Circular cities: exploring local government strategies to facilitate a circular economy*, European planning studies, vol. 27, n. 11, pp. 2184-2205
- Briata P. (2014), *Spazio urbano e immigrazione in Italia: esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, Franco Angeli, Milano
- Campbell H. (2006), *Is the issue of climate change too big for spatial planning?*, Planning Theory & Practice, vol. 7, n. 2, pp. 201-230
- Davidoff P. (1965), *Advocacy and pluralism in planning*, Journal of the American Institute of planners, vol. 31, n. 4, pp. 331-338
- Davoudi S. (2013), *Climate change and the role of spatial planning in England*, in: J. Knieling, W.L. Filho (eds), *Climate Change Governance*, Springer, Berlin, pp. 153-171
- Eräranta S., Czarnecka A., Piotrkowska M., Hytönen J. (2026), *Integrating more-than-human approaches in urban planning pedagogy: A case study from Europe*, Environmental Science & Policy, vol. 176, 104321
- Erba V. (1995), *L'insegnamento dell'urbanistica in Italia*, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, vol. 2, pp. 119-126
- Faludi A. (2013), *Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review*, Environment and Planning A: Economy and Space, vol. 45, n. 6, pp. 1302-1317
- Ferraro G. (1998), *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India, 1914-1924*, Jaca Book, Milano
- Fischer F., Forester J. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London
- Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley
- Marin A. (2012), *L'insegnamento dell'urbanistica*, in: De Luca G., Sbeti F. (eds), *Le eredità di Giovanni Astengo*, INU edizioni, Roma, pp. 17-20
- Mumford E. (2009), *The emergence of urban design in the breakup of CIAM*, in: A. Krieger, W.S. Saunders (eds), *Urban Design*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 15-37
- Frank A.I., da Rosa Pires A. (2021), *Teaching Urban and Regional Planning: Innovative Pedagogies in Practice*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Garramone V. (2022), *Cosa si insegna o si potrebbe a breve insegnare in ambito urbanistico. Una ipotesi di ricerca knowledge-driven*, *Urbanistica Informazioni*, vol. 306 s.i., pp. 709-12

- Garramone V. (2024), *La smartness e i territori. Come il sistema dell'innovazione e le tecnologie stanno impattando sul planning, sulla governance territoriale e sulle politiche di sviluppo locale*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, vol. 140, pp. 175-251
- Garramone V., Dall'Omo C., Negretto V., Musco F. (2025a), *Climate Change driving Planning Changes: evolving paradigms of the current planning discipline in Europe*, in: De Luca G., Pisano C. (eds.), *Selected Articles from the International Conference on Designing in Disorder. Urbanpromo 2024. Advances in 21st Century Human Settlements*. Springer, Singapore, pp. 17-28
- Garramone V., Natta H., Valese M. (2025b), *Publicness e IA generativa nel planning. Idee di spazio pubblico nei piani di coordinamento regionale*, in: Atti della XIV Giornata Internazionale di studi INU-14th International INU Study Day "Transizioni mirate/transizioni deviate In progress/turned transitions", INU Edizioni, Roma
- Geneletti D. (2008), *Incorporating biodiversity assets in spatial planning: Methodological proposal and development of a planning support system*, *Landscape and urban planning*, vol. 84, nn. 3-4, pp. 252-265
- Grant J. L. (2020), *Pandemic challenges to planning prescriptions: How Covid-19 is changing the ways we think about planning*, *Planning Theory & Practice*, vol. 21, n. 5, pp. 659-667
- Healey P. (1992), *Planning through debate: The communicative turn in planning theory*, *Town planning review*, vol. 63, n. 2, p. 143
- Herrschel T. (2013), *Competitiveness and Sustainability: Can 'Smart City Regionalism' Square the Circle?*, *Urban Studies*, vol. 11, pp. 2332-48
- Innes J.E. (1995), *Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice*, *Journal of planning education and research*, vol. 14, n. 3, pp. 183-189
- Johnson A., Hurlimann A., Preston-Jones E., et al. (2025), *Are spatial planning schools across Europe teaching climate change? A survey of curricula in planning education*, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 0
- Karrer F., Monardo B., Santangelo S. (2009), *Cosa resta del profilo del Project Manager? L'esperienza del CdL e CdLS interfaccoltà PGTA e PIVAT della "Sapienza" di Roma*, «Urbanistica Informazioni», n. 226, pp. 83-85
- Leone N.G. (2009), *Il corso di laurea in PTUA di Palermo*, «Urbanistica Informazioni», n. 227-228, pp. 86-87
- Lindblom C., Cohen D. (1979), *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven
- Marconi, G., Marzadro, M. (2015), *L'abitare urbano al plurale: immigrazione e questione casa*, Archivio di studi urbani e regionali, vol. 114, n. 3, pp. 5-25
- Moreno C., Allam Z., Chabaud D., Gall C., Pratlong F. (2021), *Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities*, *Smart Cities*, vol. 4, pp. 93-111
- Musco F., Appiotti F., Bianchi I., Dalla Fontana M., Gissi E., Lucertini G., Magni F., Maragno D. (2016), *Planning and climate change: concepts, approaches, and design*, in: F. Musco (ed.), *Counteracting Urban Heat Island Effects in a Global Climate Change Scenario*, Springer, Berlin, pp. 37-46
- Musco F. (2016), *Counteracting Urban Heat Island Effects in a Global Climate Change Scenario*, Springer, Berlin
- Ostanel E., Cancellieri A. (2015), *Diritto all'abitare e immigrazione: territori, geografie e attori*, Archivio di studi urbani e regionali, vol. 114, n. 3, pp. 141-159
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano

- Pasqui G. (2022), *Coping with the pandemic in Fragile Cities*, Springer, Berlin-Milan
- Pasqui G. (2009), *Nuove lauree magistrali in pianificazione urbanistica. L'offerta del Politecnico di Milano*, «Urbanistica Informazioni», n. 225, pp. 67-68
- Patassini D. (2008), *Nuove lauree magistrali. L'offerta di Venezia*, «Urbanistica Informazioni», n. 217, p. 87
- Peker E. (2025), *Framing the values of teaching urban design in planning education*, plaNext – Next Generation Planning, vol. 15, pp. 137-146
- Saccomani S. (2011), *La formazione universitaria del "tecnico del territorio" a Torino*, «Urbanistica Informazioni», n. 236, pp. 70-71
- Sandercock L. (2004), *Verso cosmopolis. Città multiculturali e pianificazione urbana*, Edizioni Dedalo, Bari
- Schmitt P., Magnusson D. (2024), *Educating planning professionals to promote the transformation towards carbon-free cities and regions: A survey of planning schools in Europe*, Planning Practice & Research, vol. 39, n. 4, pp. 703-720
- Schön D. (1983), *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York
- Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino
- Zheng Y., Xu F., Lin Y., Santi P., Ratti C., Wang Q.R., Li Y. (2025), *Urban planning in the era of large language models*, Nature Computational Science, vol. 5, n. 9, pp. 727-736
- Zhu H., Su J., Chen M., Wang W., Deng Y., Chen G., Zhang W. (2025), *PlanGPT-VL: Enhancing Urban Planning with Domain-Specific Vision-Language Models*, arXiv preprint arXiv:2505.14481
- Zhu H., Zhang W., Huang N., Li B., Niu L., Fan Z., Lun T., Tao Y., Su J., Gong Z., Fang C., Liu X. (2024), *PlanGPT: Enhancing urban planning with tailored language model and efficient retrieval*, arXiv preprint arXiv:2402.19273

La mediazione progettuale tra confini invalicabili ed esplorazione

Paolo Galuzzi

Uno dei nodi irrisolti dell'urbanistica contemporanea è la cronica difficoltà di trasmissione tra la visione strategica e la sua attuazione operativa. In questo scollamento si annida il rischio dell'inefficacia. Il progetto deve riappropriarsi del suo ruolo di spazio di mediazione, agendo come il ponte necessario tra l'astrazione del piano e la concretezza del fare. Per dare spazio in modo responsabile, è prioritario definire dei confini invalicabili: limiti certi legati alla sicurezza sismica, alla protezione ambientale e alla tutela dei valori identitari che non possono essere oggetto di negoziazione. Una volta stabiliti questi "punti fermi" non trattabili, tutto il resto dello spazio urbano deve essere restituito all'esplorazione progettuale.

La democrazia urbana non si esercita attraverso la predeterminazione ossessiva di ogni dettaglio, ma nella capacità di selezionare e promuovere le pratiche che dimostrano di saper produrre valore collettivo. Il piano deve dunque configurarsi come un dispositivo abilitante, capace di definire con chiarezza "chi può fare cosa" all'interno di un sistema di regole trasparenti. Solo attraverso questa distinzione tra ciò che è inviolabile e ciò che è esplorabile, l'urbanistica può tornare a essere una disciplina capace di governare l'innovazione senza soffocarla, rendendo ogni trasformazione verificabile e socialmente utile.

Dal principio di conformità al principio di coerenza: un'opportunità per nuove pratiche e progettualità?

From the principle of conformity to the principle of coherence: an opportunity for new practices and planning approaches?

Pierpaolo Cicconi

Università di Camerino
pierpaolo.cicconi@unicam.it
orcid.org/0009-0003-2609-4324

Camilla Torselletti

Regione Marche - Settore
Urbanistica, Paesaggio ed
Edilizia Residenziale Pubblica
camilla.torselletti@regione.marche.it
orcid.org/0009-0008-2523-8847

Elio Trusiani

Dipartimento di Pianificazione,
Design, Tecnologia dell'Architettura,
Sapienza Università di Roma
elio.trusiani@uniroma1.it
orcid.org/0000-0002-9650-6940

Received: 3 July 2025 / Accepted: 16
October 2025 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-16590

keywords

marche regional law no. 19 of
30 november 2023, principle
of coherence
co-planning
interinstitutional evaluation
urban planning

This paper examines the shift from the principle of conformity to the principle of coherence in spatial planning governance, interpreting this transition as an opportunity to foster new forms of planning practice and as an expression of a renewed meaning of urban action. In this perspective, coherence is not conceived as a mere formal compatibility, but as a substantive criterion capable of linking objectives, strategies, and planning tools, thereby guiding decision-making and planning actions. The study

1. Introduzione

Negli ultimi anni il modello tradizionale di governo del territorio ha mostrato evidenti limiti di fronte alla crescente complessità ambientale, sociale ed economica, rivelando non solo un'esigenza di aggiornamento tecnico, ma una

più profonda inadeguatezza strutturale. In questo contesto, il dibattito scientifico ha rilanciato la necessità di un ripensamento strategico e integrato della pianificazione. Si colloca in tale prospettiva la proposta di riforma nazionale elaborata dall'INU nel 2024 che, pur in assenza di un'iniziativa organica da parte del legislatore statale, costituisce oggi un rilevante riferimento culturale e ordinamentale per le autonomie regionali.

explores the theoretical foundations of the coherence principle and analyzes its implementation within Marche Regional Law No. 19 of 30 November 2023, with particular attention to the method of Co-planning and interinstitutional evaluation (CeVI). Furthermore, the paper highlights the relevance of experimenting with the coherence principle during the transitional phase, two years after the entry into force of Marche Regional Law No. 19/2023.

È in questo contesto che si inserisce la Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 “*Norme della pianificazione per il governo del territorio*”, la quale, nel riformare il sistema regionale di governo del territorio, si ispira in modo esplicito alla proposta di riforma nazionale promossa dall'INU. Se quest'ultima prefigura una nuova legge urbanistica statale strutturata come legge di principi, la L.R. 19/2023 ne rappresenta una significativa traduzione in ambito regionale. La norma marchigiana si configura infatti come una legge costruita per obiettivi, strategie e indirizzi esplicitamente dichiarati, delineando un orizzonte valoriale e operativo entro cui collocare l'azione pianificatoria. In tal senso, essa individua uno spazio di autonomia strategica attraverso cui la Regione definisce il proprio quadro di riferimento, assumendo una funzione che,

in un assetto ordinamentale pienamente compiuto, dovrebbe essere esercitata dal legislatore statale al fine di garantire un sistema condiviso di obiettivi comuni, pur nel rispetto delle specificità territoriali.

In un sistema così organizzato per obiettivi e strategie, tanto nella sua concezione nazionale quanto nella sua declinazione regionale, diviene centrale il ricorso al principio di coerenza intesa quale “relazione di funzionalità, efficienza, efficacia, compatibilità, linearità e non contraddittorietà” (Gruppo di lavoro INU, 2024, p. 154), configurandosi come la logica indispensabile in grado di tenere insieme i livelli di pianificazione, gli strumenti e le progettualità.

Il presente contributo si propone pertanto di riflettere sul principio di coerenza anche quale possibile dispositivo capace di aprire nuove opportunità progettuali, analizzandone l'impianto teorico, le modalità di traduzione nella L.R. 19/2023, prima legge regionale a dichiararne esplicitamente l'assunzione quale paradigma ordinatore, e offrendo alcune prime considerazioni sulla sua applicazione a due anni dall'entrata in vigore, con particolare riferimento al periodo transitorio quale banco di prova per valutare l'effettiva incidenza nel sistema di governo del territorio.

2. Il principio di coerenza: verso un nuovo paradigma del governo del territorio

La necessità di superare il modello urbanistico tradizionale non può più essere attribuita a una

semplice esigenza di aggiornamento normativo; essa rappresenta una possibile risposta al palese esaurimento di un sistema di pianificazione che, fermo a logiche conformativo-prescrittive, ha smarrito la capacità di incidere sulla realtà e sulle istanze del presente.

Il dibattito scientifico più recente, e in particolare la comunità dell'INU, riflette sul nuovo agire urbanistico e sull'utilità del piano, sempre più inteso come "una struttura resiliente, capace di evolversi nel tempo e di affrontare differenti gradi di complessità territoriale" (Giaimo, 2025a, p. 6).

Pur trovando un ancoraggio formale nella recente proposta di riforma nazionale INU e in esperienze regionali come la L.R. 19/2023 della Regione Marche, il principio di coerenza, se assunto in modo sostanziale e non solo retorico-formale, pone una sfida culturale nel delineare gli scenari futuri della pianificazione, sia sul piano amministrativo sia su quello professionale e accademico (Galuzzi, 2023).

È in questa transizione verso una coerenza intesa come orientamento strategico, e non come sterile corrispondenza normativa, che la pianificazione può ritrovare la propria legittimazione e una reale utilità.

Nel definire un quadro di coerenza, ovvero l'orizzonte al quale l'azione deve riferirsi, la pianificazione deve innanzitutto interrogarsi sulla propria utilità futura. Tale utilità deve oggi misurarsi nella capacità della disciplina di proiettarsi verso un futuro nel quale gli interessi pubblici sono più

articolati e diversificati rispetto al passato, "determinati dall'acuirsi e dall'intrecciarsi della crisi ambientale e delle disuguaglianze sociali: la vivibilità della città, la salute, la qualità della vita, l'accesso ai servizi, il diritto alla città oggi sono condizionati da fattori che non sono più soltanto le reti per la mobilità o una sufficiente dotazione di servizi, ma anche il clima, la salubrità, l'inclusione, la giustizia spaziale, la sicurezza" (Calace, 2025, p. 11).

A questi fattori si aggiungono la contrazione demografica, l'esaurimento del ciclo delle nuove espansioni e l'instabilità geopolitica, che compongono un quadro di incertezza tale da rendere velleitaria ogni pretesa di politica previsionistica tradizionale. In un contesto così imprevedibile e frammentato, il principio di coerenza emerge come logica in grado di costruire un nuovo quadro di riferimento nel fissare obiettivi e strategie solidi. Tra questi, ad esempio, l'adattamento climatico attraverso la rigenerazione urbana, che diviene così il principale campo di azione del piano urbanistico (Stanghellini, 2025).

È proprio l'aumento della complessità e il progressivo indebolimento degli strumenti tradizionali di governo del territorio a rendere evidente la necessità di un principio in grado di guidare l'azione pubblica oltre la mera regolazione procedurale. Assunto in senso sostanziale, il principio di coerenza deve dunque essere inteso come il collante attraverso cui tornare a una pianificazione urbanistica consapevole della città come sistema complesso, superando una condizione

segnata dall'“incapacità di restituire unitarietà alle azioni pubbliche impattanti sui suoli e sui territori” (Tumminelli, 2025, p. 95).

Tale incapacità si traduce in una rinuncia al disegno complessivo della città, che trova una manifestazione concreta nella crescente centralità del singolo progetto, valutato caso per caso, all'interno di un quadro nel quale le politiche di semplificazione e deregolamentazione hanno progressivamente spostato “l'attenzione dal disegno complessivo della città alla sommatoria di interventi puntuali” (Talia, 2025, p. 6). Questa stessa logica si riflette sul piano ordinamentale, laddove prevale “un ordinamento che ha abbandonato le velleità di adottare una Legge statale a contenuto generale e che preferisce costantemente piccoli interventi normativi settoriali” (Tumminelli, 2025, p. 96), rafforzando una frammentazione che indebolisce ulteriormente la capacità della pianificazione di assumere un ruolo strategico.

In questo contesto, il rischio è quello di “scambiare la complessità di città e territorio per un problema burocratico” (Giaimo, 2025b, p. 3), riducendo la pianificazione a un esercizio adattivo e reattivo, privo di responsabilità progettuale. È proprio a fronte di questa deriva che emerge l'ambivalenza del principio di coerenza: pur essendo uno strumento utile a evitare il ricorso continuo a varianti urbanistiche, può perdere ogni efficacia se non è sostenuto da una solida cornice pianificatoria. La coerenza, infatti, non sostituisce il piano ma lo presuppone, e può operare come

dispositivo generativo solo se iscritta entro un quadro esplicito di obiettivi e strategie condivise. Non è dunque casuale che essa trovi un primo fondamento nella proposta di riforma nazionale promossa dall'INU e successivamente recepita in esperienze regionali come la L.R. 19/2023 della Regione Marche, poiché richiede una cornice di riferimento definita a livello centrale, concepita come “una legge di principi capace di fissare non solo indirizzi generali ma anche condizioni di implementazione” (Giaimo, 2025b, p. 4). Una legge statale di questo tipo deve infatti garantire “l'espressione di veri e propri giudizi di valore tramite una evidente volontà di orientare tutte le altre disposizioni normative che da essa dipendono” (Stella Richter, 2018, p. 51), costituendo il riferimento entro cui il principio di coerenza può essere effettivamente praticato come criterio ordinatore dell'azione urbanistica.

3. L'applicazione del principio di coerenza nella Legge Regionale Marche n.19/2023

La Legge Regionale Marche n. 19/2023 assume il principio di coerenza come logica centrale nella ridefinizione del funzionamento complessivo del sistema di governo del territorio, configurandosi come elemento di raccordo tra i diversi strumenti e criterio ordinatore dell'azione pianificatoria nel suo complesso. Attraverso un assetto volto a una pianificazione per obiettivi piuttosto che a mera conformità, l'applicazione del principio di coerenza si articola secondo due ambiti principali, che concorrono a superare

il tradizionale modello gerarchico-verticale dei piani “a cascata”.

Una prima funzione riguarda il rapporto tra gli strumenti sovracomunali di pianificazione. In tale ambito, la legge regionale abbandona la struttura della conformità gerarchica, secondo cui ogni piano è chiamato a recepire e andare “in adeguamento” alle previsioni del livello sovraordinato, per promuovere un modello fondato sulla costruzione di un quadro di riferimento condiviso. In questo scenario, “è decisiva la prospettiva del principio di coerenza estrinseca tra i diversi livelli di pianificazione, in forza del quale lo strumento di livello locale può contestualizzare e meglio definire le soluzioni congrue sull’effettivo perseguimento dell’obiettivo prefigurato dal piano sovralocale” (Boscolo, 2023, p. 10). La coerenza diviene così criterio di raccordo tra piani, basato sulla compatibilità degli obiettivi e degli indirizzi strategici, piuttosto che sulla riproduzione puntuale delle singole previsioni. Proprio in quest’ottica, la L.R. 19/2023 ridisegnando l’architettura degli strumenti di pianificazione, introduce un sistema nel quale i piani sovracomunali sono costruiti in coerenza tra loro. Tale assetto è ulteriormente sostenuto dal ricorso sistematico alla conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale (CeVI) quale sede di costruzione condivisa delle scelte pianificatorie, ispirata ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra enti.

Una seconda e altrettanto rilevante applicazione del principio di coerenza si sviluppa all’interno

della pianificazione comunale, nel rapporto tra la componente strutturale e la componente operativa del Piano Urbanistico Generale. In questo ambito, la coerenza incide direttamente sulle modalità di attuazione del piano, aprendo a nuove progettualità in grado di perseguire gli obiettivi e le strategie individuati.

La L.R. 19/2023 distingue infatti una componente strutturale, volta a definire obiettivi, vocazioni, indirizzi e direttive del piano, priva di attribuzione di diritti edificatori, e una componente operativa, destinata a tradurre tali indirizzi attraverso strumenti attuativi, quali accordi di programma e piani urbanistici esecutivi.

Il principio di coerenza opera qui come criterio sostanziale di valutazione delle scelte attuative, consentendo di superare il ricorso sistematico a varianti urbanistiche. Le trasformazioni possono infatti essere valutate nella misura in cui risultino coerenti con il quadro strategico delineato dalla componente strutturale del PUG. In questo senso, la coerenza intrinseca tra le due componenti del piano è in grado di garantire una maggiore flessibilità operativa e il “superamento dell’esigenza di continue varianti nel passaggio dal livello prefigurativo a quello operativo-progettuale del piano, anche in questo caso nel perseguimento degli obiettivi pianificatori intransigibili” (Boscolo, 2023, p. 10).

Il principio di coerenza si configura, pertanto, come un dispositivo capace di indirizzare la disciplina urbanistica verso un modello più adattivo e strategico, nel quale la stabilità degli

obiettivi, in questo caso sanciti dalla stessa L.R. 19/2023, con particolare riferimento al contrasto al consumo di suolo e alla rigenerazione urbana, convive con la flessibilità delle soluzioni, rafforzando il ruolo del piano quale riferimento dinamico delle azioni progettuali.

4. Il principio di coerenza nello strumento della conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale (CeVI)

Nell'ambito della L.R. 19/2023 della Regione Marche, il principio di coerenza trova una specifica declinazione operativa nella conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale (CeVI)¹, quale spazio di concertazione tra le amministrazioni competenti in materia di pianificazione territoriale, urbanistica e tutela del paesaggio. Il metodo della copianificazione e il principio di leale collaborazione si attuano “in una nuova prospettiva collaborativa, dinamica e ciclica dove lo spazio della Conferenza [...] diviene terreno di confronto e di affinamento condiviso delle strategie e delle istanze di pianificazione, all'insegna di un mutuo feed-back, superando la logica del controllo gerarchico di conformità” (Gruppo di lavoro INU, 2024, p. 151). La legge affida al periodo transitorio² la funzione di governare il passaggio verso l'assetto ordinario del nuovo sistema di pianificazione territoriale regionale: si configura come una norma “molto articolata e concepita, in primo luogo, per essere proattiva per l'attuazione della Lr n. 19/2023 (art. 33), [...] in secondo luogo, per

andare 'a regime' con una sostenibile e realistica gradualità” (Barbieri, 2025, p. 114). In tale contesto, la convocazione della conferenza di CeVI è prevista per le varianti³ agli strumenti urbanistici vigenti che incidono in modo significativo sulle tematiche del governo del territorio, assumendo il ruolo di laboratorio metodologico nel quale sperimentare modalità di coordinamento destinate a divenire strutturali nel periodo ordinario. Nel biennio 2024-2025 si è registrato un progressivo incremento delle varianti ai PRG vigenti sottoposte ed esaminate in sede di CeVI. Tale andamento dovrà essere rivalutato a fronte delle modifiche⁴ normative che hanno esteso i termini per approvare le proposte tecniche preliminari solo in caso di varianti puntuali e non generali, ampliando l'orizzonte temporale entro cui valutare, nell'ambito delle norme transitorie, l'effettiva incidenza del metodo della copianificazione sulla governance territoriale regionale. Un primo bilancio può essere effettuato nel medio periodo, idoneo comunque a cogliere non soltanto il dato quantitativo delle proposte esaminate, ma anche la qualità degli esiti conseguiti. L'esperienza applicativa ha evidenziato come il confronto contestuale in sede interistituzionale abbia contribuito a ridurre la frammentazione decisionale, consentendo anche lo svolgimento integrato di endoprocedimenti.

Sono emersi aspetti procedurali legati alla necessità di un tempestivo coordinamento inter-settoriale, fondato su modalità strutturate di coinvolgimento e consultazione tra i diversi ambiti.

Tale aspetto rappresenta un presupposto essenziale per l'effettiva attuazione della copianificazione, intesa anche come processo interno capace di operare in una dimensione sia multiscalare che multidisciplinare. In questa prospettiva si promuove una valutazione organica e integrata che, già nella fase transitoria, consenta di strutturare un modello basato sul confronto istituzionale e tecnico-specialistico, orientato alla definizione di assetti pianificatori coerenti e interconnessi.

Tale contesto implica un investimento in termini di risorse umane e strumentali a supporto delle competenze tecniche e giuridiche degli enti, nonché il consolidamento di strumenti di data governance e un presidio costante delle piattaforme digitali di condivisione delle informazioni (Gaiamo, 2025b).

Nel periodo transitorio la conferenza ha svolto una funzione prevalentemente orientata ad esaminare la compatibilità delle proposte di variante con i principi e gli obiettivi introdotti dalla disciplina regionale, tra cui il contenimento del consumo di suolo, da cui ne consegue l'accertamento⁵ dell'effettiva necessità di ulteriori espansioni di aree edificabili in zona agricola, rispetto all'edificazione delle aree esistenti.

In prospettiva ordinaria, la copianificazione è destinata, invece, ad esercitare pienamente la propria funzione strategica attraverso valutazioni ex ante, sin dalle fasi iniziali del processo di formazione degli strumenti di pianificazione. La CeVI si configura, dunque, non come mero

aspetto procedurale, ma metodo per approvare "piani fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, pluri-istituzionale e multilivello della pianificazione nel governo del territorio" (Gruppo di lavoro INU, 2024, p. 153).

Il principio di coerenza non si esaurisce pertanto in un controllo formale di compatibilità con la legge, ma consente di delineare "uno spazio valutativo che si rapporta al risultato e non alla rigidità della conformità alla norma e al suo prescrittivo disegno cartografico, operando invece nel divenire del progetto, con i necessari adattamenti, ma coerentemente con le finalità, gli obiettivi ed esiti generali che si vogliono conseguire" (Barbieri, 2025, p. 113).

Il passaggio dalla fase transitoria a quella ordinaria segna così l'evoluzione della conferenza di CeVI da strumento di allineamento delle proposte tecniche di variante a dispositivo dinamico e flessibile, per definire modelli di piano adattabili ai differenti contesti locali (Gruppo di lavoro INU, 2024).

5. Conclusioni

L'esperienza applicativa della L.R. 19/2023 della Regione Marche evidenzia come il principio di coerenza possa assumere una concreta valenza operativa attraverso il metodo della copianificazione, incidendo in maniera sostanziale sulle modalità di costruzione e valutazione delle scelte pianificatorie. A fronte di un modello conformativo tradizionale segnato da frammentazione decisionale e progressivo indebolimento

del disegno unitario della città, il processo avviato dalla Regione Marche si pone quale tentativo organico di riallineare strumenti, livelli di governo e obiettivi strategici entro un assetto condiviso e multilivello.

Il periodo transitorio non si configura come un momento di passaggio finalizzato ad un mero adeguamento tecnico-normativo, ma come ambito di sperimentazione delle modalità organizzative e di coordinamento indispensabili per garantire la piena operatività nel periodo ordinario del metodo della copianificazione.

La contestualità del confronto nell'ambito della conferenza di CeVI consente l'integrazione in un'unica sede dei profili urbanistici, ambientali e paesaggistici, attraverso un approccio unitario e strutturato, anche di natura intersettoriale, orientato alla definizione della qualità progettuale.

L'efficacia del modello è comunque strettamente connessa alla capacità delle amministrazioni di operare in forma integrata, affinché la CeVI si consolidi quale strumento di semplificazione. Costituiscono presupposti imprescindibili il coordinamento tempestivo tra strutture, l'investimento in termini di formazione e potenziamento delle competenze tecniche e operative, nonché l'efficienza dei sistemi strumentali di condivisione documentale.

In prospettiva ordinaria, un processo valutativo ex ante permetterà di delineare assetti pianificatori coerenti e flessibili, idonei a ridurre il ricorso alle varianti e a guidare lo sviluppo territoriale entro un quadro strategico riconoscibile.

La sfida che emerge non si esaurisce, pertanto, nella dimensione normativa, ma investe anche l'aspetto culturale e istituzionale: si tratta di trasformare la coerenza da principio enunciato a parametro stabile per il governo del territorio, conferendo alla pianificazione una funzione strutturale e regolativa, ma anche dinamica in un contesto segnato da crescente complessità, in grado di fare spazio a strumenti e approcci innovativi e dare spazio a nuove progettualità.

Note

¹ Art. 4, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

² Art. 33, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

³ Comma 15, art. 33, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

⁴ Comma 1, Art. 8 (Modifica alla L.r. 19/2023), Legge Regionale Marche 30 dicembre 2025, n. 25

⁵ Comma 13, articolo 33, Legge Regionale Marche 30 novembre 2023, n. 19 "Norme della pianificazione per il governo del territorio"

Bibliografia

Barbieri C.A. (2025), *La nuova Legge urbanistica delle Marche, il suo profilo di riforma e la proposta lnu di Legge di principi del governo del territorio*, «Urbanistica Informazioni», no. 320, pp. 111-115.

Boscolo E. (2023), *Principi e finalità dell'urbanistica contemporanea nel progetto dell'lnu in coerenza con il quadro costituzionale*, «Urbanistica Informazioni», no. 312, pp. 9-10.

Calace F. (2025), *C'è una bella differenza. Sulle utilità dell'agire urbanistico*, «Urbanistica Informazioni», no. 320, pp. 11-14.

Galuzzi P. (2023), *Piani alla prova di coerenza*, «Urbanistica», n. 167, pp. 4-7.

Gaiamo C. (2025a), *Chi ha paura dell'agire urbanistico con il piano?*, «Urbanistica Informazioni», no. 320, pp. 5-6.

Gaiamo C. (2025b), *Tempo di bilanci: quali prospettive per il governo del territorio?*, «Urbanistica Informazioni», no. 324, pp. 3-4.

Gruppo di lavoro lnu (2024), *Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione*, «Urbanistica Informazioni», no. 313, pp. 148-156.

Stanghellini S. (2025), *Tra critica e proposta: l'utilità del piano per una rigenerazione equa e sostenibile*, «Urbanistica Informazioni», no. 320 s.i., p. 7.

Stella Richter P. (2018), *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.

Talia M. (2025), *Il governo del territorio e le armi spuntate della semplificazione*, «Urbanistica Informazioni», no. 324, pp. 5-7.

Tumminelli D. (2025), *È possibile disciplinare gli strumenti operativi e sviluppare una programmazione territoriale senza chiari principi giuridici per il governo del territorio?*, «Urbanistica Informazioni», no. 319, pp. 95-99.

Disegnare il piano utile, costruire la città pubblica.

Ricostruzione storico-grafica della rappresentazione dello spazio pubblico in piani urbanistici emblematici

Designing the useful plan,
shaping the framework
of public spaces.
A historical and graphic
reconstruction of the
representation of public space in
emblematic urban plans.

Laura Di Fiandra

Dipartimento Pianificazione,
Design e Tecnologia
dell'Architettura, Sapienza
Università di Roma
laura.difiandra@uniroma1.it
orcid.org/0009-0002-1728-8875

Marika Fior

Dipartimento Pianificazione,
Design e Tecnologia
dell'Architettura, Sapienza
Università di Roma
marika.fior@uniroma1.it
orcid.org/0000-0003-4290-9573

Paolo Galuzzi

Dipartimento Pianificazione,
Design e Tecnologia
dell'Architettura, Sapienza
Università di Roma
paolo.galuzzi@uniroma1.it
orcid.org/0000-0001-8631-6863

Received: February 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17161
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban plan
urban design
public space
urban planning history
strategic planning

1. Il piano utile per la città contemporanea

“È ancora utile ragionare in termini di piano? E se il piano serve ancora, di che tipo di piano si deve trattare?” Nel 2011 Oliva riaffermava l'utilità del piano urbanistico come strumento di governo del territorio, a condizione che non fosse

concepito come mero dispositivo regolativo dell'uso del suolo, ma come quadro di riferimento capace di valutare la sostenibilità complessiva – ambientale, sociale, economica e culturale – delle trasformazioni urbane. Il Piano Regolatore Generale (PRG), definito dalla L. 1150/1942, nasceva per governare una fase espansiva della città, con presupposti diversi da quelli attuali.

Contemporary urban planning debate questions the effectiveness of land-use governance tools in the face of a multifaceted urban crisis. Within this scenario, the construction of public space emerges as a paradigmatic theme, having undergone profoundly divergent approaches over time. This paper proposes an analytical reading of the graphic outputs of five landmark plans, representative of key urban planning seasons. By investigating the design of

public spaces and facilities, the study aims to decode the guiding principles of each historical phase, reflecting on the plan's capacity to effectively steer urban development. From this perspective, the paper reaffirms the necessity of strong public leadership in urban planning, understood as an essential guarantee for protecting the "city for people". The urban plan is therefore called to evolve, integrating strategic actions and regulatory mechanisms within a framework of coherence that re-legitimises its role in guiding urban transformations.

Le successive sperimentazioni non hanno risolto le criticità emerse, dovute principalmente al suo carattere prescrittivo e conformativo, ma hanno condotto ad una pervasiva frammentazione normativa. Ma cosa si intende per "piano utile"? Nel 1997 Crocioni individuava come utile il piano fondato su obiettivi praticabili alle condizioni date, capace di integrare risorse pubbliche e private in modo equilibrato. Tale impostazione richiama il nodo della dimensione temporale per cui modelli prefigurativi e rigidi hanno spesso imprigionato il piano nel presente, se non nel passato, compromettendone la capacità di orientare il futuro delle città (Galuzzi et al., 2010).

Il dibattito attuale¹ si interroga ancora su quale sia il fine e il destinatario di un "piano utile", ma soprattutto su quale sia la forma che uno strumento efficace per il governo del territorio dovrebbe avere.

A tal proposito, nel 2023 l'INU ha proposto una Legge di principi che introduce il Piano Urbanistico Generale (PUG), strumento unico nel quale sono distinte tre funzioni: strutturale-strategica (definisce gli obiettivi e organizza i sistemi urbani), regolativa (disciplina conservazione e riqualificazione della città esistente) e operativa (opzionale, si attiva in coerenza con le strategie e con le risorse disponibili).

Tra le finalità del PUG emerge il tema della "qualità urbana", intesa come garanzia di accessibilità e adeguatezza degli spazi e delle attrezzature pubbliche. Come osserva Bonfantini (2024), i piani attuali "della rigenerazione" operano in un contesto nuovo e si concentrano sugli spazi aperti e di prossimità, sul welfare urbano e sulla re-infrastrutturazione. La costruzione della città pubblica diventa allora centrale per un piano realmente utile: una costruzione che non si limita alla struttura morfologica, ma interpreta luoghi sociali e comunitari, intrecciati a ecologia, storia e cultura.

2. Alla ricerca di spazio pubblico

Le città, fin dalle origini, si sono strutturate attorno agli spazi pubblici: acropoli e agorà, foro, mercato, piazza. Indipendentemente da forma e funzione, è lo spazio condiviso, aperto all'incontro e allo scambio, ad aver reso possibile la nascita della società urbana. Oggi riemerge con forza il bisogno di spazi comuni capaci di ricostruire legami sociali e relazioni con la natura,

in una prospettiva di convivenza e responsabilità (Heidegger, 2018).

La rigenerazione urbana intercetta questa domanda attraverso la riattivazione di spazi dotati di identità riconoscibile, che possano qualificarsi come “luoghi” e non come semplici aree funzionali (Jacobs, 2009).

Lo spazio pubblico così concepito diventa il supporto materiale di esigenze immateriali: memoria, cultura, diritto alla città (Lefebvre, 2014; Barbera, 2023). Per rispondere a tali istanze, deve anche garantire prestazioni morfologiche adeguate, configurandosi come spazio dell’abitare quotidiano, della sosta e della condivisione (Granata, 2025), aperto a usi liberi e spontanei. La “teoria del disordine” di Sennett (Sennett, 1970; Sendra, Sennett, 2022) evidenzia come i processi di rigenerazione orientati a ristabilire un ordine formale rischino di produrre ambienti eccessivamente controllati. Al contrario, la previsione di margini di flessibilità consente di stimolare interazioni sociali, favorire tolleranza e sviluppare atteggiamenti antifrangili (Taleb, 2013; Blečić, Cecchini, 2016), rendendo lo spazio pubblico più resiliente alle incertezze del futuro. In Italia, la Carta dello Spazio Pubblico (Biennale di Roma, 2013) lo definisce come luogo di proprietà o uso pubblico, accessibile a tutti, riconoscendone il ruolo di “bandiera della civiltà urbana” e ne sottolinea la rilevanza per il benessere individuale e collettivo, in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio (2000). Tuttavia, la città contemporanea presenta condizioni

di insostenibilità che ne minacciano creazione e fruizione: riduzione delle risorse economiche da investire, design omologanti, pressioni speculative, indebolimento della regia pubblica, mercificazione dei beni comuni e perdita di coesione sociale. A ciò si aggiunge la crescente incidenza di spazi virtuali, che contribuisce allo svuotamento delle piazze e alimenta percezioni di insicurezza e degrado. La Carta propone di contrastare tali tendenze rafforzando il legame identitario con i luoghi e promuovendo processi di cura condivisa attraverso il coinvolgimento attivo della cittadinanza. Ulteriore criticità è rappresentata dal ricorso alla cosiddetta weak planning, che tende a sostituire strategie pubbliche forti con interventi temporanei e informali (Fior, 2026), perdendo di vista la complessità delle dinamiche urbane, ma soprattutto l’obiettivo di orientarle e governarle. Al contrario, una lettura sistemica degli spazi pubblici come rete infrastrutturale può restituire alla città pubblica il ruolo di struttura primaria di riferimento per l’assetto territoriale e per le politiche di rigenerazione sociale ed economica (Ricci, 2018). In questa direzione, una rilettura critica degli standard urbanistici (ai sensi del DM 1444/1968) invita a superarli come meri parametri quantitativi, per considerarli dispositivi capaci di incidere sulla forma urbana e di orientare processi di trasformazione volti a ridurre disuguaglianze e rispondere alle nuove domande sociali (Gaiamo, 2020).

3. Leggere il disegno del piano: un metodo d'indagine

I piani urbanistici hanno storicamente ricoperto un ruolo determinante nel costruire e consolidare l'identità e l'immagine delle città (Oliva, 2002), confermando che esiste una "forza nelle cose disegnate" anche quando i piani non vengono ufficialmente approvati (Barbieri, 2022). Attraverso la definizione dei tessuti, delle infrastrutture e dei servizi, gli strumenti di pianificazione hanno lasciato tracce sul territorio che consentono oggi di individuare le intenzionalità politiche e disciplinari che le hanno prodotte (Oliva, 2011). La storia della pianificazione coincide, di fatto, con la storia dei piani stessi: dispositivi che nel tempo hanno adottato linguaggi, codici e composizioni grafiche eterogenee. Come suggerito da Gabellini (1996), esiste un legame inscindibile tra gli obiettivi dichiarati nel piano e il modo in cui lo spazio viene articolato. Poiché l'urbanistica si occupa specificamente della "collocazione degli oggetti nello spazio" (Gabellini, 2010), essa è legata a doppio filo al linguaggio visivo. La visualizzazione rappresenta la connessione concreta tra il pensiero progettuale e le forme fisiche, rendendo la cartografia il mezzo privilegiato di comunicazione e interpretazione della realtà urbana (Lucchesi, 2023). Riconoscere le mappe come "rappresentazioni interpretate" implica ammettere la presenza di un autore, di un punto di vista e di un destinatario (Cerri, 2023). Queste rappresentazioni sono costantemente influenzate da fattori esogeni,

quali l'economia e la politica, e fattori endogeni legati alle tecniche e alle idee progettuali dominanti. La differenza estetica e funzionale tra i disegni delle varie epoche urbanistiche è dunque il riflesso di una diversa concezione della società e dello spazio.

Se la rappresentazione nel piano urbanistico non è un semplice esercizio grafico, ma l'atto fondativo che trasforma una visione teorica in una realtà fisica e sociale (l'idea di città per il futuro), allora essa diventa un aspetto non secondario per governare la progettazione dello spazio pubblico.

Il presente contributo mira a ricostruire lo sviluppo storico-teorico della disciplina urbanistica a partire dall'analisi degli elaborati grafici di piani emblematici. Obiettivo del contributo è dimostrare il valore sematico e utilitaristico della rappresentazione nel processo di costruzione del piano e leggere i caratteri propri dei diversi linguaggi utilizzati come mezzo per trasmettere visioni politiche, economiche e disciplinari, orientando le trasformazioni urbane. L'approccio metodologico proposto, che lega l'oggetto cartografico al suo contesto storico, è qui focalizzato sulla lettura dello spazio pubblico e al suo significato, ma può essere replicato per indagare anche altri telai strutturali e il ruolo che essi assumono nel progetto di piano (sistemi ambientale, infrastrutturale, storico).

Al fine di una ricostruzione significativa, sono state individuate quattro stagioni dell'urbanistica caratterizzate da approcci, questioni e linguaggi riconoscibili.

Per ognuna è stato scelto un piano particolarmente noto, atto a dimostrare il rapporto univoco che in ogni periodo si instaura tra idee e tecniche urbanistiche, modello teorico e pratico di costruzione dello spazio pubblico e disegni prodotti.

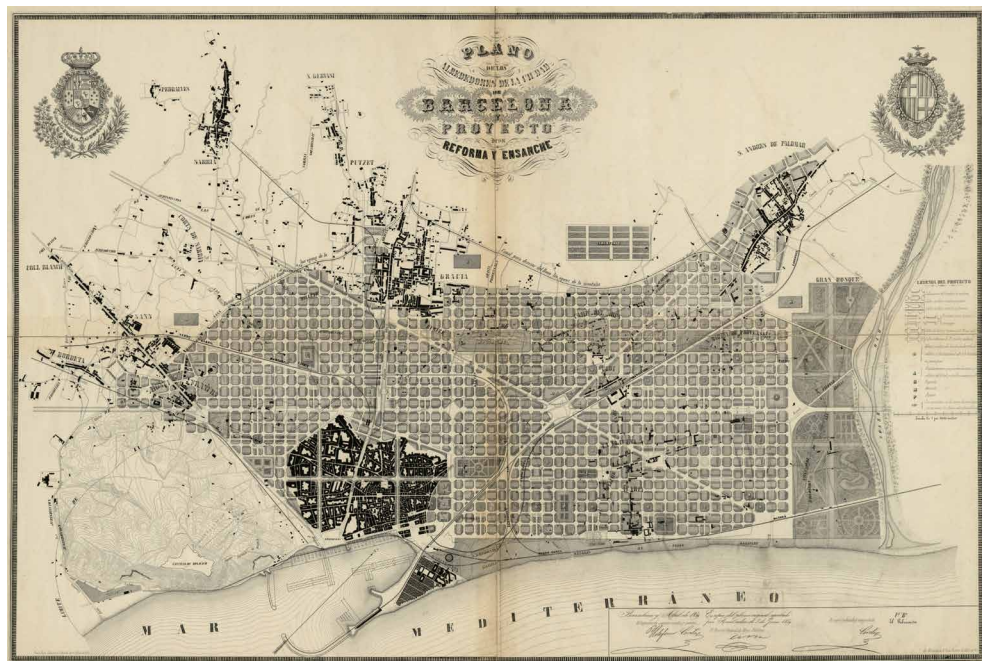
Il primo caso selezionato è il piano di Barcellona del 1859 (Fig. 1), quale riferimento in Europa per la costruzione di una città d'espansione, guidato da principi di efficienza e igiene; il secondo caso, il piano generale di Amsterdam (Fig. 2) (1929-1935), è uno dei simboli più iconici di un nuovo approccio alla città, nato dalle idee funzionaliste del Movimento Moderno, e riferimento per i successivi PRG redatti ai sensi della 1150/42. Seguono due casi, il piano di Jesi del 1987 (Fig. 3) e il piano di Reggio Emilia del 1994-1999 (Fig. 4), che rappresentano approcci molto diversi in risposta alla crisi del PRG che caratterizza i "piani della trasformazione", dagli anni Ottanta ai primi Duemila. Infine, il recente PUG di Bologna del 2021-2024 (Fig. 5), primo e più compiuto esempio di piano di "ultima generazione", basato sugli obiettivi di sostenibilità e rigenerazione, e che punta a integrare, distinguendole, la visione strategica e la disciplina regolativa.

I casi studio individuati traducono le idee di ogni fase storica attraverso un proprio codice linguistico accompagnando la costruzione della città pubblica da elemento puntuale (lo standard) a rete essenziale/strutturale per la città contemporanea.

4. Leggere il disegno del piano:

la costruzione dello spazio pubblico

L'origine dei piani urbanistici moderni si colloca a metà del XIX secolo, quando la trasformazione urbana cessa di essere un evento eccezionale per trasformarsi in attività amministrativa ordinaria e regolamentata (Gabellini, 1996). In Europa, la città industriale impose un drastico adeguamento alle nuove esigenze igienico-sanitarie e di crescita demografica (Zanon, 2008). L'esempio di Barcellona è, in questo senso, paradigmatico. Nel 1850 la città era un nucleo fortificato con una densità abitativa insostenibile il che portò all'affidamento del piano di espansione a Ildefonso Cerdà. Il piano del 1859 si fonda su un modello a scacchiera volto a perseguire equità fondiaria ed efficienza. La lettura della tavola di piano, elaborato unico e univoco, permette di individuare chiaramente quale sia il principio ordinatore dello sviluppo complessivo della città: la maglia stradale. La strada non è solo un asse di scorrimento, ma un elemento che genera valore e qualità urbana (Di Benedetto, 1977); l'introduzione dello smusso degli angoli degli isolati e l'organizzazione di ampi boulevard contribuiscono a creare uno spazio pubblico diffuso, permettendo al contempo di aumentare esponenzialmente il valore dei suoli privati. Lo spazio pubblico nasce quindi dal desiderio di garantire il decoro e l'igiene e riordinare la città per facilitarne lo sviluppo economico (soprattutto in termini di rendita urbana).



Il piano Cerdà. Barcellona, 1859.

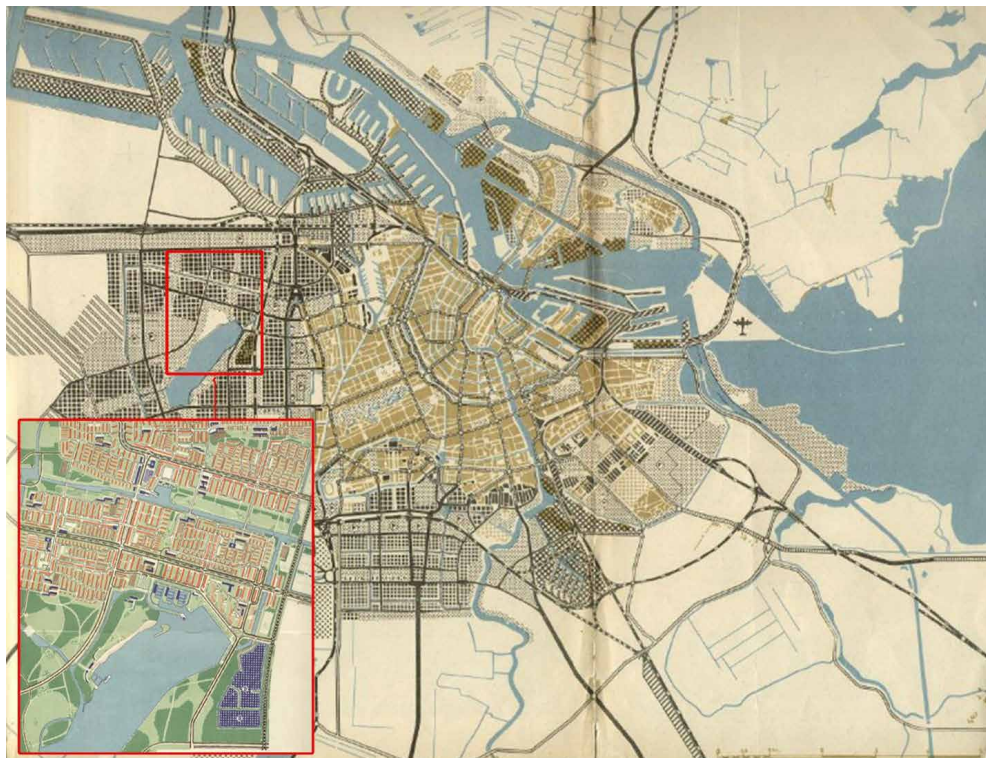
Fonte: Cecchini (2014), Principali fasi della trasformazione urbana.

Fig. 1

Il piano pone inoltre una notevole attenzione ai servizi (immediatamente distinguibili nel disegno per un diverso colore e la presenza di un simbolo posto sull'isolato) con una distribuzione capillare di attrezzature e spazi aperti (scuole, chiese, mercati, ospedali, giardini). Il disegno di Cerdà è allo stesso tempo prefigurazione e regola: il linguaggio iconico (Gabellini, 1996) restituisce l'immagine della città futura con la stessa nitidezza della città esistente (Corboz, 1985), predisponendo in un'unica tavola norma e strategia. Disegnando una struttura pubblica forte, la forma urbana di Cerdà, pur modificandosi nel tempo, ha saputo adattarsi ai tempi con flessibilità, senza mai perdere l'impianto originale.

A partire dal primo dopoguerra, il paradigma urbanistico subisce un mutamento radicale. La percezione della città come luogo caotico spinge i

progettisti del IV CIAM (1933) a ricercare nuove regole di razionalità. La Carta d'Atene (Le Corbusier, 1957), documento-manifesto dell'urbanistica moderna, pone al centro l'uomo e i suoi bisogni primari, declinati nelle funzioni dell'abitare, lavorare, ricrearsi e circolare. Il modello di riferimento diviene il Piano di espansione di Amsterdam (Astengo, 1949), dove la forma urbana è subordinata alla destinazione d'uso di ogni ambito. Il piano, riassunto in un'unica tavola funzionale per l'intero territorio, è infatti concepito come strumento generale di distribuzione delle nuove aree di espansione e rimanda ogni dettaglio esecutivo a successivi piani particolareggiati (Casciato, 1998). Dal punto di vista della rappresentazione, questa stagione segna il passaggio dalla verosimiglianza all'astrazione: la mappa si trasforma in un mosaico di retini e colori



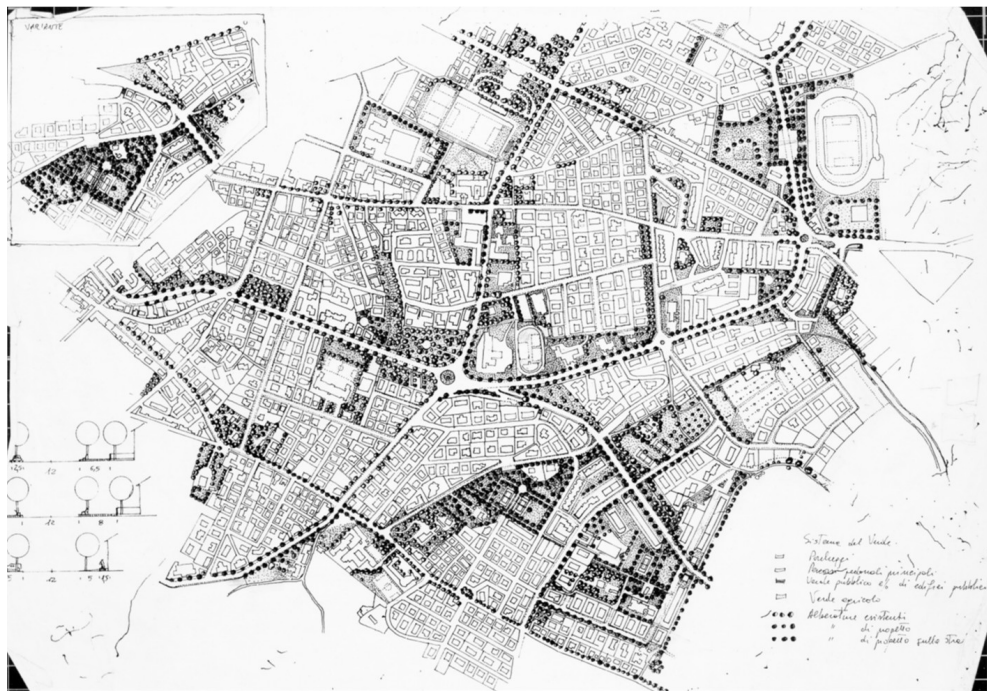
**Il piano generale di Amsterdam, 1929-1935.
In basso a sinistra: Piano particolareggiato
di Slootermeer, 1951.
Fonte: Astengo (1949), La lezione urbanistica di
Amsterdam, Urbanistica n. 1, Roma, INU Edizioni**

Fig. 2.

convenzionali² il cui unico obiettivo è assegnare a ogni funzione e a ogni individuo il “giusto posto” (Le Corbusier, 1957). Lo spazio pubblico è riassorbito nelle “zone verdi” (generalmente distinte dalle zone residenziali e industriali) e diviene semplicemente un’estensione utilitaristica dell’abitazione, “cellula vitale del tessuto urbano”. Anche nei successivi strumenti esecutivi, come osservabile nel piano particolareggiato di Slootermeer, gli spazi aperti sono pensati come residuali, “vuoti” necessari a frantumare la densità

edilizia (Di Biagi, 1998) ma non adatti a costruire uno spazio di qualità: “gli architetti costruiscono case [...] non costruiscono lo spazio pubblico. Poggiano gli edifici nello spazio assoluto della tabula rasa: ma quando arrivano gli abitanti tutto cambia” (Huet, 1998).

In Italia, l’inefficacia del PRG diviene evidente dagli anni Settanta. La rigidità dello zoning si dimostra inadatta a gestire la fase di trasformazione urbana; facendo emergere un radicale allontanamento del piano dalla realtà, imputato da molti



B. Secchi, piano generale di Jesi - Il progetto di suolo, 1987.

Fonte: Gabellini (2017), Jesi inaugura l'urbanistica di Bernardo Secchi, Roma, Officina Edizioni
Fig. 3.

anche all'astrattezza dei codici grafici convenzionali (Huet, 1984; De Carlo, 2008).

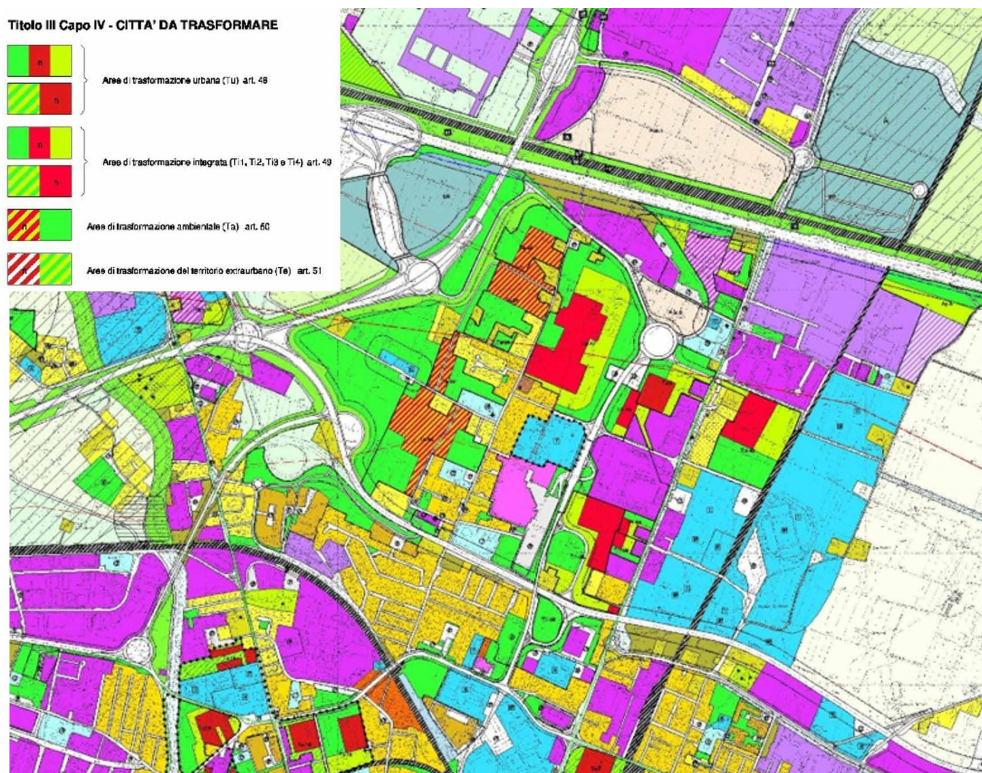
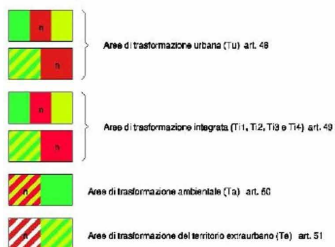
La crisi del piano ha portato, negli anni Ottanta, a interpretazioni e risposte molto diverse.

Secchi propone "itinerari non tradizionali" (1989): nel PRG di Jesi, punto di svolta metodologico per la disciplina urbanistica italiana (Gabellini, 2005), promuove il superamento dello zoning attraverso il "progetto di suolo", dove la scala urbana si riavvicina all'architettura. Nei numerosi elaborati che compongono il piano, la città pubblica

diviene una minuziosa rappresentazione di "parti di città" dove strade, alberature e attrezzature sono dettagliate in scala 1:5.000, anche attraverso schizzi e sezioni stradali. Il piano recupera un linguaggio iconico integrato da "schemi direttori", essenziali nei segni, creando un nuovo codice espressivo misto.

Lo spazio pubblico a Jesi coincide con l'essenza stessa del piano: un disegno a terra che organizza la città esistente non per funzioni, ma per frammenti di suolo densi di significato morfologico.

Titolo III Capo IV - CITTÀ DA TRASFORMARE



G. Campos Venuti, PRG di Reggio Emilia, Sintesi delle previsioni di piano, 1999.

Fonte: Comune di Reggio Emilia

Fig. 4

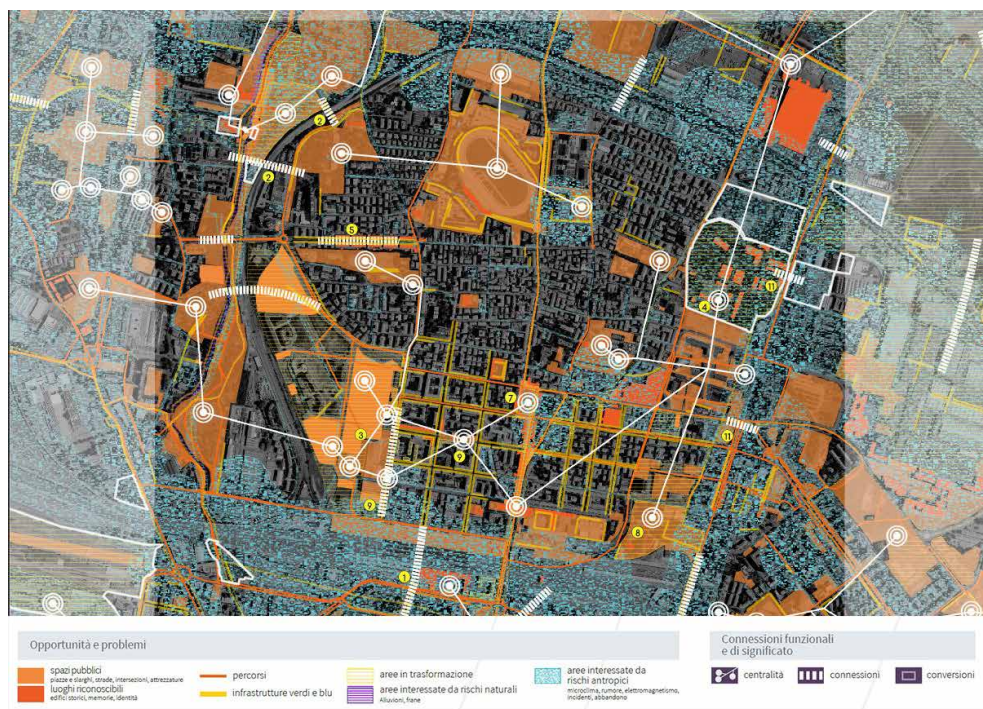
Campos Venuti, col Piano di Reggio Emilia, offre una risposta differente, di matrice riformista ed ecologica (Campos Venuti, 1991).

Se Jesi puntava sulla forma del suolo, Reggio Emilia pone al centro la creazione di una rete ecologica interconnessa e il potenziamento dei servizi attraverso la perequazione urbanistica (Galuzzi, Vitillo, 2011). Graficamente, la "sintesi delle previsioni" abbandona la prefigurazione iconica per adottare una legenda policroma che traduce il superamento della monofunzionalità. Le aree pubbliche e il verde non sono destinazioni d'uso generiche, ma elementi puntuali e

strutturali, selezionati con precisione sulla base cartografica.

Questo approccio permette di eliminare la rigida separazione tra destinazioni pubbliche e private nelle zone di trasformazione, garantendo una continuità ecosistemica dove le infrastrutture pubbliche – aree verdi, mobilità sostenibile, sistema del ferro – diventano i nuovi pilastri della trasformazione urbana.

Il confronto tra le figure 2a e 2b pone in evidenza il diverso approccio adottato a Jesi e Reggio Emilia, leggibile attraverso segni grafici che traducono due approcci profondamente divergenti: il



PUG Bologna, Assetti e strategie, Strategie Locali, Bolognina, 2024.

Fonte: Comune di Bologna

Fig. 5

controllo della qualità urbana attraverso il disegno sito-specifico e il governo delle trasformazioni attraverso il disegno sistemico.

L'evoluzione del piano trova una delle sue ultime espressioni nel recente PUG di Bologna, redatto in conformità alla legge regionale c.d. di terza generazione (LR 24/2017) che segna il definitivo passaggio dal piano conformativo al piano strategico e prestazionale. Rifiutando l'azzoneamento, il PUG opera per obiettivi di sistema: resilienza, abitabilità e attrattività. L'analisi del piano richiede un radicale cambio di prospettiva: la città pubblica emerge sotto forma di schemi sintetici

e ideogrammatici³, in un linguaggio verbo-visivo che traccia le azioni all'interno della strategia "Abitabilità⁴ e inclusione", definendo requisiti, non assegnando diritti.

Nelle 25 "strategie locali" le azioni si spazializzano in un elaborato in cui sono suggeriti "centralità" e "connessioni" da sviluppare prioritariamente, in tempi e modi non prefissati. Tali strategie sono il frutto di un processo di partecipazione che permette di costruire "luoghi per l'abitare" che sollecitano cura e custodia. Il disegno di questi elaborati invoca il valore strutturale che dovrebbe assumere lo spazio pubblico ed

evidenzia il passaggio a una rappresentazione strategica che propone relazioni anziché zone.

5. Dalla forma compiuta alla struttura resiliente

L'analisi condotta consente di trarre alcune considerazioni conclusive.

Sul piano formale, emerge che gli strumenti capaci di incidere realmente sulla città non sono quelli che hanno imposto un'immagine compiuta del futuro (Slotermeer), ma quelli che hanno definito strutture pubbliche forti e riconoscibili (Barcellona), generando un impulso durevole alle trasformazioni successive e lasciando margini di adattamento nel tempo. (Bonfanti, 2024). Nei contesti di rigenerazione, dove si interviene sulla città esistente, questa capacità strutturante diventa ancora più decisiva in quanto guida il processo senza pre-determinarne gli esiti formali-compositivi (Bologna).

A ogni fase evolutiva del piano è corrisposto un mutamento dei codici grafici e comunicativi.

La crisi del PRG ha favorito sperimentazioni linguistiche orientate all'iconismo (Jesi) e a forme di rappresentazione in grado di superare l'auto-referenzialità tecnica e riavvicinare il piano alla sfera pubblica (Reggio-Emilia).

Tuttavia, il linguaggio prefigurativo risulta efficace soprattutto nelle operazioni puntuali di trasformazione e riqualificazione, mentre appare meno adeguato a tradurre funzioni strategiche, poiché ingabbia lo spazio dentro una forma estetica ipotetica.

In questa direzione si collocano le esperienze più recenti, che ripensano radicalmente "la comunicazione del piano", privilegiando dispositivi digitali, linguaggi sintetici e strumenti orientati a strategie e obiettivi più che a prescrizioni morfologiche. Tuttavia, resta aperta la questione dell'effettiva capacità di tali modalità di orientare nel tempo le trasformazioni urbane e di renderle comprensibili ad un pubblico ampio ed eterogeneo.

Parallelamente, anche la costruzione della città pubblica ha subito profonde oscillazioni. Se nei piani ottocenteschi la struttura dello spazio pubblico costituiva l'ossatura generativa della forma urbana, il funzionalismo novecentesco ha progressivamente spostato l'attenzione sull'edificio, per la "riconcettualizzazione della città e per la saldatura tra urbanistica e architettura" (Mancuso, 1978), considerando lo spazio pubblico un campo "vuoto". L'urbanistica settoriale e l'azzoneamento funzionale hanno contribuito, in molti casi, alla perdita di identità e coesione, producendo spazi astratti, omogenei, privi di radicamento storico e sociale (De Carlo, 1973).

Le esperienze più recenti di rigenerazione riportano al centro infrastrutture, ambiente e città pubblica come telai strutturali, in grado di incidere sulla qualità dello spazio urbano e guidare processi di rigenerazione: lo spazio pubblico così concepito non risponde solo alle esigenze della comunità, ma agisce come rigeneratore della frammentazione ecosistemica, ponendosi

Note

come infrastruttura resiliente di fronte alle sfide climatiche e sociali della città contemporanea. Quale è dunque, per la città contemporanea, il disegno del “piano utile”? L'interrogativo è certamente ancora aperto ma si può affermare che i piani che hanno saputo guidare efficacemente la crescita urbana sono quelli che hanno definito principi compositivi coerenti con la visione strutturale-strategica di lungo periodo, garantendo al contempo flessibilità e adattabilità anche al disegno dello spazio pubblico oltre che a quello privato. La questione attuale non riguarda tanto l'utilità del piano in sé – che si conferma strumento imprescindibile per costruire l'idea di città e guidarne le trasformazioni – quanto le modalità con cui tradurre la funzione strategica in forme rappresentative adeguate a incidere efficacemente sulla complessità contemporanea.

¹ Nel 2025 “Il piano utile” è stato il titolo del XXXII Congresso INU (Roma, 22-25 maggio).

² G. Astengo (1949) riprenderà i dettami del linguaggio convenzionale per la stesura della sua “legenda tipo”, con il fine di creare un linguaggio unificato per l'urbanistica.

³ LR 24/2017 che all'art. 24: “la cartografia relativa ai contenuti strategici [...] del PUG deve avere carattere ideogrammatico”.

⁴ Il termine “abitabilità” richiama la teoria dell'abitare dei piani funzionalisti, ma con significato profondamente diverso: “non coincide con la «residenza» ma riguarda il modo in cui il territorio è in grado di assicurare agli abitanti buone condizioni di vita e pari opportunità di accesso ai servizi”.

Bibliografia

- Astengo, G. (1949), *Simbologia urbanistica*, «Urbanistica», n. 1, INU Edizioni, Roma
- Astengo, G. (1949), *La lezione urbanistica di Amsterdam*, «Urbanistica», n. 2, INU Edizioni Roma
- Barbieri, C.A. (2022), *Alla ricerca di un'istituzione e un piano per la dimensione sovracomunale*, Torino
- Barbera, F. (2023), *Le piazze vuote. Ritrovare gli spazi della politica*, Laterza, Roma
- Blečić, I., Cecchini, A. (2016), *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, F. Angeli, Milano
- Bonfantini, B. (2024), *La forma nel e del piano*. «Plenum Magazine», n. 49, vol II/2024
- Campos Venuti, G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etas Libri, Milano
- Casciato, M. (1998), *Cornelis van Eesteren e la "lezione" di Amsterdam*, in Di Biagi, P., *La carta d'Atene*, Officina Edizioni, Roma
- Cerri, S. (2023), *Un dialogo permanente tra l'immaginario e il reale*, in Lucchesi et al., *Rappresentazioni per la pianificazione spaziale*, Firenze University Press, Firenze
- Corboz, A. (1985), *Il territorio come palinsesto*, «Casa-bella», n. 516, Mondadori, Milano
- Crocioni, G. (1997), *Il piano utile. L'urbanistica del mercato ragionevole ed efficace*, Gangemi, Roma
- De Carlo, G. (2008), *Questioni di architettura e di urbanistica* (prima ed. 1965), Maggioni Editore, Milano
- De Carlo, G. (1973), *L'architettura della partecipazione*, in Richards, J.M. et al., *L'architettura degli anni Settanta*, Il Saggiatore, Milano
- Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi, Firenze
- Di Biagi, P. (1998), *La carta d'Atene. Manifesto e frammento dell'urbanistica moderna*, Officina Edizioni, Roma
- Fior, M. (2026 - in stampa), *Abitare, costruire, pensare lo spazio pubblico nell'urbano contemporaneo*, «Ananke», n. 101, Altralinea edizioni, Firenze
- Gabellini, P. (1996), *Il disegno urbanistico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- Gabellini, P. (2005), *Cornice e senso del lavoro per Jesi*, «Urbanistica», n. 128, INU Edizioni, Roma
- Gabellini, P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci Editore, Roma
- Galuzzi, P., Vitillo, P. (2011), *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma
- Galuzzi, P. et al. (2010), *Il futuro non è più quello di una volta. La dimensione programmatica e operativa del progetto urbanistico*, in Bossi, P. et al., *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Maggioli Editore, Rimini
- Glaïmo, C. (2020), *Standard urbanistici e spazio dei diritti di cittadinanza. Dotazioni, servizi e prestazioni*, «Urbanistica», n. 165-166, INU Edizioni, Roma
- Granata, E. (2025), *Il terzo tempo della città. Abitare, rallentare, condividere*, «Il Segno», n. 9, ITL Editore, Milano
- Heidegger, M. (2018), *Costruire Abitare Pensare* (prima ed. 1975), Lotus Booklet, Milano
- Huet, B. (1984), *La città come spazio abitabile*, «Lotus», n. 41, Editoriale Lotus, Milano
- Huet, B. (1998), *Il sistema e il modello*, in Di Biagi, P., *La carta d'Atene*, Officina Edizioni, Roma
- Jacobs, J. (2009), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane* (prima ed. 1961), Einaudi, Torino
- Le Corbusier (1957), *La Carta d'Atene* (traduzione Carlo de Roberto), Edizioni di Comunità, Ivrea

- Lefebvre, H. (2014), *Il diritto alla città, Ombre corte*, Bologna
- Lucchesi, F. (2023), *Le immagini e la pianificazione spaziale*, in Lucchesi et al, *Rappresentazioni per la pianificazione spaziale*, Firenze University Press, Firenze
- Mancuso, F. (1978), *Le vicende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano
- Oliva, F. (2002), *L'urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*, Hoepli, Milano
- Oliva, F. (2011), *Serve ancora il piano?* in Galuzzi, P. e Vitillo, P. *Praticare il piano?*, INU Edizioni, Roma
- Ricci, L. (2018), *Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un'integrazione*, «Urbanistica Dossier», n. 015, INU Edizioni, Roma
- Secchi B. (1989), *Caratteri, temi e progetti del nuovo Piano regolatore di Jesi*, Relazione introduttiva
- Sendra, P. e Sennett, R. (2022), *Progettare il disordine*, Treccani Libri, Roma
- Sennett, R. (1970), *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*, Yale University Press, New Haven
- Taleb, N.N. (2013), *Antifragile. Prosperare nel disordine*, Il Saggiatore, Milano
- Zanon, B. (2008), *L'evoluzione del piano urbanistico*, Alinea, Firenze

Pianificare senza piano Trasformazione adattiva nei borghi rurali delle aree interne

Planning without a Plan
Adaptive Transformation
in Rural Settlements
within Italy's Inner Areas

Stefano Bigiotti

DAFNE - Department of
Agricultural and Forest
Science, Tuscia University
stefano.bigiotti@unitus.it
orcid.org/0000-0003-4338-1352

Received: February 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17169
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

implicit planning
inner areas
rural settlements
adaptive urban
transformation
incremental processes
territorial governance

1. Pianificare nelle aree interne: tra obsolescenza e sospensione della pianificazione

Nel breve pamphlet *Contro l'urbanistica*, Franco La Cecla rileva una crescente incapacità della disciplina di intercettare la complessità del reale urbano, denunciandone l'irrigidimento entro

archetipi normativi e rappresentativi ritenuti inadeguati a governare la dimensione quotidiana della città, nella sua *mixité* conflittuale e magmatica (La Cecla, 2016). Ne deriva una lettura critica della pianificazione, considerata ancorata a un paradigma regolatorio novecentesco, incapace di misurarsi con le trasformazioni contemporanee.

Tale posizione, pur cogliendo elementi di verità nei contesti metropolitani segnati da "discontinuità insediative e

In the context of Italy's inner areas, characterized by the obsolescence of planning instruments and by procedural complexity, this paper proposes an interpretation of implicit planning as an adaptive mode of territorial governance. The research adopts a qualitative approach, based on the analysis of a case study considered paradigmatic of rural settlements in the Lazio region, marked by the persistence of an outdated general plan (PRG) and by the ineffectiveness of a plan that was adopted but never approved. The analysis shows

how urban transformation develops through a sequence of coherent interventions, activated through successive funding programmes and referable to a non-formalized administrative coordination. It highlights the capacity of local authorities to produce coherent urban configurations through incremental processes, even in the absence of updated planning instruments, while also revealing the limitations and conditions of effectiveness of the current regulatory framework and the need for a more explicit integration of planning within appropriate frameworks.

tensioni sociali” (Sennett, 2018), tende però a sovrapporre alla pianificazione “limiti morfologici” e formali propri di alcune stagioni dell’architettura moderna (Ciotoli, 2017). Per evitare letture pregiudiziali, è opportuno chiarire che la rigidità attribuita al piano non deriva da una matrice teorica, ma da un ordito normativo-procedimentale che rende onerosa la revisione degli strumenti vigenti.

Nei piccoli comuni italiani, e in particolare nei territori delle aree interne, la maggior parte dei piani regolatori generali ancora in vigore - quando presenti, e non sostituiti dai più desueti e tenacemente persistenti programmi di fabbricazione - deriva da un’impostazione consolidatasi nel secondo dopoguerra, sulla scorta della L. 1150/1942, quando il piano non era obbligatoriamente esteso all’intero territorio comunale.

La distanza tra pianificazione enunciata e attuata trova così riscontro nella letteratura internazionale, che evidenzia come i dispositivi di integrazione strategica producano disallineamenti procedurali e ritardi attuativi, soprattutto nei contesti a minore capacità istituzionale (Frigione e Pezzagno, 2023; Medeiros e van der Zwet, 2020). In tale condizione, la pianificazione appare non tanto superata quanto sospesa: formalmente vigente, ma incapace di orientare le trasformazioni. La critica alla rigidità del piano va dunque ricondotta non a una presunta astrattezza disciplinare, quanto alla difficoltà di sperimentare nuove forme di regia territoriale entro un sistema normativo che privilegia la revisione totale dello strumento, a scapito di modalità incrementalmente adattive. Sul piano disciplinare, ciò richiama l’involgersi del progetto nell’oggetto, già individuato da Adolf Loos e Bruno Taut, estremizzato da Ludwig Hilberseimer e cristallizzato nel pensiero di Manfredo Tafuri (Tafuri, 2007): riferimenti che sembrano oggi ritrovare una rinnovata, e per certi versi allarmante, attualità applicativa.

Nei borghi rurali e nei centri storici minori - emblema dell’Italia diffusa - tale condizione ha prodotto una latenza decisionale che non si traduce in assenza di trasformazioni. L’Italia degli “ottomila campanili” appare attraversata da processi diffusi di modificazione, attivati mediante strumenti parziali e atti settoriali. È in questo spazio intermedio tra vigenza normativa e adattamento che emerge una diversa

modalità di costruzione dello spazio: una “pianificazione implicita”, non formalizzata in un piano generale, ma delineata attraverso scelte localizzate e dispositivi operativi capaci di incidere sulla struttura urbana, anche in assenza di una codificazione unitaria, auspicata ma mai del tutto compiuta (Rossi, 2011). Prendendo le mosse da tali considerazioni, il presente contributo si propone, in chiave critica, di interrogare le dinamiche qui anticipate, al fine di verificare se e in che misura esse possano configurarsi come forme adattive e consapevoli di governo territoriale, alternative alla tradizionale e complessa strumentazione ordinaria.

2. La “pianificazione implicita” come categoria interpretativa: definizione e metodo

In questa prospettiva, la nozione di “pianificazione implicita” assume la consistenza teorica di un processo incrementale di governo territoriale, non formalizzato in uno strumento ordinario, ma desumibile dalla coerenza spaziale, funzionale e temporale di interventi e decisioni che producono effetti strutturanti sull’assetto urbano. In tale quadro, i borghi rurali contemporanei possono essere ricondotti a quella “tensione tra due momenti” evocata dalla letteratura, tra l’utopia cui «dare spazio» e la consapevolezza dei «futuri non realizzati», rimasti come “rami secchi” della storia¹. Muovendo da tali premesse, si assume che, nei contesti segnati dalla sospensione dello strumento generale, le modalità di governo adattive

sin qui prospettate non si riducano ad una mera sommatoria di interventi episodici, ma si configurino, nei fatti, come esito cumulativo di azioni coerenti nel tempo, capaci di produrre una struttura urbana riconoscibile. È alla luce di tale ipotesi che si colloca l’impianto metodologico adottato, fondato su un approccio qualitativo di tipo deduttivo-interpretativo e sull’analisi di un caso studio selezionato per la sua esemplarità rispetto alle condizioni di sospensione pianificatoria tipiche delle aree interne italiane. Si tratta di un ente locale di dimensioni contenute (inferiori ai 5.000 abitanti), situato nell’Alta Tuscia Laziale, la cui analisi è sviluppata nel paragrafo successivo. L’indagine, in coerenza con l’obiettivo delineato, è stata così condotta lungo una duplice linea analitica, tale da coniugare la ricostruzione documentale dell’azione amministrativa con la lettura delle trasformazioni territoriali nella loro dimensione spaziale e temporale. In particolare, sono stati esaminati i principali atti di programmazione dell’ente – tra cui il Documento Unico di Programmazione e lo schema triennale delle opere pubbliche – approvati annualmente dal Consiglio Comunale in via prodromica al bilancio di previsione, nel periodo 2020–2025, coincidente con la fase post-pandemica segnata dalle misure straordinarie di sostegno agli enti locali e dall’avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza². A partire da tali atti è stata ricostruita la sequenza degli interventi, individuandone coperture economiche, deliberazioni di Giunta, natura dei finanziamenti e criteri di selezione.

In questo quadro, la verifica dell'ipotesi si è dunque fondata sulla lettura integrata delle dinamiche registrate nel tempo, con particolare riferimento agli interventi di manutenzione straordinaria e recupero, che costituiscono la matrice incrementale del processo osservato. Nel tentativo di dimostrare la tesi formulata, si è fatto ricorso a un insieme di parametri interpretativi capaci di rendere leggibile la coerenza strutturante dei fenomeni.

La "pianificazione implicita" è stata quindi operazionalizzata mediante specifici riferimenti – la concentrazione degli interventi su nodi strategici, la capacità di attivare relazioni tra spazi pubblici e centralità, la ricorrenza di effetti cumulativi e il ruolo della regia amministrativa – funzionali a distinguere processi dotati di intenzionalità strutturante da una mera successione di interventi episodici. Si tratta di elementi interpretativi che trovano diretto fondamento in una tradizione disciplinare che legge la forma urbana come esito di processi incrementali e relazionali (Rossi, 2011; Secchi, 2000) e come struttura riconoscibile attraverso sistemi spaziali (Lynch, 1960), venendo qui impiegati non come modelli prescrittivi, ma come chiavi di lettura degli esiti adattivi del caso analizzato.

3. Il vuoto pianificatorio come condizione operativa: il caso di Valentano (Lazio)

Se, in linea con l'ipotesi avanzata, la crisi del piano nei territori delle aree interne non risiede tanto in una sua inadeguatezza teorica, quanto nella difficoltà di riformularne l'impianto entro un quadro normativo-procedimentale complesso, il caso di Valentano ne costituisce, in tal senso, una esemplificazione potenzialmente significativa. Piccolo comune della Regione Lazio, nel nord della provincia di Viterbo, esso consente di osservare dinamiche diffuse nei contesti interni, dove strumenti urbanistici obsoleti si accompagnano alla necessità di forme adattive di governo territoriale. Il Comune opera in una condizione di sospensione urbanistica, determinata dalla permanenza di uno strumento generale formalmente vigente ma vetusto e dalla mancata efficacia di uno più recente. Da un lato, il Piano Regolatore Generale del 1987, espressione della tradizione applicativa della L. 1150/1942, continua a disciplinare il territorio attraverso un impianto prescrittivo rigido, fondato sulla zonizzazione e sulla subordinazione degli interventi a strumenti attuativi specifici; nel centro storico, la manutenzione straordinaria e le trasformazioni edilizie restano vincolate all'approvazione di piani di recupero, in scarto rispetto al DPR 380/2001. Dall'altro, il Piano Urbanistico Comunale Generale (PUCG), adottato nel 2011 e nuovamente licenziato nel 2013, non ha mai acquisito efficacia definitiva, arrestando il proprio iter alla fase di Valutazione Ambientale Strategica regionale.

Localizzazione del borgo di Valentano (VT) nel nord della Regione Lazio, in relazione al Lago di Bolsena e all'assetto geomorfologico della caldera di Latera, ambito di rilevante interesse paesaggistico ai sensi del D.M. 22/2024.

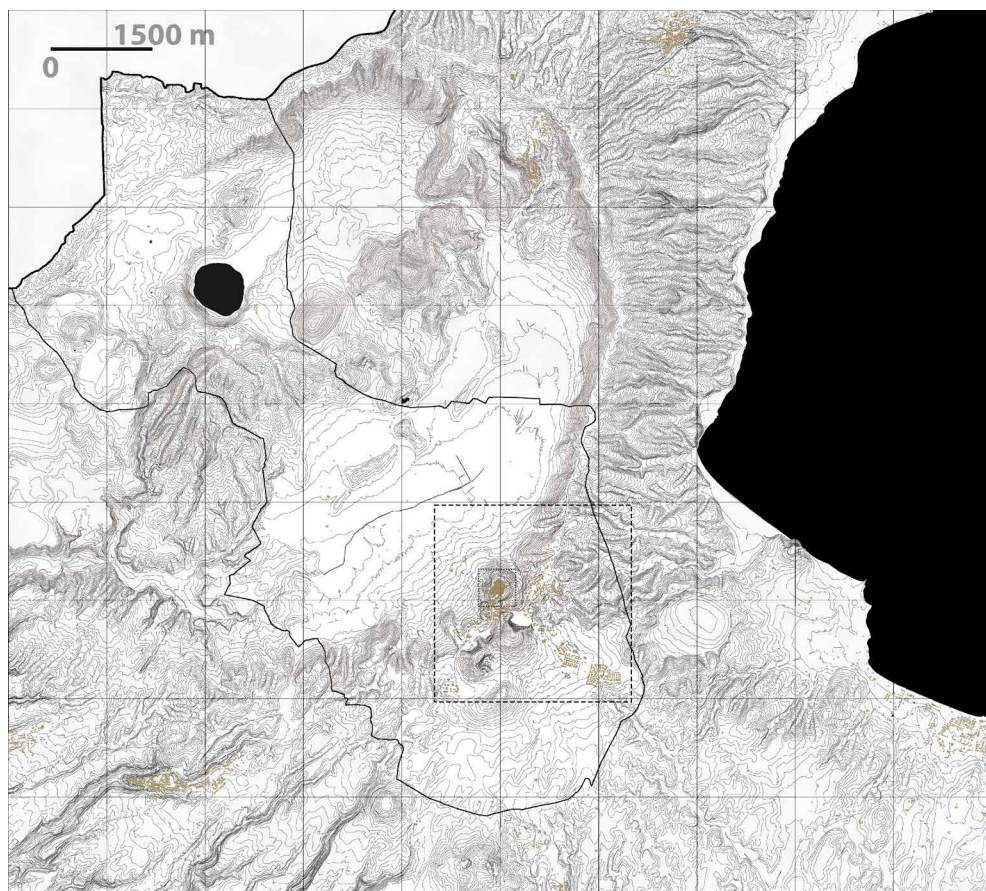
Fig. 1.

Decadute le clausole di salvaguardia (ex art. 12, comma 3, TUE), l'ente continua a operare con uno strumento degli anni Ottanta, mentre il piano più recente rimane privo di efficacia giuridica. La difficoltà assume così carattere sistemico: per un piccolo ente, sostenere l'approvazione di un nuovo piano generale implica un impegno amministrativo e finanziario spesso sproporzionato. A ciò si aggiunge la vicenda del Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio (PTPR), dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 240/2020 della Corte Costituzionale per mancata concertazione con il Ministero della Cultura e successivamente approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 5 del 21 aprile 2021. A esso deve conformarsi la pianificazione comunale ai sensi dell'art. 145, comma 3, del D.Lgs. 42/2004, che sancisce la prevalenza del PTPR. Ne deriva una stratificazione degli obblighi normativi: l'ente dovrebbe adeguare un piano del 1987 a una disciplina paesaggistica sopravvenuta, disponendo al contempo di un PUCG non efficace. Il quadro è ulteriormente aggravato dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'"Ambito paesaggistico geologico e geomorfologico dell'orlo della caldera di Latera e delle sue pendici interessate dai centri eruttivi periferici"³, che coinvolge la quasi totalità del territorio comunale. Le caratteristiche geomorfologiche dell'area (Fig. 1) collocano infatti Valentano nel sistema territoriale definito dall'apparato vulcanico Vulsinio e compreso tra il Lago di Mezzano e il Lago di Bolsena, entro un assetto più ampio che, sul

piano interpretativo, richiama quella concezione dell'insediamento quale parte di una struttura territoriale articolata, già tematizzata da Le Corbusier ne *I tre insediamenti umani* (Le Corbusier, 1961).

Il piccolo ente si trova così stretto tra uno strumento obsoleto, un piano sospeso e un sistema paesaggistico cogente, mentre è chiamato a intercettare le opportunità del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ad attuare la programmazione derivante dall'Accordo interministeriale di Programma Quadro dell'Area Interna, nota come "Alta Tuscia Laziale – Antica Città di Castro". Le sfide della transizione ecologica, della riattivazione dei servizi e del contrasto allo spopolamento impongono scelte tempestive, difficilmente compatibili con i tempi della pianificazione ordinaria. È nella duplice tensione tra una rigidità ereditata e un'urgenza trasformativa che il "vuoto pianificatorio" si manifesta (Hilberseimer, 1949), per l'amministrazione comunale, come condizione operativa: non assenza di governo, ma impossibilità di ridefinire complessivamente la regia territoriale.

Proprio in tale contesto è possibile osservare come la "pianificazione implicita" emerga spontaneamente quale risposta adattiva, configurando il caso studio - la cui valenza paradigmatica consente di accostarlo a numerosi contesti - quale campo di verifica dei criteri interpretativi adottati. Ciò consente di rilevare come la coerenza delle trasformazioni si manifesti nella loro concentrazione su nodi strategici, nella capacità di



attivare relazioni tra spazi e centralità, nella ricorrenza di effetti cumulativi e nel ruolo di una regia amministrativa mai formalmente espressa, nel solco di una tradizione che interpreta il progetto urbano come processo (Secchi, 2000) e la città come costruzione incrementale di relazioni (Rossi, 2011).

4. Interventi a cascata e costruzione incrementale del disegno urbano: una lettura interpretativa

La “pianificazione implicita”, intesa dunque come categoria interpretativa delle modalità adattive di governo in assenza di una revisione organica dello strumento generale, diviene

empiricamente verificabile attraverso l’analisi degli effetti spaziali prodotti dalle trasformazioni attuate. In tale prospettiva, l’indagine è stata condotta assumendo come riferimento i criteri interpretativi enunciati, attraverso cui gli interventi sono stati letti non come episodi puntuali, ma come elementi di un processo strutturato. Nel caso di Valentano, una pluralità di interventi riconducibili alle categorie della manutenzione straordinaria, del restauro e del risanamento conservativo ai sensi del DPR 380/2001 ha assunto, nella loro concatenazione, una consistenza che trascende la dimensione edilizia puntuale, configurandosi come processo di ridefinizione incrementale dell’assetto urbano.

Un primo ambito ha riguardato il sistema storico centrale. Le operazioni di restauro della Rocca Farnese e degli ambienti conventuali ad essa aggregati, il riallestimento delle sale espositive, l'adeguamento funzionale e l'eliminazione delle barriere architettoniche, insieme ad ulteriori interventi di riqualificazione, non costituiscono episodi isolati, ma atti convergenti su una medesima struttura spaziale: la sequenza di soglia, percorso e polarità che organizza l'accesso al nucleo storico. L'intervento ha ricomposto relazioni frammentate, rendendo riconoscibile la concentrazione su nodi strategici e la capacità di attivare relazioni spaziali coerenti.

L'integrazione con ulteriori programmi ha inoltre consentito lo strutturarsi di una rete di spazi pubblici interconnessi, comprendente il rifacimento della piazza antistante la Rocca ed una pluralità di interventi sul sistema degli spazi pubblici. Si tratta di interventi che, nel loro insieme, rivelano, alla luce dell'impostazione metodologica preliminarmente adottata, una logica di progressiva strutturazione dello spazio pubblico.

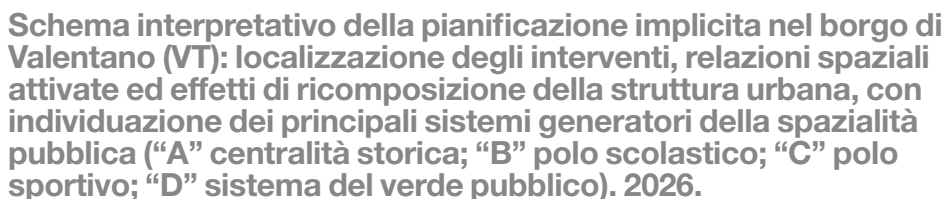
La messa a sistema delle medesime azioni progettuali, sostenuta da indirizzi consiliari e da un'elaborazione progettuale unitaria, ha trasformato così operazioni episodiche in una ordinata sequenza di nodi e connessioni, incidendo in via definitiva sulla morfologia della centralità storica. Permane tuttavia il limite di un approccio che tende a concentrare l'azione pubblica sui beni simbolicamente riconosciuti.

Come osserva Manuela Raitano, una nozione di patrimonio limitata alle sole opere di valore commemorativo o di pubblica utilità finirebbe per escludere quel "tutto" che comprende tessuti periferici, paesaggi antropizzati e "le usanze immateriali di una data comunità" (Raitano, 2020, p. 89). Anche nel caso di studio si osserva una tendenza analoga, poiché la selezione degli interventi sembra risentire, almeno in parte, delle opportunità offerte dai canali di finanziamento e degli indirizzi espressi dagli strumenti di programmazione sovraordinati.

Un secondo ambito ha interessato il margine delle ex aree estrattive di lapillo, dove la demolizione e ricostruzione di un manufatto destinato a servizi pubblici, finalizzata alla realizzazione di un "access point" turistico, ha contribuito – in relazione con la foresteria comunale e il Santuario oggetto di restauro – alla configurazione di un sistema di accoglienza territoriale, attivando ulteriori investimenti infrastrutturali, tra cui il terminale del trasporto pubblico extraurbano.

Un terzo sistema ha riguardato il polo scolastico e sportivo. L'ampliamento dell'edificio scolastico, la realizzazione della mensa e dell'asilo nido, nonché la riconfigurazione della scuola dell'infanzia in polo unitario, integrati da interventi di efficientamento energetico, hanno consolidato una centralità funzionale orientata ai servizi collettivi.

La rigenerazione dell'impianto sportivo ha rafforzato tale polarità, migliorando la coerenza tra dotazioni pubbliche e assetto insediativo e



contribuendo a colmare la carenza di standard ex D.M. 1444/68. In quest'ottica, l'unitarietà del processo non è riconducibile esclusivamente all'origine o alla natura dei finanziamenti, né alle priorità imposte dai quadri programmatori sovraordinati, che pure contribuiscono a orientare la selezione degli interventi; essa emerge piuttosto dalla configurazione spaziale delle trasformazioni e dalle relazioni che queste instaurano tra le diverse componenti urbane.

Gli interventi si concentrano infatti su sistemi generatori della spazialità pubblica (Fig. 2) – A) le centralità storiche, B) il sistema scolastico, C) quello sportivo e D) i nuovi standard di verde pubblico – contribuendo a costruire continuità fisiche e funzionali tra parti della città precedentemente frammentate. La coerenza del processo emerge pertanto dalla ricorrenza nel tempo di effetti cumulativi e convergenti e dalla presenza di una regia amministrativa,

seppur non formalizzata entro un disegno pianificatorio esplicito, capace di orientare le trasformazioni secondo una logica riconoscibile che eccede la dimensione della mera occasionalità degli interventi.

La reiterazione di opere complementari, pur priva degli effetti conformativi propri di uno strumento attuativo, genera così una configurazione assimilabile a quella di un piano particolareggiato, sostituendo la funzione ordinatrice che il piano generale obsoleto non è più in grado di esercitare. Gli interventi non sono quindi espressione di una mera narrazione, ma emblema plastico di un processo cumulativo, secondo una lettura che interpreta la forma urbana come esito di stratificazioni successive. La pianificazione implicita si configura come vettore trasformativo progressivo: non attraverso la riscrittura dell'assetto normativo complessivo, ma mediante l'addensamento di interventi coerenti che incidono sulla struttura urbana, consolidando nodi strategici e rafforzandone le connessioni (Cattaneo, 2021). Essa implica una costante attività di lettura e ridefinizione delle condizioni territoriali, secondo un "pensiero sistemico" ⁴ capace di interpretare le pressioni sull'ambiente fisico e tradurle in forma, mentre l'"enunciazione del problema" ⁵ diviene parte integrante del progetto (Le Corbusier, 1965, 1980).

5. Pianificazione implicita e resilienza dei borghi rurali: lettura critica e prospettive

La traiettoria sin qui delineata consente di precisare la natura della "pianificazione implicita", sottraendola a possibili equivoci: essa non coincide né con una *deregulation* mascherata né con una sommatoria casuale di interventi finanziati, ma con una modalità adattiva di governo che prende forma entro una condizione strutturale di sospensione dello strumento generale. Il "vuoto pianificatorio" non equivale, pertanto, a un'assenza di regole, bensì a una tensione tra vigenza formale e inefficacia trasformativa. In tale contesto, la sequenza di interventi a cascata genera una continuità funzionale e spaziale leggibile *ex post* come struttura ordinatrice: non un piano in senso canonico, ma un processo incrementale capace di incidere sulla configurazione urbana attraverso l'addensamento coerente di opere pubbliche. La concentrazione su nodi strategici e la ricorrenza di effetti cumulativi rendono riconoscibile una logica insediativa progressivamente strutturata.

Orbene, nei borghi rurali italiani il problema appare allora rovesciato rispetto alle critiche di La Cecla: non un eccesso di rigidità pianificatoria, ma l'impossibilità materiale di aggiornare strumenti risalenti, aggravata dalla stratificazione vincolistica e procedimentale. La resilienza osservata si configura dunque come ricerca di ordine entro margini normativi ristretti. In questa prospettiva, la pianificazione implicita può essere letta come processo cumulativo

di costruzione di valore spaziale, in linea con la nozione di “spazio primario” e con l’esigenza di una struttura esplicita capace di rendere tale integrazione leggibile (Grassi, 1975). Non vengono meno, tuttavia, i limiti strutturali già evidenziati nell’analisi: le trasformazioni risultano fortemente condizionate dai dispositivi sovraordinati e dai meccanismi competitivi di accesso alle risorse, che orientano l’azione degli enti locali più verso l’intercettazione dei finanziamenti che verso una autonoma visione dell’assetto urbano. La necessità di disporre di livelli progettuali avanzati e di acquisire molteplici pareri rende impraticabile l’attivazione di interventi complessi nei tempi dei bandi, selezionando di fatto le sole trasformazioni meno onerose sotto il profilo autorizzativo.

Ne discende una significativa limitazione della capacità di incidere su assetti morfologici di maggiore portata, con una conseguente contrazione dell’autonomia decisionale e una ridefinizione degli indirizzi di governo in funzione delle opportunità finanziarie disponibili.

La “pianificazione implicita” rivela così un limite intrinseco: pur configurandosi come processo adattivo, capace di garantire continuità operativa, essa si sviluppa entro un perimetro strutturalmente circoscritto, segnato dalla soglia degli interventi compatibili con la capacità amministrativa dell’ente. Ed è proprio all’interno di questa tensione che va a collocarsi il nodo critico del presente contributo, restituendo, in forma sorprendentemente attuale, la dinamica

già individuata da Paolo Sica per il primo Novecento: alla crisi dei sistemi di controllo spaziale si risponde, da un lato, rafforzando l’organizzazione amministrativa del territorio e, dall’altro, elaborando strumenti e pratiche di costruzione dello spazio (Sica, 1978).

La teoria adattiva qui proposta non si configura, allora, come soluzione, bensì come sintomo, assumendo i tratti di una *vox media*: al pari del *pharmakon* della tradizione greca antica, è insieme cura e veleno, dispositivo capace di abilitare la trasformazione e, al contempo, di segnalare il limite strutturale: è il segno persistente di una frattura mai ricomposta tra governo amministrativo e progetto urbano. Una frattura che la contemporaneità non supera, ma riattualizza, rendendola più diffusa e, proprio per questo, difficile da governare. È in questo scarto, ancora aperto, che si misura la distanza tra ciò che il piano promette e ciò che il territorio consente.

Note

¹ Foti, F. e Nigrelli, F.C. (a cura di), *Le città invisibili, le città inevitabili*, Macerata: Quodlibet Studio, 2024, pp. 24-25.

² In coerenza con l'impostazione metodologica adottata, si precisa che i materiali documentali richiamati – atti di programmazione e schemi triennali delle opere pubbliche – non sono stati citati analiticamente nel testo, al fine di non appesantire la trattazione teorica. Tali fonti sono tuttavia integralmente accessibili e verificabili nelle sezioni “Amministrazione Trasparente” e “Albo Pretorio online” del sito dell’ente, cui si rinvia ai fini della replicabilità dell’analisi. Comune di Valentano (2026) Sito istituzionale. Disponibile su: <https://www.comune.valentano.vt.it> (ultimo accesso: 2 maggio 2026).

³ Decreto del Segretariato regionale del Ministero della Cultura per il Lazio, 15 febbraio 2024, n. 22, recante dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 136, co. 1, lett. c) e d), e 138, co. 3, del D.Lgs. 42/2004, relativo alle aree site nei comuni della provincia di Viterbo di Cellere, Farnese, Ischia di Castro, Latera, Piansano e Valentano.

⁴ Chermayeff, S. e Alexander, C., *Spazio di relazione e spazio privato*, Milano: Il Saggiatore, 1979 (3ª ed.), p. 127. (Ed. orig. 1963).

⁵ Krier, L., *Architettura. Scelta o fatalità*, Roma-Bari: Laterza, 1995.

Bibliografia

- Cattaneo, C. (2021) *La città considerata come principio ideale delle storie italiane*. A cura di M. Campopiano. Pisa: Edizioni della Normale
- Ciotoli, G. (2017) *Dal grattacielo al tessuto verticale. Nuovi sviluppi architettonici e urbani*. Roma: Officina Edizioni
- Frigione, B.M. and Pezzagno, M. (2023) 'The strategic environmental assessment as a "front-line" tool to mediate regional sustainable development strategies into spatial planning: a practice-based analysis', *Sustainability*, 15(3), 2378
- Grassi, G. (1975) 'Rurale e urbano nell'architettura', in *Normativa architettonica e regolamenti edilizi*, n. 1. Pescara: Cooperativa Libreria Abruzzese, p. 86
- Hilberseimer, L. (1949) *The new city*. Chicago: P. Theobald
- Le Corbusier (1961) *I tre insediamenti umani*. Roma-Ivrea: Edizioni di Comunità
- Le Corbusier (1965) *Maniera di pensare l'urbanistica*. Bari: Laterza. (Tit. orig.: *Manière de penser l'urbanisme*, 1946)
- Le Corbusier (1980) *Proposte di urbanistica*. Bologna: Zanichelli. (Tit. orig.: *Propos d'urbanisme*)
- Lynch, K. (1960) *The image of the city*. Cambridge (MA): MIT Press
- Medeiros, E. and van der Zwet, A. (2020) 'Sustainable and integrated urban planning and governance in metropolitan and medium-sized cities', *Sustainability*, 12(15), 5976
- Norberg-Schulz, C. and Digerud, J.G. (1980) *Louis I. Kahn: idea e immagine*. Roma: Officina Edizioni
- Raitano, M. (2020) *La città storica un tempo era nuova. Cinque considerazioni*. Siracusa: Lettera Ventidue
- Rossi, A. (2011) *L'architettura della città*. Nuova edizione. Macerata: Quodlibet
- Salotti, G.D. and Dell'Acqua, A. (1981) *Centri storici: analisi e progetto per il riuso*. Milano: FrancoAngeli
- Secchi, B. (2000) *Prima lezione di urbanistica*. Roma-Bari: Laterza
- Sennett, R. (2018) *Building and dwelling: ethics for the city*. London: Allen Lane
- Sica, P. (1978), *Storia dell'urbanistica*. Roma-Bari: Editori Laterza
- Tafari, M. (1997) *Progetto e utopia*. Roma-Bari: Editori Laterza. (Edizione originale 1973)

Oltre la pianificazione: Unità di Progetto come nuovo modello di governance urbana per i territori complessi

Beyond Planning: Project Units as a New Model of Urban Governance for Complex Territories

Irene Manzini Ceinar

Comune di Reggio Emilia
irene.manzini.ceinar@comune.re.it
orcid.org/0000-0003-0511-4296

Francesca Mattioli

Comune di Reggio Emilia
Francesca.mattioli@comune.re.it

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons
license CC BY-SA 4.0 Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17118
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

impact-oriented governance
project-based organisational
units
sociocratic urban governance
urban regeneration

1. Introduzione: Le Politiche Trasversali

I contesti urbani contemporanei sono attraversati da crescente complessità, incertezza e interdipendenza tra fenomeni sociali, ambientali ed economici. Le Pubbliche Amministrazioni ope-

rano in uno scenario segnato da rischi diffusi, “stanchezza sociale” e trasformazioni rapide che mettono in crisi modelli di governance lineari e settoriali. La pianificazione urbana tradizionale, fondata su logiche top-down e sulla semplice erogazione di servizi, appare sempre meno adeguata ad affrontare problemi multidimensionali. In tale quadro emerge la necessità di modelli organizzativi capaci di generare impatto reale

Contemporary cities face complex challenges that strain traditional public governance models. The Municipality of Reggio Emilia has initiated an institutional reorganisation focused on impact and public value. Moving from an output- to an impact-oriented approach, it introduced Project Units—flexible, integrated structures designed to address collective issues in a participatory way. The aim is to enhance internal collaboration, engage the community, and promote context-based policy experimentation that leverages local assets.

The Stazione district acts as a laboratory of sociocratic urban governance, grounded in cross-sector cooperation, co-design, and shared responsibility. Urban regeneration is framed as an adaptive and relational process. The paper examines key challenges and success factors—organisational resistance, impact evaluation, transformative leadership, and continuous learning—and highlights how local government can evolve into an adaptive actor capable of co-producing sustainable and inclusive urban policies.

sulla qualità della vita dei cittadini. L'attenzione si sposta dall'output – ciò che l'amministrazione produce – all'outcome e all'impatto, ossia ai cambiamenti effettivamente generati nella comunità. L'orientamento all'impatto implica la ridefinizione delle finalità, delle modalità di progettazione e dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche.

Questo contributo si situa nel campo più ampio della governance adattiva e della teoria della gestione pubblica, interrogandosi su come le amministrazioni locali possono evolvere da modelli organizzativi rigidamente gerarchici e settoriali verso configurazioni più fluide, relazionali e capaci di apprendimento. La domanda di ricerca sottesa è: in che modo le strutture organizzative orientate a progetti (Unità di Progetto) possono superare la frammentazione tradizionale della pubblica

amministrazione e generare risposte integrate a problemi urbani complessi?

Particolare attenzione è stata attribuita all'analisi delle tensioni, ai conflitti e ai fattori abilitanti che caratterizzano i processi di cambiamento organizzativo.

Storicamente, questa evoluzione riflette una transizione più ampia: dalla Pubblica Amministrazione weberiana—fondata su una rigida divisione gerarchica del lavoro, la standardizzazione procedurale e il controllo verticale—verso modelli di New Public Governance che enfatizzano network, partenariato, co-produzione e accountability distribuita (Osborne, 2010; Bevir & Rhodes, 2010). Entro questa cornice evolutiva, la sociocrazia e gli approcci basati su cerchi decisionali rappresentano una risposta esplicita alla necessità di integrare partecipazione, responsabilità diffusa e orientamento al valore pubblico, superando i limiti sia della gerarchia rigida sia del modello puramente orizzontale. Lo studio del caso del Comune di Reggio Emilia consente dunque di esplorare empiricamente come le amministrazioni locali possono tradurre questi principi teorici in pratiche organizzative concrete, identificando i fattori critici di successo e le resistenze che emergono nel percorso di trasformazione.

L'articolo analizza l'esperienza del Comune di Reggio Emilia, che nel 2024 ha avviato un progetto di mandato che si articola in quattro assi: progettazione a partire dagli impatti desiderati; responsabilizzazione di dirigenti e funzionari

sugli impatti; integrazione tra livello politico e amministrativo; introduzione di sistemi di monitoraggio orientati agli effetti tangibili.

L'obiettivo è passare da un'amministrazione che "produce servizi" a una che "abilita cambiamenti" e genera valore pubblico.

Il percorso di rinnovamento intrapreso dall'Ente verso un modello orientato alla misurazione e generazione di impatto nasce dalla stesura del piano programmatico concepito come un autentico piano strategico di città, di cui un tratto distintivo del processo è stato l'ampio percorso di consultazione civica che ha portato a comprendere in modo qualificato le esigenze della comunità – cittadini, stakeholder e personale interno, e evidenziare la distanza tra l'assetto organizzativo dell'amministrazione e la capacità di generare impatti significativi. Si è trattato di una vera co-progettazione delle politiche pubbliche, volta ad ancorare le scelte amministrative a bisogni concreti e condivisi. Il processo si è articolato in tre strumenti principali: Interviste a stakeholder privilegiati, che hanno restituito percezioni qualificate sulle criticità dell'ente e sulla difficoltà delle amministrazioni di reinterpretare i bisogni a causa di modelli organizzativi ancora centrati sull'output; Tavoli tematici, dedicati ad ambiti specifici utili a esplorare problemi e soluzioni attraverso il confronto tra competenze eterogenee; Convocazioni plenarie, finalizzate a condividere gli esiti delle fasi precedenti e a validare le proposte di riforma organizzativa, rafforzando corresponsabilità e partecipazione.

Il programma di mandato risultante si articola attorno ai quattro pilastri dell'Agenda 2030 – sostenibilità sociale, economica, ambientale e istituzionale – che definiscono le priorità strategiche per una città resiliente e attrattiva, capace di generare innovazione, qualità della vita e coesione sociale, e individua aree prioritarie: transizione ecologica, manutenzione urbana, mobilità sostenibile, rigenerazione del centro storico e dell'area stazione, welfare inclusivo, accesso all'abitazione, sicurezza urbana, cultura e istruzione.

Particolare attenzione è stata dedicata ad alcuni requisiti fondamentali per una gestione efficace del Comune e per costruire un rapporto di qualità con i cittadini. In particolare, tre principi trasversali rafforzano l'efficacia della strategia: corresponsabilità, fondata sull'ascolto e sulla condivisione delle decisioni; monitoraggio costante dei bisogni, per adattare le politiche ai cambiamenti sociali; cura, intesa come attenzione tanto alle esigenze quotidiane quanto alle sfide strutturali che orienteranno il futuro della città.

L'approccio adottato è **qualitativo e interpretativo**, centrato sull'analisi critica di un caso studio di riforma amministrativa reale: la transizione del Comune di Reggio Emilia verso un modello di governance basato sulle Unità di Progetto (UDP). La metodologia si articola in tre livelli:

Analisi documentale: esame dei piani programmatici, delle delibere di riorganizzazione e dei protocolli operativi dell'Ente.

Analisi dei processi partecipativi: valutazione degli esiti delle interviste agli stakeholder e dei tavoli tematici condotti nel 2024, intesi come strumenti di co-produzione della conoscenza.

Mappatura relazionale: studio dell'ecosistema di governance del quartiere Stazione (Figura 1) per verificare la tenuta dei principi sociocratici (equivalenza, cerchi decisionali, doppio collegamento) in contesti urbani complessi. L'obiettivo è identificare le variabili che permettono alle amministrazioni locali di evolvere verso configurazioni fluide e capaci di apprendimento, superando i limiti della burocrazia weberiana in favore di un'accountability distribuita (Osborne, 2010).

2. Adeguamento del Modello

Organizzativo Istituzionale

Il cambio di paradigma può rappresentare un salto qualitativo nella funzione della Pubblica Amministrazione, imponendo una profonda revisione della sua strategia, delle sue architetture interne, delle procedure operative, delle competenze del personale e, in ultima analisi, della sua stessa cultura. L'obiettivo non è semplicemente ottimizzare l'erogazione di servizi esistenti, ma ridefinire l'identità dell'ente come generatore di valore collettivo, in linea con la *Public Value Theory* (Moore, 1997; Benington & Moore, 2010), come motore di trasformazione sociale e come elemento di integrazione tra molteplici attori per il raggiungimento di scopi condivisi (approccio *Whole of Government*

dell'UE, 2024), riprogettando l'organizzazione secondo una visione evolutiva (*Teal*) e guidata dalla missione (*purpose driven*) (Laloux, 2014). Le analisi scaturite dal percorso partecipativo, insieme alla visione strategica delineata nel programma di mandato, hanno spinto ad affrontare una seconda e cruciale sfida: un "ribaltamento logico nella gestione dell'amministrazione locale".

Il nuovo assetto organizzativo del Comune di Reggio Emilia è stato elaborato attorno a un insieme di principi fondamentali, finalizzati a superare la rigidità gerarchica e a promuovere agilità, collaborazione e una cultura interna incentrata sull'impatto:

La tabella 1 illustra i principi fondanti del nuovo assetto organizzativo del Comune di Reggio Emilia, sviluppato con l'obiettivo di superare la rigidità dei modelli gerarchici tradizionali e di costruire un'amministrazione più agile, integrata e orientata all'impatto. Nel loro insieme, questi principi delineano un modello amministrativo evolutivo, capace di apprendere dalla complessità, adattarsi ai cambiamenti e generare valore pubblico attraverso la collaborazione e la responsabilizzazione diffusa.

Principi	Descrizione
Integrazione e trasversalità orientate all'impatto	Organizzazione progettata per superare i silos e orientare attività e servizi al valore pubblico generato. Pianificazione, monitoraggio e valutazione centrati sugli impatti, non sulle sole attività.
Organizzazione guidata dallo scopo (Purpose Driven - Approccio Teal)	Delega e responsabilità diffuse ai livelli operativi. Cultura aziendale che incoraggia l'iniziativa, la proattività e la capacità di analisi e problem-solving a ogni livello, rafforzando la responsabilizzazione del personale (dirigenti e posizioni organizzative in primis) sui risultati da ottenere e, di conseguenza, costruendo solidi legami di fiducia.
Visione per Processi	Valore prodotto attraverso processi integrati e interconnessi. Ottimizzazione dei flussi di lavoro lungo la catena del valore per garantire coerenza e impatto.
Sinergia Intra e Inter-organizzativa	Incentivazione della collaborazione tra settori interni e attori esterni. Co-progettazione e co-produzione come modalità operative ordinarie.
Formazione Continua	Promozione dell'apprendimento sul campo (on the job) per i dirigenti e sviluppo di una vera e propria organizzazione che apprende (learning organisation).

Tabella 1. Principi guida del nuovo assetto organizzativo, Manzini Ceinar & Mattioli, 2026

3. Il Nuovo Assetto Strutturale:

Le Unità di Progetto

Per tradurre in pratica i principi di integrazione e orientamento all'impatto, il Comune di Reggio Emilia ha riorganizzato la propria struttura secondo le linee del mandato politico, definendo macro-aree corrispondenti ai quattro pilastri della sostenibilità: sociale, economica, ambientale e istituzionale. Tali ambiti costituiscono l'ossatura della strategia complessiva e orientano la distribuzione delle responsabilità amministrative.

Uno dei limiti più rilevanti delle amministrazioni pubbliche è la frammentazione delle competenze in settori rigidi, spesso descritti come "silos" o "canne d'organo". Questa configurazione, pur garantendo ordine e specializzazione, si rivela inadeguata di fronte a problemi collettivi

complessi, che richiedono coordinamento tra funzioni diverse. I Comuni sono tradizionalmente organizzati per servizi omogenei (istituzionali, autorizzativi, welfare, opere pubbliche), ma raramente dispongono di meccanismi efficaci per gestire le interdipendenze tra tali ambiti. Ne deriva un processo decisionale prevalentemente top-down, fondato su atti formali e procedure rigide, poco adatto ad affrontare incertezza e complessità. Anche il rapporto tra politica e amministrazione tende a essere interpretato in modo unidirezionale, riducendo il confronto tra visioni e interessi differenti.

Per superare questa logica, l'ente ha introdotto Aree di policy e, in prospettiva, Unità di Progetto (UDP), concepite come dispositivi di integrazione organizzativa e strumenti per affrontare problemi articolati.

L'idea centrale è lavorare per progetti, attraverso unità interdisciplinari orientate al raggiungimento di obiettivi specifici.

Si tratta di un passaggio dal modello gestionale tradizionale, centrato su procedure e adempimenti, a un approccio *outcome driven*, focalizzato sugli impatti generati per la comunità (Bonaretti e Mattioli, 2024). Le UDP sono quindi strutture interfunzionali che aggregano competenze diverse attorno a bisogni territoriali concreti, superando la mera ripartizione formale delle responsabilità.

4. Framework Teorico: Da un Modello di Governance Olocratica a uno Sociocratico

L'introduzione delle UDP si inserisce in un più ampio cambiamento di paradigma che mette in discussione il pensiero lineare e meccanicistico nella gestione dei sistemi complessi. Le amministrazioni pubbliche, tradizionalmente organizzate secondo strutture gerarchiche e procedure standardizzate, faticano infatti a rispondere alla natura fluida e interdipendente dei problemi urbani. In questo contesto, emerge la necessità di superare modelli di accountability fondati sul controllo verticale, a favore di una responsabilità multidimensionale, che includa relazioni verso l'alto, verso il basso e lateralmente, valorizzando apprendimento e corresponsabilità.

In tale prospettiva, il modello adottato si avvicina alla sociocrazia più che all'olocrazia.

Se quest'ultima privilegia la decentralizzazione attraverso team auto-organizzati (Robertson &

Flint-Taylor, 2008), la sociocrazia combina partecipazione e coordinamento, articolandosi attorno a principi quali gerarchia circolare, doppio collegamento e pratiche inclusive (Buck & Endenburg, 2004), oltre al consenso decisionale (Buck & Endenburg, 2012), garantendo al contempo coerenza strategica e coinvolgimento.

Il presente studio si colloca quindi nel campo della governance adattiva, dove le logiche gerarchiche risultano inadeguate rispetto a contesti caratterizzati da incertezza e pluralità di attori. In alternativa, emergono approcci fondati sull'integrazione strutturata delle molteplici prospettive ("*many voices*") come leva per migliorare la qualità delle decisioni collettive (Rau e Koch-Gonzalez, 2018). In questo senso, la sociocrazia rappresenta un paradigma organizzativo che integra partecipazione, adattività e coordinamento tra livelli decisionali (Czekaj et al., 2020), superando i limiti sia delle strutture gerarchiche sia dei modelli puramente orizzontali.

Un'evoluzione rilevante è rappresentata dalla Sociocracy 3.0 (Priest e Bockelbrink, 2020), che propone un insieme modulare di pratiche orientate al miglioramento continuo. Tale approccio si fonda su cicli iterativi di sperimentazione e apprendimento e su principi di trasparenza, responsabilità distribuita e orientamento al valore, introducendo decisioni "*safe-to-try*" che favoriscono processi più rapidi e inclusivi.

In una prospettiva più ampia, questi sviluppi riflettono il passaggio da modelli burocratici

e settoriali a configurazioni organizzative relazionali e policentriche, in cui il valore pubblico emerge dall'interazione tra attori. Applicato alle Unità di Progetto, questo impianto teorico consente di interpretarle come strutture interfunzionali e adattive, analoghe ai “cerchi” sociocratici, capaci di integrare competenze, facilitare decisioni inclusive e sostenere forme di accountability distribuita.

Le UDP si configurano così come dispositivi operativi di governance orientata all'impatto, superando la logica della mera erogazione di servizi. L'UDP “Stazione e Città Storica” rappresenta un esempio significativo di coordinamento multi-settoriale su base territoriale, capace di integrare competenze e attori diversi attraverso processi di coprogettazione. In questo senso, il modello contribuisce a rafforzare la fiducia, a promuovere la partecipazione civica e ad attivare politiche contestuali (*context-based*), configurando la rigenerazione urbana come processo integrato, adattivo e multidisciplinare.

5. Un Nuovo Modello di Governance per la Pianificazione di Territori Complessi

La nuova articolazione per UDP rappresenta un approccio innovativo e *site-specific* alla pianificazione urbana, capace di agire su problemi complessi in modo autonomo ma coordinato come unità interfunzionale (Czekaj, et al., 2020). Il modello nasce per affrontare in modo integrato le complessità strutturali, sociali e amministrative del quartiere Stazione di Reggio Emilia,

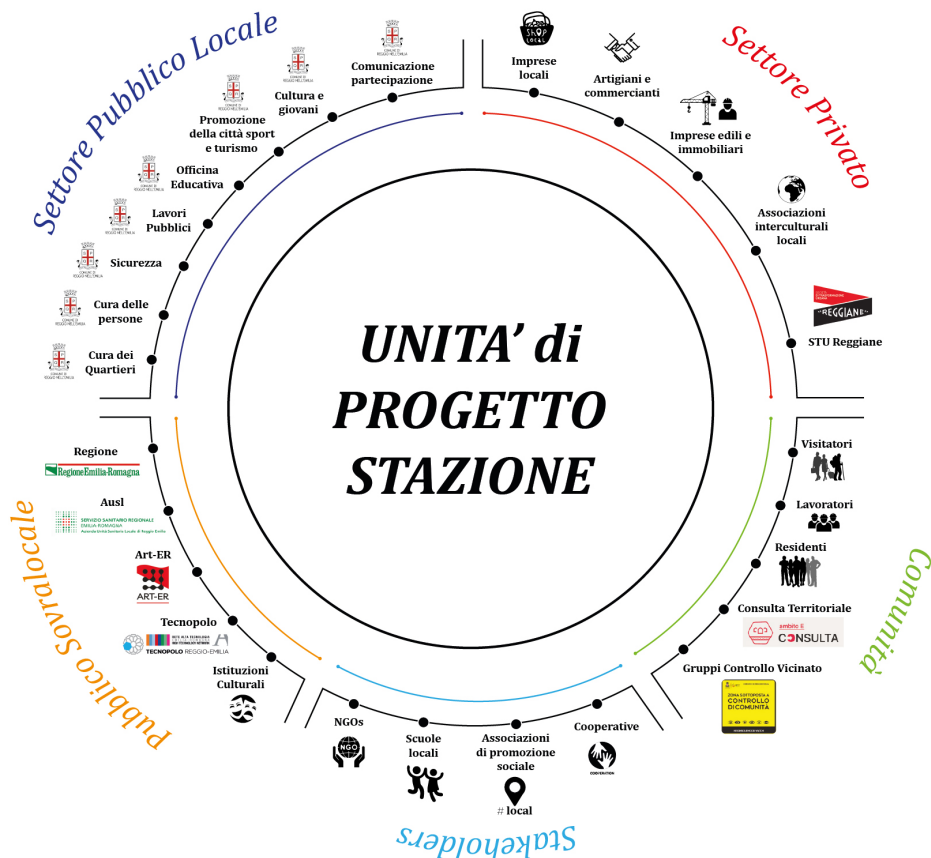
area storicamente segnata da marginalizzazione e frammentazione.

Il quartiere Stazione è un territorio urbano complesso, caratterizzato da criticità stratificate, crescente fragilità sociale e forte mobilità demografica. Nato come cerniera tra città storica e infrastruttura ferroviaria, ha conosciuto nel secondo dopoguerra un'espansione disordinata, priva di pianificazione integrata e servizi adeguati.

Le dinamiche migratorie e il continuo ricambio degli abitanti hanno generato un tessuto eterogeneo ma vulnerabile, segnato da carenze infrastrutturali, degrado edilizio e percezione diffusa di insicurezza. Come osserva Carrosio (2019), tali contesti possono essere considerati “aree interne” urbane: spazi parte della città consolidata ma esclusi dalle narrazioni dominanti.

Presentano divari economici, spaziali e culturali, legati all'accesso ai servizi e alle opportunità educative. Al tempo stesso, custodiscono resilienza sociale, risorse latenti e capitale relazionale, fondamentali per processi di rigenerazione inclusiva.

Affrontare questa complessità richiede di superare una visione esclusivamente fisica della pianificazione, adottando una prospettiva sistemica e relazionale. L'“assemblage thinking” di McFarlane interpreta la città come insieme dinamico di elementi materiali e sociali in interazione. In sintonia, le riflessioni sugli “usi del disordine” (Sennett e Sendra, 2020) invitano a concepire gli spazi come incompiuti e



adattivi, valorizzando l'incertezza come risorsa per l'innovazione.

La Legge Regionale Emilia-Romagna 24/2017 rafforza questa impostazione, definendo la rigenerazione come politica di coesione e inclusione sociale, fondata sulla partecipazione attiva delle comunità. Ciò implica per le amministrazioni l'adozione di modelli organizzativi capaci di governare la complessità.

In questo quadro, l'UDP Stazione costituisce un esempio di governance sociocratica applicata alla pianificazione urbana. La rigenerazione è intesa come processo integrato e interdisciplinare, fondato su una policy territoriale che coordina competenze diverse in un unico ambito.

Il modello supera la logica settoriale e si struttura come sistema reticolare che integra le dimensioni politica e tecnico-amministrativa (Figura 1). Sul piano politico, la governance si articola in un gruppo di più referenti che condividono obiettivi, responsabilità e visione strategica.

Sul piano tecnico, il lavoro si sviluppa in modo integrato tra le aree della macrostruttura dell'Ente, favorendo una gestione sinergica e intersettoriale delle competenze.

Un elemento centrale è il concetto di equivalenza tra i partecipanti (Rau e Koch-Gonzalez, 2018), che implica il pari riconoscimento nel contribuire ai processi decisionali, pur nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità.

Questo principio si traduce in una struttura organizzativa circolare, capace di garantire sia coerenza strategica sia adattività locale, grazie a meccanismi come il doppio collegamento (Rau e Koch-Gonzalez, 2018) tra livelli organizzativi, che consente un flusso bidirezionale di informazioni e decisioni tra livelli diversi dell'organizzazione, superando i limiti della comunicazione verticale unidirezionale.

Questo metodo ha consentito di operare secondo obiettivi di politiche trasversali, superando la frammentazione degli interventi e promuovendo una maggiore integrazione, flessibilità e coerenza tra le diverse dimensioni della pianificazione urbana.

L'impostazione sociocratica si consolida nel Piano di Sviluppo Strategico adottato dalla Giunta, strumento programmatico per affrontare le sfide del quartiere Stazione. Il Piano individua cinque obiettivi specifici e tre trasversali, orientati a un'innovazione trasformativa capace di integrare politiche, servizi e comunità in una cornice sistemica e partecipativa. Gli obiettivi specifici puntano a migliorare la vivibilità, la sicurezza e la qualità urbana, valorizzando la pluralità culturale e rafforzando i servizi di cura, educativi e culturali. Quelli trasversali mirano a integrare welfare e inclusione, orientare gli investimenti secondo una logica *mission-driven* e sostenere innovazioni comunitarie per contrastare le disuguaglianze strutturali.

In questa prospettiva, ogni intervento è concepito come parte di un disegno complessivo di

rigenerazione che mira a consolidare la coesione sociale, stimolare processi innovativi e valorizzare il quartiere Stazione come laboratorio urbano. L'efficacia di tale visione richiede il superamento di approcci settoriali e lineari, orientando l'azione pubblica verso policy integrate, intersettoriali e capaci di costruire nuove alleanze tra servizi. Le criticità del quartiere Stazione, infatti, non sono circoscritte a un'area limitata, ma coinvolgono la città nel suo insieme, interrogandone la capacità di produrre narrazioni condivise e visioni pluralistiche del futuro urbano.

In termini di governance, l'adozione di un approccio *mission-driven* consente di concentrare risorse, competenze e progettualità verso obiettivi strategici di lungo periodo, combinando interventi materiali e azioni immateriali in un'unica traiettoria trasformativa. Questa esperienza rappresenta così un esempio di evoluzione della Pubblica Amministrazione da struttura burocratica a organismo adattivo, in grado di apprendere dal territorio, sperimentare forme innovative di governance e co-produrre politiche urbane in dialogo costante con cittadini, attori locali e reti sociali del quartiere.

6. Discussione: Sfide e Fattori di Successo delle UDP nella Governance Urbana

Il modello organizzativo adottato dal Comune di Reggio Emilia si fonda su principi che mirano ad allineare struttura e processi amministrativi alle nuove esigenze della città e agli obiettivi del programma di mandato. L'organizzazione dell'azione

pubblica in UDP rappresenta una concreta applicazione dei principali paradigmi dell'innovazione amministrativa—dalla logica *Whole of Government* ai modelli di *Public Governance*, fino agli approcci *Public Value Driven* e *Outcome Driven*—che condividono l'obiettivo di superare l'impostazione settoriale e frammentata dei servizi pubblici a favore di una visione sistemica del problema collettivo.

Le UDP sono concepite come strutture lasche e adattive, capaci di operare in contesti complessi grazie a un'elevata flessibilità organizzativa e a processi di apprendimento continuo. Esse rompono con il modello fordista-burocratico, orientato alla specializzazione rigida e al controllo gerarchico, e si caratterizzano per una missione chiara, un forte orientamento ai problemi e un potere decisionale decentrato. La loro capacità di interagire in reti non gerarchiche consente di valorizzare le relazioni orizzontali, ritenute più efficaci per affrontare problemi multidimensionali. In questa prospettiva, l'approccio *relationship-solving* assume un ruolo centrale: esso sposta l'attenzione dal rispetto delle procedure alla costruzione intenzionale di capitale umano e sociale, riconosciuto come infrastruttura fondamentale del cambiamento.

Le implicazioni operative per le amministrazioni sono rilevanti. Le politiche devono essere orientate al rafforzamento del capitale sociale e delle reti di fiducia, superando approcci standardizzati a favore di interventi adattivi e co-progettati con gli attori locali.

L'amministrazione assume sempre più il ruolo di facilitatore, creando spazi per la collaborazione e promuovendo processi di co-creazione.

In parallelo, si rende necessario introdurre nuove forme di valutazione capaci di misurare l'impatto relazionale degli interventi, affiancando gli indicatori tradizionali e le metriche che rilevino fiducia, reciprocità e densità delle reti sociali.

Tra i principali fattori di successo emergono:

Leadership trasformativa e visione condivisa: una guida capace di orientare il cambiamento culturale, promuovendo una visione comune che superi la frammentazione settoriale e favorisca la collaborazione tra ambiti e competenze.

Investimento nel capitale relazionale: Costruzione e mantenimento di reti di fiducia tra istituzioni, cittadini, imprese e Terzo Settore attraverso spazi di dialogo e co-progettazione.

Questo capitale relazionale diventa la vera infrastruttura immateriale per il cambiamento e la rigenerazione urbana.

Flessibilità organizzativa e sperimentazione: capacità di adattare strumenti e procedure, integrando feedback continuo nel processo decisionale. Questo approccio consente di apprendere dall'esperienza, correggere rapidamente gli errori e consolidare le pratiche efficaci.

Approccio *context-based* e co-creazione: Attenzione alle specificità territoriali mediante cicli dinamici di ascolto, percezione e risposta.

Accountability basata sull'apprendimento e distribuita: Responsabilità multidimensionale che valorizza la trasparenza, la condivisione e

l'apprendimento collettivo al fine di valorizzare la trasparenza dei processi, la condivisione dei risultati e la capacità di apprendere collettivamente dagli esiti delle azioni.

Valorizzazione degli “usi del disordine” e interventi transitori: interventi temporanei e transitori come strumenti di attivazione sociale e sperimentazione urbana.

Nonostante il potenziale trasformativo, l'implementazione delle UDP presenta criticità. Una prima riguarda la resistenza al cambiamento nelle organizzazioni caratterizzate da culture gerarchiche. La transizione verso modelli sociocratici richiede un processo culturale lungo e strutturato. Una seconda difficoltà concerne la valutazione: misurare il capitale sociale e le relazioni è complesso e poco valorizzato nei sistemi tradizionali di accountability. Inoltre, nei sistemi complessi esiste il rischio di apprendimento “superstizioso”, ovvero la tendenza a replicare soluzioni senza considerare la specificità dei contesti. In secondo luogo, il coinvolgimento di molteplici attori interni ed esterni può generare processi decisionali frammentati e rallentare l'attuazione. Superare tali limiti richiede chiarezza di ruoli, capacità decisionale e un rafforzamento della responsabilizzazione diffusa.

In sintesi, le UDP rappresentano un modello promettente di governance urbana integrata, adattiva e relazionale. Tuttavia, il loro pieno dispiegamento richiede condizioni organizzative favorevoli, investimenti sulle competenze e un ripensamento profondo delle culture

amministrative. Solo attraverso tale evoluzione le UDP possono consolidarsi come dispositivi capaci di generare valore pubblico e guidare processi di trasformazione sistemica nei contesti urbani complessi.

7. Conclusioni

Le sfide urbane contemporanee, segnate da complessità, interdipendenza e imprevedibilità, richiedono un ripensamento profondo dei modelli tradizionali di governance. In questo quadro, le UDP si configurano come uno strumento organizzativo capace di affrontare la complessità urbana attraverso un approccio *relationship-based*, che pone relazioni, fiducia e capitale sociale al centro dei processi di trasformazione. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia, letta alla luce dell'*assemblage thinking* e degli “usi del disordine” applicati al quartiere Stazione, mostra come questo modello sia dotato di un rilevante potenziale trasformativo. Le UDP non rappresentano semplicemente una riorganizzazione amministrativa: esse costruiscono nuovi ecosistemi di cooperazione, in grado di connettere politiche, persone e luoghi entro un'unica visione sistemica.

L'adozione di tali modelli implica un cambiamento di paradigma, che sposta l'attenzione dall'erogazione standardizzata dei servizi alla facilitazione di relazioni significative, dalla replicabilità delle soluzioni alla valorizzazione delle specificità territoriali, e da forme di governance olocratichiche a configurazioni sociocratiche, più

partecipative e adattive. Ciò richiede investimenti in flessibilità organizzativa, pratiche di co-creazione con gli attori locali e lo sviluppo di una leadership trasformativa capace di sostenere l'incertezza, promuovere innovazione emergente e alimentare processi di apprendimento continuo.

Le sfide non sono trascurabili: resistenze culturali e organizzative, difficoltà nella misurazione dell'impatto relazionale e rischi di apprendimento superstizioso possono ostacolare l'efficacia del modello. Tuttavia, attraverso l'attivazione dei fattori di successo individuati—una leadership visionaria, l'investimento nel capitale relazionale, la sperimentazione, un approccio *context-based*, forme di accountability orientate all'apprendimento e la valorizzazione delle dinamiche emergenti—le UDP possono divenire veri e propri motori di trasformazione sistemica. In questa prospettiva, le città hanno l'opportunità di evolvere in ecosistemi più resilienti, inclusivi e generativi, capaci di produrre valore pubblico in modo emergente e sostenibile. Le UDP non costituiscono dunque soltanto un nuovo dispositivo organizzativo, ma un cambiamento culturale e strategico profondo, che consente alle istituzioni di apprendere dalla complessità, tessere relazioni significative e agire in maniera adattiva per generare impatti duraturi nei contesti urbani.

Bibliografia

- Benington, J. and Moore, M., 2010. *Public value: Theory and practice*. Bloomsbury Publishing.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonaretti M., Mattioli F. (2025), Le amministrazioni orientate all'impatto: il caso del Comune di Reggio Emilia, «Risorse Umane nella PA», n. 1, pp. 40-57.
- Buck, J.A. and Endenburg, G., 2012. The creative forces of self-organization. Sociocratic Center, Rotterdam, The Netherlands, Tech. Rep, pp.1-4.
- Buck, J.A. and Endenburg, G., 2004. Sociocracy: Democracy as it can be. Sociocratic Center, Rotterdam, The Netherlands.
- Carrosio, G., 2019. I margini al centro: L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione. Donzelli editore.
- Czekaj, J., Walczak, M. and Ziebicki, B., 2020. Towards the sociocratic organization model. *Przegląd Organizacji*, 10, pp.13-19.
- Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations: A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*. Nelson Parker.
- McFarlane, C., 2011. Assemblage and critical urbanism. *City*, 15(2), pp.204-224.
- Moore, M.H., 1997. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Priest, J., Bockelbrink, B., 2020. Sociocracy 3.0 All Patterns Explained. A Practical Guide Explained. Retrieved from <https://www.scribd.com/document/430765830/S3-practical-guide-pdf>
- Rau, T.J., Koch-Gonzalez, J., 2018. Many Voices One Song: Shared Power with Sociocracy. *Sociocracy for All*, Amherst, Massachusetts.
- Robertson, I.T. and Flint-Taylor, J., 2008. Leadership, psychological well-being, and organizational outcomes. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 81(4), pp.627-647.
- Sennett, R. and Sendra, P., 2020. *Designing disorder: Experiments and disruptions in the city*. Verso Books.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage
- European Commission. (2024). *Whole-of-Government Approach for Delivering on the Sustainable Development Goals*. Brussels.
- Osborne, S. P. (a cura di). (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Ambiti territoriali Ottimali e Unioni di Comuni

Sfide e Prospettive per la pianificazione intercomunale in Toscana e Piemonte

Optimal Intermunicipal Areas and Unions of Municipalities
Challenges and Perspectives
for Intermunicipal Planning in
Tuscany and Piedmont

Carmela Mariano

Dipartimento di Pianificazione
Design e tecnologia
dell'Architettura (PDTA),
Sapienza Università di Roma
Carmela.mariano@uniroma1.it
orcid: 0000-0002-0981-0312

Chiara Filicetti

Dipartimento di Pianificazione
Design e tecnologia
dell'Architettura (PDTA),
Sapienza Università di Roma
Chiara.filicetti@uniroma1.it
orcid: 0009-0004-4413-7209

Received: 3 July 2025 / Accepted: 16
October 2025 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-16590

1. Introduzione

Le attuali dinamiche di trasformazione dei territori, riconducibili ai processi di metropolizzazione e rese più evidenti dalla crisi economico-finanziaria

e dalla contemporanea crisi climatica ed ecologica, hanno profondamente ridefinito l'organizzazione dello spazio urbano e periurbano, dando luogo a sistemi territoriali complessi e frammentati, caratterizzati da uno sviluppo estensivo oltre i confini amministrativi e da crescenti pressioni ambientali (Brenner & Schmid, 2012; Soja, 2000; ESPON, 2013; Dadashpoor & Shahhossein, G. 2024; Legambiente, 2025; Mariano & Filicetti, 2026). In questo quadro, l'Italia rappresenta

Territorial transformations and increasing environmental pressures call for a rethinking of the scales and modes of spatial planning and governance. In Italy, Regions have assumed a central role in the top-down definition and management of territorial policies, particularly in identifying optimal territorial areas for the joint exercise of municipal functions, while Unions of Municipalities represent bottom-up forms of cooperation that often do not fully coincide with such delimitations. This paper proposes a comparative critical analysis of the Tuscany

and Piedmont Regions, aimed at assessing the coherence between optimal territorial areas defined in regional normative and planning instruments and the Unions of Municipalities established. Through spatial and regulatory analysis, the study highlights asymmetries between administrative-institutional boundaries and territorial structures, underscoring the need to integrate morphological invariants and relational systems in defining intermunicipal cooperation areas.

un caso particolarmente significativo per l'elevato grado di frammentazione amministrativa che caratterizza il sistema degli enti locali¹, configurando una struttura istituzionale fortemente polverizzata che rende complessa l'elaborazione di politiche integrate di pianificazione e gestione ambientale. Tali condizioni evidenziano la difficoltà di governare fenomeni che si strutturano su scale territoriali ampie e rafforzano la necessità di individuare ambiti di cooperazione sovracomunale capaci di ricomporre la discontinuità tra l'organizzazione amministrativa e le dinamiche territoriali effettive (Hulst & Van Montfort, 2007; OECD, 2015; Mariano & Valorani, 2018; Bel et al. 2022).

La Legge Delrio (Legge n. 56 del 2014) ha rappresentato un primo tentativo, in larga parte formale, di definizione degli ambiti di cooperazione sovracomunale, attribuendo alle Regioni un ruolo rafforzato nella delimitazione degli ambiti territoriali ottimali

secondo una logica prevalentemente top-down. In questo quadro, le Unioni di Comuni rappresentano invece un modello di cooperazione di tipo bottom-up, nato per rispondere a esigenze funzionali e territoriali specifiche, promuovendo forme di gestione integrata dei servizi e di pianificazione condivisa.

A valle di questo contesto si sviluppa la tematica della presente ricerca, che parte dall'ipotesi che per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per la cooperazione intercomunale si debba procedere attraverso criteri e metodi orientati alla definizione di modelli di aggregazione non congiunturali ma a geometria variabile (Ricci et al. 2020). Tali modelli dovrebbero assumere la componente ecologico-ambientale e le relazioni di area vasta come matrice di riferimento per la valutazione delle trasformazioni e per la riorganizzazione amministrativo-territoriale, in coerenza con i principali quadri strategici internazionali ed europei. L'Agenda 2030 (ONU, 2015), l'European Green Deal (2019), la EU Strategy for Climate Adaptation (2021), la Territorial Agenda 2030 (2020) e la recente Nature Restoration Law (2024) convergono infatti nel promuovere un approccio integrato, multilivello e place-based, fondato sulla tutela degli ecosistemi, sulla resilienza climatica e sul rafforzamento della cooperazione tra enti locali su scala sovracomunale.

Il contributo si inserisce nella più ampia ricerca di dottorato "Pianificazione intercomunale e ambiti territoriali ottimali.

Le invarianti strutturali naturali come matrice per la rigenerazione dei territori contemporanei” (Filicetti, in corso di redazione) e trae origine da sperimentazioni condotte nell’area metropolitana romana, in particolare nell’individuazione dei distretti paesistici come base strutturale per un possibile riferimento di perimetrazione amministrativa delle Unioni di Comuni (Mariano & Ricci, 2017; Ricci et al. 2020; Mariano e Valorani, 2018). La ricerca mira a costruire nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi per definire i criteri di perimetrazione degli ambiti, orientati non solo alla gestione associata delle funzioni, ma anche alla ricomposizione territoriale e alla valorizzazione delle identità locali all’interno di sistemi più ampi e interconnessi, coerentemente con gli approcci che assumono capitale naturale e servizi ecosistemici come base strutturale delle politiche territoriali (MEA, 2005; IPBES, 2019). Nello specifico, attraverso il confronto tra la Regione Toscana e la Regione Piemonte, il contributo mira a verificare la coerenza tra gli ambiti ottimali di cooperazione definiti a livello regionale e le Unioni di Comuni effettivamente costituite.

2. Scelta dei casi studio e metodologia di analisi

Lo studio adotta una metodologia con un approccio comparativo e spaziale, finalizzato all’analisi del grado di corrispondenza tra la perimetrazione normativa degli ambiti territoriali ottimali e le configurazioni associative

effettivamente costituite, nonché alla valutazione della loro aderenza alle componenti strutturali del territorio.

La scelta dei casi studio risponde a criteri di comparabilità istituzionale e differenziazione territoriale. Le Regioni Toscana e Piemonte sono state selezionate in quanto caratterizzate da un elevato grado di frammentazione comunale e da un significativo ricorso alle forme associative, pur presentando differenze rilevanti sotto il profilo normativo, pianificatorio e morfologico. Il confronto tra i due contesti consente pertanto di testare l’ipotesi di ricerca in configurazioni territoriali differenziate, verificando se la delimitazione degli ambiti ottimali derivi da criteri territoriali di natura geomorfologica o da dinamiche prevalentemente amministrative.

L’analisi comparativa è stata sviluppata attraverso un insieme di criteri analitici finalizzati a valutare (i) il grado di corrispondenza tra ambiti territoriali ottimali e Unioni di Comuni; (ii) il livello di coerenza territoriale tra delimitazioni amministrative e invarianti strutturali; (iii) il rapporto tra configurazioni top-down e dinamiche cooperative bottom-up. Tali criteri hanno costituito il riferimento metodologico delle fasi di analisi.

La metodologia si articola in tre fasi:

- Fase 1: Costruzione del quadro conoscitivo. Analisi sistemica delle LUR (Leggi Urbanistiche Regionali) e degli strumenti di pianificazione della Regione Toscana e della Regione Piemonte con l’obiettivo di ricostruire il quadro normativo

di riferimento per la definizione degli ambiti territoriali ottimali e i criteri utilizzati per la loro delimitazione.

-Fase 2: Raccolta e sistematizzazione dei dati.

Acquisizione e organizzazione dei dati relativi al numero di ambiti territoriali ottimali definiti a livello regionale, alla provincia di riferimento, al numero e alla perimetrazione delle Unioni di Comuni effettivamente costituite, alla verifica di corrispondenza tra Ambito normato e perimetro di Unioni e individuazione di eventuali estensioni delle Unioni oltre il perimetro dell'ambito di riferimento.

In questa fase sono stati utilizzati i seguenti strumenti:

I portali Regionali SIT/SIPT (Sistema Informativo Territoriali)

Gli shapefile in ambiente GIS

I report Regionali

-Fase 3: Analisi spaziale e verifica di coerenza territoriale.

Realizzazione di una sovrapposizione cartografica tra ambiti territoriali definiti dalle Regioni, perimetri delle Unioni e componenti strutturali del territorio, al fine di verificare se la configurazione degli ambiti ottimali risponda a logiche territoriali o a criteri prevalentemente amministrativi.

3. Il caso della Regione Toscana

La prima fase ha consentito la restituzione del quadro conoscitivo relativo delle normative e degli strumenti di pianificazione della Regione

Toscana, in cui è emerso che questa regione presenta due livelli di ambito, riferiti a scale e funzioni diverse, definiti da leggi urbanistiche differenti.

Il primo livello riguarda gli ambiti di dimensione territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni, a scala sovracomunale o intercomunale, pensati per favorire la cooperazione tra Comuni attraverso Unioni o Convenzioni, e per la gestione associata delle funzioni fondamentali (L. 122/2010; L.U.R. Toscana 68/2011; L.U.R. 65/2014). Il territorio della Regione Toscana è suddiviso in ambiti di dimensione territoriale adeguata, all'interno dei quali sono ricompresi i territori delle Unioni di Comuni (art. 2 c. 3 L. 68/2011). I criteri adottati sono di natura prevalentemente amministrativa e demografica e prevedono: (i) una popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti (con riferimento ai dati censuari aggiornati dall'ISTAT); (ii) un territorio di norma contermini, ossia composto da comuni con confini contigui; (iii) la coincidenza di norma con le zone-distretto sociosanitarie (ai sensi della L.R. 40/2005). Non sono invece previsti criteri di carattere geomorfologico, ambientale o paesaggistico. Gli ambiti sono stabiliti attraverso una logica top-down, a livello regionale, e i Comuni ricadenti negli ambiti individuati hanno l'obbligo di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali. Tuttavia, la legge 68/2011 introduce un meccanismo di flessibilità (art. 54, comma 4), che consente di modificare la delimitazione degli ambiti in caso di adesione di un

Comune a un'Unione appartenente a un diverso ambito territoriale.

Il secondo livello è rappresentato dalle Unità Territoriali Organiche Elementari (UTOE), che si collocano a scala comunale e riguardano la dimensione attuativa della pianificazione. La funzione principale è il dimensionamento dei nuovi insediamenti, l'individuazione di nuove funzioni collegate agli interventi di trasformazione urbana, dotazioni territoriali pubbliche, uso del suolo, criteri progettuali ed indirizzi normativi per il Regolamento Urbanistico, come definito dalla Legge Urbanistica Regionale (L.U.R. 65/2014 e s.m.i.). Ogni Comune o Unione di Comuni definisce i riferimenti statutari per l'individuazione delle UTOE nello Statuto del Territorio del proprio Piano Strutturale (intercomunale o comunale) in base alle prescrizioni del PIT (Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico, 2015).

Nella seconda fase sono stati raccolti i dati relativi alla perimetrazione degli ambiti di esercizio delle funzioni e delle Unioni di Comuni presenti all'interno di ciascun ambito. Il territorio regionale risulta oggi suddiviso in 26 ambiti di esercizio, ridefiniti a seguito dell'aggiornamento del censimento della popolazione del 2025. Nel confronto tra la delimitazione degli ambiti e i confini amministrativi provinciali emerge che due ambiti, in particolare l'ambito 6 (tra Firenze e Pisa) e l'ambito 12 (tra Lucca e Pistoia), risultano inter-provinciali. Il numero di Unioni di Comune per ambito non supera quota 3 e nei casi

in cui le Unioni di Comuni sono presenti, la loro perimetrazione coincide con quella dell'ambito corrispondente.

Nella terza fase, la sovrapposizione cartografica è stata effettuata tra le invarianti strutturali individuate dal PIT (sistemi idrografici, dorsali montuose, ambiti collinari, ecc.) e i perimetri degli ambiti di esercizio e delle Unioni di Comuni. L'analisi ha evidenziato come i perimetri degli ambiti e delle Unioni risultano prevalentemente determinati da criteri amministrativi e demografici, senza un'esplicita corrispondenza con le unità fisico-ambientali che strutturano il territorio regionale. Di conseguenza, le Unioni di Comuni presentano una forte eterogeneità interna dal punto di vista delle invarianti strutturali (Fig. 1).

4. Il caso della Regione Piemonte

Nella prima fase, per il caso Piemontese, è emerso come il territorio, negli strumenti di pianificazione regionali, sia stato suddiviso in "quadranti" ("Quadrante Nord-Est", "Quadrante Nord-Ovest", "Quadrante Sud-Est", "Quadrante Sud-Ovest"), quali aggregati territoriali di area vasta funzionali alla definizione del Quadro di Riferimento Strutturale. All'interno di tale articolazione è stato individuato un sistema policentrico con quattro livelli di gerarchia ("Livello di Gerarchia urbana metropolitano", "Livello di Gerarchia Urbana Superiore", "Livello di gerarchia urbana medio" e "Livello di gerarchia urbana inferiore"), costituito da nuclei di polarizzazione locale caratterizzati da un'offerta di

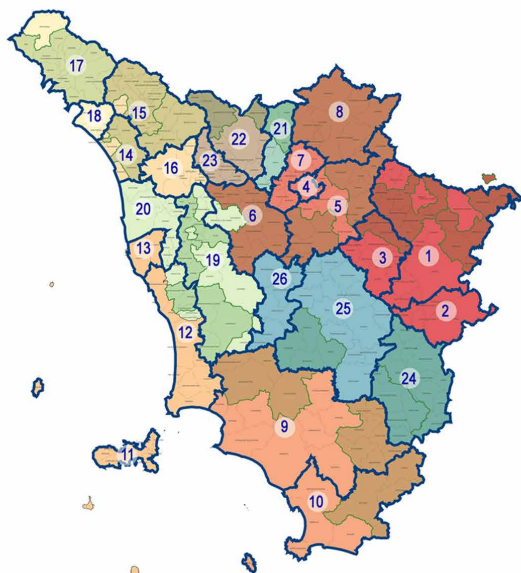
servizi coerente con il rispettivo rango gerarchico individuato. A partire da questa strutturazione è stata definita la delimitazione degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT), intesi come ambiti per l'esercizio associato delle funzioni. Ciascun AIT risulta costituito da un insieme di comuni gravitanti su un centro urbano principale, corrispondente al polo di livello gerarchico più elevato che conferisce la denominazione all'Ambito stesso (Piano Territoriale Regionale- PTR 2011; e s.m. 2024 in fase di approvazione).

Più nel dettaglio, nel PTR (2011 e s.m.) gli Ambiti di Integrazione Territoriale vengono definiti sulla base di criteri primari e secondari. I criteri primari riguardano la gravitazione su un centro urbano principale e la stabilità dei rapporti socioeconomici interni tra i comuni appartenenti all'ambito, a cui si aggiunge la coincidenza con i confini provinciali. Tra i criteri secondari, invece, rientrano la corrispondenza con gli ambiti di paesaggio individuati nel PPR (Piano Paesaggistico Regionale, 2017), le comunità montane e collinari preesistenti nel PTR 2011, le sub-aree dei piani provinciali, i sistemi locali del lavoro ISTAT, gli ambiti di aggregazione progettuale sovracomunale, i distretti industriali, le aree di diffusione dei periodici locali, gli ambiti dei grandi interventi infrastrutturali (Regione Piemonte, 2021).

Nella seconda fase sono stati raccolti i dati relativi alla perimetrazione degli ambiti di esercizio delle funzioni e delle Unioni di Comuni presenti all'interno di ciascun ambito. Il territorio

piemontese risulta suddiviso in 33 ambiti, individuati dal PTR (2011), coerentemente con la norma di piano gli ambiti corrispondono ai confini provinciali. Dall'analisi di coerenza territoriale tra gli AIT e le Unioni di Comuni, all'interno degli AIT, emerge che solo 7 ambiti presentano una coincidenza piena tra il perimetro dell'AIT e le Unioni di Comuni, mentre la maggior parte – circa 26 ambiti – mostra una corrispondenza solo parziale, con Unioni che si estendono su più ambiti. In termini percentuali, soltanto il 21% degli ambiti risulta perfettamente coincidente, mentre il 79% presenta configurazioni inter-ambito, evidenziando una significativa divergenza tra la delimitazione normativa degli AIT e le effettive configurazioni associative. Un ulteriore dato rilevante riguarda il 24% delle Unioni, che si estende oltre i confini provinciali, configurando ambiti di cooperazione sovraprovinciali.

Nella terza fase, la sovrapposizione cartografica è stata effettuata utilizzando gli ambiti paesaggistici individuati dal Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte (2017), la perimetrazione degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) e i perimetri delle Unioni di Comuni. L'analisi spaziale evidenzia che le perimetrazioni degli AIT presentano, in diversi casi, una coerenza con le principali strutture geomorfologiche e idrografiche del territorio regionale. Gli ambiti si articolano infatti lungo le dorsali alpine e appenniniche, i sistemi vallivi, le fasce pedemontane e le aree di pianura, configurando una relazione tra assetto fisico del territorio e la costruzione degli ambiti.



Legenda:

Ambiti

Perimetro ambito

n Ambito

Provincia

Arezzo

Firenze

Grosseto

Livorno

Lucca

Massa

Pisa

Pistoia

Prato

Siena

Unione di comuni

Ambito di esercizio

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26



Provincia	n. Unione di Comune per ambito	Coincidenza tra Ambito e perimetri Unioni
AR	2	sì
AR	-	-
AR	1	sì
FI	-	-
FI	2	sì
FI-PI	1	sì
FI	-	-
FI	1	sì
GR	2	sì
GR	1	sì
GR	-	-
LI-PI	1	sì
LI	-	-
LU	1	sì
LU	2	sì
LU	-	-
MS	1	sì
MS	-	-
PI	2	sì
PI	-	-
PO	1	sì
PT	2	sì
PT	-	-
SI	3	sì
SI	-	-
SI	-	-

Legenda

Invarianti strutturali

- sistemi idrografici
- dorsali montuose
- ambiti collinari
- aree di margine
- pianura
- infrastrutture viarie e ferroviarie principali
- sistema insediativo

- Perimetro Ambiti di esercizio
- Unioni di comuni



0 25 50 km



Regione Toscana-Fase 2 e Fase 3 dell'analisi comparativa. In alto (Fase2): sistematizzazione dei dati relativi al numero di Ambiti di esercizio, con indicazione della provincia di riferimento, del numero di Unioni di Comuni per ambito e della verifica di coincidenza tra perimetro dell'ambito e perimetro delle Unioni. In basso (Fase 3): sovrapposizione cartografica tra invarianti strutturali individuate dal PIT-PPR (2015), perimetri degli Ambiti di esercizio e Unioni di Comuni, finalizzata alla verifica della coerenza territoriale.

Fonte: Rielaborazione cartografica: Filicetti C., su dati Regione Toscana (Ambiti di esercizio, <https://www.regione.toscana.it/-/ambiti-di-esercizio-1>) e PIT-PPR 2015.

Fig. 1.

Anche le Unioni di Comuni mostrano una parziale coerenza con tali componenti strutturali, presentando nella maggior parte dei casi una certa omogeneità dal punto di vista paesaggistico e morfologico (Fig. 2).

5. Conclusioni

Il confronto tra Toscana e Piemonte restituisce due modalità differenti di costruzione degli ambiti territoriali ottimali e più in generale, di articolazione della governance intercomunale, che riflettono diverse concezioni del rapporto tra morfologia territoriale e organizzazione istituzionale.

Nel caso della Regione Toscana, la L.R. 68/2011 definisce gli ambiti per l'esercizio associato delle funzioni secondo criteri prevalentemente amministrativo-istituzionali. A questo proposito, si può ricordare che nella formulazione originaria della legge era previsto anche il criterio dell'appartenenza alla medesima provincia per la definizione degli ambiti, successivamente rimosso, a testimonianza di un tentativo di superamento del perimetro provinciale. In effetti, dal confronto tra delimitazione degli ambiti e confini provinciali emerge che almeno due ambiti – l'ambito 6 e l'ambito 12 – assumono carattere interprovinciale, segnalando una parziale apertura verso logiche funzionali sovra-amministrative. Tuttavia, l'unico vero riferimento alla dimensione territoriale rimane la contiguità geografica, intesa come criterio funzionale-amministrativo e non come delimitazione fondata su

invarianti strutturali o componenti fisico-ambientali del territorio.

Queste invarianti, riconosciute dal PIT-PPR (2015) come matrice fondativa della pianificazione regionale sono integrate operativamente solo nelle Unità Territoriali Organiche Elementari (UTOE) della L.R. 65/2014, e rimangono tuttavia escluse dal processo di delimitazione degli ambiti ottimali.

Ne deriva una frattura tra la forma del territorio e la forma della governance, che si traduce in una pianificazione frammentata e spesso disallineata rispetto alle strutture geomorfologiche e funzionali del paesaggio.

Le ripercussioni sul territorio sono evidenti: difficoltà di coordinamento intercomunale, inefficacia degli strumenti di pianificazione sovralocale e debole integrazione tra i sistemi ambientali e quelli insediativi.

L'analisi comparativa consente inoltre di precisare il ruolo delle UTOE, distinguendole nettamente dagli ambiti di cooperazione intercomunale: esse operano come articolazioni strutturali della pianificazione comunale e non come dispositivi di governance sovracomunale. Questa distinzione chiarisce un nodo interpretativo rilevante nel dibattito sugli ambiti ottimali. Nonostante ciò, in Toscana si rileva un buon livello di allineamento tra dimensione pianificatoria regionale (top-down) e configurazioni cooperative locali (bottom-up), segnalando una certa coerenza istituzionale interna, sebbene non strutturalmente ancorata alle invarianti territoriali.

Il caso piemontese presenta un quadro differente. La definizione degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) mostra una maggiore attenzione alle invarianti territoriali e ai sistemi di relazione.

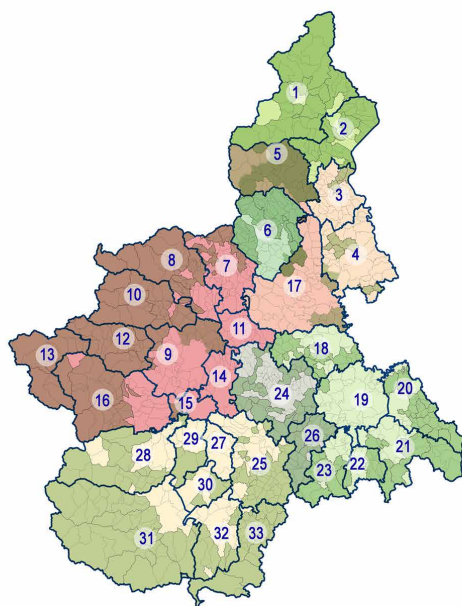
In coerenza con quanto definito nel Piano Territoriale Regionale (2011), le perimetrazioni degli AIT seguono in diversi casi le principali discontinuità geomorfologiche e idrografiche suggerendo la chiara volontà di integrare aspetti funzionali e territoriali nella costruzione degli ambiti ottimali, pur mantenendo un significativo ancoraggio alla scala amministrativa provinciale.

Tuttavia, le Unioni di Comuni si sono sviluppate secondo logiche funzionali autonome, con perimetri che oltrepassano i confini degli AIT o delle province. Questo dato segnala l'esistenza di una dinamica bottom-up di aggregazione forte, sviluppata secondo logiche funzionali autonome e reti effettive di prossimità, che riflettono interdipendenze economiche e territoriali reali più che delimitazioni amministrative predefinite. La cooperazione intercomunale piemontese appare dunque più aderente alla geografia delle relazioni che non alla sola architettura istituzionale. Nel complesso, l'analisi comparativa evidenzia come in entrambe le regioni permanga una asimmetria tra i dispositivi normativi e la geografia reale delle relazioni territoriali, sebbene con caratteristiche differenti. In Toscana prevale una coerenza istituzionale non morfologica; in Piemonte una maggiore attenzione alle

invarianti territoriali nella pianificazione regionale, ma una discontinuità tra quadro normativo e territorialità attive.

La mancanza di un approccio strutturale e morfologico alla delimitazione degli ambiti genera effetti sul piano operativo: perdita di continuità tra pianificazione strategica e pianificazione strutturale, difficoltà di gestione condivisa delle risorse ambientali e scarsa efficacia delle politiche di riequilibrio territoriale che rendono più difficile rispondere ai rischi sistemici evidenziati dai recenti rapporti climatici e ambientali europei (IPCC, 2023; EEA, 2024)

La prospettiva che emerge dall'analisi è quella di ricondurre la definizione degli ambiti territoriali ottimali a una lettura integrata dei caratteri strutturali e funzionali del territorio, mettendo in relazione le invarianti naturali (morfologia, sistemi idrografici, matrici ecologiche) con i sistemi relazionali (flussi, reti di servizio, interdipendenze insediative). Solo attraverso l'integrazione di queste due dimensioni, quella fisico-ambientale e quella funzionale-relazionale, è possibile delineare ambiti di cooperazione realmente coerenti con le strutture territoriali e capaci di sostenere processi di pianificazione intercomunale più efficaci, adattivi e paesaggisticamente fondati. In questa prospettiva, il contributo del lavoro consiste nell'evidenziare come la definizione degli ambiti ottimali non possa essere ridotta a un esercizio amministrativo o funzionale, ma debba configurarsi come un dispositivo territoriale fondato sulle



Legenda:

Ambiti

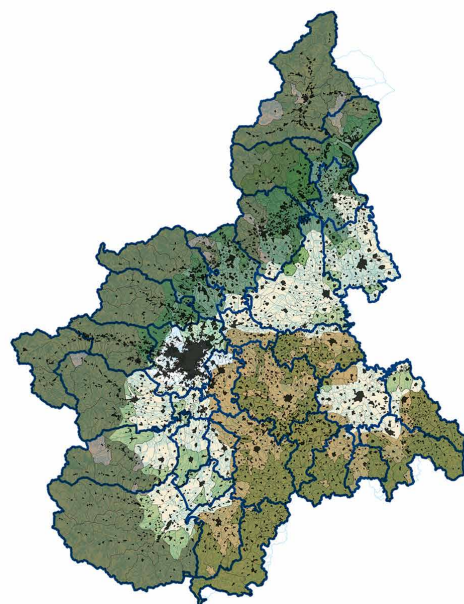
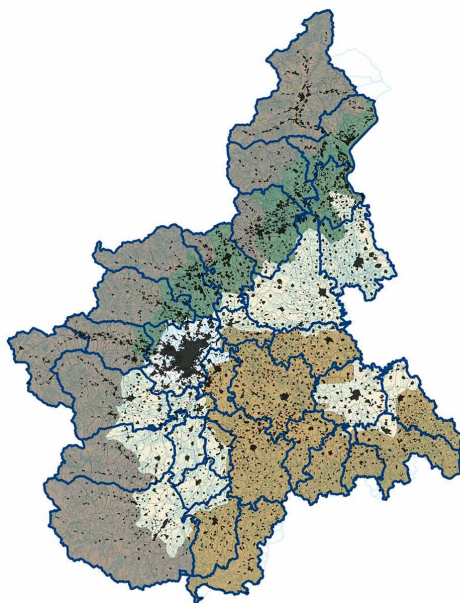
■ Perimetro ambito

n Ambito

Provincia

■ Torino
■ Vercelli
■ Novara
■ Cuneo
■ Asti
■ Alessandria
■ Biella
■ Verbano Cusio Ossola
■ Unione di comuni

Ambiti di integrazione territoriale	Provincia
1 - Domodossola	VB
2 - Verbania Laghi	VB
3 - Borgomanero	NO
4 - Novara	NO
5 - Borgosesia	VC
6 - Biella	BI
7 - Ivrea	TO
8 - Rivarolo Canavese	TO
9 - Torino	TO
10 - Cirié	TO
11 - Chivasso	TO
12 - Susa	TO
13 - Montagna Olimpica	TO
14 - Chieri	TO
15 - Carmagnola	TO
16 - Pinerolo	TO
17 - Vercelli	VC
18 - Casale Monferrato	AL
19 - Alessandria	AL
20 - Tortona	AL
21 - Novi Ligure	AL
22 - Ovada	AL
23 - Acqui Terme	AL
24 - Asti	AT
25 - Alba	CN
26 - Canelli	AT
27 - Bra	CN
28 - Saluzzo	CN
29 - Savigliano	CN
30 - Fossano	CN
31 - Cuneo	CN
32 - Mondovì	CN
33 - Ceva	CN



	n. Unione di Comuni per ambito	Coincidenza tra Ambito e perimetri Unioni	Estensione delle Unioni oltre i confini provinciali
	4	si	no
	6	si	no
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	1	si	no
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	9	si	no
	10	si	no
	2	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	10	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	-	si	no
	4	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	-	si	-
	1	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	6	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	6	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	1	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	4	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	5	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	2	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	2	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	10	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	4	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	si
	6	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	-	-	-
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	1	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	3	si	no
	6	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no
	3	Coincidenza parziale (Unioni inter-ambito)	no

Legenda

-  sistemi idrografici
-  dorsali alpine
-  ambiti appenninici
-  ambiti pedemontani
-  ambiti di pianura

-  sistema insediativo

-  Perimetro AIT
-  Unioni di comuni



0 25 50 km



Regione Piemonte- Fase 2 e Fase 3 dell'analisi comparativa. In alto (Fase2): sistematizzazione dei dati relativi al numero degli Ambiti di integrazione territoriale (AIT), con indicazione della provincia di riferimento, del numero di Unioni di Comuni per ambito, della verifica di coincidenza tra perimetro dell'AIT e perimetro delle Unioni e dell'eventuale estensione delle Unioni oltre i confini provinciali. In basso (Fase 3): sovrapposizione cartografica tra le invarianti territoriali e paesaggistiche (PPR, 2017), i perimetri degli AIT (PTR, 2011) e i perimetri delle Unioni di Comuni.

Fonte: Rielaborazione cartografica: Filicetti C., su dati dell'Osservatorio demografico territoriale di IRES Piemonte (www.demos.piemonte.it; www.ires.piemonte.it), PPR, 2017 e PTR, 2011.
Fig. 2.

Note

invarianti strutturali e sulle geografie effettive delle relazioni. Il confronto tra Toscana e Piemonte mostra che la qualità della governance intercomunale dipende dalla capacità di integrare tali dimensioni, superando la dicotomia tra pianificazione morfologica e cooperazione istituzionale.

¹ Il territorio italiano è suddiviso in 7.896 comuni, circa il 70% dei quali con meno di 5.000 abitanti (Tortorella, 2024)

Bibliografia

Legambiente (2025), Rapporto Città Clima 2025, Legambiente, Roma

Dadashpoor H., Shahhossein G. (2024), Defining urban sprawl: A systematic review of 130 definitions, «Habitat International», 146, 103039, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2024.103039>

EEA (2024), European Climate Risk Assessment, EEA Report 01/2024, European Environment Agency, Copenhagen

European Union (2024), Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration, «Official Journal of the European Union», L 206, 26 July 2024

Regione Piemonte (2024), Piano Territoriale Regionale (PTR). Proposta di aggiornamento / variante generale, Regione Piemonte, Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, Torino

Tortorella W. (2024), L'Italia dei piccoli comuni, presentazione a «I piccoli comuni italiani», IFEL – Fondazione ANCI, Dipartimento Economia Locale e Ufficio Studi e Statistiche Territoriali, Roma, disponibile all'indirizzo: <https://www.fondazioneifel.it>

IPCC (2023), Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva

Bel G., Bischoff I., Blåka S., Casula M., Lysek J., Swianiewicz P., Tavares A.F., Voorn B. (2022), Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: a comparative analysis of European Economic Area countries, «Local Government Studies», <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2041416>

European Commission (2021), Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change, COM(2021) 82 final, 24 February 2021, European Commission, Brussels

Regione Piemonte (2021), Programmazione integrata per lo sviluppo territoriale, presentazione Ires Piemonte, 29 novembre 2021, Settore Territorio e Paesaggio, Direzione Ambiente, Energia e Territorio, Torino

EU (2020), Territorial Agenda 2030: A future for all places. Adopted on 1 December 2020, Council of the European Union, Brussels

Ricci L., Mariano C., Valorani C. (2020), Criteri e metodi per la pianificazione intercomunale nell'area metropolitana romana, in IV Congresso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el siglo XXI: forma urbis y territorios metropolitanos, ISBN 978-84-9880-841-4, 978-84-9880-913-8

European Commission (2019), The European Green Deal, COM(2019) 640 final, 11 December 2019, European Commission, Brussels

IPBES (2019), Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for Policymakers, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn

Mariano C., Valorani C. (2018), Territori metropolitani e pianificazione intercomunale, FrancoAngeli, Milano

Mariano C., Ricci L. (2017), Città metropolitana di Roma Capitale. Indirizzi per il piano strategico e ipotesi di perimetrazione delle Zone omogenee, «Urbanistica informazioni», 273-274

OECD (2015), The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris

ONU (2015), Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1, United Nations, New York

Regione Toscana (2014), Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65. Norme per il governo del territorio, «Bollettino Ufficiale della Regione Toscana», n. 53, parte prima, 12 novembre 2014

ESPON (2013), Best development conditions in European metropolises: inner peripheries in metropolitan areas, ESPON 2013 Programme, Luxembourg

Brenner N., Schmid C. (2012), Planetary urbanization, in Gandy M. (a cura di), Urban Constellations, Jovis, Berlin, pp. 10-13

Regione Toscana (2011), Legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68. Norme sul sistema delle autonomie locali, «Bollettino Ufficiale della Regione Toscana», n. 62, parte prima, 28 dicembre 2011

Regione Piemonte (2011), Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato con D.C.R. n. 122-29783 del 21 luglio 2011, Regione Piemonte, Torino

Italia (2010), Legge 30 luglio 2010, n. 122. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana», n. 176, 30 luglio 2010

Hulst R., Van Montfort A. (a cura di) (2007), Inter-municipal cooperation in Europe, Springer, Dordrecht

MEA (2005), Ecosystems and Human Well-being: Synthesis, Island Press / World Resources Institute, Washington, DC

Soja E.W. (2000), Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions, Blackwell, Oxford

Filicetti C. (in corso di redazione), Pianificazione intercomunale e ambiti territoriali ottimali. Le invarianti strutturali naturali come matrice per la rigenerazione dei territori contemporanei, tesi di dottorato non pubblicata, Sapienza Università di Roma, Dottorato in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura, Roma

Mariano C., Filicetti C. (in corso di pubblicazione), Intermunicipal governance and green urbanism: the role of ecological invariants in a comparative case study analysis of France and Portugal, in «Advances in Science, Technology & Innovation (ASTI). IEREK Interdisciplinary Series for Sustainable Development», ISSN 2522-8722 online, ISSN 2522-8714 print

Chi occupa lo spazio

Who Occupies Space

Metamorfosi urbane e rappresentanza

Patrizia Gabellini

Il tema del “dare spazio” è intrinsecamente legato a una questione di rappresentanza: chi è che occupa gli spazi che il piano faticosamente apre? Se non governato, questo processo rischia di risolversi in un privilegio a favore dei soggetti più forti, tradendo la missione pubblica dell’urbanistica. La vera sfida risiede nella comprensione delle metamorfosi urbane, processi che hanno tempi lunghi, spesso decennali, e che richiedono una dote oggi rara: la pazienza. Non possiamo pretendere che le trasformazioni si compiano nel tempo breve di una consiliatura; occorre invece una visione capace di attendere che i nuovi usi si sedimentino e che le comunità si riappropriino dei luoghi. In questo contesto, il dibattito sull’assenza di una legge urbanistica nazionale non deve diventare un alibi per l’immobilismo. Sebbene la mancanza di un quadro unitario generi angoscia e frammentazione, le sperimentazioni locali e regionali rappresentano dei laboratori vitali. Tuttavia, per passare dalla sperimentazione alla prassi consolidata, è fondamentale investire sulla formazione della Pubblica Amministrazione. Il ruolo dell’Università deve essere quello di fornire non solo nuovi strumenti tecnici, ma un nuovo linguaggio della responsabilità. Dare spazio significa dunque costruire le condizioni affinché le trasformazioni siano inclusive e durature, accettando la complessità del tempo e la fatica del confronto, lontano da facili semplificazioni o soluzioni di facciata.

Dare tempo alle idee di farsi spazio: Next Use e l'approccio emiliano-romagnolo all'uso temporaneo.

Giving ideas time to become space: Next Use and the Emilia-Romagna approach to temporary use.

Marta Andrei

ART-ER cons. p. A.
marta.andrei@art-er.it
orcid.org/0009-0006-7946-9566

Serena Sgallari

Regione Emilia-Romagna
serena.sgallari@regione.emilia-romagna.it

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17139
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban regeneration
temporary uses
adaptive urban planning
policy toolkit

1. Introduzione

Il presente contributo intende esplorare il ruolo degli usi temporanei come strumenti strategici per l'urbanistica contemporanea, a partire dall'esperienza maturata dalla Regione Emilia-Romagna. Il tema si colloca all'interno di un dibattito più ampio sulla città contemporanea, spesso descritta

nella letteratura recente come un sistema aperto e plurale, nel quale l'eterogeneità degli usi e degli attori può diventare fattore generativo di innovazione. In questa prospettiva, Richard Sennett e Pablo Sendra (2023, pag.41), riprendendo Jane Jacobs, sostengono che la città dovrebbe comportarsi come un "sistema aperto", capace di produrre innovazione attraverso la diversità; analogamente, Maurizio Carta (2025, pag. 209) richiama l'idea di una "città dell'inatteso",

Contemporary cities are complex ecosystems shaped by challenges such as the reconversion of brownfield areas, ecological transition and the reduction of social inequalities. These conditions call for a rethinking of transformation processes so that they can be truly effective and sustainable. In this context, time becomes a central element and urges a move beyond rigid planning models toward more flexible and experimental approaches. In regeneration processes, the waiting period between project

launch and implementation can become an opportunity for collective experimentation. Temporary uses emerge as strategic tools to test new functions, improve the adaptability of plans and involve communities. The article reconstructs the experience of Emilia-Romagna as an integrated framework combining regulation (art. 16 L.R. 24/2017), accompanying measures and operational tools, showing how these actions generated useful learning for the evolution of regional policies. Within this pathway lies the digital toolkit Next Use, developed with ART-ER to guide administrations and local activators through all phases of the process and make procedures and practices replicable.

in cui la rigenerazione urbana è chiamata a generare luoghi atipici e straordinari, capaci di far incontrare differenze sociali e culturali.

Di fronte alla complessità che caratterizza la condizione urbana contemporanea, e che delinea una “nuova questione urbana” (Secchi, 2013), emerge una domanda centrale: di quali strumenti è possibile dotarsi oggi per fare spazio a usi e pratiche emergenti, mantenendo al tempo stesso una traiettoria chiara e costante di indirizzo delle trasformazioni? In altri termini, come governare processi lenti e incerti senza rinunciare a orientamento, qualità e responsabilità pubblica?

In questo quadro, gli usi temporanei possono assumere un ruolo decisivo. Quando inseriti in un ecosistema istituzionale che combina cornice normativa, dispositivi di accompagnamento e strumenti operativi, essi funzionano come dispositivi di urbanistica adattiva: consentono di testare nuovi usi degli spazi in modo concreto e flessibile, possono contribuire a migliorare l'adattabilità dei piani, a rallentare il degrado e a favorire il coinvolgimento delle comunità nella trasformazione degli spazi pubblici.

La Regione Emilia-Romagna si è confrontata a lungo con queste questioni, introducendo l'uso temporaneo nella nuova legge urbanistica regionale (art. 16, L.R. 24/17) e attivando diverse azioni di supporto rivolte a enti locali e operatori territoriali per promuoverne la sperimentazione. Tali iniziative hanno prodotto apprendimenti progressivi che hanno orientato l'evoluzione degli strumenti regionali, fino alla messa a punto di un *toolkit* digitale pensato per guidare passo passo amministrazioni e attivatori nello svolgimento delle diverse fasi del processo.

L'articolo ricostruisce questo percorso, mostrando come l'esperienza emiliano-romagnola si inserisca nel dibattito nazionale e internazionale sugli usi temporanei e delineando possibili prospettive future per consolidarne il ruolo come componente strutturale dell'urbanistica contemporanea.

2. Gli usi temporanei come strumenti urbanistici adattivi

Nella pratica urbanistica contemporanea, il tempo non è più un elemento neutro ma una componente centrale del progetto.

Le trasformazioni urbane si sviluppano sempre più spesso in archi temporali lunghi e incerti, nei quali la distanza tra la dismissione di un'area e la sua trasformazione definitiva può generare spazi inutilizzati, vuoti urbani e infrastrutture prive di un ruolo definito.

Questo tempo di attesa è tradizionalmente percepito come una pausa improduttiva, ma negli anni il dibattito internazionale ha portato questo tema al centro, reinterpretandolo come un'opportunità progettuale e politica.

Su questo, un elemento chiave è rappresentato dall'esperienza francese, dove gli usi transitori sono stati progressivamente riconosciuti non solo come pratiche spontanee, ma come vero e proprio strumento di *policy* (Cottino, De Ambrogio, 2024). Ripercorrendo le fasi attraverso cui la pianificazione urbana in Francia ha iniziato a confrontarsi con l'azione transitoria, emerge come le istituzioni abbiano scelto di abilitare approcci sperimentali all'interno delle politiche urbane, costruendo programmi e dispositivi dedicati¹.

Parallelamente, il tempo di attesa non coincide con un vuoto di trasformazione: in questo tempo sospeso infatti la città continua a evolvere attraverso pratiche quotidiane e micro-interventi capaci di produrre effetti cumulativi e moltiplicativi (Chase, et al., 1999).

Questa lettura consente di interpretare il tempo di attesa come fase attiva e operativa, entro cui l'uso temporaneo può essere assunto come strumento intenzionale di governo del cambiamento.

In questo senso, riconoscere il potenziale strategico delle pratiche temporanee permette di "integrare la dimensione previsionale/regolativa propria dell'urbanistica tradizionale con meccanismi dedicati ad indurre la dimensione sperimentale, al fine di testare alcuni assetti fisico/spaziali/funzionali prefigurati per lo sviluppo di lungo periodo e capire come eventualmente rimodularli" (Cottino, De Ambrogio, 2024).

Sperimentare non significa quindi improvvisare: il valore dei test dipende dalla capacità di organizzare condizioni, ruoli e apprendimenti rispetto ad un obiettivo finale chiaro.

Occuparsi di usi temporanei significa dunque "appropriarsi di un modo di guardare alle trasformazioni urbane [...] che mette al centro l'adattabilità dei processi nel tempo, e questo richiede necessariamente l'adozione di un quadro di riferimento concettuale capace di comprendere appieno il ruolo, le potenzialità ma anche i limiti e i rischi di tali usi" (Bruzzese, Inti, 2024).

In termini operativi, gli usi temporanei possono contribuire a un cambio di passo della pianificazione su tre assi principali:

1. Dal progetto al processo: serve passare da una logica di intervento puntuale a una logica processuale, integrando il fattore tempo come dimensione fondamentale delle

trasformazioni urbane, interpretate non più come interventi rigidi, ma come processi aperti e adattivi, capaci di evolvere nel tempo, ammettendo l'errore e la possibilità di cambiare direzione, pur mantenendo una continuità di senso e di spazio nella città che si trasforma.

2. Dalla previsione rigida alla sperimentazione guidata: occorre poi integrare la dimensione previsionale con quella sperimentale per superare l'eccessiva rigidità della pianificazione tradizionale integrando meccanismi di test a supporto dei processi di progettazione. In questo senso gli usi temporanei rappresentano laboratori dove osservare i risultati delle pratiche e adottare eventuali meccanismi correttivi.
3. Dall'intervento materiale alla costruzione di ecosistemi d'uso: infine, è fondamentale mettere in dialogo le azioni materiali e quelle immateriali sugli spazi, per evitare di creare contenitori senza contenuti. In questo senso, gli usi temporanei diventano un ponte tra le trasformazioni fisiche e le pratiche, permettendo di intervenire con obiettivi diversi nelle varie fasi (dall'abbandono al cantiere, fino alle fasi di post-realizzazione e gestione degli interventi) e di mantenere vivo e continuo il ciclo di trasformazione urbana.

3. L'approccio dell'Emilia-Romagna agli usi temporanei, tra politiche e sperimentazioni

In Italia, sebbene manchi un quadro normativo nazionale unificato, alcune Regioni si sono attivate per promuovere gli usi temporanei come strumenti operativi di rigenerazione urbana. Tra queste, l'Emilia-Romagna rappresenta un esempio significativo grazie alla L.R. 24/2017, che riconosce, attraverso l'art.16, l'uso temporaneo come possibile azione integrante delle politiche di trasformazione urbana e ne incentiva l'adozione "allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali" (L.R. 24/2017, art 16, comma 1).

Sul piano procedurale, l'art.16 consente ai Comuni di autorizzare usi temporanei senza modifica della destinazione d'uso e, in assenza di opere edilizie, senza titolo abilitativo, rendendo centrale il ruolo della convenzione di uso temporaneo come documento contrattuale che regola i rapporti tra gli attori coinvolti (Comune, soggetto gestore ed eventuale proprietario privato). Per promuovere l'attuazione della legge e favorire la diffusione della pratica, la Regione ha sviluppato nel tempo strutture e strumenti operativi, frutto di un confronto con gli attori coinvolti, in particolare enti locali e organizzazioni del terzo settore. Tra le azioni più significative vi è stata la creazione dell'*Hub Usi Temporanei*², spazio dedicato alla formazione,

al networking e allo scambio di buone pratiche. Nel periodo di attività l'*Hub Usi Temporanei* della Regione Emilia-Romagna ha promosso soprattutto iniziative di *capacity building* e diffusione di pratiche: i Laboratori *LabHUB* (2020), pensati per condividere esperienze, buone pratiche e modelli, e il percorso formativo *HUBER* (2020-2021), con lezioni e un'esercitazione/simulazione sulla riattivazione di Villa Tassoni per approfondire attuazione, gestione e valutazione dei riusi.

Nel 2021, il Bando Rigenerazione Urbana³ regionale ha poi previsto un'apposita linea di finanziamento (linea A) dedicata agli usi temporanei, finanziando 10 progetti sul territorio.

Questo passaggio ha rappresentato un nodo fondamentale, in quanto ha tradotto in una specifica linea di policy le raccomandazioni e gli apprendimenti maturati all'interno dell'Hub regionale. Attraverso questi percorsi, la Regione ha rilevato bisogni e criticità legati alla gestione degli usi temporanei, individuando la necessità di ulteriori strumenti di supporto. Per questo è nato *Next Use*, il *toolkit* digitale sviluppato con ART-ER per accompagnare amministratori e attivatori territoriali nella gestione efficace di questi processi⁴.

4. Nuovi strumenti per supportare le pratiche: il toolkit digitale Next Use

Uno degli aspetti più sfidanti che caratterizza l'uso temporaneo, come anche i processi di rigenerazione urbana in generale, è il governo efficace della dimensione multidisciplinare e integrata che li contraddistingue.

Amministratori pubblici e operatori si trovano infatti a dover gestire contemporaneamente numerose attività durante l'intero ciclo del processo, che prevedono diverse tempistiche e la messa in campo di numerose competenze afferenti a numerosi campi disciplinari.

Tutto questo rende l'aspetto manageriale dell'uso temporaneo uno dei nodi principali su cui immaginare e costruire nuove strategie e strumenti di supporto.

Sulla base di queste riflessioni, la principale innovazione della piattaforma *Next Use*, creata da Regione Emilia-Romagna e ART-ER, è rappresentata dall'organizzazione delle attività che caratterizzano gli usi temporanei attraverso un percorso guidato suddiviso in fasi progressive e domande funzionali a verificare il completamento di tutti gli *step* del processo. Le domande presenti all'interno del percorso guidato contengono consigli e approfondimenti utili per lavorare in modo efficace sui diversi temi.

Su *Next Use* sono presenti due differenti percorsi guidati pensati per due tipologie di utenti: 1) Percorso Attivatore: l'attivatore è un soggetto che promuove pratiche e processi finalizzati al recupero del valore sociale dei luoghi e alla valorizzazione delle comunità. Distinto dal proprietario dello spazio oggetto di attenzione, l'attivatore può essere un ente del terzo settore, un privato, singolo o collettivo, oppure un gruppo di cittadini attivi.

Le sue competenze comprendono lo sviluppo progettuale, la gestione delle relazioni, la

conciliazione di interessi diversi, la capacità di navigare la normativa e di attrarre risorse finanziarie, il tutto orientato alla realizzazione di iniziative che promuovano il bene comune.

Il percorso per questa tipologia di utente prevede domande e strumenti che si concentrano sulla dimensione operativa dell'intervento, permettendo ai soggetti attivatori di organizzare efficacemente le attività da realizzare durante il processo di uso temporaneo, dalla progettazione iniziale fino allo sviluppo del programma d'uso.

2) Percorso Amministratore: l'amministratore è il decisore principale e il custode del bene oggetto di rigenerazione. Responsabile della visione strategica, garantisce l'integrazione del progetto nei più ampi piani di sviluppo urbano collettivo. Tendenzialmente rappresentato da un ente pubblico, l'amministratore gestisce con precisione le procedure e le relazioni comunitarie, valorizzando i contributi dei vari *stakeholder*. Nell'ambito della rigenerazione urbana, assume ruoli diversificati quali coordinatore, gestore, facilitatore e sostenitore, adeguandosi alle specifiche esigenze e dinamiche del contesto.

Questo percorso contiene domande più strategiche e tendenzialmente meno operative rispetto al percorso attivatore, funzionali a supportare l'amministrazione nel monitoraggio e valutazione del valore pubblico generato dall'intervento di uso temporaneo⁵.

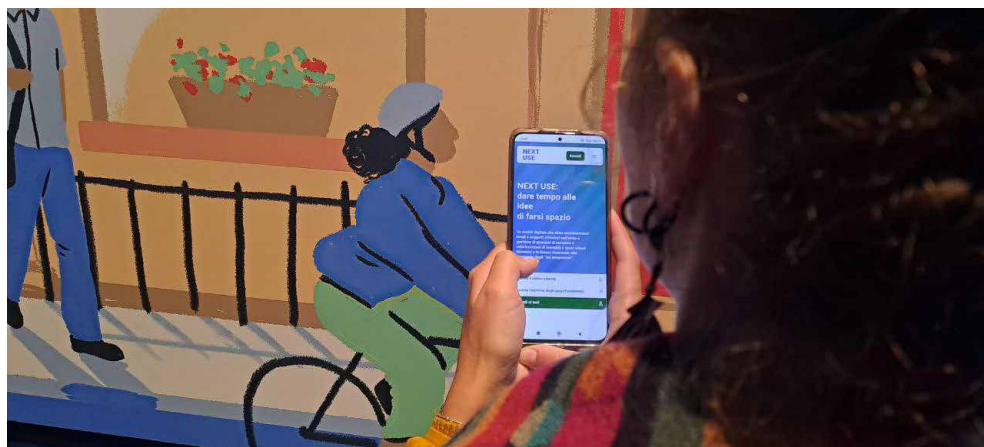
I materiali di approfondimento presenti all'interno dei percorsi guidati sono consultabili anche attraverso un archivio pubblico presente sulla

piattaforma, che contiene oltre cento schede suddivise in tre tipologie: strumenti e dispositivi, tecniche e tattiche, casi studio.

Questa sezione di *Next Use* è stata pensata per supportare ulteriormente l'acquisizione di competenze sui temi che caratterizzano gli usi temporanei attraverso l'accesso a materiali open source, che potranno essere arricchiti nel tempo grazie alle segnalazioni e al contributo di soggetti esperti che hanno intrapreso processi di uso temporaneo.

L'approccio metodologico descritto rappresenta un'evoluzione significativa nel sistema di attività adottate a livello regionale per accompagnare e supportare i processi di uso temporaneo. Non solo agevola gli aspetti operativi e gestionali, ma rafforza anche il dialogo tra la pianificazione urbanistica formale e le pratiche dal basso.

Infatti, le schede di approfondimento presenti su *Next Use* non derivano esclusivamente da fonti e procedure tecniche ufficiali, ma sono state in larga parte costruite e validate attraverso segnalazioni provenienti da enti, associazioni e organizzazioni che possiedono una consolidata esperienza nel campo della rigenerazione urbana. In questo modo, all'interno di *Next Use* sono state integrate anche le conoscenze operative maturate sul campo, traducendo apprendimenti informali in contenuti strutturati e riutilizzabili. La struttura versatile del *toolkit* lo rende inoltre potenzialmente applicabile anche ad altri processi di rigenerazione, a condizione che siano comparabili la sequenza di fasi, la pluralità di attori



Utente che naviga la piattaforma Next Use in occasione di un evento pubblico, 2025.

Credits: Marta Andrei

Fig. 1.

e i fabbisogni di coordinamento multi-competenze, permettendogli di configurarsi come uno strumento operativo in grado di supportare la dimensione adattiva e incrementale delle trasformazioni urbane.

5. Come consolidare il ruolo degli usi temporanei nell'urbanistica contemporanea: raccomandazioni e prospettive per il futuro

A partire dall'esperienza maturata in Emilia-Romagna descritta precedentemente (dal riconoscimento dell'uso temporaneo nella L.R. 24/2017, all'inserimento dello strumento in una specifica linea di policy fino alle azioni di accompagnamento rivolte agli attori territoriali e alla definizione di strumenti di supporto come il *toolkit Next Use*) è possibile delineare alcune raccomandazioni utili a consolidare il ruolo degli usi temporanei nelle politiche e nelle pratiche di trasformazione urbana.

In primo luogo, è fondamentale valorizzare il carattere processuale delle trasformazioni urbane, rafforzando il ruolo degli usi temporanei non

come episodi circoscritti nel tempo, ma come passaggi preliminari e intermedi di strategie e processi di lungo periodo. Questa prospettiva è coerente con la necessità, già evidenziata, di integrare strumenti e azioni in grado di garantire adattabilità nel tempo e flessibilità: l'uso temporaneo, in quanto pratica sperimentale, può contribuire a rendere più centrato e coerente il percorso trasformativo proprio perché consente di mettere alla prova funzioni, assetti organizzativi e modelli di gestione, producendo apprendimenti utili a orientare decisioni successive. È necessario inoltre consolidare le competenze richieste dal governo della dimensione multidisciplinare dei processi. L'attivazione e la gestione di un uso temporaneo richiedono infatti capacità progettuali e organizzative, ma anche la lettura delle condizioni di contesto e la costruzione di relazioni tra soggetti diversi. In questa direzione, la creazione e l'adozione di strumenti che supportano la dimensione progettuale e gestionale dei processi può contribuire a rendere più agevole e fluido il lavoro necessario lungo

l'intero processo, dalla sua ideazione alla sua implementazione e gestione nel tempo.

Un terzo ambito riguarda la necessità di promuovere forme di semplificazione amministrativa e premialità che favoriscano lo sviluppo delle pratiche. In un contesto nazionale privo di un quadro normativo unificato, le condizioni di praticabilità degli usi temporanei dipendono in modo rilevante dalla capacità delle politiche territoriali di accompagnare gli attori coinvolti. Le azioni regionali già richiamate (formazione, *networking*, scambio di buone pratiche) e la messa a disposizione di strumenti dedicati indicano una direzione di lavoro che può essere ulteriormente rafforzata per rendere più stabile la diffusione di pratiche flessibili e sperimentali. Infine, è cruciale rafforzare la valutazione di impatto e la misurazione delle diverse forme di valore prodotte dalle sperimentazioni, con particolare attenzione al valore pubblico generato. In questa prospettiva, il tema valutativo non si colloca "a valle" dell'esperienza, ma diventa parte integrante del processo: la sperimentazione produce apprendimenti che, se raccolti e messi in circolo, possono contribuire a colmare la distanza tra pianificazione urbanistica formale e pratiche dal basso, rendendo più efficace la capacità di orientare e rimodulare nel tempo le traiettorie di rigenerazione.

Nel caso emiliano-romagnolo, la combinazione tra norma e dispositivi di accompagnamento suggerisce che la scalabilità degli usi temporanei dipende meno dalla replicabilità di singoli

progetti e più dalla replicabilità di condizioni, come *framework* normativo chiaro, competenze diffuse sul territorio e criteri di valutazione degli interventi condivisi.

Note

¹ Per ulteriori approfondimenti sull'esperienza francese, si veda il contributo di Cottino, P. e De Ambrogio, G. (2024) in *Progettare sperimentando: l'approccio transitorio per rinnovare le pratiche di pianificazione* in Pisano, C. e De Luca, G. (a cura di) *Progettare nel disordine - progettare il disordine: riordinare le fragilità urbane*. Roma: INU Edizioni, che ricostruisce il quadro di politiche e dispositivi entro cui l'urbanismo transitorio si consolida nel decennio 2010-2020. Gli autori richiamano, tra gli snodi, la stagione parigina di strumenti innovativi e concorsi (come Réinventer Paris e gli Appels à Projets Urbains Innovants) e l'emergere di un dibattito istituzionale in cui l'urbanismo transitorio entra tra le trasformazioni che stanno cambiando il modo di fare urbanistica, anche a partire dal rapporto APUR La Ville Autrement (2017).

² L'Hub Usi Temporanei della Regione Emilia-Romagna è un dispositivo regionale di accompagnamento e capacity building dedicato alla diffusione e alla gestione degli usi temporanei: opera come spazio di formazione, networking e scambio di buone pratiche tra enti locali e soggetti attuatori, e ha sostenuto percorsi come HUBER, orientati a integrare competenze tecniche, amministrative e progettuali per l'attivazione e la gestione dei processi di uso temporaneo.

³ Il Bando Rigenerazione Urbana della Regione Emilia-Romagna è un dispositivo di policy e finanziamento a sostegno di interventi e strategie di rigenerazione su spazi e immobili esistenti. Ad oggi si sono svolte tre edizioni (2018, 2021, 2024): nel 2018 sono stati finanziati 37 progetti; nel 2021 sono stati finanziati 76 progetti complessivi, distinti in Linea A - Usi temporanei (10 progetti finanziati) e Linea B - Rigenerazione urbana (66 progetti finanziati); nel 2024 la Regione ha finanziato 30 progetti.

⁴ ART-ER Attrattività Ricerca Territorio è la Società Consortile dell'Emilia-Romagna nata per favorire la crescita sostenibile della regione attraverso lo sviluppo dell'innovazione e della conoscenza, l'attrattività e l'internazionalizzazione del territorio.

⁵ Per "valutazione del valore pubblico" si intende un tracciamento leggero e continuo del processo, non una valutazione di impatto ex post. L'obiettivo è rendere chiari e verificabili gli esiti nel tempo: ad esempio varietà e stabilità degli attori coinvolti, accessibilità e miglioramento dello spazio, continuità/riarticolazione degli usi, chiarezza di ruoli e accordi. Questo monitoraggio serve a supportare aggiustamenti in itinere e a documentare l'utilità collettiva generata dall'uso temporaneo.

Bibliografia

Carta, M. (2025), *Sette lezioni di rigenerazione urbana*, LetteraVentidue, Siracusa.

Chase, J., Crawford, M. e Kaliski, J. (1999), *Everyday Urbanism*, The Monacelli Press, New York

Cottino, P. e De Ambrogio, G. (2024), *Progettare sperimentando: l'approccio transitorio per rinnovare le pratiche di pianificazione*, in Pisano, C. e De Luca, G. (a cura di) *Progettare nel disordine - progettare il disordine: riordinare le fragilità urbane*, INU Edizioni, Roma, pp. 99-104.

Ostanel, E. (2018), *Spazi fuori dal comune. Pratiche e politiche di rigenerazione urbana*, Donzelli, Roma.

Pisano, C. e De Luca, G. (a cura di) (2024) *Progettare nel disordine - progettare il disordine: riordinare le fragilità urbane*. INU Edizioni, Roma.

Secchi, B. (2013) *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Sendra, P. e Sennett, R. (2022), *Progettare il disordine: idee per la città del XXI secolo*. Trad. it. di D. Cavallini. Treccani, Roma.

Sitografia

Bruzzese, A. e Inti, I. 2024, Usi temporanei: a cosa servono e perché occuparsene?, cheFare. <<https://che-fare.com/articoli/usi-temporanei-a-cosa-servono-e-perche-occuparsene>> (01/2024)

Dare spazio al valore sociale: la valutazione di impatto nei processi di rigenerazione urbana

Giving space to social value:
Social Impact Assessment in
urban regeneration processes

Arianna Brestuglia

Dipartimento di architettura,
Università degli Studi di Ferrara
arianna.brestuglia@unifi.it
orcid.org/0009-0007-0648-0198

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17148
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban regeneration
social impact assessment
social value
impact evaluation

1. Introduzione

Negli ultimi decenni la rigenerazione urbana si è affermata come uno dei principali strumenti di trasformazione delle città contemporanee. Nella letteratura internazionale essa viene definita come un processo integrato volto a migliorare in modo durevole le condizioni fisiche, economiche, sociali e ambientali di aree urbane interessate da criticità o da transizioni profonde (Roberts e Sykes, 2000). In questo quadro,

per impatto sociale si intende l'insieme dei cambiamenti, positivi o negativi, diretti o indiretti, che un intervento produce sulle condizioni di vita delle persone e delle comunità (OECD, 1991; Burdge e Vanclay, 1996). La crescente attenzione verso questa nozione risponde all'esigenza di rendere osservabili gli effetti sociali delle trasformazioni urbane, contribuendo a rendere più espliciti e verificabili gli obiettivi di valore pubblico e di rigenerazione. Gli interventi di rigenerazione,

In recent decades, urban regeneration has become one of the main fields of transformation in contemporary cities, making it increasingly important to identify and assess the social effects of interventions. Within this framework, social impact is understood as the set of changes that a project or policy produces in the living conditions of individuals and communities. This contribution proposes a review of the literature on Social Impact Assessment (SIA), based on comparative contributions discussing different applications and contexts.

Through the analysis of the main mapping studies available, the text reconstructs the current configuration of the field, highlights its main methodological trajectories and the functions attributed to evaluation, and discusses the potential of SIA in urban regeneration processes. The analysis highlights a plurality of approaches, the prevalence of ex post applications, and a growing interest in place-based methodologies able to make the social effects of urban transformations more explicit.

inclusi quelli che interessano grandi aree dismesse o infrastrutturali come le aree ferroviarie, incidono infatti sulla qualità della vita, sull'accesso ai servizi, sulle dinamiche abitative, sull'uso dello spazio pubblico e sulla distribuzione di opportunità tra gruppi sociali e territori, producendo effetti che si proiettano nel medio e lungo periodo. Tuttavia, tali effetti non sempre vengono analizzati in modo sistematico nelle fasi di definizione e valutazione dei progetti, con il rischio che il concetto stesso di rigenerazione venga utilizzato in senso estensivo, senza una verifica puntuale dei cambiamenti effettivamente generati. È in questa prospettiva che si colloca la Valutazione di Impatto Sociale (VIS), oggi caratterizzata da una pluralità di modelli e approcci applicati a contesti differenti. La crescente disponibilità di strumenti riflette un interesse sempre più marcato verso la misurazione e la qualificazione degli effetti sociali delle politiche e dei progetti; tuttavia, essa non coincide

necessariamente con una piena integrazione della valutazione nei processi decisionali e negli strumenti ordinari della pianificazione. A partire da queste premesse, il contributo propone una review della letteratura sulla VIS con l'obiettivo di chiarirne le principali traiettorie metodologiche, le funzioni prevalenti e la possibile pertinenza nei processi di rigenerazione urbana.

2. Disegno metodologico della review

La ricerca si fonda su una review strutturata della letteratura scientifica relativa ai modelli di Valutazione di Impatto Sociale, con particolare attenzione alla loro applicazione nei processi di rigenerazione urbana. Il contributo propone una ricostruzione critica della letteratura sulla Valutazione di Impatto Sociale attraverso review e contributi comparativi già disponibili, con l'obiettivo di chiarire la configurazione del campo, individuarne le principali traiettorie metodologiche, le funzioni attribuite alla valutazione e le modalità di integrazione nei processi decisionali, a partire da studi che discutono applicazioni e contesti differenti piuttosto che da un singolo caso studio. La selezione dei contributi è stata condotta attraverso l'analisi di articoli scientifici pubblicati in riviste accademiche nazionali e internazionali negli ultimi anni, con riferimento ai database indicizzati e a parole chiave quali "Social Impact Assessment", "urban regeneration", "impact evaluation" e "social value". Sono stati privilegiati i contributi che propongono classificazioni sistematiche o mappature comparative

dei modelli di valutazione, in grado di offrire una visione strutturata dell'evoluzione del campo. All'interno di questo corpus, particolare rilievo è stato attribuito a tre studi che rappresentano snodi teorici rilevanti per la comprensione delle metodologie di VIS: la mappatura di Corvo et al. (2021), che analizza 98 modelli di valutazione, il contributo di Bellazzecca et al. (2025), che propone una classificazione funzionale di 77 modelli, e la review di Cerreta e La Rocca (2021), che si concentra in modo specifico sull'applicazione della VIS ai processi di rigenerazione urbana. Questi lavori offrono un quadro comparativo utile per interpretare la pluralità di strumenti presenti in letteratura e i diversi contesti in cui tali strumenti trovano applicazione. I contributi selezionati ricostruiscono infatti un campo applicativo eterogeneo, che comprende modelli impiegati in contesti organizzativi e gestionali, strumenti utilizzati con finalità di rendicontazione o supporto strategico, nonché approcci rivolti più direttamente ai processi di rigenerazione urbana e ai loro effetti territoriali. Questa varietà di applicazioni consente di leggere la VIS non come una metodologia unitaria, ma come un insieme di strumenti che assumono configurazioni differenti in relazione agli obiettivi, agli attori coinvolti e ai contesti di intervento. L'analisi comparativa è stata condotta secondo alcuni criteri ricorrenti: il numero e la tipologia dei modelli censiti, le classificazioni proposte, le funzioni attribuite alla valutazione, con particolare attenzione alla distinzione tra utilizzo ex

post e utilizzo ex ante, gli ambiti di applicazione con riferimento ai contesti territoriali e urbani, e la relazione tra valutazione e processi di pianificazione. Attraverso questi criteri è stato possibile individuare convergenze, divergenze e limiti strutturali del campo, mettendo in evidenza il rapporto tra evoluzione metodologica e potenzialità di orientamento delle trasformazioni urbane.

3. Mappatura e classificazione delle metodologie di Valutazione di Impatto Sociale

La letteratura recente evidenzia come la Valutazione di Impatto Sociale si configuri oggi come un campo articolato e in espansione, caratterizzato da una pluralità di approcci, funzioni e ambiti applicativi. Questa pluralità amplia le possibilità d'uso della VIS, ma rende al tempo stesso più complessa una ricostruzione chiara dei suoi principali approcci e delle loro funzioni. Un primo contributo rilevante in questa direzione è rappresentato dalla mappatura proposta da Corvo et al. (2021), che analizza 98 modelli di valutazione riconducibili alla sfera dell'impatto sociale. Lo studio evidenzia come le metodologie possano essere ricondotte a tre grandi famiglie: modelli derivati dai sistemi di performance e management orientati al monitoraggio organizzativo, modelli ispirati a logiche di audit e qualità, e modelli basati sulla monetizzazione degli esiti, che traducono i cambiamenti generati in indicatori economici. La mappatura mette inoltre in luce come solo una parte dei modelli presenti caratteristiche

metodologiche pienamente strutturate, mentre molti strumenti assumono la forma di adattamenti settoriali o applicazioni parziali. Una seconda interpretazione è offerta dal lavoro di Bellazzecca et al. (2025), che analizza 77 modelli di valutazione e propone una classificazione fondata non solo sulle dimensioni di impatto considerate, ma anche sulle funzioni attribuite alla VIS. Gli autori distinguono tra strumenti orientati prevalentemente alla comunicazione e rendicontazione, modelli funzionali alla gestione interna delle organizzazioni e approcci con potenziale strategico. Dall'analisi emerge come la maggior parte delle metodologie venga applicata in chiave ex post, con l'obiettivo di documentare risultati già conseguiti o di restituire l'efficacia di interventi realizzati. L'uso della VIS come strumento di indirizzo nelle fasi preliminari di definizione delle politiche risulta invece meno diffuso, nonostante il potenziale riconosciuto in letteratura. In ambito più strettamente urbano, la review di Cerreta e La Rocca (2021) si concentra sull'applicazione della VIS ai processi di rigenerazione urbana, sottolineando la necessità di approcci capaci di cogliere la dimensione territoriale e relazionale delle trasformazioni. L'attenzione si sposta qui dalla sola misurazione degli esiti alla comprensione dei processi attraverso cui tali esiti si producono, con un interesse crescente verso metodologie qualitative e partecipative capaci di restituire la complessità dei contesti locali. La rigenerazione urbana, in quanto processo multidimensionale che intreccia trasformazioni

fisiche, sociali, economiche e culturali, richiede infatti strumenti capaci di integrare prospettive differenti e di leggere gli effetti distributivi delle scelte progettuali. Letti congiuntamente, questi contributi delineano un campo caratterizzato da tre elementi ricorrenti. Il primo è la pluralità metodologica, che riflette l'evoluzione della VIS in ambiti disciplinari e applicativi differenti. Il secondo è la prevalenza di utilizzi ex post e con finalità rendicontative, che limita la capacità della valutazione di orientare in modo anticipato le scelte. Il terzo è la progressiva attenzione verso approcci place-based, che riconoscono la specificità dei contesti territoriali e la necessità di integrare dimensioni quantitative e qualitative nell'analisi degli impatti. Questa configurazione suggerisce che il campo della VIS stia attraversando una fase di progressivo consolidamento, nella quale convivono modelli strutturati, applicazioni differenziate e un crescente interesse per l'integrazione della valutazione nei processi di rigenerazione urbana.

4. Valutazione di Impatto Sociale e rigenerazione urbana: limiti e potenzialità di orientamento

L'analisi comparativa delle principali mappature evidenzia come la Valutazione di Impatto Sociale si presenti oggi come un campo metodologicamente articolato ma ancora non pienamente integrato nei processi di rigenerazione urbana. La pluralità di strumenti disponibili testimonia una crescente attenzione verso la misurazione

degli effetti sociali delle trasformazioni che, tuttavia, non coincide con un utilizzo sistematico della valutazione come componente strutturale delle strategie urbane. Un primo elemento ricorrente riguarda la temporalità di applicazione delle metodologie. La prevalenza di utilizzi ex post, orientati alla rendicontazione dei risultati o alla dimostrazione dell'efficacia di interventi già realizzati, limita la capacità della VIS di incidere sulle fasi iniziali di definizione delle politiche e dei progetti. In questo senso, la valutazione tende a configurarsi come uno strumento di verifica successiva piuttosto che come un dispositivo di orientamento delle scelte. Ciò non implica una debolezza intrinseca delle metodologie, ma segnala una collocazione ancora marginale rispetto ai momenti decisionali più rilevanti. Un secondo aspetto riguarda la funzione attribuita alla valutazione nei contesti di rigenerazione. In molti casi la VIS viene impiegata per rafforzare la trasparenza e la comunicazione verso stakeholder pubblici e privati, contribuendo a rendere espliciti gli effetti generati dagli interventi. Questa funzione è particolarmente rilevante nei processi che coinvolgono investimenti complessi e pluralità di attori. Tuttavia, quando la valutazione si limita alla dimensione rendicontativa, il suo potenziale trasformativo rimane parziale, poiché non incide direttamente sulla configurazione degli obiettivi e delle priorità progettuali. Un terzo elemento emerso dalla letteratura riguarda la crescente attenzione verso approcci territoriali e place-based.

La rigenerazione urbana, per sua natura, produce effetti differenziati nello spazio e nel tempo, che incidono su gruppi sociali diversi e su equilibri locali spesso delicati. In questo quadro, la VIS può assumere un ruolo significativo nel rendere esplicite le implicazioni distributive delle trasformazioni, contribuendo a qualificare in modo più preciso il concetto stesso di "valore sociale". La valutazione diventa così uno strumento attraverso cui interrogare non solo l'efficacia degli interventi, ma anche la loro equità e sostenibilità nel medio periodo. Alla luce di queste considerazioni, la questione centrale non consiste nell'individuare una metodologia migliore in senso assoluto ma nel comprendere come la valutazione possa essere integrata in modo più strutturato nei processi di rigenerazione urbana. In questa prospettiva, la VIS può essere interpretata come un possibile dispositivo di mediazione tra sostenibilità economica, qualità urbana e produzione di valore collettivo. La sua funzione non è sostituire altre dimensioni della pianificazione, bensì contribuire a rendere più espliciti i criteri attraverso cui le trasformazioni vengono orientate e valutate.

5. Conclusioni

La crescente centralità della rigenerazione urbana nel dibattito disciplinare e nelle politiche pubbliche rende necessario interrogarsi sui criteri attraverso cui la qualità delle trasformazioni viene valutata e resa misurabile. La review condotta mostra come il campo della Valutazione

Bibliografia

di Impatto Sociale abbia raggiunto un significativo livello di articolazione metodologica, mettendo a disposizione una pluralità di strumenti rilevanti anche per i contesti urbani. Allo stesso tempo, la prevalenza di utilizzi orientati alla rendicontazione ex post e la frammentazione degli approcci riducono ancora la capacità della valutazione di entrare in modo strutturato nelle fasi di definizione delle strategie e dei progetti. In questa prospettiva, la VIS può essere letta non solo come uno strumento di misurazione degli esiti, ma come una componente conoscitiva utile a rendere più espliciti gli effetti sociali delle scelte progettuali e politiche. Il suo contributo consiste nella possibilità di integrare in modo più consapevole la produzione di valore collettivo all'interno delle trasformazioni urbane, comprese quelle che riguardano grandi ambiti dismessi o infrastrutturali, chiarendo criteri, implicazioni distributive e condizioni di efficacia degli interventi. Le questioni emerse suggeriscono così l'opportunità di rafforzare l'integrazione tra metodologie valutative e strumenti della pianificazione, promuovendo un utilizzo della VIS capace di accompagnare non solo la verifica dei risultati, ma anche la qualificazione del concetto stesso di rigenerazione urbana. Più che individuare una metodologia ottimale in astratto, il contributo mette in evidenza la rilevanza di comprendere in quali condizioni, con quali funzioni e attraverso quali configurazioni metodologiche la valutazione di impatto sociale possa contribuire a orientare i processi di rigenerazione urbana.

Bellazzecca E., Bengo I., Casprini D., Cavaliere F., Ghilardi E. (2025), *Sustainability Beyond Reporting? Unpacking the Intersections Between Impact Topics and Functions of Social Impact Assessment Models*, «Corporate Social Responsibility and Environmental Management», vol. 32, n. 6, pp. 8338-8352, DOI: 10.1002/csr.70140

Burdge, R.J., Vancloy, F. (1996), *Social impact assessment: A contribution to the state of the art series*. Impact Assessment, 14(1), pp. 59-86.

Cerreta, M. e La Rocca, L. (2021), *Urban regeneration processes and social impact: A literature review to explore the role of evaluation*. Lecture Notes in Computer Science, 12954, pp. 167-182.

Corvo, L., Pastore, L., Manti, A., Iannaci, D. (2021), *Mapping social impact assessment models: A literature overview*. Sustainability, 13(9), 4750.

OECD (1991), *Principles for evaluation of development assistance*.

Roberts, P., Sykes, H. (2000), *Urban regeneration: A handbook*.

Arte e indagine spaziale: prospettive dal progetto The Sensitive City

Art and spatial inquiry:
perspectives from the project
The Sensitive City

Jacopo Grilli

Urbanist, Artist, Independent
Researcher, Founder of
Art of Cities, Amsterdam,
The Netherlands
artofcities@gmail.com

Anita De Franco

Department of Architecture
and Urban Studies (DASTU),
Politecnico di Milano,
Via Bonardi 3, 20133 Milan, Italy
anita.defranco@polimi.com
orcid.org/0000-0001-7399-7735

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17155
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

artistic practices
heuristics
senses
phenomenology
urbanism

1. Introduzione

Diversi autori sottolineano l'importanza di adottare un approccio più "sensibile" nell'indagine spaziale e nel place making. Tuttavia, non esiste una definizione condivisa di cosa significhi "sensibile", né dei contesti in cui tale approccio risulti più necessario o efficace.

Una possibile interpretazione è quella dell'urbanistica sensoriale, che riconosce il ruolo centrale dei sensi nella percezione e nell'esperienza dell'ambiente costruito (Adams et al., 2009; De Franco e Moroni, 2023; Di Croce, 2025). In questa prospettiva, la promozione di approcci più "sensibili" può essere motivata da istanze ambientali o ecologiche, orientando verso soluzioni urbane specifiche, ad esempio quelle finalizzate ad aumentare la

This article examines art as a heuristic tool to understand and design urban spaces, drawing on sensory and phenomenological insights. The study focuses on The Sensitive City, an artist residency for architects at ARCAM in Amsterdam, where artistic practices were used to reveal qualities of urban space that are not immediately perceptible. Research took place in two distinct sites: Havenstad, a transforming port, and Mercatorplein, a socially vibrant square, reflecting European challenges such as the

reconversion of industrial areas and post-war heritage valorization. The article highlights how an artistic and perceptive approach can reintegrate creativity into urban design, offering open, sensory, and imaginative ways of engaging with the city, beyond the prescriptive, or instrumental objectives of place-making.

biodiversità urbana (Ferguson et al., 2013; Ikin et al., 2015) o le cosiddette *water sensitive solutions*.

Un'ulteriore linea interpretativa riguarda la sensibilità sociale, che richiama l'attenzione su questioni di natura sociologica e culturale, tra cui questioni di giustizia socio-spaziale, identità, memoria e il cambiamento (Capon e Dixon, 2007; Häusler e Häusler, 2024; Queirós e Lages, 2024), nonché il filone delle "città di genere" o della *feminist city*. Inoltre, il termine "sensibile" può riferirsi al concetto di *value sensitive design*, che ha acquisito rilevanza nei dibattiti teorici e applicativi sulla "cultura del progetto", e mira a promuovere una comprensione più ampia e inclusiva della partecipazione e del coinvolgimento dal basso (Wallin e Horelli, 2010; Friedman e Henry, 2019; letto et al., 2023). Tali dibattiti si concentrano prevalentemente sulla produzione di soluzioni tangibili (Ikin et al., 2015; Kirk et al., 2021; Wu et al., 2021).

Questo articolo esplora un approccio "sensibile" alternativo, fondato sulle arti e sostenuto da esse, non tanto con l'obiettivo di risolvere

problemi specifici, quanto di generarne di nuovi e affacciarsi ad un dibattito più ampio.

Le pratiche artistiche vengono considerate in termini di "usi euristici dell'arte", ossia come azioni che consentono di produrre intuizioni significative in condizioni di tempo e informazione limitati (Gigerenzer et al., 2011). Considerando le città come sistemi complessi, tali usi euristici dell'arte possono contribuire allo sviluppo di nuove forme di conoscenza dei luoghi urbani che superano obiettivi strettamente razionali o predeterminati (Escobar, 2014). Inoltre, l'integrazione di pratiche percettive nell'analisi pre-progettuale di un luogo introduce una forma di condivisione sensoriale e amplia il campo interpretativo.

Per approfondire queste dimensioni, l'articolo si concentra sulle attività svolte durante una residenza artistico-architettonica ospitata dal centro di ricerca ARCAM (*Architecture Centre Amsterdam*) ad Amsterdam e sul progetto intitolato *The Sensitive City*. L'iniziativa multidisciplinare ha riunito artisti, professionisti, teorici e cittadini con l'obiettivo di indagare come i sensi, esplorati attraverso le arti, possano favorire nuove comprensioni di specifici luoghi urbani non immediatamente percepibili e, al contempo, ispirare modalità non strumentali di valorizzazione della loro forma fisica.

L'articolo sostiene che le pratiche artistiche dovrebbero essere riconosciute più ampiamente come strumenti cognitivi essenziali (Kim et al., 2020) e propone un'esplorazione sensibile

delle geografie locali come controparte agli approcci oggi prevalentemente guidati dai dati. L'assunto di fondo è che la progettazione urbana presenti spesso una carenza di sensibilità, sia nei processi sia nelle modalità di comprensione. In passato, la ricerca preliminare alla progettazione risultava più approfondita, come nel caso della Scuola di Amsterdam, espressione dell'architettura espressionista attiva nei Paesi Bassi tra il 1910 e il 1930, che integrava arti e mestieri nel nucleo stesso della pratica progettuale. Oggi è possibile riprendere tale tradizione, considerando le arti non come semplici elementi accessori del progetto, ma come strumenti autonomi di esplorazione e intervento. Sebbene l'applicazione di "approcci sensibili" nelle pratiche progettuali si dimostri efficace nel ridurre barriere reali e percepite (Friedman e Hendry, 2019), tali approcci tendono a rimanere ancorati a logiche razionali, teleologiche o utilitaristiche, quali l'incremento del consenso, del numero di utenti o dell'adozione di determinati prodotti, servizi o processi. Come verrà argomentato, l'"approccio sensibile" qui proposto colloca l'arte come metodo a supporto della progettazione e le creazioni artistiche come dispositivi capaci di offrire indizi simbolici, risonanze emotive e schemi riconoscibili nel processo esplorativo, senza prescrivere uno stato di cose definito.

2. Il ruolo delle arti nell'indagine spaziale

I sensi svolgono un ruolo fondamentale nell'approccio e nell'esperienza dell'ambiente costruito.

Tuttavia, le percezioni sensoriali sono soggette a variazioni culturali (Classen, 1993/2023) e la maggior parte dei canali sensoriali che contribuiscono all'acquisizione della conoscenza non è di natura visiva (Loisel, 2021). Sviluppi rilevanti nelle scienze cognitive, nella psicologia ambientale e nella fenomenologia, in particolare attraverso concetti quali la cognizione incarnata di Maurice Merleau-Ponty e le *affordance* ambientali di James J. Gibson, indicano un cambiamento negli obiettivi descrittivi e richiamano la necessità di ampliare il campo di indagine. Ciò è particolarmente rilevante per la pratica architettonica e urbanistica, ma anche per le teorie sugli artefatti, sull'estetica e sulla atmosferologia urbana (Moroni e De Franco, 2025; De Franco e Ferraro, 2026). Tali sviluppi testimoniano una crescente consapevolezza della complessità delle informazioni fornite dal mondo costruito. Nonostante ciò, una persistente tendenza a preservare un certo grado di razionalismo nei metodi di ricerca continua a limitarne la portata (Hay, 1998). Nel contesto dell'indagine spaziale, la conduzione di esperimenti, all'aperto ma più spesso in ambienti controllati, finalizzati a registrare le risposte cerebrali a specifici stimoli ambientali, restituisce soltanto una frazione, probabilmente ridotta e prevalentemente computazionale, dell'intero spettro di esperienze, emozioni

e sensazioni che un luogo può offrire ai suoi utenti. Al contempo, sul piano pratico, processi decisionali, preferenze e forme di apprezzamento non dipendono esclusivamente da ciò che è empiricamente accessibile al corpo (posizione implicitamente abilista), ma piuttosto da ciò che è epistemicamente concepibile ed empiricamente praticabile, secondo un orientamento possibilista. Come evidenziato da Gaston Bachelard, Edward Relph, Anne Buttimer e John Montgomery, l'ambiente costruito può offrire una profonda gratificazione attraverso esperienze aperte, capaci di suscitare stupore e immaginazione negli osservatori sensibili.

Il dinamismo, l'instabilità e la non linearità che caratterizzano le esperienze urbane costringono gli utenti a negoziare costantemente con la complessità empirica (Buttimer, 1976; De Franco e Pacchi, 2024). Per molti di essi, il problema non consiste nell'ampliare un insieme già ampio e stratificato di informazioni locali, bensì nel disporre di uno spazio entro cui potersi distaccare dalla realtà così com'è, o sovvertirla, attivando l'immaginazione (Grilli e De Franco, 2025). In questo senso, i dibattiti sull'urbanistica ricorrono frequentemente al mondo delle arti, in modalità diverse.

Un primo caso riguarda l'uso delle arti come mezzi o veicoli di metafore urbane. Tale tendenza è stata oggetto di ampio dibattito tra conservatori e sostenitori di interventi trasformativi.

Jane Jacobs, nel libro *The Death and Life of Great American Cities*, afferma che la città non è

un'opera d'arte, senza tuttavia escludere del tutto le arti dalla sua visione della città. Jacobs descrive infatti l'ordine della città funzionante come un balletto complesso di movimenti e interazioni, una forma dinamica che, pur non essendo arte in senso stretto, può essere compresa attraverso un'immagine artistica capace di restituirne la vitalità e l'imprevedibilità.

Un secondo modo in cui la progettazione urbana si confronta con le arti consiste nel trattare le pratiche artistiche come indicatori di valori, atteggiamenti o stili di vita emergenti in contesti specifici. Le *performance* di *street art*, come il ballo in piazza, possono essere interpretate dagli studiosi sia come ostacoli sia come fattori abilitanti nei processi di gentrificazione.

Un terzo approccio utilizza le arti come amplificatori per stimolare *agency* e coinvolgimento tra specifici *stakeholder*, attraverso metodi partecipativi assertivi e accessibili, retoriche estetiche o interazioni basate su eventi culturali, piccoli e grandi. Si pensi ad esempio alle varie *Design Week* o *Fashion Week*, ma anche fiere d'arte, festival di musica o fotografia, biennali concentrate o diffuse come se ne vedono in giro per il mondo. Un quarto orientamento considera le arti o la creatività come motore di trasformazioni urbane, come nei paradigmi della città creativa.

Molti di questi approcci, tuttavia, suggeriscono che le arti siano trattate come uno strumento tra gli altri. Si osserva un elevato grado di subordinazione funzionale delle arti nelle applicazioni dominanti delle strategie di *placemaking*.

Si pensi agli oneri economici che gravano sugli artisti per mantenere le proprie attività nei contesti urbani, salvo l'allineamento a specifici programmi o politiche pubbliche, oppure al paradosso di pianificare l'espansione delle arti o la creazione di distretti creativi tramite decisioni tecniche o politiche di tipo *top down*.

È ampiamente condivisa l'idea che le arti possano ampliare capacità quali *agency*, memoria e immaginazione. L'obiettivo, tuttavia, non è soltanto utilizzare le arti per rivelare ciò che è nascosto, ma anche di considerarle come mezzo per introdurre ciò che non è ancora stato concepito.

Un'ulteriore modalità, più affine alla prospettiva qui adottata, emerge quando l'arte è praticata come strumento esplorativo e intuitivo. Il punto non risiede nell'uso di metafore artistiche per imporre o consolidare canoni prescrittivi, bensì nell' emanciparsi da fuochi di apprezzamento predeterminati, in una direzione diversa sia dal situazionismo di Guy Debord sia dall'idea della città come *oeuvre* elaborata da Henri Lefebvre. Figure quali Yona Friedman, Luc Deleu e Constant Nieuwenhuys hanno sviluppato lavori che ibridano arte e architettura, in cui il progetto assume la forma di dispositivo critico, speculativo e performativo più che di soluzione formale compiuta.

In questo quadro, le residenze artistiche urbane sono sempre più riconosciute come strumenti utili per ispirare nuovi approcci al *placemaking* e all'innovazione delle politiche urbane. Un tratto

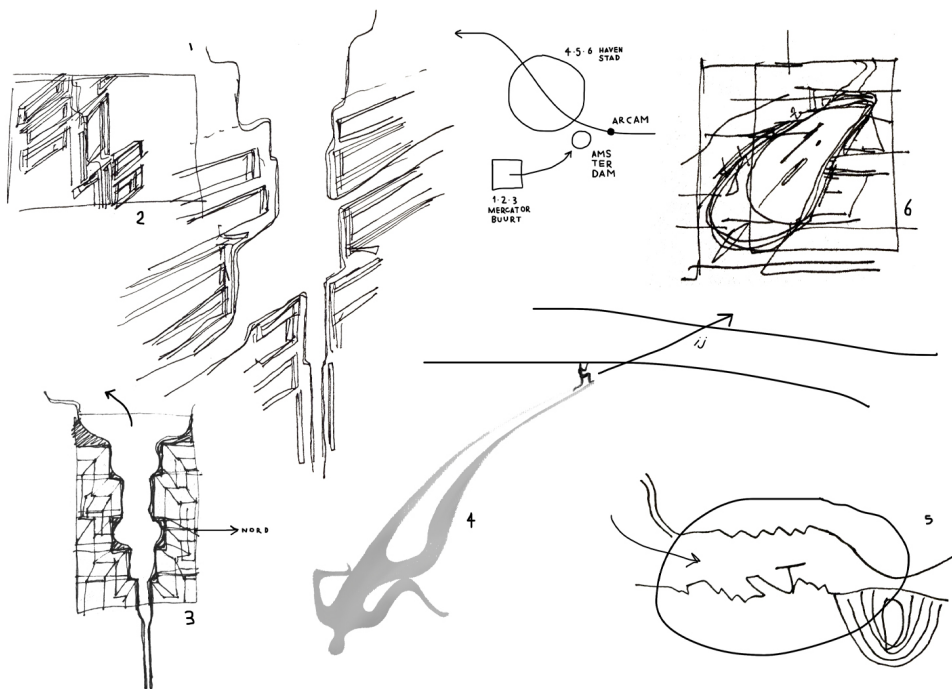
comune di tali iniziative consiste nel collocare pratiche trasformative direttamente nei contesti di riferimento (Denicke & Adamo, 2025). Come osservato da Najafi et al. (2025), in molte discipline le arti e la geografia sociale ricorrono a forme di ragionamento euristico per orientare decisioni e scoperte in condizioni di informazione limitata. Se in altri ambiti i metodi euristici sono talvolta criticati perché producono soluzioni parziali o di secondo livello, nel contesto dell'arte e del pensiero creativo questa caratteristica non rappresenta un limite, bensì una modalità centrale di interpretazione della realtà e di promozione dell'innovazione.

3. Esplorazioni empiriche: l'arte come indagine urbana

Il progetto *The Sensitive City* si concentra esclusivamente su Amsterdam, città che ha ospitato la residenza architettonica, promossa da un'istituzione locale. L'individuazione dei siti non è stata definita a priori, ma si è precisata progressivamente nel corso del lavoro. La ricerca si è articolata in tre momenti principali: *wandering*, *exploring*, *releasing*. Dal punto di vista metodologico, le azioni fondamentali hanno incluso: (i) una mappatura esperienziale *in situ* attraverso pratiche artistiche, quali esplorazioni performative ed esperienze tattili, finalizzate a documentare stimoli sensoriali in specifici spazi urbani, in particolare *Havenstad* e *Mercatorplein*; (ii) un'indagine fenomenologica orientata alla sospensione dei preconcetti e delle riduzioni eidetiche, al

fine di estrarre l'essenza sensoriale delle esperienze urbane; (iii) interventi artistici mediante progetti situati, *site specific*, intesi come studio e rappresentazione del processo percettivo, esplicato sotto forma di rielaborazione o proposta progettuale embrionale, come coreografie, musica o pittura, per verificare come lo spazio venga percepito ed esperito sensorialmente; (iv) una sintesi collaborativa volta a mettere in relazione artisti e utenti, con l'obiettivo di valutare la capacità delle intuizioni artistiche di generare stimoli ambientali specifici nei contesti analizzati. La prima fase, *wandering*, ha riguardato l'individuazione di luoghi, stimoli e questioni da esplorare. La scelta dei siti è stata guidata sia dalla rilevanza di temi ricorrenti nel dibattito urbanistico, come densità, mobilità, rilevanza culturale ed estetica, sia da un interesse fenomenologico orientato a evidenziare le interazioni tra paesaggio e utenti attraverso la sospensione del giudizio, attivata mediante pratiche artistiche quali la danza, la musica e il disegno. I luoghi selezionati sono stati Havenstad, ex area portuale in fase di trasformazione, e *Mercatorplein*, piazza centrale del quartiere *Mercatorbuurt*, nella parte occidentale della città. Entrambi sono ampiamente discussi nella letteratura sulla pianificazione e sul progetto urbano. L'obiettivo non era riprodurre analisi esistenti, ma proporre modalità di lettura alternative, non necessariamente opposte. La seconda fase, *exploring*, ha previsto esplorazioni in situ con il coinvolgimento diretto di artisti professionisti, per indagare come intensificare la

percezione di specifiche qualità nei luoghi selezionati. A *Havenstad*, la configurazione spaziale si è rivelata adatta a esplorare stimoli legati al vento e all'acqua. Sono emersi i temi dell'equilibrio, inteso come risposta corporea agli stimoli ambientali, e del vuoto, inteso come relazione con lo spazio centrale della baia. Tali aspetti percettivi si collegano metaforicamente sia alla necessità di densificazione urbana sia alla presenza di spazi aperti. Il linguaggio adottato è stato quello della danza e della coreografia, utilizzate per tradurre in movimento le sensazioni corporee generate dagli stimoli esterni. A *Mercatorplein*, le murature in mattoni, le geometrie arrotondate e le facciate ornamentali, insieme al continuo flusso di persone e mezzi, hanno suggerito il ricorso alla musica e alla composizione per indagare il tema dei gesti e della ripetizione nella produzione dello spazio e nella formazione delle strutture urbane, nonché l'effetto di canalizzazione delle percezioni uditive e visive indotto dalla morfologia del sito. Queste esplorazioni hanno assunto la forma di rielaborazioni progettuali in chiave sensibile. La terza fase, *releasing*, è stata dedicata alla rielaborazione concettuale e alla restituzione pubblica. Il disegno e la pittura hanno svolto una funzione di mediazione, producendo apparati visivi utili a coordinare il lavoro dei diversi artisti verso la definizione finale del progetto. Dipinti, schizzi, modelli e collage sono stati sviluppati per costruire una narrazione condivisa tra artisti e partecipanti esterni coinvolti nelle visite in situ.



Schizzi del processo di ricerca di Sensitive City.

Jacopo Grilli, Art of Cities, 2026.

Fig. 1.

Le attività sono state riorganizzate in un discorso capace di integrare le dimensioni concettuali ed empiriche.

Gli esiti sono stati presentati in una mostra e in una presentazione pubblica presso ARCAM tra luglio e dicembre 2024.

4. Discussione e osservazioni conclusive

I risultati principali possono essere sintetizzati come segue. Sul piano metodologico, il progetto ha adottato un approccio multidisciplinare, mettendo in relazione diverse pratiche artistiche, dalle arti performative alla composizione musicale fino alle arti visive.

L'atto di visualizzare ha costituito il dispositivo centrale per raccogliere intuizioni, ipotesi e risultati complessivi. L'arte visiva si è rivelata particolarmente rilevante per il suo carattere evocativo e, al tempo stesso, programmatico, oltre che per la sua capacità comunicativa. L'insieme delle attività ha contribuito a definire progressivamente l'approccio sensibile del gruppo di lavoro. Pur convergendo verso un esito coerente, la metodologia ha valorizzato le arti come pratiche autonome, capaci di fungere da strumenti di esperienza. Agli artisti è stata garantita ampia libertà di reazione ai contesti. Nel caso di *Havenstad*, uno degli artisti coinvolti: una ballerina coreografa,

non aveva mai visitato il luogo, e tale distanza iniziale ha influenzato direttamente le scelte performative.

L'intuizione ha rappresentato una componente centrale della ricerca, generando una combinazione tra improvvisazione e struttura. La danza ha intensificato la percezione di uno spazio oggi in gran parte vuoto, caratterizzato da acqua, gruppamenti, banchine sopraelevate e suoni industriali. È emersa la tensione tra scala umana e dimensione del porto contemporaneo, in cui il vento è diventato elemento centrale della coreografia, amplificando il tema dell'equilibrio nei grandi spazi aperti. L'esperienza somatica degli ambienti urbani e la sua influenza sui comportamenti è risultata particolarmente evidente. Le metafore hanno facilitato la comprensione delle dinamiche spaziali. Le banchine e la linea dell'orizzonte hanno evocato l'immagine di una piazza d'acqua e l'associazione con il ventre umano, parte del corpo legata alle emozioni e alla percezione corporea.

Nel caso di *Mercatorplein*, il compositore conosceva già il luogo ma non lo aveva mai interpretato in chiave musicale. Gli schizzi hanno favorito l'integrazione tra il linguaggio geometrico e la composizione sonora, costruendo una relazione intersemiotica tra la pianificazione urbana e la musica. Porte, barriere, linee, vuoti e pieni sono stati interpretati come elementi compositivi analoghi a quelli musicali. L'improvvisazione ha accompagnato l'intero processo, evidenziando la capacità dell'arte di esprimere

la condizione umana in relazione a fenomeni e atmosfere percettive.

Il progetto *The Sensitive City* ha sviluppato un metodo fondato sugli usi euristici dell'arte per l'indagine spaziale. Da un lato, la struttura in tre fasi ha tradotto ambizioni generali in passaggi operativi; dall'altro, ha valorizzato l'incompletezza informativa come condizione favorevole all'emergere di qualità latenti del paesaggio urbano.

In contrasto con approcci orientati a colmare presunte lacune informative attraverso tecnologie o interventi correttivi, le arti possono offrire letture inventive e talvolta radicali della realtà urbana. In questo progetto, esse sono state considerate strumenti cognitivi utili a sviluppare approcci sensibili alternativi, potenzialmente capaci di informare anche il *placemaking*, pur senza subordinarsi a finalità strumentali.

Distinguere tra arti di processo e arti artefattuali consente di chiarire il percorso seguito. In una prima fase, l'attenzione si è concentrata sull'esperienza e sull'azione; successivamente sugli esiti materiali, resi possibili dal lavoro processuale precedente.

Le pratiche artistiche hanno funzionato come punto di partenza per esplorazioni più profonde, introducendo nel percorso progettuale contributi spesso assenti nei metodi tradizionali. Considerando gli ambienti urbani come sistemi complessi, difficilmente riducibili a descrizioni esaustive, il ruolo degli artisti può consistere nel rendere percepibili qualità emotive

e atmosferiche normalmente implicite, ampliando le possibilità interpretative del progetto urbano. L'approccio sperimentato promuove metodologie radicate nelle condizioni vissute, materiali e affettive della città, combinando un componente analitico e una spinta esplorativa. L'arte è stata intesa come strumento euristico capace non solo di rappresentare intuizioni, ma anche di produrle. In questo senso, l'approccio non mira a fornire soluzioni immediate, bensì ad aprire percorsi di esplorazione che generino nuove domande e rivelino valori latenti.

Pur presentando limiti interni di generalizzabilità, legati alla necessità di supporto istituzionale e competenze specifiche, il formato della residenza basata sull'expertise non risulta eccessivamente complesso o oneroso. La difficoltà principale consiste nel riconoscere la necessità di un elevato grado di autonomia, condizione essenziale per sostenere l'immaginazione speculativa e risposte realmente reattive all'atmosfera dei luoghi.

Integrare strutture esplorative basate su residenze in iniziative locali potrebbe favorire una comprensione più profonda degli spazi urbani e stimolare approcci progettuali più immaginativi e sensibili, riconoscendo la città non come semplice sistema funzionale, ma come ecosistema complesso in cui dimensioni fisiche, emotive e atmosferiche concorrono alla configurazione dello spazio vissuto.

Bibliografia

- Adams M., Cox T., Croxford B., Moore G., Sharples S., Reface M. 2009, The sensory city, in Cooper R., Evans G., Boyko C. (eds), *Designing sustainable cities*, Wiley-Blackwell, Oxford, pp. 75-85.
- Bachelard G. 1958/2014, *The Poetics of Space*, Penguin Books, New York [First published 1958].
- Buttimer A. 1976, Grasping the dynamism of lifeworld, «Annals of the Association of American Geographers», vol. 66, n. 2, pp. 277-292.
- Buttimer A. 1980, Home, Reach, and the Sense of Place, in Buttimer A., Seamon D. (eds), *The Human Experience of Space and Place*, St. Martin's Press, New York, pp. 166-187.
- Capon A.G., Dixon J.M. 2007, Creating healthy, just and eco-sensitive cities, «New South Wales Public Health Bulletin», vol. 18, n. 3-4, pp. 37-40. DOI 10.1071/NB07065.
- Classen C. 1993/2023, *Worlds of sense: Exploring the senses in history and across cultures*, Routledge, London.
- Denicke S., Adamo D.R.E. 2025, Studio South: Co-creating architecture education through residencies in Calabria, «Charrette», vol. 10, n.1, pp. 63-91.
- De Franco A., Ferraro G.S. 2026, Agentive atmosphere: exploring directions of fit in architecture and urban design, «Phenomenology and Mind», forthcoming.
- De Franco A., Moroni S. 2023, The city as an information system: Urban agency, experiential inputs and planning measures, «Cities», vol. 134, 104183. DOI 10.1016/j.cities.2022.104183.
- De Franco A., Pacchi C. 2024, The space of rules and rules of space: Reflecting on local ordinances during the Covid-19 pandemic, «City, Territory and Architecture», vol. 11, n. 1, p. 16. DOI 10.1186/s40410-024-00238-4.
- Di Croce N. 2025, *Creative Urban Atmospheres: Sensory Interventions and Tactical Imaginaries*, Routledge, Oxon.
- Efland A. 2000, The city as metaphor for integrated learning in the arts, «Studies in Art Education», vol. 41, n. 3, pp. 276-295. DOI 10.1080/00393541.2000.11651681.
- Escobar E. 2014, The heuristic power of art, in Becker C. (ed.), *The Subversive Imagination*, Routledge, New York, pp. 35-54.
- Ferguson B.C., Frantzeskaki N., Brown R.R. 2013, A strategic program for transitioning to a Water Sensitive City, «Landscape and Urban Planning», vol. 117, pp. 32-45. DOI 10.1016/j.landurbplan.2013.04.016.
- Friedman B., Hendry D. 2019, *Value Sensitive Design: Shaping Technology with Moral Imagination*, MIT Press, Cambridge MA. DOI 10.7551/mitpress/7585.001.0001.
- Gigerenzer G., Hertwig R., Pachur T. (eds) 2011, *Heuristics: The foundations of adaptive behavior*, Oxford University Press, Oxford.
- Grilli J., De Franco A. 2025, Art-based heuristics for spatial inquiry and design: Insights from The Sensitive City project, «IJPP: Italian Journal of Planning Practice», vol. 15, n. 1, pp. 49-72.
- Häusler E., Häusler J. 2024, *How Cities Become Brands: Developing City Brands Purposefully and Thoughtfully*, Springer, Wiesbaden. DOI 10.1007/978-3-658-43776-3.
- Hay R. 1998, Sense of place in developmental context, «Journal of Environmental Psychology», vol. 18, n. 1, pp. 5-29. DOI 10.1006/jevp.1997.0060
- letto B., Rabe J., Muth R., Pascucci F. 2023, Blockchain for citizens' participation in urban planning: The case of the city of Berlin. A value sensitive design approach, «Cities», vol. 140, art. 104382. DOI 10.1016/j.cities.2023.104382.

Ikin K., Le Roux D.S., Rayner L., Villaseñor N.R., Eyles K., Gibbons P., Manning A.D., Lindenmayer D.B. 2015, Key lessons for achieving biodiversity-sensitive cities and towns, «Ecological Management & Restoration», vol. 16, n. 3, pp. 206-214. DOI 10.1111/emr.12180..

Jacobs J. 1961/2016, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York [First published 1961].

Kirk H., Garrard G.E., Croeser T., Backstrom A., Berthon K., Furlong C., Hurley J., Thomas F., Webb A., Bekessy S.A. 2021, Building biodiversity into the urban fabric: A case study in applying Biodiversity Sensitive Urban Design (BSUD), «Urban Forestry & Urban Greening», vol. 62, art. 127176. DOI 10.1016/j.ufug.2021.127176.

Kim Y., Park K., Kim Y., Yang W., Han D., Kim W.S. 2020, The impact of visual art and high affective arousal on heuristic decision-making in consumers, «Frontiers in Psychology», vol. 11, art. 565829. DOI 10.3389/fpsyg.2020.565829.

Loisel A.C.R. 2021, Crossing sensory boundaries: From vocabulary to physical experience, in Neumann K., Thomason A. (eds), *The Routledge Handbook of the Senses in the Ancient Near East*, Routledge, London, pp. 663-677.

Merleau-Ponty M. 1962, *Phenomenology of Perception*, Routledge & Kegan Paul, London [First published 1945].

Montgomery J. 1998, Making a city: Urbanity, vitality and urban design, «Journal of Urban Design», vol. 3, n. 1, pp. 93-116. DOI 10.1080/13574809808724418.

Moroni S., De Franco A. 2025, On the multiplicity of artifacts: A typology including regulatory artifacts, «Design Studies», vol. 101, 101356.

Najafi H., Tudor K., Ings W. 2025, A review of the evolution of heuristic inquiry, in Ings W., Tudor K. (eds), *Heuristic Enquiries*, Routledge, London, pp. 9-22.

Queirós M., Lages J.P. 2024, Gender-(in)sensitive Cities? Progress and Setbacks in Portugal, in R.C. Lois-González, J.A. Rio Fernandes (eds), *Urban Change in the Iberian Peninsula*, Springer, Cham, pp. 109-123. DOI 10.1007/978-3-031-59679-7_7.

Ralph E. 1976, *Place and Placelessness*, Pion Limited, London.

Wallin S., Horelli L. 2010, The methodology of user-sensitive service design within urban planning, «Environment and Planning B: Planning and Design», vol. 37, n. 5, pp. 775-791. DOI 10.1068/b35130.

Wu Y., Zhan Q., Quan S.J., Fan Y., Yang Y. 2021, A surrogate-assisted optimization framework for microclimate-sensitive urban design practice, «Building and Environment», vol. 195, art. 107661. DOI 10.1016/j.buildenv.2021.107661..

Ringraziamenti

Gli autori riconoscono il supporto di ARCAM (Architectuurcentrum Amsterdam), che ha reso possibile l'esperienza qui presentata. Il presente testo è una rielaborazione di alcune idee e materiali già presentati in lavori precedenti. Un ringraziamento è inoltre rivolto a tutti i partecipanti al progetto *The Sensitive City*, in particolare a Luc Deleu, Amit Gur e Rebecca Wijnruit per il loro contributo e supporto.

Spazi Attivi: progettare spazi urbani con la cittadinanza per una transizione climatica condivisa

**Spazi attivi: designing urban
spaces with citizens for
a shared climate transition**

Michela Nota

Comune di Brescia; Urban
Center Brescia, Settore
Program Management, Servizio
Coordinamento Direzionale,
Controllo di Gestione,
Coordinamento Progetti
Strategici e Urban Center.
mnota@comune.brescia.it
orcid.org/0009-0006-0956-9916

Elena Pivato

Comune di Brescia; Urban
Center Brescia, Settore
Program Management, Servizio
Coordinamento Direzionale,
Controllo di Gestione,
Coordinamento Progetti
Strategici e Urban Center.
epivato@comune.brescia.it
orcid.org/0009-0008-3646-3548

Michela Tiboni

Professoressa ordinaria di
Ingegneria Civile e Architettura,
Dipartimento di Ingegneria Civile,
Architettura, Territorio, Ambiente
e di Matematica (DICATAM),
Università degli Studi di Brescia.
michela.tiboni@unibs.it
orcid.org/0000-0002-8040-1060

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17147
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

climate transition
collaborative planning
tactical urbanism
civic engagement
urban regeneration.

1. Introduzione

Il cambiamento climatico sta incidendo in modo crescente sulle condizioni ambientali e sociali delle città europee, rendendo sempre più eviden-

ti fenomeni quali l'aumento delle temperature medie, la perdita di biodiversità urbana e la riduzione delle condizioni di comfort negli spazi pubblici. Queste dinamiche pongono nuove sfide alle politiche urbane che non possono più essere affrontate esclusivamente attraverso soluzioni tecniche o settoriali, ma richiedono approcci integrati capaci di coinvolgere attivamente le comunità locali.

In questo contesto si stanno affermando pratiche di

This article focuses on Spazi Attivi, an urban co-design project developed by the Municipality of Brescia through the Urban Center Brescia, as part of the city's Climate Transition Strategy and the Un Filo Naturale program. The project tested integrated approaches to civic participation, tactical urbanism and environmental education with the goal of regenerating underused public spaces through community designed urban interventions that enhance resilience to the effects of climate change. The process, carried out between 2022 and

2025, involved schools, associations, citizens, designers and municipal offices, transforming two pilot areas into flexible and shaded places, while also making them more suited for social interaction and shared stewardship. The case study highlights how micro-scale interventions in public space can foster urban climate resilience while strengthening community engagement, offering insights into challenges, opportunities and lessons for future replication.

governance urbana orientate alla collaborazione, nelle quali istituzioni pubbliche, cittadini e progettisti condividono responsabilità e processi decisionali, contribuendo alla costruzione di risposte più consapevoli e contestualizzate (Healey, 1997; Innes e Booher, 2004). La partecipazione assume un ruolo strategico non solo come strumento di consultazione, ma anche come dispositivo in grado di produrre conoscenza situata, rafforzare il capitale sociale e orientare le trasformazioni urbane verso obiettivi di sostenibilità ambientale e inclusione sociale.

Il Comune di Brescia, nell'ottica di integrare le politiche climatiche con le istanze del territorio, attribuisce a Urban Center Brescia un ruolo di mediazione tra l'Amministrazione e la comunità locale. In questa prospettiva si colloca Spazi Attivi, un percorso di rigenerazione urbana partecipata che sperimenta forme di co-progettazione e co-gestione degli spazi pubblici per affrontare le sfide del cambiamento climatico.

2. Contesto: la Strategia di Transizione Climatica e il programma Un Filo Naturale

Spazi Attivi si colloca nel quadro più ampio delle politiche del Comune di Brescia che, nel 2021, ha approvato la Strategia di Transizione Climatica (STC) per la città; essa, oltre a definire obiettivi di adattamento e mitigazione climatica, riconosce alla partecipazione un ruolo centrale per l'integrazione tra sostenibilità ecologica e inclusione sociale. Il programma "Un Filo Naturale, una comunità che partecipa per trasformare la sfida del cambiamento climatico in opportunità", cofinanziato dal Comune di Brescia e dalla Fondazione Cariplo, rappresenta il primo strumento attuativo della STC. Articolato in trenta azioni pilota, esso è orientato a migliorare la qualità ambientale urbana e sociale della città, attraverso interventi di costruzione di nuovi habitat naturali e di valorizzazione della biodiversità, con un'attenzione anche al benessere delle persone. Con tali presupposti, la resilienza viene intesa sia come risposta ambientale al cambiamento climatico, che come opportunità per generare benessere sociale e attivazione civica. Le principali sfide ambientali individuate per il contesto bresciano sono:

Contrasto agli effetti del riscaldamento urbano e alla perdita di biodiversità, mediante la riduzione e compensazione delle emissioni di CO₂, interventi di forestazione urbana e infrastrutture verdi e creazione di aree d'ombra, microclimi

favorevoli e spazi di refrigerio, ispirandosi al modello di una “città oasi”;
 Gestione sostenibile delle acque meteoriche e delle precipitazioni estreme tramite soluzioni di permeabilità dei suoli e infrastrutture verdi, con l'obiettivo di una “città spugna”;
 Promozione della naturalità urbana e della socialità inclusiva tramite azioni di sensibilizzazione e attivazione civica e realizzazione di nuovi spazi pubblici accessibili, sani e accoglienti, costruendo una “città per le persone”.
 All'interno del programma Un Filo Naturale, Urban Center Brescia assume il ruolo di facilitatore, occupandosi dello sviluppo di attività di informazione, ascolto, coinvolgimento e partecipazione, per accompagnare una transizione climatica più equa e condivisa, intesa come processo di cambiamento non solo tecnico, ma soprattutto culturale.

3. Il progetto Spazi Attivi

Nell'ottica di promuovere un cambio culturale, Spazi Attivi costituisce una delle esperienze più rilevanti sviluppate dalla STC di Brescia. Inserito nel quadro delle Azioni 7.3.3 e 7.3.4 del programma Un Filo Naturale, il progetto si configura come un percorso di rigenerazione urbana partecipata orientato alla trasformazione e gestione di spazi pubblici in chiave di adattamento climatico e di resilienza sociale. Attraverso il coinvolgimento diretto della cittadinanza nel processo progettuale, esso mira a trasformare spazi urbani sottoutilizzati in luoghi di socialità e cura

condivisa, capaci di integrare sostenibilità ambientale, innovazione sociale e qualità urbana, rafforzando il ruolo della cittadinanza nelle politiche pubbliche e consolidandone così il rapporto con le istituzioni.

La conduzione del progetto è stata affidata a Urban Center Brescia, affiancato da un team interdisciplinare composto da professionisti con competenze complementari nei campi dell'architettura, dell'urbanistica, della geografia umana e delle scienze sociali. La composizione eterogenea del gruppo di lavoro ha consentito l'integrazione di prospettive e metodologie differenti, rafforzando la qualità complessiva del processo attraverso un apporto congiunto di competenze tecniche, analitiche e progettuali, particolarmente rilevanti nella gestione di percorsi partecipativi complessi.

L'iniziativa si è sviluppata lungo due dimensioni strettamente interconnesse. Da un lato, il metodo, fondato sull'approccio partecipativo e sull'impiego dell'urbanistica tattica come strumento per attivare trasformazioni graduali, inclusive e reversibili; dall'altro, l'assetto delle risorse economiche e organizzative, che ha orientato le scelte progettuali e definito il carattere pragmatico e sperimentale del percorso.

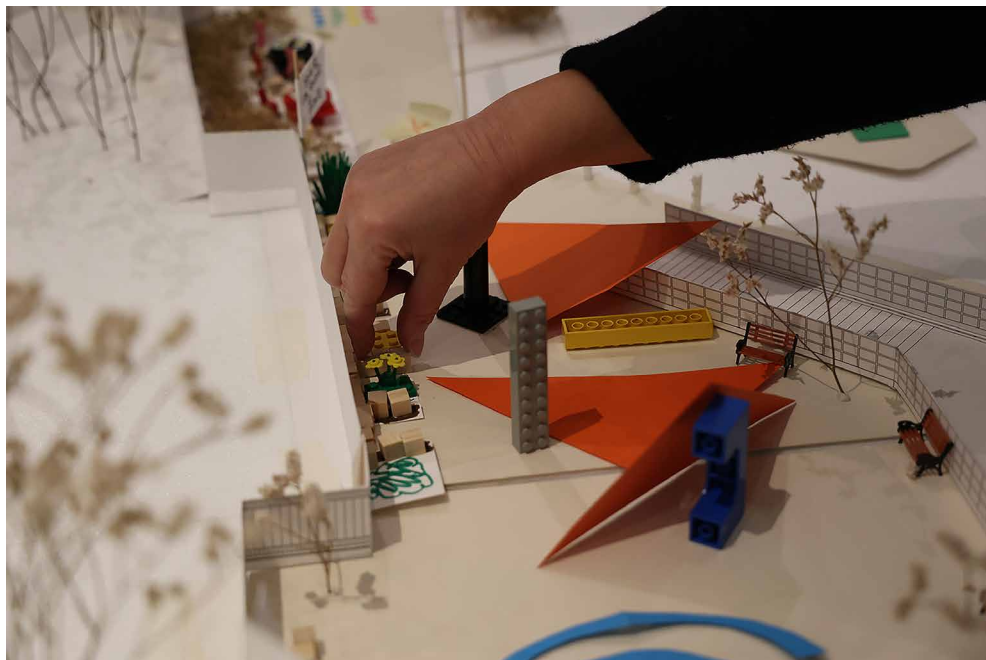
In tal senso, Spazi Attivi può essere interpretato come un laboratorio di innovazione civica, nel quale la partecipazione assume una funzione strutturale all'interno del processo progettuale e diventa occasione di apprendimento reciproco tra amministrazione e cittadini.

Il processo si è articolato in due macro-fasi. La prima, avviata nel 2022, è stata dedicata all'esplorazione partecipata e ha previsto un'attività di individuazione, analisi e selezione di spazi urbani potenzialmente idonei alla trasformazione. Attraverso incontri pubblici e laboratori territoriali Urban Center Brescia ha coinvolto i Consigli di Quartiere e le associazioni cittadine delle diverse zone della città, raccogliendo più di cinquanta segnalazioni di aree dismesse o sottoutilizzate da valutare ai fini di un possibile intervento di riqualificazione. Tra le numerose aree segnalate dalla cittadinanza, l'Amministrazione comunale ne ha selezionate due su cui poter allocare le risorse economiche e procedere con il progetto: una nel centro storico della città (nella zona di via Nino Bixio) ed una nella periferia est della città (nella zona di viale Piave); Due aree molto diverse tra loro per il contesto urbano e sociale, ma accomunate dalla presenza di istituti scolastici (scuole primarie di primo e secondo grado).

La seconda macro-fase, sviluppata tra il 2023 e il 2025, ha riguardato la progettazione partecipata delle riqualificazioni urbane nelle due aree selezionate, per trasformarle in luoghi capaci di svolgere una funzione ambientale di adattamento agli effetti dei fenomeni climatici estremi, offrendo al contempo opportunità di incontro, aggregazione e fruizione ricreativa. In questa fase, Urban Center Brescia ha attivato e gestito workshop, passeggiate esplorative e laboratori, supportati da progettisti esperti,

per la definizione condivisa delle soluzioni progettuali (Fig. 1).

Il percorso si è articolato in una sequenza di incontri dove si sono approfondite le specificità dei luoghi e tradotti gli esiti del confronto partecipativo in proposte progettuali sempre più definite, assumendo come criteri guida la resilienza climatica e quella sociale. Le soluzioni progettuali emerse hanno previsto il posizionamento di arredi urbani, rastrelliere per biciclette, alberi in vaso e decorazioni urbane a tema ecologico, quali bandiere e pitturazioni pavimentali. Il processo ha previsto inoltre un'intensa fase di confronto con i settori tecnici dell'amministrazione comunale e con gli enti competenti, affiancata da momenti di restituzione pubblica e sensibilizzazione rivolti alla cittadinanza. Successivamente, l'attività si è concentrata sulla validazione tecnica e amministrativa dei progetti, condizioni necessarie per l'avvio dei cantieri. In parallelo, le attività di coinvolgimento civico hanno continuato ad accompagnare il percorso, con l'obiettivo di garantire continuità tra progettazione, realizzazione e gestione condivisa degli spazi di Viale Piave e di via Nino Bixio. In particolare, l'attivazione civica ha previsto il coinvolgimento dei cittadini nella co-realizzazione di alcuni interventi di urbanistica sperimentale, oltre che in incontri organizzati per immaginare la co-gestione degli spazi riqualificati, attraverso possibili patti di collaborazione. Un ruolo particolarmente rilevante è stato svolto dalle scuole, coinvolte attraverso laboratori dedicati



Laboratorio di co-progettazione con la tecnica **planning for real** nella zona di Viale Piave.

Fig. 1

ai temi del cambiamento climatico e della cura dello spazio pubblico. I contributi di bambini e bambine, espressi attraverso disegni, parole e simboli, sono stati rielaborati nella grafica degli interventi, come nel caso della decorazione della piastra sportiva di Viale Piave e delle installazioni di bandiere nel quartiere Carmine. In particolare nell'area di Viale Piave, la fase di realizzazione ha assunto la forma di un cantiere aperto, caratterizzato da pitture collettive, attività ludiche e un evento di arte urbana che ha coinvolto giovani e artisti locali (Fig. 2).

Durante tutto il processo (dalla fase iniziale di analisi dei luoghi, alle passeggiate esplorative, sino alla messa in opera degli interventi) sono stati somministrati questionari di monitoraggio agli alunni e ai frequentatori degli spazi, con l'obiettivo di rilevare il grado di soddisfazione rispetto allo svolgimento e agli esiti del percorso

partecipativo. In occasione di eventi scolastici particolari, un'ulteriore attività di indagine sociale ha permesso, soprattutto ai più giovani, di esprimere valutazioni e riflessioni sulla trasformazione degli spazi prima sottoutilizzati in luoghi significativi per la comunità, rafforzando così il legame tra intervento materiale, apprendimento e senso di appartenenza.

4. Focus sull'area di Viale Piave

L'area di Viale Piave presentava criticità riconducibili sia alla dimensione ecologica che a quella sociale. Dal punto di vista ambientale, la presenza di superfici fortemente impermeabilizzate e l'assenza di ombreggiamento contribuivano alla formazione di isole di calore urbane; sul piano sociale, lo spazio pubblico risultava poco attrattivo, privo di luoghi di aggregazione nella porzione prospiciente agli edifici scolastici e



Co-realizzazione della piastra sportiva della zona di Viale Piave

Fig. 2

caratterizzato da una qualità estetica limitata, oltre che da un uso improprio dei marciapiedi come aree di sosta veicolare. Le risposte progettuali hanno affrontato congiuntamente queste criticità, adottando un approccio integrato capace di coniugare adattamento climatico e riattivazione sociale.

In chiave ecologica, gli interventi hanno previsto l'introduzione di nuove alberature e la riqualificazione della piastra sportiva attraverso la pitturazione con colori chiari, in coerenza con le strategie riconosciute dalla letteratura per la mitigazione degli effetti delle isole di calore. L'impiego di materiali ad alto albedo e la creazione di infrastrutture verdi hanno contribuito a migliorare le condizioni microclimatiche, riducendo l'assorbimento di calore e incrementando il comfort negli spazi aperti. Parallelamente, sul piano sociale, l'inserimento di nuovi elementi di

arredo urbano e l'attivazione di laboratori sul cambiamento climatico rivolti agli studenti ha favorito una rinnovata appropriazione dello spazio pubblico. Tali attività sono confluite in un processo di co-pitturazione della piastra sportiva, durante il quale simboli e immagini evocative hanno tradotto in forma visiva riflessioni sugli usi quotidiani, sui consumi e sul loro impatto ambientale.

Un elemento particolarmente rilevante dell'esperienza è stato il valore educativo dell'apprendimento diretto.

Durante le attività di co-pitturazione, gli studenti hanno potuto sperimentare fisicamente la differenza di temperatura tra superfici trattate con colori chiari e superfici più scure, rendendo immediatamente percepibile il principio della riflettanza solare. Questo approccio esperienziale ha consentito di trasformare un concetto

tecnico, spesso astratto, in un sapere concreto e condiviso, facilitando la comprensione delle relazioni tra scelte progettuali, comfort micro-climatico e resilienza urbana. In tal modo, la partecipazione si è configurata non solo come strumento di trasformazione spaziale, ma anche come dispositivo di formazione culturale. Dal punto di vista sociale, il progetto ha favorito la costruzione di nuove relazioni tra scuole, famiglie, associazioni e amministrazione, contribuendo al rafforzamento del capitale sociale locale. In questo senso, la festa di fine anno scolastico organizzata dal comitato dei genitori all'interno dell'area di progetto ha rappresentato un momento significativo di restituzione pubblica e di attivazione della comunità. Parallelamente, le attività formative hanno consentito di collegare il tema della transizione climatica alla vita quotidiana degli studenti, rafforzando l'idea che la trasformazione degli spazi urbani possa diventare un'occasione di apprendimento condiviso e di costruzione di consapevolezza ambientale.

5. Considerazioni

Come evidenziato dal percorso Spazi Attivi, la partecipazione civica emerge come componente essenziale per rafforzare la resilienza urbana, intesa nella sua duplice dimensione ecologica e sociale. La costruzione di città capaci di rispondere alle sfide climatiche richiede infatti approcci inclusivi, in grado di integrare innovazione tecnica, responsabilità collettiva e giustizia sociale.

In questa prospettiva, la resilienza non si esaurisce nella capacità tecnica di adattamento, ma si configura come competenza collettiva che si consolida attraverso processi di educazione, sperimentazione e co-progettazione degli spazi urbani. Le sperimentazioni condotte nelle aree di Viale Piave e di via Nino Bixio rappresentano esempi concreti di questa integrazione.

Nel complesso, Spazi Attivi ha prodotto risultati su più livelli, configurandosi come un laboratorio di innovazione civica in cui la dimensione partecipativa diventa parte integrante del processo progettuale e occasione di apprendimento reciproco tra cittadini e amministrazione. Gli interventi realizzati hanno migliorato la qualità microclimatica attraverso nuove zone d'ombra, superfici riflettenti, arredi e dispositivi per lo sviluppo della vegetazione.

Coerentemente con gli obiettivi della Strategia di Transizione Climatica, il progetto interpreta la valorizzazione della cittadinanza attiva e la cura dei beni comuni attraverso interventi temporanei di riqualificazione e usi condivisi dello spazio pubblico, concepiti come fasi sperimentali di un processo più ampio di trasformazione urbana. Questo orientamento si colloca all'interno di un più ampio ripensamento della pianificazione urbana che, negli ultimi decenni, ha progressivamente superato modelli razionalisti e lineari, centrati su una concezione neutra dello spazio fisico, per aprirsi a prospettive più riflessive e inclusive. Le criticità che emergono da numerosi interventi tradizionali hanno evidenziato

la necessità di integrare in modo esplicito la dimensione sociale nei processi di trasformazione, spostando l'attenzione dal progetto esclusivamente materiale alle dinamiche procedurali del cambiamento. In tale quadro, le pratiche di urbanistica tattica si configurano come dispositivi capaci di attivare nuove modalità di utilizzo e percezione dello spazio urbano, basate su processi iterativi, sull'impiego mirato delle risorse e sul potenziale delle interazioni sociali. Attraverso interventi a basso costo e a carattere temporaneo, le amministrazioni possono sperimentare soluzioni innovative, raccogliere feedback immediati e accelerare l'attuazione di interventi più strutturali, mentre i cittadini sono messi nelle condizioni di contribuire attivamente all'individuazione di criticità e opportunità progettuali (Lydon and Garcia, 2015).

6. Discussione

Il percorso di Spazi Attivi ha messo in evidenza un insieme articolato di sfide che attraversano i processi di partecipazione urbana, riconducibili a tre ambiti tra loro strettamente interconnessi: operativo, istituzionale ed etico. L'analisi di tali criticità consente di comprendere non solo i limiti strutturali che caratterizzano questo tipo di esperienze, ma anche le condizioni necessarie affinché la partecipazione possa incidere in modo effettivo e duraturo sulle trasformazioni urbane.

Sul piano operativo, il progetto ha mostrato come la partecipazione richieda una progettazione

accurata dei tempi, delle modalità di coinvolgimento e delle forme di restituzione pubblica lungo tutte le fasi del processo. Dall'animazione dei laboratori di quartiere alle attività di mappatura partecipata, fino al consolidamento delle reti di stakeholder, la gestione logistica degli eventi, la documentazione costante delle attività e il coordinamento tra tecnici, facilitatori e cittadini si sono rivelati elementi centrali per la riuscita complessiva del percorso. In questo senso, la dimensione organizzativa emerge non come un aspetto accessorio, ma come una vera e propria infrastruttura operativa della partecipazione. Una delle principali difficoltà riscontrate riguarda infatti l'allineamento tra i tempi dei processi partecipativi e quelli, spesso più rigidi, delle procedure amministrative. Questa asimmetria temporale ha inciso sulla programmazione delle attività e sulla gestione delle aspettative dei partecipanti, rendendo evidente la necessità di strumenti di coordinamento tecnico-organizzativo stabili e di una comunicazione continuativa e trasparente. Dal punto di vista istituzionale, Spazi Attivi ha evidenziato la complessità delle relazioni tra amministrazione comunale, uffici tecnici, comunità locali e soggetti del terzo settore. La partecipazione, per essere autentica, necessita di spazi reali di decisione e di chiarezza sugli esiti del processo, ma si confronta inevitabilmente con vincoli strutturali legati ai tempi burocratici, alla disponibilità limitata di risorse e alla frammentazione delle competenze. Nel caso bresciano, la coincidenza del percorso con una tornata elettorale

ha inoltre generato discontinuità nell'attenzione istituzionale, contribuendo a rallentare alcuni passaggi decisionali. A ciò si è aggiunta, nelle fasi iniziali, l'assenza di criteri formalizzati per la selezione delle aree di intervento, che ha reso necessario un successivo lavoro di chiarimento e condivisione. L'esperienza suggerisce quindi l'importanza di rafforzare forme di coordinamento intersettoriale stabile, ad esempio attraverso cabine di regia dedicate, e di collegare in modo più esplicito i processi partecipativi ai cicli decisionali e di bilancio, al fine di garantire continuità amministrativa e sostenibilità nel tempo.

Sul piano etico, il progetto solleva interrogativi che toccano il cuore del dibattito sulla partecipazione: in che misura i cittadini possono realmente incidere sulle decisioni pubbliche?

Come evitare che i processi partecipativi coinvolgano prevalentemente gruppi già strutturati, lasciando ai margini le voci meno rappresentate? E fino a che punto la partecipazione riesce a superare una dimensione simbolica o consultiva per trasformarsi in una leva effettiva di cambiamento urbano? La pluralità di soggetti coinvolti – residenti, associazioni, scuole, tecnici – ha reso evidente la necessità di una riflessione continua sulla rappresentatività e sulla distribuzione del potere decisionale. In questo senso, la gestione delle aspettative rispetto ai risultati e la definizione chiara delle responsabilità condivise si sono rivelate questioni particolarmente delicate, soprattutto in un contesto segnato da vincoli procedurali e risorse limitate.

L'analisi del caso mostra come la gestione della complessità non riguardi esclusivamente aspetti tecnici o metodologici, ma implichi anche sensibilità istituzionale, consapevolezza etica e capacità di mediazione. Progettare la partecipazione significa predisporre strumenti adeguati, assicurare risorse dedicate, definire regole condivise e garantire che il contributo civico trovi un riscontro concreto e riconoscibile nelle trasformazioni dello spazio urbano. Le criticità emerse nel percorso di Spazi Attivi non possono dunque essere interpretate come ostacoli contingenti, ma come componenti intrinseche dei processi partecipativi, che ne determinano la qualità, la credibilità e la sostenibilità nel tempo.

In questo quadro, gli Urban Center si collocano al centro di una sfida duplice: da un lato, garantire spazi di ascolto, confronto e co-progettazione realmente inclusivi; dall'altro, tradurre gli esiti di tali processi in azioni concrete, riconosciute e integrate nelle pratiche amministrative. La gestione di tempi dilatati, la scarsità di risorse e le tensioni etiche legate al rischio di strumentalizzazione della partecipazione richiedono una crescente professionalizzazione di questi organismi, chiamati a integrare competenze tecniche, comunicative e sociali.

Nonostante tali difficoltà, Spazi Attivi dimostra come anche interventi di piccola scala possano produrre effetti significativi nei processi di adattamento climatico, se sostenuti da una governance collaborativa e da una sufficiente

continuità istituzionale (Fung and Wright 2003). La combinazione tra co-progettazione, educazione e urbanistica tattica emerge così come un modello potenzialmente replicabile, capace di coniugare sperimentazione, apprendimento collettivo e trasformazione dello spazio pubblico.

7. Conclusioni

Il caso di Spazi Attivi mostra come la transizione climatica urbana possa essere affrontata non solo attraverso interventi tecnici, ma mediante processi partecipativi capaci di integrare adattamento ambientale, inclusione sociale e apprendimento collettivo. L'esperienza bresciana evidenzia il valore della partecipazione quando è concepita come componente strutturale della pianificazione, in grado di rendere le politiche climatiche più comprensibili, condivise e radicate nei contesti locali.

Dal punto di vista operativo, il progetto conferma il potenziale dell'urbanistica tattica come strumento per sperimentare trasformazioni a scala ridotta, reversibili e adattive, capaci di migliorare la qualità microclimatica e la fruibilità dello spazio pubblico. Parallelamente, il coinvolgimento delle scuole e le pratiche di co-realizzazione hanno ampliato la portata del progetto, rafforzandone la dimensione educativa e contribuendo alla costruzione di una consapevolezza diffusa sui temi del cambiamento climatico. L'esperienza mette tuttavia in luce anche limiti e tensioni strutturali dei processi partecipativi, legati in particolare all'allineamento tra tempi

amministrativi e aspettative civiche, alla disponibilità di risorse e alla definizione dei margini decisionali. In questo quadro, il ruolo di Urban Center Brescia emerge come elemento chiave di mediazione e continuità, capace di accompagnare il dialogo tra istituzioni e comunità e di tradurre gli esiti della partecipazione in azioni riconoscibili.

In prospettiva, Spazi Attivi suggerisce che la resilienza urbana non debba essere intesa esclusivamente come risposta tecnica agli stress climatici, ma come competenza collettiva che si costruisce attraverso pratiche di prossimità, co-progettazione e cura condivisa degli spazi. La replicabilità dell'esperienza non risiede nella riproduzione dei singoli interventi, ma nella trasferibilità delle condizioni che ne hanno reso possibile lo sviluppo: un quadro strategico chiaro, strutture di intermediazione stabili e strumenti capaci di garantire continuità nel tempo ai processi partecipativi.

Bibliografia

Comune di Brescia 2021, *Strategia di transizione climatica: Relazione STC Brescia*, Comune di Brescia.

Comune di Brescia – Urban Center 2022, *Spazi Attivi. Una comunità che partecipa per trasformare la sfida del cambiamento climatico in opportunità*, Comune di Brescia.

Fung A. & Wright E. 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London.

Healey P. 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Basingstoke.
[<https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>]

Innes J.E. & Booher D.E. 2004, "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century," *Planning Theory & Practice*, vol. 5, n. 4, pp. 419–436.

Lydon M. & Garcia A. 2015, *Tactical Urbanism: Short-Term Action for Long-Term Change*, Island Press, Washington, DC.

Rigenerare gli spazi del patrimonio culturale: strategie e processi nella città contemporanea

Regenerating cultural heritage:
strategies and processes
in the contemporary city

Laura Ricci

Department of PDTA, Faculty
of Architecture, Sapienza
University of Rome, Rome, Italy
laura.ricci@uniroma1.it
orcid.org/0000-0003-2551-0325

Paola Nicoletta Imbesi

Department of PDTA, Faculty
of Architecture, Sapienza
University of Rome, Rome, Italy
paola.imbesi@uniroma1.it
orcid.org/0000-0001-7928-8155

Francesca Perrone

Department of PDTA, Faculty
of Architecture, Sapienza
University of Rome, Rome, Italy
francesca.perrone@uniroma1.it
orcid.org/0000-0001-5240-8065

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17171
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban regeneration
cultural heritage
urban public spaces
territorial museums

1. Introduzione

Le profonde trasformazioni che, negli ultimi decenni, hanno investito le città ed i territori impongono una rivalutazione delle problematiche legate alla nuova “questione urbana” (Sec-

chi, 2013) che non si esaurisce nella sola dimensione abitativa, ma si estende alla qualità complessiva dell'abitare. Gli spazi urbani registrano una significativa eterogeneità morfologica, una frammentazione dei tessuti insediativi e una carenza strutturale di spazi pubblici di qualità, accentuata da fenomeni di marginalizzazione economica, crescita delle disuguaglianze culturali e sociali e fragilità delle risorse ecologico-ambientali (Choy, 1992).

The profound instances of marginalization in recent years have shifted the meaning of issues related to the contemporary city toward a new “urban question”, understood as the centrality of the physical dimension of space in recomposing social and cultural relations and in creating innovative forms of integration between cultural heritage and regeneration processes. The paper proposes a cross-cutting reflection on the structuring role that cultural heritage – particularly the diffuse heritage of smaller physical and perceptive scale – can play in

fostering a sense of belonging and strengthening social bonds and every form of rootedness in the territory. The objective – through the analysis of selected best practices – is to identify criteria and principles for activating effective and sustainable regeneration processes that move beyond the concept of “extracting” the artifact from its context, toward a progressive broadening of the field of attention, from the monument to its surroundings, in a sustainable perspective that restores relevance and contemporaneity to the urban areas involved.

Si tratta di comprendere le complesse relazioni che coinvolgono luoghi fisici e comunità insediate, di arginare il progressivo sradicamento dei legami identitari tra abitanti e territori e di governare la graduale perdita del *genius loci* e i processi di periferizzazione e gentrificazione (Soja, 2010). In questo quadro, il patrimonio culturale diffuso assume un ruolo strategico nei processi di rigenerazione urbana: non più vincolo normativo, ma risorsa capace di generare coesione comunitaria, sviluppo locale e qualità dello spazio urbano (Nocca, 2017; Council of Europe, 2005). Il contributo propone una lettura trasversale del patrimonio culturale diffuso, inteso come l'insieme dei beni culturali materiali di scala minore – architetture rurali e religiose, sistemi difensivi, infrastrutture idriche storiche, borghi e nuclei edilizi storici – distribuiti sul territorio in forma discontinua, che non coincidono con i

grandi monumenti urbani ma ne costituiscono il tessuto connettivo identitario. Si tratta di beni la cui fragilità gestionale e la cui collocazione periferica o marginale li rendono particolarmente vulnerabili ai processi di abbandono, ma se inquadrati in un'ottica rigenerativa integrata, possono esplicitare un elevato potenziale di attivazione (Settis, 2012) che non riguarda solo il recupero fisico dei manufatti, ma la loro trasformazione in catalizzatori di processi sociali, economici e identitari in una prospettiva sostenibile (Imbesi, 2024; Magnaghi 2010). In particolare, il contributo intende rispondere alle seguenti due domande di ricerca.

La prima: quali forme di governance e quali strategie possono assicurare la tutela dei valori identitari e promuovere nuove forme di appropriazione collettiva del patrimonio culturale diffuso? La seconda: in quali condizioni i processi di *heritage-led regeneration* riescono a generare impatti sociali duraturi senza produrre fenomeni di gentrificazione o di esclusione delle comunità originarie?

Le due domande sono complementari: la prima orienta l'analisi verso i modelli di governance e di valorizzazione, la seconda introduce una dimensione critica sui rischi impliciti nei processi di rigenerazione culturale, particolarmente rilevante nei contesti urbani fragili o in via di trasformazione accelerata.

2. Heritage-led regeneration come paradigma operativo: dalla conservazione tout court alla valorizzazione attiva e contestuale

Affrontare progettualmente i contesti urbani con patrimonio culturale diffuso implica una “transizione epistemologica”. Tradizionalmente, il patrimonio culturale è stato associato a istanze di conservazione fondate sulla stabilità e sull’immutabilità del manufatto. I processi di rigenerazione urbana sono, invece, per loro natura dinamici e protesi verso il cambiamento formale, l’adattamento funzionale e la reinterpretazione dei significati (Roberts & Sykes 2000). Negli ultimi anni, è stato, dunque, incentivato un approccio progettuale integrato capace, da un lato, di enfatizzare il legame attivo tra valore simbolico attribuito ai luoghi e nuove forme di appartenenza collettiva (Couch et al. 2011), dall’altro, di contrastare la marginalizzazione e ridurre le disparità territoriali (UNESCO 2013) contribuendo a ricucire il tessuto urbano e sociale delle comunità insediate (Pendlebury, 2013).

La *heritage-led regeneration* si è affermata come paradigma per rispondere alle sfide urbane contemporanee (Roberts & Sykes, 2000), agendo su tre direttrici: la riqualificazione degli spazi pubblici degradati, la ricostruzione del tessuto sociale attraverso nuove reti di relazione (Moulaert et al., 2013) e la ridefinizione delle identità locali come guida per lo sviluppo futuro (Ashworth & Graham, 2005).

In una logica di progettualità integrata, gli interventi rigenerativi a base culturale devono

rispondere a quattro dimensioni di sostenibilità interdipendenti (Licciardi & Amirtahmasebi, 2012): ambientale, attraverso il riuso adattivo del costruito e il contenimento del consumo di suolo; culturale, preservando la riconoscibilità e l’unicità dei luoghi contro l’omologazione; sociale, generando benefici concreti per le comunità in termini di qualità della vita, occupazione e coesione; economica, sviluppando modelli gestionali autosufficienti capaci di sostenere usi culturali e attrattività turistica nel tempo, senza dipendenza esclusiva dal finanziamento pubblico.

Sul piano della governance, l’assunzione del patrimonio culturale come bene comune (Mattei, 2011; Settis, 2012) apre la strada a forme innovative di co-gestione che assicurano interventi inclusivi, resilienti e capaci di restituire i beni culturali alla partecipazione attiva delle comunità (Graham et al., 2000; Smith, 2006).

Tali processi permettono di reinterpretare i sistemi patrimoniali diffusi mappandoli, proponendo nuovi usi e attribuendo nuovo valore funzionale e simbolico ai luoghi (Carta, 1999).

Il modello delle “reti museali” traduce questi principi in dispositivi operativi.

A differenza del museo tradizionale – istituzione chiusa e centripeta, organizzata attorno all’oggetto – la rete museale ne rovescia la logica: un sistema aperto e radicato nelle comunità (Rivière, 1985).

Questa trasformazione risponde alla specificità del patrimonio culturale diffuso, particolarmente

nel contesto italiano caratterizzato da densità di borghi storici, architetture rurali (Settis, 2012), la cui dispersione lo rende difficilmente gestibile con i modelli organizzativi dei grandi musei urbani (Montella, 2009). La logica reticolare trasforma la dispersione da limite in valore, mettendo a sistema risorse che isolatamente non raggiungerebbero la massa critica necessaria per attrarre visitatori, investimenti o sostenere programmi culturali continuativi. Sul piano della rigenerazione urbana, le reti museali operano come dispositivo di ri-territorializzazione: restituiscono leggibilità a contesti frammentati e riattivano percorsi di mobilità lenta che riconnettono il tessuto insediativo (Bonomi & Masi, 2014; Magnaghi, 2010; Tuan, 2001). Come catalizzatore partecipativo, la costruzione della rete richiede e produce forme di collaborazione tra soggetti diversi, generando capitale sociale e rafforzando la capacità di azione collettiva delle comunità (Throsby, 2010).

3. Il quadro analitico multiscalare e i criteri di selezione dei casi di studio

Le premesse teoriche sviluppate nella sezione precedente richiedono, sul piano della ricerca empirica, un quadro analitico capace di leggere simultaneamente le dimensioni fisiche, sociali e istituzionali degli interventi di *heritage-led regeneration*. La metodologia affronta il tema dei beni culturali diffusi nei processi di rigenerazione urbana, tenendo in considerazione cinque componenti interpretative (Tab. 1).

Quadro delle relazioni tipologiche e spaziali. Alla scala del singolo manufatto, radicato negli studi di morfologia del costruito (Caniggia & Maffei, 1979) e considera l'edificio come esito di un processo evolutivo inscrivendolo in una continuità tipologica che connette il manufatto alle logiche del contesto urbano orientando le scelte di riutilizzo adattivo verso soluzioni che garantiscono reversibilità e compatibilità d'uso (Jokilehto, 1986).

Quadro delle relazioni urbanistiche e ambientali. Inquadrato negli studi di morfologia urbana e analisi contestuale, integra approcci di ecologia urbana e geografia dei servizi. Valuta la permanenza e la discontinuità del manufatto e del suo intorno. Una particolare attenzione riveste il tema dell'accessibilità – attraverso approcci *place-based* e *people-based* – nella valutazione della capacità dei sistemi patrimoniali di raggiungere pubblici diversificati e di integrarsi nei flussi turistici.

Quadro dei processi partecipativi e di governance. Indaga le relazioni tra patrimonio culturale e comunità, le pratiche d'uso e di costruzione dell'identità locale che emergono intorno alla gestione e trasformazione del Patrimonio culturale. La dimensione partecipativa si concentra sulla mappatura dei bisogni e delle aspettative, identificando gli attori rilevanti e le forme di coinvolgimento attivabili (Urbani, 2004).

Quadro degli strumenti urbanistici e finanziari. La conoscenza approfondita del quadro della strumentazione urbanistica – dai vincoli di tutela ai regimi urbanistici ordinari e straordinari, dagli

strumenti di incentivazione premiale fiscale ai programmi complessi – è condizione necessaria per l'individuazione di procedure e strumenti (ordinari e straordinari), nonché per la definizione dei margini di flessibilità degli interventi di rigenerazione urbana (Faludi, 2000).

Valutazione degli impatti. Costituisce una dimensione di approfondimento trasversale per misurare gli impatti degli interventi (Throsby, 2010) dei quattro aspetti individuati. In generale la misurazione degli impatti riguarda la trasformazione dei significati attribuiti e la capacità del patrimonio di alimentare nuove pratiche creative. L'integrazione dei cinque quadri analitici configura un approccio metodologico complesso ma necessario per affrontare interventi di *heritage-led regeneration* che siano, al tempo stesso, tecnicamente fondati, socialmente legittimati, giuridicamente praticabili e capaci di generare impatti duraturi e misurabili sulla qualità dei luoghi e sulla vita delle comunità.

4. Focus tematici e pratiche contemporanee

I casi di studio sono stati selezionati sulla base di alcuni criteri complementari: la *multiscalarità*, che richiede la presenza di un patrimonio culturale diffuso su scale differenti, dal singolo manufatto al sistema territoriale; la *multidimensionalità*, che implica che gli interventi integrino simultaneamente aspetti fisici, sociali, economici e culturali; la *multisetorialità*, che richiede la presenza di forme di coordinamento tra ambiti disciplinari e istituzionali distinti;

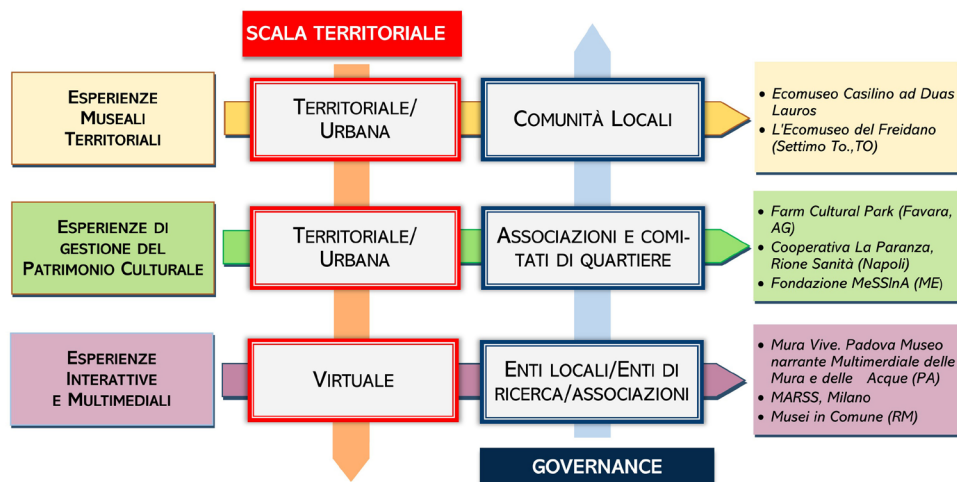
la *partecipazione* della comunità locale e degli stakeholder; la *governance*, valutata in termini di innovazione nei modelli di gestione e coordinamento, privilegiando esperienze capaci di superare le frammentazioni istituzionali ordinarie; la *sostenibilità*, infine, attraverso la ricerca di un equilibrio tra istanze conservative e apertura all'innovazione, con attenzione alla misurabilità e alla durabilità dei risultati nel tempo. L'individuazione e la schedatura dei casi studio hanno permesso di identificare alcuni focus tematici (Fig. 1), che restituiscono la varietà degli approcci contemporanei alla valorizzazione e gestione del patrimonio culturale diffuso.

I *Musei territoriali (ecomusei, musei diffusi e musei di comunità)* sono fondati sul rapporto inscindibile tra un territorio, la sua comunità e il suo patrimonio materiale e immateriale. Si distinguono per una concezione espansa dell'istituzione: il museo non coincide con un edificio, ma investe l'intero paesaggio culturale come campo di azione. Il loro scopo è la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione di un'identità locale, perseguiti attraverso forme innovative di narrazione territoriale e processi di mappatura partecipata che coinvolgono direttamente gli abitanti nella costruzione del racconto collettivo (Fig. 2).

Museo diffuso del rione Testaccio, Roma. Avviato nel 2002 su iniziativa del Comune di Roma Assessorato alla Cultura, della Fondazione Zetema Progetto Cultura e dell'ACEA, e di associazioni locali, è articolato in diversi poli espositivi

QUADRO ANALITICO MULTISCALARE		
DIMENSIONE	SOTTODIMENSIONE	INDICATORI ANALITICI
1. Quadro delle relazioni tipologiche e spaziali	Censimento e classificazione	Tipologia del patrimonio architettonico Tipologia del paesaggio culturale
	Stato di conservazione	Fattori di rischio e potenzialità di recupero Interventi pregressi
	Relazioni e forme fruibili	Clustering tematico Reti spaziali
2. Quadro delle relazioni urbanistiche ed ambientali	Sistema insediativo	Struttura urbana Percorsi e tracciati
	Sistema ambientale e paesaggistico	Componenti naturali, permeabilità e connessioni Risorse ecosistemiche
	Sistema relazionale	Dotazioni territoriali Accessibilità e bacini di utenza
3. Quadro dei processi partecipativi e di governance	Attori e processi partecipativi	Mappatura degli attori Processi partecipativi attivati o attivabili
	Modelli di gestione innovativa	Costruzione della visione condivisa Scenari di sviluppo Gestione comunitaria e partenariato
	Pratiche di gestione condivisa	Metodologie inclusive e Co-design Strumenti digitali
4. Quadro degli strumenti urbanistici e finanziari	4.1 Strumentazione urbanistica	Quadro degli strumenti della tutela Piano locale Piani attuativi Protocolli di intesa, convenzioni e accordi
	4.2 Strumenti finanziari	Fondi europei, nazionali e regionali Strumenti finanziari innovativi
5. Valutazione degli impatti	5.1 Impatti fisici	Riqualificazione del contesto urbano Effetti ambientali e valorizzazione paesaggistica
	5.2 Impatti sociali	Coesione, inclusione e partecipazione civica Accessibilità culturale
	5.3 Impatti economici	Incentivazione dello sviluppo economico locale Promozione economia creativa e culturale Ritorno degli investimenti e valorizzazione
	5.4 Impatti culturali	Salvaguardia e diffusione della diversità culturale Sviluppo di pratiche culturali innovative Rigenerazione del patrimonio immateriale

Tabella 1. Analisi comparativa: best practices heritage-led regeneration



I focus tematici articolati secondo la scala di riferimento territoriale e la forma prevalente di governance.

Fig.1

e punti di interesse (dal Monte dei Cocci al Mat-tatoio, all'ex Mercato di Testaccio) e valorizza il patrimonio storico, archeologico e sociale di uno dei quartieri più caratteristici.

MUBIG, Museo diffuso del presente partecipa-to, Milano. Istituito nel 2018 nel quartiere Gre-co per restituire dignità e identità attraverso il coinvolgimento attivo dei residenti. Gestito dalla cooperativa sociale ABCITTÀ in partnership con l'Università degli Studi di Milano e con gli abitan-ti, il museo potenzia il processo di rigenerazione urbana e di coesione sociale già in atto.

Ecomuseo del Freidano, Settimo Torinese (TO). Promosso dal Comune dalla Regione Piamon-te con sede operativa nell'ottocentesco Mulino nuovo dal 1985 ospita il Museo etnografico e il Centro visita del Parco fluviale del Po e della Col-lina torinese. Il progetto ecomuseale con tema portante l'acqua si estende sul territorio con spa-zi espositivi e percorsi urbani e naturalistici ed

è membro attivo della REP (Rete Ecomuseale Piemontese).

Le Esperienze di gestione dal basso del patrimo-nio culturale valorizzano il coinvolgimento attivo delle comunità locali e vedono associazioni, enti pubblici e privati collaborare nella valorizzazio-ne e riattivazione di spazi e beni culturali, spes-so abbandonati o sottoutilizzati, per lo sviluppo socioeconomico dei territori. Attraverso patti di collaborazione, cooperative di comunità e labo-ratori di progettazione partecipata, istituiscono forme di gestione condivisa.

Farm Cultural Park. Fondato nel 2010 a Favara (AG), il progetto ha preso avvio dal recupero di sette cortili abbandonati nel centro storico della città, trasformati in spazio espositivo permanen-te, laboratorio creativo e *hub* culturale di respiro internazionale.

Fondazione MeSSInA. Promossa dal Comune di Messina con l'adesione di soggetti privati e



Alcuni de casi di studio analizzati, articolati per focus tematici.

Fig. 2

associazioni culturali del terzo settore nel 2019, opera come soggetto ibrido per connettere settore pubblico e privato in una governance condivisa del patrimonio locale, con l'obiettivo di restituire alla città luoghi centrali ma progressivamente sottratti alla vita civile.

Cooperativa Sociale La Paranza. Nata nel 2006 su iniziativa dei giovani abitanti del Rione Sanità

di Napoli, con il supporto della Pontificia Commissione di Archeologia Sacra.

Ha trasformato le Catacombe di San Gennaro in un polo culturale e turistico gestito direttamente dagli abitanti, formati come guide e operatori culturali, restituendo vita al patrimonio sotterraneo e reinvestendo i proventi nel tessuto sociale locale.

Le Esperienze interattive e multimediali propongono forme diversificate di fruizione del patrimonio culturale, attraverso tecnologie digitali capaci di creare narrazioni dinamiche e multisensoriali di opere artistiche, storiche e scientifiche. *Mura Vive, Museo narrante multimediale delle Mura e delle Acque, Padova*. Progetto di valorizzazione delle mura cinquecentesche veneziane (Patrimonio UNESCO), inaugurato dal Comune di Padova nel 2021 con l'Università degli Studi di Padova e Nextmuseum, si configura come uno spazio narrativo diffuso, in cui tecnologie multimediali e installazioni immersive creano un'esperienza culturale accessibile delle stratificazioni storiche delle mura.

MARSS, MusAB in Augmented Reality from Science to Society, Milano. Realizzato dall'INAF tra il 2019 e il 2021 presso il Museo Astronomico di Brera, utilizza la Realtà Aumentata e prevede una sezione "Museo diffuso" per attivare visite virtuali al Palazzo di Brera, al Cupolino dell'Orto botanico, alla Statua di Boscovich ai giardini Indro Montanelli e alla Meridiana del duomo di Milano.

Musei in Comune. Dal 1998 un sistema integrato digitale – promosso dalla Sovrintendenza Capitolina ai Beni Culturali con la gestione operativa di Zètema Progetto Cultura – coordina i musei civici di Roma offrendo un portale web unificato per la consultazione di collezioni digitalizzate ad alta risoluzione e percorsi tematici da remoto.

5. Principi e modelli per le reti museali territoriali

L'analisi dei casi di studio (Fig. 2) consente di delineare i tratti di un modello territoriale innovativo di rete museale contestualizzata e integrata. Il tentativo è quello di costruire una "regia culturale" capace di superare la frammentazione degli interventi episodici e di promuovere una visione organica di lungo periodo nella quale il patrimonio culturale diffuso non è semplice oggetto di salvaguardia, ma strumento attivo di coesione comunitaria e sviluppo sostenibile.

La lettura dei casi di studi, fermo restando la varietà delle condizioni di contesto e degli obiettivi perseguiti, ha portato all'individuazione di alcuni modelli organizzativi, che, senza pretesa di esaustività, corrispondono ad altrettante logiche di governance (Cataldo & Paraventi, 2007). Il modello gerarchico-istituzionale si caratterizza per la presenza di un soggetto capofila (un grande museo urbano) che coordina e indirizza l'attività di una rete di istituzioni satellite o di siti periferici. Questo modello garantisce elevati livelli di standardizzazione e coerenza nell'offerta di forme fruibili, ma rischia di riprodurre dinamiche di marginalizzazione dei contesti minori, riducendo la rete a uno strumento di estensione del soggetto capofila piuttosto che di valorizzazione delle specificità locali (Pencarelli & Splendiani, 2011). Il modello federativo si fonda invece su una logica di parità formale tra i soggetti aderenti alla rete, che mantengono la propria autonomia gestionale e identitaria pur condividendo

servizi, standard qualitativi, strumenti di comunicazione e programmi culturali comuni. Questo modello è particolarmente diffuso in numerose esperienze di valorizzazione del patrimonio culturale (musei diffusi ed ecomusei), e presenta il vantaggio di valorizzare le specificità di ciascun nodo della rete pur garantendo sinergie e economie di scala (Montella, 2009). Il modello comunitario, infine, si caratterizza per il ruolo centrale delle comunità locali nella definizione degli obiettivi, nella gestione degli spazi e nella produzione dei contenuti culturali.

L'efficacia del modello, che riprende e sviluppa la tradizione ecomuseale, dipende in larga misura dalla qualità dei processi partecipativi e dalla capacità di costruire nel tempo competenze gestionali e progettuali diffuse all'interno della comunità (Davis, 1999).

I sistemi museali più efficaci tendono a combinare elementi di questi diversi modelli, adattando la governance alle specificità del contesto e alle fasi del processo di sviluppo della rete. Un elemento trasversale ai modelli più virtuosi è la presenza di forme di governance multilivello, che integrano le competenze e le risorse di attori operanti a scale diverse – dal livello comunale a quello regionale e nazionale, fino alle istituzioni europee – garantendo coerenza tra le politiche di settore e gli interventi territoriali (Healey, 2005). La scelta del modello non è tuttavia neutrale rispetto alle due domande di ricerca: il modello comunitario si dimostra quello più efficace nel preservare l'identità dei luoghi e nel prevenire

processi di esclusione, ma anche il più fragile sul piano della sostenibilità economica; il modello federativo garantisce maggiore stabilità gestionale ma richiede un presidio costante affinché le specificità locali non vengano sacrificate alle logiche di standardizzazione della rete; il modello gerarchico-istituzionale, infine, offre le migliori garanzie di continuità e risorse, ma al prezzo di una progressiva marginalizzazione dei nodi periferici. La governance più efficace sembra dunque quella capace di combinare la solidità istituzionale del modello federativo con la radicalità partecipativa del modello comunitario, attraverso meccanismi espliciti di redistribuzione del valore generato dalla rete verso i contesti più fragili.

6. Conclusioni

Il patrimonio culturale diffuso, se reinterpretato come infrastruttura relazionale e non come semplice oggetto di tutela, può svolgere un ruolo determinante nella rigenerazione delle città contemporanee.

L'analisi comparativa dei casi selezionati consente di rispondere in modo diretto alle due domande di ricerca che hanno orientato l'indagine. Rispetto alla prima – quali forme di governance garantiscono tutela identitaria e appropriazione collettiva – i risultati indicano che non esiste un modello unico ottimale, ma che i processi più efficaci condividono tre caratteristiche strutturali: la presenza di una visione condivisa costruita con le comunità prima dell'avvio degli interventi

fisici; una governance multilivello capace di integrare risorse e competenze a scale diverse; e modelli di gestione che prevedono meccanismi espliciti di redistribuzione del valore generato. Rispetto alla seconda domanda – in quali condizioni la rigenerazione culturale evita la gentrificazione – l'analisi dei casi suggerisce che il fattore discriminante non è la scala o la tipologia dell'intervento, ma il grado di controllo che le comunità locali mantengono sui processi di valorizzazione: dove questo controllo è strutturale e non episodico, come nel caso della Cooperativa La Paranza, i rischi di esclusione risultano significativamente ridotti.

L'orientamento verso best practices selezionate, pur necessario per l'individuazione di principi e modelli trasferibili, comporta tuttavia alcune criticità metodologiche e operative che è opportuno esplicitare. Sul piano metodologico, la selezione di casi virtuosi espone al rischio di una lettura parziale del fenomeno, tralasciando le numerose esperienze in cui i processi di *heritage-led regeneration* hanno prodotto esiti parziali, evidenziando conflitti tra stakeholder o fenomeni involontari di esclusione sociale. La trasferibilità dei modelli individuati è inoltre legata da fattori contestuali – sociodemografici, economici, istituzionali – che ne condizionano la replicabilità. Sul piano operativo, permangono criticità strutturali legate alla sostenibilità economica di lungo periodo dei modelli di gestione comunitaria, spesso dipendenti da finanziamenti pubblici o europei a carattere episodico, e alla difficoltà di

mantenere nel tempo la qualità e la continuità dei processi partecipativi una volta esaurita la spinta progettuale iniziale. Un'ulteriore criticità riguarda il rischio di strumentalizzazione del patrimonio culturale diffuso a fini di marketing territoriale, con conseguente banalizzazione dei valori identitari e omologazione delle narrazioni locali alle logiche del consumo turistico. Infine, la misurazione degli impatti culturali e sociali resta un nodo irrisolto: l'assenza di indicatori condivisi e validati rende difficile la comparazione tra esperienze diverse e limita la capacità delle politiche pubbliche di orientare investimenti verso gli interventi realmente più efficaci.

La ricerca in corso intende approfondire tre direzioni prioritarie. La prima riguarda la messa a punto di strumenti di misurazione degli impatti culturali e sociali degli interventi, tradizionalmente i più difficili da quantificare ma decisivi per orientare politiche e investimenti. La seconda concerne l'esplorazione del potenziale delle tecnologie digitali – dalla realtà aumentata alle piattaforme di *e-participation* – non solo come strumenti di fruizione, ma come dispositivi attivi di co-produzione del patrimonio con le comunità. La terza prospettiva riguarda la scalabilità dei modelli di governance comunitaria individuati, verificandone la trasferibilità in contesti territoriali e socioeconomici differenti, con particolare attenzione ai piccoli centri, dove la fragilità demografica rende ancora più urgente un approccio integrato alla valorizzazione del patrimonio culturale diffuso come leva di sviluppo locale.

Bibliografia

- Ashworth G.J., Graham B. (eds.) (2005), *Senses of place: Senses of time*, Ashgate, Londra
- Bonomi A., Masiero R. (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia
- Caniggia G., Maffei G.L. (1979), *Composizione architettonica e tipologia edilizia: Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio, Venezia
- Carta M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano
- Cataldo L., Paraventi M. (2007), *Il museo oggi: Linee guida per una museologia contemporanea*, Hoepli, Milano
- Choay F. (1992), *L'allégorie du patrimoine, Seuil, Paris*. [Trad. it.: Choay F. 1995, *L'allegoria del patrimonio*, Officina Edizioni, Roma]
- Council of Europe (2005), Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society, in *Treaty Series*, n. 199, Council of Europe, Strasburgo
- Couch C., Sykes O., Börstinghaus W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency, in *Progress in Planning*, vol. 75, n. 1, pp. 1-52
- Davis P. (1999), *Ecomuseums: A sense of place*, Cassell, Londra
- Faludi A. (2000), The Performance of Spatial Planning, in *Planning Practice and Research*, vol. 15, n. 4, pp. 299-318
- Graham B., Ashworth G.J., Tunbridge J.E. (2000), *A geography of heritage: power, culture and economy*, Routledge, Londra
- Healey P. (2005), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, Red Globe Press, Londra
- Imbesi P.N. (2024), Innovazione sociale e patrimonio culturale motori di rigenerazione urbana, in Ricci L., Bevilacqua C., Crupi F., Imbesi P.N. (eds.), *Patrimonio culturale e welfare urbano. Strategie, piani e progetti per la rigenerazione della città contemporanea*, Altralin Edizioni, pp. 24-29, Roma
- Jokilehto J. (1986), *A history of architectural conservation. The Contribution on English, French, German and Italian Thought towards an International Approach to the Conservation of Cultural Property*, ICCROM, Roma
- Licciardi G., Amirtahmasebi R. (eds.) (2012), *The economics of uniqueness: Investing in historic city cores and cultural heritage assets for sustainable development*, World Bank, Washington, D.C.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari
- Montella M. (2009), *Valore e valorizzazione del patrimonio culturale storico*, Electa, Roma
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (eds.) (2013), *The international handbook on social innovation*, Edward Elgar, Cheltenham
- Nocca, F. (2017), The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision-Making Tool, in *Sustainability*, vol. 9, n. 10, p. 1882
- Pencarelli T., Splendiani S. (2011), Le reti museali come "sistemi" capaci di generare valore: verso un approccio manageriale e di marketing / Museum networks as "systems" able to create value: towards a management and marketing approach, in *Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, vol. 2, pp. 227-252

Pendlebury J. (2013), Conservation values, the authorised heritage discourse and the conservation-planning assemblage, in *International Journal of Heritage Studies*, vol. 19, n. 7, pp. 709-727.

Rivière G.H. (1985), Images of the ecomuseum, in *Museum*, vol. 37, n. 148, pp. 182-183

Roberts P., Sykes H. (2000), *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications, Londra

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Settis S. (2012), *Paesaggio, costituzione, cemento*, Einaudi, Torino.

Smith L. (2006), *Uses of Heritage* (1st ed.), Routledge, London.

Soja, E.W. (2010), *Seeking spatial justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

Throsby D. (2010), *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tuan, Y.F. (2001), *Space and place: The perspective of experience*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

UNESCO (2013), *The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*, UNESCO, Parigi

Urbani P. (2004), *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri, Torino.

La qualità dello spazio pubblico come patto collettivo

Michelangelo Russo

La riscrittura delle politiche del territorio richiede oggi un ritorno radicale ai quadri di conoscenza. Non può esserci un piano strutturale efficace se non si parte da una lettura profonda, analitica e aggiornata delle dinamiche territoriali. Troppo spesso abbiamo assistito a piani “raffazzonati”, figli di normative regionali deboli, che hanno perso di vista la funzione primaria dell’urbanistica: orientare strategicamente lo sviluppo attraverso la precisione della conoscenza. Il cambio di paradigma che invochiamo deve dunque basarsi sul riscatto della dimensione analitica come fondamento della scelta politica. Questa solidità conoscitiva deve poi tradursi in una qualità fisica tangibile, poiché è la qualità dello spazio pubblico a rappresentare la vera posta in gioco del progetto urbano. Lo spazio pubblico è il luogo in cui il patto tra l’amministrazione e la cittadinanza si manifesta concretamente. “Dare spazio” non è un’operazione astratta di zonizzazione, ma la costruzione di un’intelaiatura di luoghi collettivi capaci di accogliere le mutazioni della società contemporanea. Dobbiamo avere il coraggio di usare il piano come uno strumento di civiltà, dove la strategia non resta sulla carta ma si incarna nella cura del suolo, dei servizi e dei luoghi dell’abitare, trasformando la necessità tecnica in una reale opportunità di riscatto per i contesti più fragili.

Lo spazio urbano dei fenomeni migratori. Un'esperienza nell'Agro Pontino

The Urban Space of Migration Phenomena. An Experience in the Agro Pontino

Andrea Iacomoni

Dipartimento Pianificazione
Design, Tecnologia
dell'Architettura, Sapienza
Università di Roma
e-mail andrea.iacomoni@uniroma1.it
orcid.org/0000-0002-7915-6424

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17186
www.fupress.net/index.php/contest/

keywords
city
work
immigration
public space
residence

1. Introduzione

Da sempre la città ha risposto prioritariamente alle necessità di abitare lo spazio, oltre che alla possibilità di creare delle relazioni sociali. La pianificazione urbanistica ha saputo, per un certo periodo, combinare i bisogni dei nuovi residenti con la programmazione di moderne “zone” residenziali che potessero rispondere alle esigenze delle varie categorie sociali, indirizzando

parti del piano verso l'abitare “solidale”. Oggi, per affrontare questo tema, occorre riflettere sui cambiamenti avvenuti nell'attuale organizzazione della struttura demografica, economica e nel sistema sociale della città contemporanea, con sostanziali mutamenti negli ultimi decenni: invecchiamento della popolazione; modifica della struttura e dell'organizzazione delle famiglie con una riduzione dei componenti; arrivo di cittadini

City space has always been characterized by the relationship between living and places of interaction, a central theme of urban planning. However, today, multiple different needs come into play for different categories of residents, reflecting the heterogeneity of the demographic, economic, and social structure, evident in the substantial changes in the population: linked to aging, diverse population structure, and new needs. This paper focuses on the consequences of migratory flows, due to work needs, on the relationship between

home/work/sociality/mobility, as a basis for the transformation of urban spaces. The territorial system of the Agro Pontino represents an emblematic case of the relationship between foreign residents and their reference territory, identifying an opportunity for regenerating urban space through the integration of living with services and public spaces, as a precursor to integration.

stranieri legati a flussi immigratori. Condizioni abitative che si riflettono anche nell'uso della città, in particolare, a causa della risonanza negativa data a molti dei comportamenti degli immigrati, con lo svuotamento di significati degli spazi pubblici. La conseguenza è la paura della città da parte della popolazione residente, che si traduce sempre più frequentemente in richiesta di iperprotezione dello spazio locale con una risposta sempre più spesso indirizzata alla chiusura o alla militarizzazione degli spazi collettivi. Sono sempre più evidenti limitazioni d'uso di piazze, strade, parchi al fine di una maggiore sicurezza, per rispondere ai sentimenti di insicurezza diffusi nella società, e particolarmente negli strati più esposti ai contraccolpi dei flussi globali dell'economia. Tuttavia, meritano al contrario capacità di dialogo, di interpretazione positiva dei bisogni individuali e di gruppo, capacità di tradurli in nuova progettualità urbana (Folini, 2006). Aspetti che, se considerati positivamente, evidenziano come le trasformazioni dello spazio urbano sono ancora in grado di rispondere alle

esigenze abitative generali e particolari, evitando disuguaglianze o disagi che possono materializzarsi negli interstizi metropolitani.

Una soluzione può essere rappresentata da un abitare integrato a servizi e spazi pubblici, per una integrazione sociale tra cittadini autoctoni, nuovi residenti e lavoratori stranieri, che si configura con una opportunità di rigenerazione urbana, attraverso la riqualificazione edilizia, e al recupero dello spazio pubblico. Un'occasione importante per "fare spazio" alle nuove popolazioni, ma anche "dare" nuovi spazi ai residenti. Il lavoro svolto su alcuni centri dell'Agro Pontino¹ partendo dalla situazione migratoria del Lazio², descrive questo sistema territoriale nei suoi rapporti tra città, casa e lavoro, con uno studio sulla provincia di Latina, che presenta il più alto numeri di lavoratori extracomunitari³. In questo contesto, Borgo Hermada e Bella Farmia, rappresentano due casi esemplari per la presenza delle maggiori comunità della zona, inseriti in contesti residenziali particolari, con un utilizzo spontaneo degli spazi, con una dotazione di piazze, strade e parchi, caratteri che ne definiscono una maggiore relazione tra residenti stranieri e territorio di riferimento.

1.1. Struttura metodologica

Questo lavoro si colloca nell'ambito di un intenso dibattito sulla rigenerazione degli spazi residenziali in relazione ai luoghi di uso collettivo. Il campo di indagine attiene, in particolare, alla qualità degli insediamenti residenziali,

connotati da una densa stratificazione di luoghi, case, oggetti, abitanti, vite. Tali spazi sono qui riconosciuti come potenziale «strumento di rigenerazione», «luogo privilegiato di politiche rivolte al riuso e alla riqualificazione dell'esistente» (Laboratorio CittàPubblica, 2009). I due quartieri sopra menzionati sono stati approfonditi attraverso una prima analisi morfologica (che ha messo insieme la configurazione degli spazi e del costruito, grazie anche a osservazioni sul campo per la costruzione degli usi) combinati a interviste ai residenti. L'accostamento dei vari dati, ha permesso la costruzione di mappe tematiche che hanno dato forma alla comprensione dei modi d'uso dei luoghi, oltre che definire i tempi degli spostamenti dei lavoratori e le modalità di collegamento tra luoghi di lavoro e spazi residenziali e luoghi di socializzazione.

2. Città, abitazione e flussi migratori

La città contemporanea può essere letta attraverso il paradigma interpretativo legato ai flussi, che appare in tutta la sua rilevanza laddove la dislocazione globale dei territori nella divisione internazionale dei lavori e quindi dei popoli, produce un elevato movimento migratorio (Bonomi, 2008). I crescenti fenomeni di fragilità sociale e precarietà lavorativa accrescono il ruolo del fattore abitativo nel produrre inclusione o esclusione sociale. In relazione al senso di appartenenza a un territorio, la sicurezza della casa è sentita persino come più decisiva dell'occupazione. È possibile sottolineare come la casa sia, rispettivamente,

luogo ed elemento generatore di luoghi, e può essere letta sia come evento edificato nella città che come origine e fattrice di luoghi urbani dotati di una propria identità e riconoscibilità (Cusmano, 2011). La residenza, svolge un ruolo di primaria importanza, sia perché luogo privilegiato dagli affetti, dalle memorie, dalla vita delle persone, che per l'intrinseca capacità di favorire comportamenti sociali, ma anche perché rappresenta, più di altri, la struttura in grado di incidere profondamente sulla conformazione del paesaggio, sulla trasformazione della città e sulla riqualificazione delle aree urbane (Bonomi, 2008). Tuttavia, anche se il tema dell'abitare non ha più la centralità normativa e disciplinare che aveva assunto nella fase pionieristica del modernismo (Sampieri, 2011) risulta sempre un oggetto di studio fondamentale, in quanto emergono culture abitative sempre più differenziate a seconda della appartenenza etnica, culturale, generazionale.

2.1 Immigrazione lavorativa e residenza

Da decenni ormai i principali driver della domanda residenziale sono gli immigrati, che per motivi di lavoro si spostano nel territorio cercando abitazioni il più vicino possibile ai luoghi di lavoro. Un aspetto che è confermato anche da indagini di mercato, che evidenziano non solo elevati numeri di richieste di alloggi in affitto, ma anche un aumento di acquisti di case da parte degli immigrati⁴. Tuttavia, questa volontà di stazionare nel luogo, sperando di esserne parte integrante, evidenzia una condizione abitativa estremamente

diversificata e articolata, che contrasta con le forme tradizionali di abitazioni. Ad esempio esiste il bisogno di non omologarsi, mantenendo la propria cultura e mostrando l'appartenenza ad una comunità, ma anche la necessità di condivisione, la ricerca della privacy (Torricelli, 2006) e una residenzialità che a volte si lega anche a forme d'uso temporaneo. Tutti aspetti presenti nelle realtà studiate nella Provincia di Latina, dove è presente un'alta quota di fabbisogno abitativo non risolto, non solo per la dotazione di abitazioni, ma anche per la necessità di convivenza e di accesso ai servizi, che dovrebbe dare la possibilità di incidere sull'identità urbana (Folini, 2006). La precarietà è consueta per molti immigrati che arrivano nelle città, seguendo un difficile percorso che dovrebbe portare a conquistare una casa e un lavoro stabile (Lanzani, 2007) integrandosi con il tessuto sociale della città. Risulta però una condizione complessa, perché "è in città e nei quartiere che emerge con maggior forza questa demarcazione fra autoctoni e stranieri, che non appartiene alla città, ma alla definizione di nazione. La discriminazione nazionale si sovrappone allo zoning sociale e urbano e lo penetra; è presente infatti anche a parità di livello sociale, sullo stesso pianerottolo, le stesse scale, lo stesso edificio, sotto l'effetto di una stigmatizzazione dell'habitat, comune, che prende forza. Si diffonde allora l'esibizione della 'qualità' nazionale, un'identità 'rifugio' che minaccia la coabitazione, e allo stesso tempo l'assegnazione svalorizzante a dei tipi etnici" (Gallisot, 1988).

2.3 Abitare sociale e rigenerazione Urbana

Negli ultimi decenni varie sperimentazioni hanno cercato di superare la divisione tra politiche abitative e sociali, portando il concetto di sociale in due direzioni differenti: quello di supporto per le persone meno abbienti e quello relativo al senso di comunità e collettività (Hertzberger, 2009). Come conseguenza, del nuovo intreccio tra precarietà sociale e lavorativa, disagio abitativo, esclusione urbana, c'è la crisi dei livelli acquisiti del sistema di protezione sociale (Solimano; Kovac, 2006). È il caso delle città di Terracina e Sabaudia, dove si trovano tra le maggiori comunità straniere dell'Agro Pontino e dove si reifica la figura del nomade che, in massicce ondate migratorie, rivela l'esposizione della vita ormai nuda all'azione dello "stato d'eccezione". Un'eccezione che si evidenzia in una condizione abitativa precaria, una difficoltà di relazione evidenziata dall'uso limitato dello spazio pubblico. In questi luoghi, ripartire dal recupero degli spazi aperti, da integrare alle case, può essere una buona partenza per una rigenerazione dei quartieri, non solo fisica ma soprattutto sociale. Per questo, oggi, parlare di rigenerazione urbana significa proporre approcci all'intervento sulla città esistente in cui vengono riportati a sintesi progetti di natura urbanistica e architettonica (Alberti, 2006), azioni mirate allo sviluppo economico e alla promozione dell'inclusione sociale (Vicari Haddock e Moulaert, 2009; Galuzzi, Pareglio e Vitillo, 2014). La "rigenerazione si fa oggi reticolare (nella messa a sistema di opportunità

più eterogenee, di grana più variabile e sovente minuta), incrementale, aperta alla soluzione temporanea, articolata nel coinvolgimento di una platea plurale di attori della trasformazione: deve potere ammettere la gradualità, l'incertezza e la parzialità. Interessa tipicamente lo spazio pubblico della città, o 'risorse' che lo possono diventare; gli spazi del welfare, o le strutture diffuse che ne possono divenire o ritornare a essere parte in modi rinnovati e originali; la casa, in operazioni di retrofitting del patrimonio abitativo, nelle sue diverse articolazioni e 'prolungamenti'" (Bonfantini, 2018).

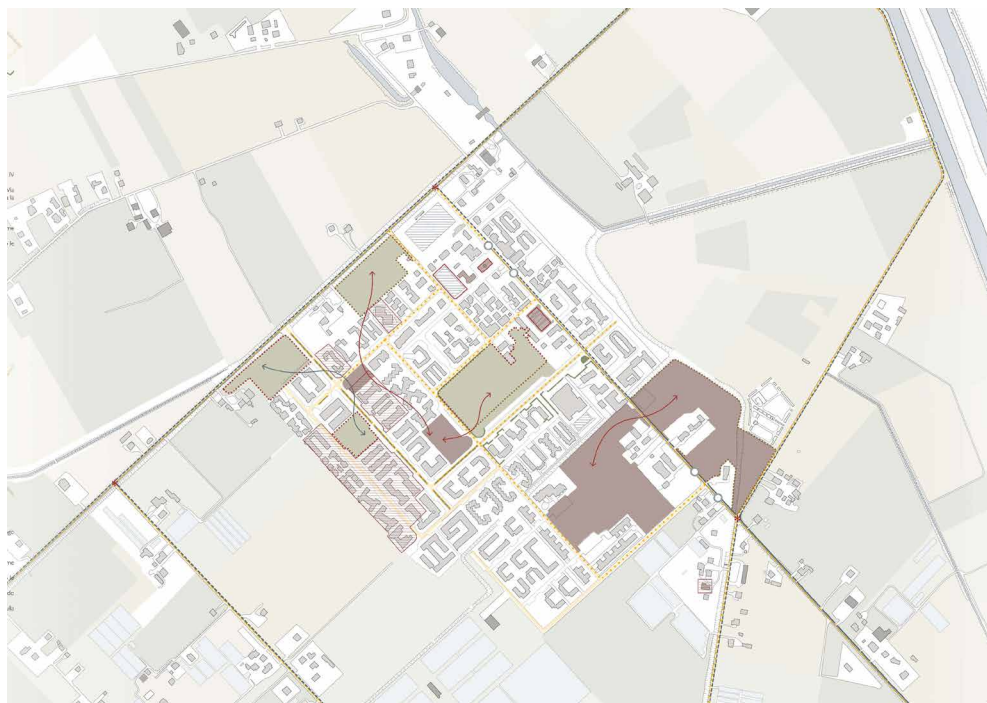
3. Una proposta operativa per l'Agro Pontino

L'Agro Pontino è una pianura alluvionale che per lungo tempo è stata occupata dalle Paludi Pontine bonificate negli anni '30 del Novecento, che in seguito è diventato un paesaggio agrario in cui ancora oggi risulta ben visibile la trama fondiaria, così come l'elaborata rete scolante e la rete viaria podereale. Qui, la casa ha sempre rappresentato il mezzo per la conquista della terra: legare l'uomo alla terra significa valorizzare il connubio terra-lavoro con la possibilità di un maggior rendimento economico, parallelamente al riscatto dell'uomo dalla millenaria condizione di inferiorità legata all'insalubrità.

Nel complesso degli interventi operati nell'Agro Pontino, l'appoderamento e la costruzione delle nuove città costituirono il maggior intervento edilizio realizzato negli anni Trenta nel Lazio, assegnando alla famiglia un podere e una casa.

Un legame stretto tra abitare e lavoro agricolo, che ancora oggi ritroviamo in queste realtà territoriali, ed in particolare nelle aree residenziali della provincia di Latina: Borgo Hermada, frazione del Comune di Terracina e Bella Farnia, una frazione del Comune di Sabaudia.

Borgo Hermada, è uno dei borghi sorti nell'Agro Pontino durante i primi decenni del '900, che oggi conta circa 3077 abitanti, di cui 454 sono stranieri⁵. Qui, risiede una delle comunità Sikh più consistenti dell'Agro Pontino, dove si trova anche il capo della comunità Sikh del Lazio⁶. Tradizionalmente il canale migratorio privilegiato è quello circense, mentre oggi il modello privilegiato è quello parentale, attraverso cui i nuovi migranti trovano lavoro e stabiliscono rapporti con chi li ha preceduti. L'appoggio dei connazionali è molto importante per chi vive una sorta di isolamento del Paese straniero e ciò rafforza l'identità (Di Pietro, 2012). Gli immigrati, provenienti principalmente dal Punjab, vivono in prevalenza in villette a schiera di due piani, sovraffollate, ed hanno la piazza come luogo di ritrovo principale. Qui, emerge una delle prime criticità, legando la comunità straniera ad un solo spazio, determinando una concentrazione d'uso senza relazioni limitrofe e con altri contesti, che potrebbe determinare un primo coinvolgimento delle altre comunità. In generale l'area ospita tutti i servizi di base per la comunità (minimarket etnico e negozio di parrucchieri gestiti dalla comunità) incluso il tempio all'interno di un ex edificio industriale.



Borgo Hermada. È rappresentata la strategia d'intervento sull'edificato esistente e di nuova previsione, le nuove aree per la comunità, il rapporto tra le parti

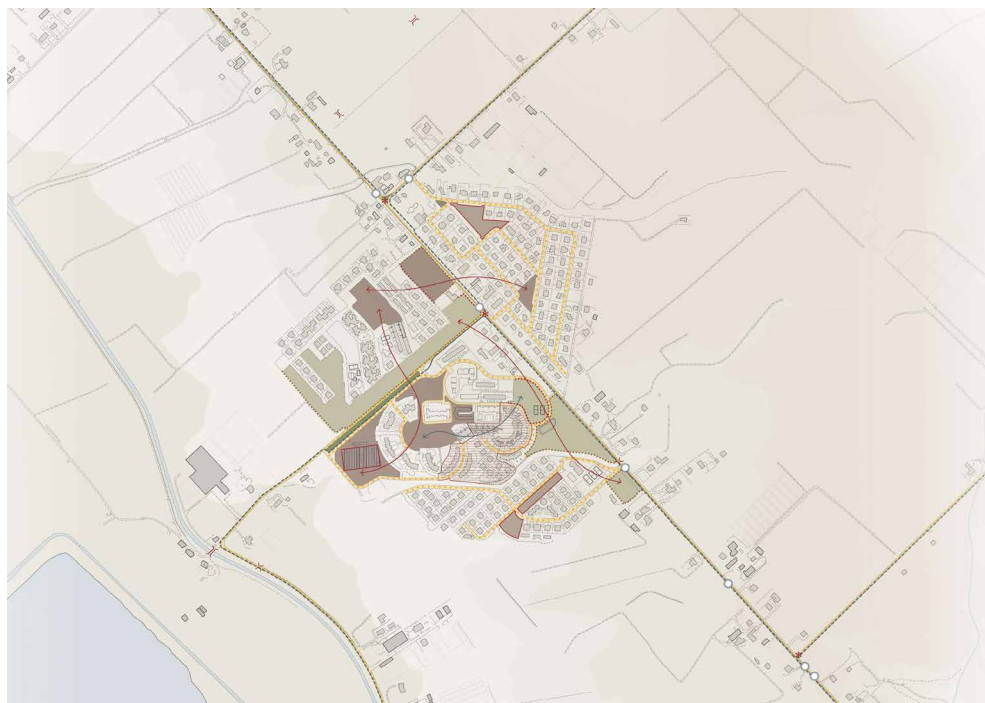
Elaborato di studio, autore Sara Spaziani.

Fig. 1.

Si tratta in prevalenza di piccoli locali, dislocati in modo disomogeneo e non sempre in prossimità degli spazi abitati, molto spesso limitrofi a spazi inaccessibili e degradati.

Il Comune di Sabaudia ospita 20.305 abitanti, di cui l'11,8% della popolazione ufficialmente censita risulta straniera⁷. Bella Farnia è una frazione di Sabaudia dove si trova il Residence Bella Farnia mare, in cui si trova una delle più ingenti concentrazioni di immigrati indiani dell'intera area dell'Agro Pontino, difatti circa il 90% degli abitanti del residence è straniera. Bella Farnia è la fisicizzazione del conflitto tra l'economia rurale e quella legata al turismo di villeggiatura. L'uso attuale delle villette costruite per rispondere

all'aspirazione della piccola borghesia romana, racconta del momento di crisi che attraversa il sistema economico, consolidandosi a partire dal boom edilizio degli anni 60, che ha il suo protagonista nel lavoro terziario nelle grandi città in contrapposizione al lavoro nelle campagne dominato dalla modificazione delle imprese agricole in senso industriale con la necessità di nuova manodopera. La presenza dei lavoratori nel residence, definisce un uso alternativo ed imprevisto delle villette rispetto al contesto vacanziero, che durante l'estate tenta di convivere nelle ville più grandi della stessa lottizzazione. I residenti provenienti anche in questo caso dal Punjab vivono in case su due piani affittate



Bella Farnia. Nella strategia sono evidenziati gli interventi sullo spazio pubblico e le relazioni con l'esistente

Elaborato di studio, autore Sara Spaziani.

Fig. 2

principalmente da gruppi di uomini⁸ che lavorano nelle aree rurali limitrofe. L'area manca di manutenzione e servizi (vi sono solo due attività commerciali e due uffici sindacali) e gli spazi comuni versano in condizioni di abbandono e degrado. Si configura una disgregazione funzionale che non determina relazioni ambientali tra spazi e residenze, comportando un mancato utilizzo di potenziali spazi aperti.

Partendo da tali presupposti, il contributo approfondisce il tema della rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri residenziali abitati da stranieri. Un campo di azione su cui intervenire attraverso strategie integrate di rigenerazione urbana (De Matteis e Marin, 2013), tese a conferire una

rinnovata immagine e qualità alle componenti dei sistemi di relazioni spaziali, oltre a garantire la possibilità di costruire luoghi di interazione, coesione sociale e condivisione (Rykwert, 2003). Così, oggi, la progettazione dello spazio abitativo pone la questione del riconoscimento delle varie forme dell'abitare e delle conseguenziali diverse interazioni che lo spazio è in grado di instaurare con gli elementi con cui si relaziona.

Considerando i quadri di indagine sul territorio e sul tessuto urbano, lo studio ha proposto una serie di azioni per la valorizzazione delle due frazioni. Per il Borgo Hermada e Bella Farnia è prevista la valorizzazione dell'area attraverso l'integrazione, con la riqualificazione di spazi verdi e

spazi pubblici per l'inclusività, oltre a connettere i luoghi con lo spazio agricolo, attraverso il miglioramento dei percorsi ciclo pedonali, oltre a implementare il servizio pubblico. Difatti, una delle maggiori criticità riscontrate, è quello dei collegamenti interni e verso i luoghi di lavoro, difficilmente raggiungibili con i mezzi pubblici e con poca viabilità alternativa rispetto a quella automobilistica, che comporta tempi di percorrenza molto lunghi usando i mezzi prevalenti di questi abitanti, che variano da 8 a 30 minuti in bici e 35 minuti fino a 2 ore a piedi⁹. Sono stati previsti interventi incentivanti percorsi ciclopedonali e implementazione della mobilità pubblica. In sintesi, la rigenerazione dei due quartieri prevede: la riqualificazione degli alloggi e la localizzazione di nuovi; la riqualificazione delle piazze e la realizzazione di nuova; l'aumento degli spazi a verde; la riqualificazione della viabilità e la realizzazione di ulteriori collegamenti esterni all'area; la previsione di edifici polifunzionali, con mercato multietnico, spazi per la preghiera e la socializzazione, anche al coperto. Si tratta di interventi che, complessivamente, perseguono l'obiettivo di mettere a rete spazi separati, coinvolgendo anche altri luoghi dei cittadini locali, necessari per aumentare la qualità di vita e l'integrazione.

4. Conclusioni

La città contemporanea è oggi percorsa in tutte le sue parti da un faticoso, ostinato, molecolare sforzo di adattamento dei propri cittadini

a condizioni di abitabilità sempre più difficili e instabili, con una immagine di un'altra città che cresce parallelamente a quella riconosciuta e visibile. L'adattamento a residenza di spazi "incongrui", descritti in precedenza, include anche altri comportamenti meno estremi, ma altrettanto faticosi (Boeri, 2012). Abbiamo visto che il crescente arrivo di stranieri extracomunitari che si affacciano nella realtà urbana provoca una serie di 'reazioni a catena', che ha come prima conseguenza, un improvviso aumento della domanda abitativa, in cui risulta una evidente carenza dell'intervento pubblico. La marginalità e marginalizzazione di questi nuovi migranti si evidenzia negli appartamenti sovraffollati o nelle baraccopoli, negli insediamenti abusivi, nei vuoti della città (Tosi, 2004). La questione della comunità, di un abitare sottratto alle regole del mercato e autoregolato dalle necessità della sopravvivenza (Casamonti, 2013), occupa spazi qualitativamente rilevanti di alcune aree del pianeta¹⁰. Anche in questo esempio laziale, come in molte altre città, si evidenziano azioni, desideri, sforzi, volti ad adattare a luoghi di vita e di residenza spazi nati per tutt'altra funzione. Qui, si trova una umanità invisibile che evoca una condizione di non-riconoscimento da parte della città "ufficiale", abitata da persone "normali, integrate, ma che non riescono a superare la soglia di un abitare regolare" con una discontinuità delle forme sociali che incrina le forme dell'abitare a cui eravamo abituati.

Note

¹ Un territorio che, in base ai dati INPS e Coldiretti, presenta un alto numero di lavoratori agricoli extracomunitari.

² Il Lazio è, dopo il Trentino, la regione con maggior percentuale di lavoratori agricoli stranieri (Dati INPS 2020).

³ Per la provincia un totale di 12.770 (Dati INPS e Coldiretti 2020), con la maggior concentrazione nel Comune di Sabaudia (tra 5000/10000 sui dati ISTAT 2021).

⁴ Dati dell'indagine dell'Istituto di Studi e ricerche Scenari Immobiliari.

⁵ Quantificazione ISTAT indicata in circa 2270, un dato in costante aumento.

⁶ In Italia è presente la comunità Sikh più numerosa d'Europa dopo quella dell'Inghilterra.

⁷ Il mediatore culturale della comunità dichiara che per ogni straniero regolare ne corrispondono tre irregolari quindi è possibile stimare che la comunità sia costituita da circa 2000 persone di origine indiana.

⁸ Gli alloggi erano destinati in origine ad ospitare piccoli nuclei familiari, oggi sono occupati anche da otto inquilini. Il sovraffollamento crea disagio sia dal punto di vista abitativo per la sfera privata, che nella fruizione degli spazi pubblici.

⁹ In particolare, sono stati calcolati i vari tempi di percorrenza tra i centri e le principali 5 aziende agricole, con i dati di seguito riportati. Bella Farmia: due ruote (3/6/14/9/12 minuti), autobus (7/14 minuti, 1 h 55min, 1 h 50 min, 1 h 29 min), bici (8/14/19/29/30 minuti), a piedi (35/58 minuti, 1 h 26 min, 2 h 08 min, 2 h 09min). Borgo Hermada: due ruote (6/4/12/20/13 minuti), autobus (35/43 minuti, 1 h 39 min, 1 h 19 min, 2 h 20 min), bici (14/9/25/36/43 minuti), a piedi (2/43 minuti, 1 h 52 min, 2 h 29 min, 3 h 20 min).

¹⁰ Esempi che vanno dal sud America all'Africa. Dall'India alla Cina, fino ad interessare gran parte del sud est asiatico.

Bibliografia

- Alberti F. (2006), *Processi di riqualificazione urbana. Metodologie operative per il recupero dei tessuti esistenti*, Alinea, Firenze.
- Boeri S. (2012), *L'anticittà*, Laterza, Roma-Bari.
- Bonfantini B. (2018), Quattro parole per un orizzonte tematico, «Territorio» n. 85
- Bonomi A. (2008), *La vita nuda*, Mondadori, Milano.
- Casamonti M. (2013), *Informal community*, «Area» n. 128
- Cusmano M. G. (2011), *La cultura della casa. Percorsi critici nel territorio dell'abitare*, FrancoAngeli, Milano
- De Matteis M., Marin A. (2013), a cura di, *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, EdicomEdizioni, Gorizia
- Di Pietro M. (2012), *I Sikh in Italia, visibili non solo per i turbanti*, «Redattore sociale» n. 9
- Folini R. (2006), *Strutture e servizi per l'accoglienza dei migranti. Dall'accoglienza all'abitare: realtà locali e percorsi abitativi*, in AA.VV., *Atlante dell'alloggio sociale e dell'accoglienza in toscana* Baldecchi&Vivaldi, Pontedera
- Gallisot R. (1988), *Présentation: L'Occident, miroir de la démocratie [liminaire]*, «L'Homme et la société» n. 87
- Galuzzi P., Pareglio S., Vitillo P. (2014), *La rigenerazione urbana come motore di sviluppo economico e sociale*. In: De Paoli L. (a cura di), *Efficienza energetica: governance, strumenti e mercato. Efficacia e metodi della valutazione ambientale strategica*. Publisher Ediplan, Milano
- Hertzberger H. (2009), *Come incrementare la coesione sociale nell'housing e nel progetto urbano*, in "I territori europei dell'abitare. 1990-2010", a cura di Gelsomino L. e Marinoni O., Editrice Compositori, Bologna
- LaboratorioCittàPubblica (2009), *Linee guida per la riqualificazione urbana*, a cura di Di Biagi P., Marchigiani E., Mondadori, Milano
- Lanzani A. (2007), *Abitare temporaneo, abitare in movimento*, Mondadori, Milano
- Margara A. (2006), *Perché l'alloggio sociale*, in *Atlante dell'alloggio sociale e dell'accoglienza in Toscana*, Baldecchi&Vivaldi, Pontedera
- Rykwert J., (2003), *La seduzione del luogo, Storia e futuro della città*, Einaudi, Torino
- Sampieri A. (2011), *L'abitare collettivo*, FrancoAngeli, Milano
- Solimano N. Kovac. S. (2006), *Il sociale oltre il sociale*, in *Atlante dell'alloggio sociale e dell'accoglienza in Toscana*, Baldecchi&Vivaldi, Pontedera
- Torricelli M. C. (2006), *Ripensare i modi di abitare*, «Costruire in laterizio» n. 109
- Tosi A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Clup, Milano
- Vicari Haddock S., Moulaert, F. (2009), a cura di, *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna

Pianificazione transdisciplinare e ricerca attraverso il progetto: il caso di Valdaone (TN)

Transdisciplinary planning
and research through design:
the case of Valdaone (TN)

Teresa Pedretti

Facoltà di Design e Arti, Libera
Università di Bolzano-Bozen
teresa.pedretti@student.unibz.it
orcid.org/0009-0002-7981-4789

Alessandro Busana

Collettivo Campomarzio
busana@campomarzio.name

Letizia Bollini

Facoltà di Design e Arti, Libera
Università di Bolzano-Bozen
letizia.bollini@unibz.it
orcid.org/0000-0001-6491-4838

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17160
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

research through design
urban planning
transdisciplinary
collaborative planning
urban regeneration

1. Introduzione

Sin dagli anni Novanta del Novecento, in Italia, come in Europa e in larga parte degli Stati Uniti, il dibattito sulla città si è via via trasformato da ricerca radicata in una cultura dell'espansione a riflessione sulla trasformazione dell'esistente (Bonfantini, 2002). In questo contesto

di dibattito e nella difficoltà a stabilire nuovi schemi regolatori, in molte città e territori il mercato ha guidato le trasformazioni urbane con logiche neoliberiste, nella certezza che gli attori si sarebbero autoregolati (Harvey, 1990, 1989; Serra, 2021).

La constatazione del fallimento della capacità del mercato di autoregolarsi e il dilagare degli effetti (Cocola-Gant & Lopez-Gay 2020; Coppola et al. 2025; Coppola & Pessina

Although numerous practices have contributed over the past decades to transforming urban planning approaches—redefining and diversifying the roles of the actors involved—only a limited number of studies have explored in depth the dynamics that foster principles such as adaptability, multidimensionality, and participation.

The paper delineates the experimental procedure conducted in Valdaone (TN), where the administrative consolidation of three villages resulted in

phenomena of abandonment and underutilization of formerly occupied facilities. Within this framework, and capitalizing on the opportunity to reconsider roles, disciplines, and responsibilities in the design and management of urban space, the contribution elaborates on a transdisciplinary planning experiment initiated locally. It emphasizes, in particular, the analysis of the impact produced by an approach aimed at transcending the conventional vertical logic of disciplinary boundaries.

2025; Dodds & Butler 2019; Smith 2002) di una trasformazione urbana basata sulla competizione finalizzata all'attrarre sempre nuovi capitali, hanno portato negli ultimi anni alla diffusione di una serie di pratiche e strumenti, nonché a una nuova attenzione da parte della letteratura, volti a sperimentare modelli di pianificazione urbana che rimettono al centro la sostenibilità sociale e ambientale delle trasformazioni urbane. Tra queste, la diffusione di pratiche di coinvolgimento delle comunità nella definizione delle politiche urbane oggi è un filone di sperimentazioni che, nato negli anni Sessanta (Arnstein, 1969; Jacobs, 1961), è tornato ad avere vigore (Cooper, 2024). Parallelamente, metodi che guardano al progetto come luogo di elaborazione di una nuova conoscenza di inquadrare i problemi complessi da molteplici punti di vista anziché proporre soluzioni standardizzate, stanno emergendo come approcci per affrontare le questioni

complesse che i territori vivono oggi (Hugentobler, Jonas, & Rahe 2004; Wolfgang 2006).

La proposta metodologica presentata si inserisce all'intersezione di queste nuove aree di sperimentazione e viene illustrata attraverso il caso studio della strategia di rigenerazione del Comune di Valdaone (Trento), un aggregato di borghi montani nato dagli accorpamenti amministrativi realizzati dalla Provincia di Trento nella metà degli anni Dieci.

Un contesto che evidenzia la necessità di avviare processi di riqualificazione del patrimonio edilizio che siano sostenibili sotto i profili sociale, economico e ambientale e, soprattutto, condivisi con la popolazione.

Questa consapevolezza della Committenza rende il metodo applicabile anche ad altri contesti urbani che cercano di limitare gli effetti negativi delle trasformazioni guidate dal mercato.

2. Metodo

Il cambio di prospettiva che ha visto strumenti e norme pensate per lo sviluppo dell'area urbana diventare marginali rispetto al nuovo approccio che sostituisce l'espansione con la trasformazione ha determinato la sempre maggiore importanza delle morfologie e dei contenuti funzionali quali elementi fondamentali per la qualità urbana (e dunque sociale) della città. In altri termini, conoscere il contesto e i suoi caratteri ha assunto un ruolo preminente nel processo progettuale.

Il progetto di trasformazione, infatti, necessita, innanzitutto, di comprendere i caratteri strutturali dell'esistente (Gasparrini, 1994).

Questo passaggio diventa quindi fondamentale per sviluppare un progetto che, partendo dal riconoscimento del ruolo strutturale delle diverse componenti storiche che hanno contribuito alla formazione del contesto (Gabellini, 2018), identifica le varie prospettive in base a come le caratteristiche intrinseche e l'adattabilità possono essere rivisitate e trasformate.

La consapevolezza dell'importanza dell'analisi degli elementi e della loro struttura nei progetti trasformativi è stata alla base del percorso progettuale. Ciò che il metodo adottato ha però voluto sperimentare è stato considerare la comunità stessa come elemento strutturante del contesto e, pertanto, attribuire ai processi partecipativi (Ehn, 2008; Fareri, 2009; Pasqui, 2018) un ruolo importante, al pari di quello garantito al rilievo e all'analisi delle caratteristiche morfologiche, socio-economiche, culturali e patrimoniali. Per fare questo, la metodologia sperimentata ha mutuato l'approccio all'innovazione sociale sviluppato nelle discipline del design (Manzini, 2014) e negli studi sul rapporto tra design e territorio (Parente & Sedini, 2017).

Il processo definito a partire da queste basi è costituito da tre fasi principali: 1) analisi; 2) scoperta; 3) valorizzazione. La fase di analisi (1) è il cardine della sperimentazione. Trae spunto dal paradigma del rilievo olistico territoriale per mettere al centro la comunità e passare da un

approccio volto a risolvere un problema e ottenere un risultato a uno che focalizza la riflessione sulla motivazione dell'intervento.

Proprio l'analisi, in questo quadro metodologico, diventa ciò che consente di individuare necessità, far emergere potenzialità e porre le basi per sviluppare progetti innovativi (Tamborrini & Stabellini, 2018). Se questa fase vede il contributo della comunità nella mappatura delle risorse, nell'elaborazione storica e dei costrutti sociali in cui il patrimonio si inserisce, è nella fase di scoperta (2) che gli abitanti divengono protagonisti dell'azione progettuale.

Attraverso il racconto e la condivisione dell'analisi svolta in precedenza, questa fase consente alla comunità di "scoprire" gli artefatti in gioco e le relazioni che li interessano, spesso cambiando prospettiva rispetto all'esistente. La fase di valorizzazione (3) si pone come conseguenza dei risultati ottenuti nelle due fasi precedenti. Qui, la rielaborazione delle analisi, il cambio di prospettiva sugli artefatti e sulle loro relazioni avviati e la riflessione aperta, comune, consentono di ricombinare le risorse esistenti per perseguire gli obiettivi socialmente condivisi dalla comunità e, di conseguenza, orientare un progetto di sviluppo ancorato alla realtà locale e alle sue risorse.

3. Caso studio

Il Comune di Valdaone è una piccola municipalità del Trentino occidentale, situata nel distretto delle Giudicarie, al confine settentrionale della



Borghi di Praso e Daone all'imbocco della Valle di Daone, settembre 2024.

Fonte: foto dell'autore.

Fig. 1

provincia di Brescia. Il territorio amministrato coincide quasi interamente con la Val di Daone, valle alpina chiusa e morfologicamente definita da imponenti formazioni montuose, caratterizzata da un'elevata copertura forestale e dalla presenza di due bacini idroelettrici realizzati nel secondo dopoguerra. Tale configurazione ambientale, tra le più integre e selvagge della regione, ha inciso profondamente sulle dinamiche insediative e infrastrutturali locali.

I borghi di Daone, Bersone e Praso, collocati all'imbocco della valle (Fig. 1), si sono sviluppati storicamente come comuni autonomi, per poi essere unificati nel 2015 a seguito di un referendum che ne ha sancito la fusione amministrativa, motivata dall'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica in un contesto di progressivo calo demografico. La nuova configurazione policentrica ha tuttavia messo in luce un consistente patrimonio immobiliare pubblico sottoutilizzato. In un contesto di piccola dimensione demografica, tale eccedenza edilizia si traduce in un

onere gestionale significativo e in una criticità strutturale per la sostenibilità futura della comunità.

È in questo quadro che l'amministrazione comunale di Valdaone, grazie anche a un finanziamento stanziato con i fondi del PNRR, ha conferito allo studio Campomarzio un incarico finalizzato all'elaborazione di strategie di riqualificazione e rifunzionalizzazione del patrimonio esistente.

Il mandato si è presentato fin dall'inizio ampio e segnato da una duplice consapevolezza da parte dell'ente: da un lato, l'urgenza di intervenire su un patrimonio che fatica a trovare una funzione coerente con le trasformazioni sociodemografiche in atto; dall'altro, l'assenza di un modello consolidato di gestione capace di garantire la sostenibilità nel medio-lungo periodo. All'interno di questo mandato, due sono emersi come orientamenti politici chiari: l'esclusione di un'ipotesi di lavoro volta a incentivare un ulteriore sviluppo turistico del territorio; l'attenzione agli

abitanti e la richiesta di concentrare le risorse progettuali per creare politiche e occasioni strutturate che contribuiscano a limitare i fenomeni di spopolamento.

Il processo definito in risposta al mandato ha preso avvio da una fase preliminare di analisi svolta in back-office, finalizzata a costruire una chiave interpretativa del territorio prima dell'attivazione del percorso partecipativo. Tale fase si è basata su un'operazione di "flash-back" storico, volta a ricostruire l'evoluzione morfologica, insediativa e funzionale dei centri di Daone, Bersone e Praso. La comparazione tra la cartografia del catasto asburgico di metà '800 e l'assetto urbano contemporaneo ha consentito di ricostruire le ingenti trasformazioni dei sistemi insediativi e viabilistici, mettendo in evidenza i processi di perdita o traslazione delle centralità storiche. L'analisi ha evidenziato come, anche in contesti di dimensioni ridotte, le trasformazioni intervenute nel corso del Novecento siano state profonde e rapide. Eventi storici di portata globale, quali le guerre mondiali, e innovazioni infrastrutturali decisive, come l'introduzione del trasporto meccanizzato, hanno modificato in modo sostanziale l'organizzazione degli spazi pubblici e la localizzazione dei luoghi centrali della vita collettiva. In particolare, lo spostamento delle direttrici di attraversamento e dei poli di aggregazione ha inciso sulla gerarchia degli edifici e degli spazi, contribuendo progressivamente alla marginalizzazione di alcuni

immobili che in precedenza svolgevano un ruolo strutturante per la comunità.

A tale fase documentale sono seguiti sopralluoghi di verifica e momenti di confronto pubblico promossi dall'amministrazione, attraverso i quali le letture territoriali sono state discusse e condivise con la comunità. I dati emersi sulla configurazione urbana e sulle sue trasformazioni sono stati la base di partenza del percorso di condivisione con la popolazione. All'inizio del processo partecipativo, la chiave di lettura elaborata in back-office è stata restituita alla comunità come strumento di confronto. Non si è trattato di proporre una diagnosi chiusa, bensì di offrire una cornice interpretativa capace di stimolare una riflessione collettiva sul cambiamento avvenuto e sulle sue implicazioni.

Questi incontri hanno permesso di integrare l'analisi con elementi qualitativi relativi alle pratiche d'uso e di far emergere aspettative e visioni espresse dagli abitanti e dalle realtà associative formali e informali. Per raggiungere questo obiettivo, gli incontri sono stati progettati utilizzando tre metodi diversi e prevedendo il coinvolgimento di soggetti eterogenei: 1) sopralluoghi partecipati organizzati nei tre borghi, con la partecipazione di soggetti che ricoprono ruoli politici, decisionali o amministrativi all'interno della comunità. Questi incontri, condotti sempre in maniera informale e destrutturata, hanno permesso di analizzare e ricostruire: lo stato di conservazione del patrimonio pubblico e delle pertinenze; gli usi e le funzioni formali

e informali degli spazi e del patrimonio negli anni; gli eventuali tentativi di rifunionalizzazione attuati e le loro ricadute. 2) incontri presso le sedi delle associazioni di promozione sociale, dei comitati, delle parrocchie, coinvolgendo soci e socie, volontari e persone attive a titolo volontario o di collaborazione nelle diverse realtà sociali, culturali, sportive, ricreative. Questi incontri, anch'essi condotti in forma destrutturata e mantenendo il carattere informale, hanno consentito di scoprire i progetti futuri delle diverse realtà, le aspettative, le difficoltà nel perseguire politiche di sviluppo in un territorio montano. Ci hanno inoltre permesso di comprendere da vicino le potenzialità concrete di ogni associazione, consentendo poi, nella successiva fase, di elaborare una strategia che, rinunciando a essere visionaria, ha preferito ancorarsi ai dati reali di partecipazione e attivazione e puntare su linee di sviluppo concrete in quanto presenti in nuce. 3) Restituzioni in plenaria alla presenza delle persone coinvolte in 1) e 2), aperte alla cittadinanza. Nella tabella riassuntiva che segue vengono riepilogati gli obiettivi e i metodi utilizzati negli incontri, il numero di incontri per ogni tipologia e il numero di partecipanti ad ogni incontro.

La messa in evidenza comparativa delle potenzialità e delle carenze dei diversi centri, realizzata in particolare durante le restituzioni in plenaria, ha consentito di attribuire un nuovo significato ai singoli elementi presenti nelle diverse parti del territorio comunale.

Tale operazione ha reso visibili risorse e criticità che non risultavano pienamente consapevoli né per gli abitanti né per gli stessi amministratori, spesso ancora ancorati a una visione frammentata e legata ai precedenti confini comunali. Il lavoro svolto con la comunità ha permesso di costruire una caratterizzazione più precisa dei nuclei originari, non solo sulla base delle loro configurazioni morfologiche, ma soprattutto in relazione alle dinamiche sociali e alle forme di organizzazione collettiva sviluppatesi nel tempo. Ciò è stato possibile grazie a metodi di lavoro e di analisi provenienti da diverse discipline. Accanto agli strumenti e agli approcci del lavoro di analisi del territorio e del patrimonio, riconducibili alle discipline dell'architettura e dell'ingegneria, sono stati impiegati metodi tradizionalmente utilizzati nelle scienze sociologiche.

Ogni incontro con la comunità è stato progettato per avere una forma destrutturata. Non sono state dunque previste tracce di intervista e si è privilegiato un approccio di raccolta

TIPOLOGIA INCONTRO	N° INCONTRI EFFETTUATI	N° MEDIO PARTECIPANTI
1.Sopralluoghi partecipati	12	4
2.Incontri presso sedi enti	5	5
3.Restituzioni in plenaria	2	9

delle informazioni basato su tracce, in grado di rafforzare l'informalità e la possibilità dei partecipanti di trattare e approfondire solo gli argomenti di interesse. Durante gli incontri si è provveduto alla registrazione dell'audio delle conversazioni e alla produzione di note di ricerca, adottando un approccio etnografico (Menezes & Smaniotto Costa 2024; Roque et al. 2024). Il lavoro di analisi successivo è consistito nella trascrizione delle conversazioni, nell'analisi della ricorsività dei temi attraverso la ricerca delle parole e delle relazioni significanti, nella rilettura delle note di ricerca e nell'elaborazione di una teoria di significati che potesse costituire la base qualitativa da cui estrapolare le vocazioni dei territori e da cui far discendere le strategie di rigenerazione. L'approccio trae spunto dalla grounded theory (Glaser & Strauss 2017) e, in particolare, dalla sua declinazione post-strutturalista (Morse et al. 2009) e dai metodi della ricerca-azione partecipata (Borda 2008, 1979). In questo modo, seguendo l'impostazione metodologica che coniuga analisi scientifica e ricerca qualitativa, ciascun centro è stato letto alla luce delle proprie specificità, evitando semplificazioni o gerarchie implicite. È emerso, ad esempio, che Daone era contraddistinto da una rete associativa particolarmente strutturata e attiva, capace di configurarlo non soltanto come polo amministrativo, ma anche come fulcro sociale dell'intera valle. Questa consapevolezza condivisa ha contribuito a ridefinire il valore strategico dei singoli centri all'interno di una visione

territoriale integrata, ponendo le basi per successive scelte progettuali coerenti con le vocazioni effettivamente espresse dal contesto.

Un ulteriore esempio emerso dal lavoro di analisi condivisa riguarda il borgo di Bersone, che si è progressivamente delineato come polo connotato da una forte vocazione curativa e assistenziale. La presenza di servizi e pratiche legate alla cura, intesa non solo in senso assistenziale, ma anche in quello sociale, dell'attenzione alle fragilità e dell'accompagnamento dei soggetti vulnerabili, ne ha definito un'identità distinta, riconosciuta tanto dagli abitanti quanto dagli amministratori, configurandolo come nodo strategico per le politiche di welfare territoriale.

In modo in parte inatteso, il terzo nucleo, Praso, ha rivelato una marcata attitudine formativa. Pur collocato in un contesto demograficamente limitato, è emerso come luogo capace di attrarre e generare pratiche di apprendimento che travalicano i confini comunali, assumendo rilevanza su un ambito territoriale più ampio.

L'integrazione tra questa lettura funzionale e sociale e l'analisi morfologica e insediativa ha consentito di individuare, in modo più consapevole, gli edifici e gli spazi pubblici dotati di effettivo potenziale di riconfigurazione. Ne è scaturita una mappatura che non si limita a elencare immobili sottoutilizzati, ma identifica luoghi strategici per le trasformazioni future, alla luce delle vocazioni emerse dal confronto con la comunità. Sulla base di tale sintesi, è stato possibile selezionare un insieme di quindici casi prioritari (dodici edifici e

tre spazi pubblici) da considerare come ambiti di intervento potenziali nei prossimi anni.

Nel centro di Daone lo spostamento della viabilità principale verso monte, avvenuto nel secondo dopoguerra anche in relazione allo sviluppo delle infrastrutture idroelettriche, ha determinato una traslazione del baricentro funzionale. Il nucleo storico, organizzato attorno alla chiesa, al municipio e alle piazze nella parte bassa del paese, ha progressivamente perso centralità a favore dell'asse viario contemporaneo, lungo il quale si sono concentrate le funzioni di servizio, pur incapaci di costruire un'adeguata rappresentazione della comunità residente. Le strategie proposte mirano a ricomporre tale frattura attraverso la riattivazione di tre ambiti: il complesso di Villa De Biasi, reinterpretato come polo civico multifunzionale con giardino terrazzato inteso quale infrastruttura culturale all'aperto, le ex scuole, consolidate nel loro ruolo di centro dell'associazionismo mediante una riorganizzazione spaziale e la realizzazione di una piazza coperta e l'area d'ingresso al paese, sede di Poste e cooperativa, ripensata attraverso una razionalizzazione volumetrica e la creazione di uno spazio pubblico qualificato capace di ridefinire la centralità urbana e mitigare i conflitti con la viabilità.

Bersone presenta una configurazione derivante dalla fusione storica con il nucleo di Fermينو e dalla successiva espansione lungo l'asse stradale. Lo spostamento della viabilità in prossimità del centro ha inciso sulla piazza storica, originariamente organizzata attorno alla fontana con

lavatoio, compromettendone la continuità e la funzione aggregativa. Gli edifici pubblici più recenti si collocano ai margini del nucleo storico, generando una separazione tra l'ambito identitario e la polarità funzionale.

Le strategie individuate intervengono sulla piazza e sull'edificio delle ex scuole, oggi centro polifunzionale dotato di teatro e di caserma dei vigili del fuoco volontari, ma privo di un'identità unitaria. L'estensione delle funzioni, con l'introduzione di residenze stagionali per anziani in sinergia con le realtà parrocchiali e associative, mira a conferirgli un ruolo sovracomunale. Contestualmente, la riqualificazione degli spazi esterni e la razionalizzazione della sosta nella piazza storica intendono ricostruire un luogo di incontro spontaneo e integrare dispositivi di narrazione territoriale connessi alla memoria locale (Fig. 2).

Il paese di Praso rappresenta un caso peculiare, avendo conservato una piazza strutturata su cui si affacciano funzioni pubbliche e servizi. Gravemente danneggiato durante la Prima guerra mondiale, il borgo è stato ricostruito secondo un impianto novecentesco, incentrato sulla chiesa e sul sagrato. L'incremento del traffico nel secondo dopoguerra ha tuttavia generato conflitti che limitano la piena fruizione dello spazio pubblico e dei collegamenti con le ex scuole. Queste ultime costituiscono un esempio di rigenerazione spontanea, essendosi trasformate in una piattaforma culturale informale capace di attrarre utenti anche dall'esterno.

Il progetto proposto prevede l'adeguamento funzionale degli spazi, in particolare per le attività musicali, la trasformazione del cortile in parco musicale con padiglione per prove ed esibizioni, il riassetto viabilistico della piazza mediante misure di moderazione del traffico e la rifunzionalizzazione dell'ex municipio in foresteria, rafforzando così le dimensioni formative e di scambio.

4. Risultati e conclusioni

Ciascun borgo, nella rielaborazione, è stato associato a una specifica vocazione identitaria emersa dal confronto con gli abitanti: Daone come polo della rappresentazione civica e del ritrovo, Bersone come presidio di cura e solidarietà, Praso come luogo dell'apprendimento e della connessione con l'esterno. Questa articolazione ideale restituisce una configurazione territoriale differenziata ma complementare, in cui ogni frazione contribuisce alla costruzione di un'identità condivisa che supera la dimensione autoreferenziale del singolo campanile e orienta l'evoluzione futura del territorio comunale.

Il prodotto finale del lavoro è stato articolato in una serie di proposte progettuali sviluppate sui casi studio individuati e in una matrice sinottica, concepita come strumento di visualizzazione e di supporto decisionale. Le azioni progettuali sono state organizzate per località e valutate in base a tre variabili: a) intensità dell'impegno economico, b) grado di coinvolgimento della popolazione e c) complessità dell'attivazione comunitaria.

Tale matrice, contenuta nell'ultima sezione del documento di reporting, è stata scelta come strumento grafico riassuntivo al fine di rendere accessibili a ogni cittadino le informazioni inerenti i costi, le strategie di intervento, i soggetti e gli enti coinvolti nell'elaborazione dei successivi passaggi, l'impegno richiesto alla comunità per l'attuazione delle diverse strategie di rifunzionalizzazione. Tale impostazione consente all'amministrazione di modulare nel tempo le priorità, evitando una gerarchizzazione rigida e rendendo il masterplan più resiliente rispetto al naturale invecchiamento degli strumenti di pianificazione.

L'approccio adottato ha richiesto innanzitutto uno spostamento del focus rispetto a un'impostazione tradizionale di consulenza tecnica. Aniché assumere il ruolo di soggetto esterno incaricato di organizzare il processo di progettazione in una sequenza logica lineare di individuazione degli elementi e dei requisiti necessari alla soluzione progettuale e di elaborazione di una soluzione sulla base della loro ricombinazione, il ruolo assunto è stato quello di facilitare e attivare potenzialità latenti. L'attenzione è stata pertanto orientata non tanto a individuare le soluzioni ai problemi di abbandono, spopolamento, limitazione dei flussi turistici e via dicendo, quanto ad attivare una comprensione del contesto di progetto quale insieme di questioni e sistemi sociali in cui le informazioni sono confuse, vi sono numerosi attori e decisori portatori di valori tra loro conflittuali e in cui le ramificazioni



Borghi di Praso e Daone all'imbocco della Valle di Daone, settembre 2024.

Fonte: foto dell'autore.

Fig. 2.

sull'intero sistema risultano profondamente intricate e difficili da comprendere. In altre parole, a interpretare il contesto di progetto e le questioni che da esso emergono come un *problema complesso* (Buchanan, 1992; Klein, 2004; Rittel & Webber, 1973).

Questa impostazione si è tradotta nell'adozione di un approccio transdisciplinare (Bernstein, 2015) e nella concezione della partecipazione come infrastruttura portante del progetto.

L'approccio transdisciplinare è stato adottato per consentire la rielaborazione delle conoscenze disciplinari generate nella fase di studio e analisi nell'azione progettuale. Le proposte progettuali prodotte sono state, in questo senso, una pragmatizzazione del sapere, una sua rielaborazione e organizzazione in un sistema coerente, capace di offrire un inquadramento alle questioni poste dalla municipalità di Valdaone (Cross, 1999; Findeli, 1999).

Il coinvolgimento della cittadinanza e dell'amministrazione è stato invece concepito come elemento costitutivo della costruzione del quadro conoscitivo e delle possibili traiettorie strategiche.

In tale prospettiva, il percorso non è stato semplicemente "rivolto" alla comunità, ma costruito con essa, attraverso momenti di confronto, dispositivi di ascolto e strumenti di lettura del territorio. Questa attitudine ha permesso di orientare gli sforzi progettuali verso la rappresentazione e la legittimazione all'interno del percorso e delle sedi politiche, delle questioni, delle preoccupazioni ed esigenze attorno alle quali gli abitanti si sono raccolti (Latour, 2014). Aniché farsi struttura che veicola e informa, la partecipazione è divenuta dunque occasione di scoperta delle potenzialità e di messa in evidenza delle esigenze di futuro di una comunità (Latour, Weibel, & Zentrum für Kunst und Medientechnologie Karlsruhe, 2005).

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.
- Bernstein J.H. (2015), *Transdisciplinarity: A Review of Its Origins, Development, and Current Issues*, Journal of Research Practice, vol. 11, no. 1.
- Bonfantini G.B. (2002), *Progetto urbanistico e città esistente*, Libreria Clup, Milano.
- Borda O.F. (2008), *The Application of the Social Sciences' Contemporary Issues to Work on Participatory Action Research*, Human Organization, vol. 67, no. 4, pp. 359-361.
- Borda O.F. (1979), *Investigating Reality in Order to Transform It: The Colombian Experience*, Dialectical Anthropology, vol. 4, no. 1, pp. 33-55.
- Buchanan R. (1992), *Wicked Problems in Design Thinking*, Design Issues, vol. 8, no. 2, p. 5.
- Cocola-Gant A., Lopez-Gay A. (2020), *Transnational gentrification, tourism and the formation of "foreign only" enclaves in Barcelona*, Urban Studies, vol. 57, no. 15, pp. 3025-3043.
- Cooper D.G. (2024), *Participatory Urban Planning*, in Brian D. Christens (ed), *The Cambridge Handbook of Community Empowerment*, Cambridge University Press, pp. 241-261.
- Coppola A., Granata E., Lanzani A., Longo A. (2025), *C'è ancora spazio per l'urbanistica? Riflessioni a margine della vicenda "Salva Milano"*, ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI, vol. 55, no. 141, pp. 5-10.
- Coppola A., Pessina G. (2025), *Le crisi territoriali tra mutamento dell'intervento statale, nuove strategie assicurative e nuove disuguaglianze Prospettive dagli Stati Uniti e dall'Italia: Prospettive dagli Stati Uniti e dall'Italia*, in *Le disuguaglianze territoriali in Italia Cause, forme, conseguenze*, Fondazione Università Ca' Foscari, Venice.
- Cross N. (1999), *Design Research: A Disciplined Conversation*, Design Issues, vol. 15, no. 2, pp. 5-10.
- Dodds R., Butler R. (2019), *The phenomena of overtourism: a review*, International Journal of Tourism Cities, vol. 5, no. 4, pp. 519-528.
- Ehn P. (2008), *Participation in design things*, Proceedings of the Tenth Anniversary Conference on Participatory Design 2008, ACM Digital Library.
- Fareri P. (2009), *Rallentare. Note sulla partecipazione dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche, in Rallentare. Il Disegno Delle Politiche Urbane*, Franco Angeli, Milano.
- Findeli A. (1999), *Design research-Introduction*, Design Issues, vol. 15.2, pp. 1-3.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica*, Carocci editore, Roma.
- Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Glaser B., Strauss A. (2017), *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Routledge, New York.
- Harvey D. (1990), *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers, Cambridge, Massachusetts.
- Harvey D. (1989), *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, Geografiska Annaler B, vol. 71, no. 1, pp. 3-17.
- Hugentobler H.K., Jonas W, Rahe D. (2004), *Designing a Methods Platform for Design and Design Research*, DRS International Conference, DRS Digital Library, Melbourne, Australia.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House.

Klein J.T. (2004), *Interdisciplinarity and complexity: An evolving relationship*, Structure, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Latour B. (2014), *What Is the Style of Matters of Concern?*, in Nicholas Gaskill, & A. J. Nocek (eds), *The Lure of Whitehead*, University of Minnesota Press, pp. 92-126.

Latour B., Weibel P., Zentrum für Kunst und Medien-technologie Karlsruhe (2005), *Making things public: atmospheres of democracy*; [exhibition at ZKM, Center for Art and Media Karlsruhe 20.03. - 03.10.2005], MIT Press, Cambridge, Mass.

Manzini E. (2014), *Making Things Happen: Social Innovation and Design*, Design Issues, vol. 30, no. 1, pp. 57-66.

Menezes M., Smaniotto Costa C. (2024), *The Role of Collaborative Ethnography in Placemaking*, Humans, vol. 4, no. 3, pp. 284-297.

Morse J.M., Noerager Stern P., Corbin J., Bowers B., Charmaz K., Clarke A.E. (2009), *Developing grounded theory: the second generation*, *Developing qualitative inquiry*, Left coast press, Walnut Creek.

Parente M., Sadini C. (2017), *Design for Territories as Practice and Theoretical Field of Study*, The Design Journal, vol. 20, no. sup1, pp. S3047-S3058.

Pasqui G. (2018), *La città, i saperi, le pratiche*, Donzelli, Roma.

Rittel H.W.J., Webber M.M. (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Policy Sciences, vol. 4, no. 2, pp. 155-169.

Roque A., Wutich A., Brewis A., Beresford M., Landes L., Morales-Pate O., Lucero R., Jepson W., Tsai Y., Hanemann M., Water Equity Consortium, AF (2024), *Community-based Participant-observation (CBPO): A Participatory Method for Ethnographic Research*, Field Methods, vol. 36, no. 1, pp. 80-90.

Serra S. (2021), *Urban planning and the market of development rights in Italy: learning from Milan*, City, Territory and Architecture, vol. 8, no. 1, p. 3.

Smith N. (2002), *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*, .Antipode, 34: 427-450

Tamborrini P., Stabellini B. (2018), *Metodologie e strumenti per l'innovazione sostenibile. Il rilievo olistico come strumento per progettare sul territorio*, MD Journal, no. 5.

Wolfgang J. (2006), *Research through DESIGN through research - a problem statement and a conceptual sketch*, DRS International Conference, DRS Digital Library, Lisbon, Portugal, 1 November.

L'adattamento climatico cambia lo spazio e le politiche urbane

Climate adaptation changes
space and urban policies

Rosa Romano

Architetto PhD

rosa.romano@uniroma1.it

orcid.org/0000-0002-3235-7456

Marina Trentin

Ambiente Italia Srl

marina.trentin@ambienteitalia.it

Received: February 2026 / Accepted:

April 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative

Commons license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17156

www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

climate adaptation

urban space

urban policies

stakeholder engagement

1. Introduzione

L'adattamento ai cambiamenti climatici rappresenta oggi una delle sfide più complesse e urgenti per il governo del territorio. Se la mitiga-

zione punta a ridurre le cause del riscaldamento globale, l'adattamento si concentra sulla gestione degli effetti che già colpiscono le nostre città come ondate di calore estremo, siccità prolungate e alluvioni. Al centro del *Green Deal* Europeo (Commissione Europea, 2019), questa sfida trova la sua massima espressione nella EU Mission Adaptation to Climate Change (Commissione Europea, 2021-a), il cui obiettivo è supportare almeno 150 territori (Commissione

Adaptation, the set of strategies and solutions aimed at addressing the effects of climate change, is transforming the face of cities, impacting the way we conceive and design their space and governance. At the heart of the European Green Deal, combating the effects of climate change is being effectively implemented through numerous programs and projects. Of particular interest among these is Mip4Adapt, the EU's technical assistance platform that supports regions in planning climate resilience pathways. This article explores some of the initiatives

developed by technical assistance, sharing the experiences of different territorial entities (regions, provinces, mountain communities, cities) and offering a platform for reflection on governance strategies to define an approach that is useful for creating operational and implementation methods for climate adaptation in urban planning through the identification of spaces and the active involvement of stakeholders.

Europa, 2021-b) nel percorso verso la resilienza climatica entro il 2030. In questo quadro, il progetto MIP4Adapt (Commissione Europea, 2023) emerge come la principale piattaforma europea di assistenza tecnica (AT), concepita per colmare il divario tra le linee strategiche di adattamento e la reale attuazione delle stesse in soluzioni che adattino concretamente lo spazio urbano incidendo soprattutto sulla città pubblica. In tale prospettiva tutte le aree urbane libere e/o residuali, divengono strategiche per la realizzazione di soluzioni che contrastino gli effetti del global warming e consentano ai cittadini condizioni di benessere e salute urbana che passa appunto attraverso la cura degli spazi pubblici ma non solo delle nostre città. Le missioni dell'Unione Europea - *EU Missions* (Commissione Europea, 2021-a), in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 (Nazioni Unite, 2015), costituiscono la principale politica comunitaria in risposta ad alcune sfide globali e si traducono in cinque azioni prioritarie ossia: Adattamento al cambiamento climatico, supportando almeno

150 regioni e comunità europee per diventare resilienti al clima entro il 2030; Cancro, collaborando con il piano europeo per combattere il cancro per migliorare la vita di oltre 3 milioni di persone entro il 2030 attraverso prevenzione, cura e soluzioni per vivere più a lungo e meglio; Ripristinare gli oceani e le acque entro il 2030; Rendendo 100 città intelligenti e a impatto climatico zero entro il 2030; Realizzando i Soil Deal Lab: 100 laboratori viventi finalizzati a guidare la transizione verso suoli sani (Commissione Europea, 2021- a) coerentemente alla battaglia al consumo di suolo (Ispra, 2025). La Missione Adattamento ai Cambiamenti Climatici intende sostenere regioni e comunità per il raggiungimento della resilienza climatica favorendo lo sviluppo di soluzioni innovative che ne contenga e contrasti gli effetti e quindi l'esposizione di soggetti e territori vulnerabili (Commissione Europea, 2021- a). A marzo 2022 la Commissione Europea ha lanciato un invito ai territori ad aderire alla missione sull'adattamento ai cambiamenti climatici, l'obiettivo era sostenere regioni e comunità per accelerare la loro resilienza climatica aiutandole a comprendere, prepararsi e gestire i rischi indotti dal clima. Il programma mirava a coinvolgere un'ampia gamma di comunità e ad assisterle nel loro percorso specifico di adattamento, sia che avessero appena iniziato o che avessero già adottando misure di contrasto ai rischi climatici. L'autorità locale firmataria (regione, città, comunità montana per l'Italia) si impegnava a incrementare la

resilienza ai cambiamenti climatici entro il 2030, e a promuovere gli sforzi di adattamento a livello locale attraverso il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale e l'incentivazione degli investimenti da fonti pubbliche e private (Unione Europea, 2025). Il numero totale di firmatari della Carta della Missione (Commissione Europea, 2022-a) ammonta attualmente a 308 città provenienti da 25 paesi dell'Unione. Sottoscrivendo la Carta e i principi della Missione, le regioni diventavano parte di una comunità di pratica (Commissione Europea, 2022-b) con l'opportunità di fare rete e condividere la propria esperienza con altre nazioni (Commissione Europea, 2021-a). L'autorità locale che aderisce al programma può: utilizzare le conoscenze più valide a disposizione per effettuare valutazioni dei rischi climatici e garantire che tutti abbiano accesso ai risultati; impiegare tali conoscenze per sostenere cittadini, imprenditori, scienziati e responsabili politici nella progettazione e nell'avvio di azioni per l'adattamento ai cambiamenti climatici; coinvolgere i cittadini nel processo decisionale e consentire loro di partecipare alla sperimentazione o alla valutazione delle diverse soluzioni di adattamento; mobilitare risorse e sviluppare attività nella per raggiungere gli obiettivi in materia di adattamento; sostenere la dimostrazione e l'applicazione di soluzioni in materia di adattamento ai cambiamenti climatici.

2. La piattaforma Mip4Adapt

Il programma Mip4Adapt - *Mission Implementation Platform for Adaptation* (Commissione Europea, 2023) è stata ideata per offrire un costante aiuto alle regioni e alle autorità locali a: comprendere meglio i rischi climatici con cui si trovano e dovranno confrontarsi in futuro; sviluppare i loro percorsi per esseremeglio preparate per affrontare gli effetti; sperimentare e implementare sul campo soluzioni innovative necessarie per rafforzare la resilienza ai cambiamenti climatici.

Il supporto fornito da MIP4Adapt, coordinato in Italia da Ambiente Italia srl nel ruolo di *Member State Facilitator* (MSF), si è articolato in azioni di supporto diretto alle amministrazioni che potevano scegliere tra tre diversi tipi di assistenza (*MIP4Adapt Support Offering*):

1. Supporto Strategico (tipo 1): Utilizzo delle valutazioni di vulnerabilità e rischio climatico (VRA) per sviluppare percorsi di adattamento.
2. Supporto Finanziario (tipo 2): Identificazione di soluzioni finanziarie e accesso a fondi per l'attuazione dei progetti.
3. Supporto alla Governance (tipo 3): Metodologie di coinvolgimento degli stakeholder (*stakeholder engagement*) per garantire l'inclusività dei processi.

La collaborazione nell'ambito della assistenza tecnica per le attività di supporto per la definizione del piano di adattamento climatico ha evidenziato la difficoltà diffusa di attuazione concreta delle strategie della Missione imponendo la

necessità di operare attraverso azioni site specific che consentissero di traghettare azioni realmente rispondenti alle specifiche necessità. Il passaggio dalla strategia di adattamento all'azione di adattamento è risultato uno degli step più complessi legata proprio alla trasversalità settoriale che caratterizza la tematica dell'adattamento ponendo in evidenza nei vari territori sia la mancanza di prassi consolidate di coinvolgimento degli attori che a vario titolo sono i responsabili della implementazione delle azioni, sia di governance interne solide e ben formate allo scambio e alla collaborazione indispensabile alla gestione e programmazione intersettoriale e multilivello che connota questo tipo di pianificazione. Il supporto tecnico di tipo 1 a partire dalla VRA - *Valuation Risk Assessment* (IPCC, 2022) supportava i territori alla definizione, prioritizzazione e implementazione di azioni di adattamento col fine di definire un piano di adattamento. Sul punto occorre dire che poche autorità locali italiane hanno una VRA completa, pur avendo spesso un quadro e scenari climatici eccellenti. Ciò ha determinato il carattere altamente specifico dei vari supporti tecnici che si sono di volta in volta adeguati allo stato attuale ideando percorsi e processi ad hoc per trasferire metodo, strategie e pratiche per il processo di definizione di un vero e proprio piano clima. Il supporto tecnico di tipo 2 consisteva nell'individuazione di progetti e fonti di finanziamento per Azioni di adattamento considerato ancora una pianificazione a parte dall'ordinaria

programmazione e gestione del governo del territorio e non trovando spesso voce negli strumenti di programmazione vigenti come documenti economici finanziari regionali (DEFER) regionali e documenti unici di programmazione (DUP) comunali che andrebbero all'uopo aggiornati.

Il supporto tecnico di tipo 3 era finalizzato al coinvolgimento degli stakeholder per la definizione, implementazione e attuazione delle azioni di adattamento. Tale passaggio è cruciale sia per diffondere consapevolezza del rischio sia per formare gli operatori che poi praticamente realizzano gli interventi di adattamento come le nature based solution (nbs) e le green infrastructure (Clima Adapt, 2020).

Al fine di facilitare l'elaborazione delle politiche per l'adattamento climatico la *Mission EU* ha predisposto il *Regional Adaptation Support Tool* (RAST) che schematizza in sei passaggi principali durante il processo di pianificazione dell'adattamento (Commissione Europea & EEA, 2023): Fase 1. Preparare il terreno per l'adattamento, ovvero raccogliere una robusta documentazione finalizzata a informare il processo decisionale e guidare la pianificazione dell'adattamento dell'ente.

Fase 2. Valutazione dei rischi e delle vulnerabilità legate al cambiamento climatico, ovvero comprendere i rischi climatici, definire quadri per la valutazione degli impatti, delle vulnerabilità tenendo conto delle questioni transfrontaliere.

Fase 3. Identificazione delle opzioni di adattamento, ovvero creare un catalogo di opzioni di



Regional Adaptation Support Tool (RAST).

Fonte: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/mission/knowledge-and-data-inactive/regional-adaptation-support-tool>

Fig. 1

adattamento pertinenti con l'ausilio di esempi di buone pratiche e descrivendo in dettaglio le azioni al fine di individuare le opzioni più idonee alla vulnerabilità e al rischio rilevato localmente. Fase 4. Valutazione e selezione delle opzioni di adattamento, ovvero valutare le possibili opzioni di adattamento in termini di effetti, tempi, costi, benefici e sforzi definendo la priorità alle opzioni e selezionando quelle preferite in coerenza all'orientamento della politica locale. Fase 5. Implementazione dell'adattamento, ovvero elaborare un piano d'azione organizzando la governance dell'attuazione in tutti i settori e a tutti i livelli, integrando l'adattamento negli strumenti e nelle politiche settoriali.

Fase 6. Monitoraggio e valutazione dell'adattamento, ovvero decidere chi coinvolgere nel processo, definire degli indicatori per comunicare i risultati per informare la politica e la pratica e valutare l'adattamento.

I territori supportati presentavano caratteristiche organizzative, dimensionali e amministrative molto disparate e presentavano uno stato di consapevolezza circa la tematica del clima molto variegato. Tuttavia si riconosce una generale difficoltà a definire una VRA completa, una difficile cooperazione tra settori amministrativi responsabili, l'assenza di una effettiva correlazione e corrispondenza scalare tra gli strumenti di governo del territorio, una governance interna ed

esterna impreparata alla trasversalità richiesta dalla tematica dell'adattamento, una difficoltà diffusa nell'uso reale dei dati e nella redazione di VRA propedeutiche alla costruzione di un piano di adattamento. Tutto questo si traduce in una confusione tra competenze, programmazione e attuazione; in affanno soprattutto i comuni che sia per ragioni di sussidiarietà che di competenza urbanistica, si trovano ad essere i responsabili dell'attuazione dovendo tradurre in interventi e soluzioni operative le strategie provinciali, regionali e nazionali in adempimento o recepimento rispettivamente di regolamenti e/o direttive europee.

Sul punto il coinvolgimento degli stakeholder per ciascun settore a rischio è un passo fondamentale nella fase di identificazione delle vulnerabilità e di valutazione degli impatti e della capacità di adattamento specifico: di volta in volta dovranno essere coinvolti gli attori referenti del settore che si sta considerando.

Le modalità di coinvolgimento vanno valutate caso per caso e spesso dipendono sia dal livello di percezione del fenomeno, sia dalla governance interna. Le attività di coinvolgimento degli stakeholder hanno il duplice obiettivo di ricostruire il quadro conoscitivo dei problemi e arricchire il processo di identificazione degli indicatori di capacità di adattamento.

Una volta individuati i principali rischi o impatti climatici per il settore di riferimento a seguito dell'analisi climatica qualitativa e quantitativa, si può descrivere la propensione al rischio nel

sistema di interesse e quindi le azioni per ridurlo aumentando la resilienza e soprattutto gli attori responsabili dell'implementazione. Quello dello *stakeholder engagement* rappresenta un aspetto fondamentale della *Mission* (Commissione Europea, 2024) che mira a pianificare e programmare interventi concreti che si innestano nelle procedure ordinarie di governo del territorio nonché gestione e regolazione delle dinamiche urbane locali. Gli attori da coinvolgere hanno diverse responsabilità dalla governance amministrativa (settori, direzioni e autorità pubbliche) al terzo settore (associazioni, enti non governativi, operatori economici) fino alla cittadinanza che può e deve assumere un ruolo protagonista nelle politiche di adattamento sia perché direttamente esposta ai rischi sia perché essenziale per accrescere e mantenere viva la resilienza dei territori di cui sono i fruitori e i modellatori. Infatti dal modo con cui essi utilizzano il proprio spazio di vita e di attività derivano quelle differenze che ne definiscono la specificità site-specific delle azioni mentre la negazione delle differenze in nome di una standardizzazione sterile significa attivare azioni anti-urbane se non di maladattamento (ClimeAdapt, 2022).

3. L'Assistenza Tecnica (AT) in Italia

Come anticipato le autorità locali supportate, un campione di 5 regioni di cui due autonome, due provincie di cui una autonoma e due città capoluogo, hanno rivelato stadi di consapevolezza e operatività molto differenti legati sia

all'esistenza o meno di strumenti regionali capaci di coordinare a scalare strategie di adattamento sia per incapacità da parte degli enti di adeguarsi alle agende regionali lì dove esse fossero già munite di strategie climatiche. Tra i territori cui si è prestato supporto due regioni già possedevano una strategia di adattamento e in tal caso l'AT si è concentrata sulla definizione di un metodo di monitoraggio per misurarne e rendicontarne i risultati raggiunti dalle strategie. In particolare si è lavorato alla definizione e identificazione di indicatori per la valutazione dei risultati e per individuare attività future per l'aggiornamento della strategia. La difficoltà più evidente è risultata misurare le azioni spesso più qualitative che quantitative come nel caso delle azioni *soft* ma anche di numerose azioni *green* (Mase, 2023) i cui effetti richiedono tempi lunghi per la manifestazione degli effetti, come banalmente la crescita delle nuove piantumazioni dove realizzate per valutarne gli effetti di frescura, mitigazione e qualità dell'aria.

In alcuni casi è stato possibile collegare il monitoraggio della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (Mase, 2017), a cui le strategie ai cambiamenti climatici sono strettamente correlate. Questo processo ha permesso ai responsabili tecnici di evidenziare la trasversalità delle azioni e la complementarietà dei loro effetti, e fornire un quadro unico per la gestione delle due strategie alleggerendo e coordinando i pesi di lavoro degli addetti amministrativi. L'approccio metodologico interconnesso tra le due strategie ha di fatto

incoraggiato e suggerito aggiornamenti, collaborazioni e nuove e inaspettate connessioni tra le diverse direzioni interne ed esterne al dipartimento in carica della strategia. L'obiettivo era quello di creare un sistema di monitoraggio unico che unisse e coordinasse le strategie e ne riflettesse il livello di attuazione attraverso i piani e i progetti settoriali, individuando così opportunità e criticità da sviluppare, migliorare e integrare, e rendicontando la copertura finanziaria per ciascun obiettivo/piano/progetto oltre che a ottimizzare sforzi e lavoro di governance.

La AT ha cercato di costruire un dialogo tra le numerose direzioni regionali, non solo fornendo una metodologia di misurazione dei risultati che le coinvolga direttamente nel processo di monitoraggio, ma anche sensibilizzandole sul ruolo guida della strategia nei processi di rigenerazione, sostenibilità e transizione che sono chiamate a implementare a ogni livello settoriale e in contemporanea.

In altri casi la definizione di un sistema di indicatori di adattamento aveva lo scopo di monitorare le azioni di adattamento in essere, comprendere il livello di resilienza raggiunto dall'istituzione e a fornire indicazioni utili per l'aggiornamento della strategia stessa.

Considerato che l'implementazione di soluzioni di adattamento è legata alla transizione della misurazione: *soft*, *green* o *grey* che sia, da un piano strategico a uno più operativo relegando agli strumenti urbanistico/edilizi poi il campo di attuazione, durante AT si è optato per un monitoraggio di

efficacia che coinvolgesse i vari comuni per ottenere un resoconto sul recepimento e ottemperamento delle disposizioni nei rispettivi ordinamenti locali, in particolare si è tentato di verificare quali soluzioni erano state realizzate realmente dai comuni e quali i relativi effetti sul capitale a vario titolo esposto.

L'esito del lavoro di AT è stato duplice e ha gettato le basi per un ulteriore processo di monitoraggio:

1. Monitoraggio a livello regionale: è stata chiarita la necessità di un monitoraggio a livello di *desk*, basato su un'indagine dei risultati all'interno degli uffici regionali. Questo si concentra principalmente sull'analisi della normativa edilizia e sulla verifica di come gli enti locali abbiano adottato le misure regionali.

2. Monitoraggio a livello operativo (a livello comunale): allo stesso tempo, si proponeva di avviare un monitoraggio più operativo e territoriale, coinvolgendo direttamente il territorio per rilevare i danni al patrimonio pubblico e le misure di adattamento per contrastarne gli effetti attraverso l'attuazione della strategia regionale sui cambiamenti climatici in essere.

Di seguito una delle matrici tipo elaborate per la definizione degli indicatori, l'approccio usato è sempre stato quello di partire dalla strategia di adattamento climatico in essere nel territorio supportato e cercare di individuare se e quali interventi avessero preso forma concreta e tentare di registrare come in modo da aggiornarne e se necessario raddrizzarne il tiro per una migliore efficacia.

In altri casi, in assenza di una strategia o di un piano di adattamento, si è lavorato su uno specifico settore e impatto ad esempio quello delle risorse idriche, col fine di generare processi pilota da usare poi per la definizione della strategia regionale o del futuro piano di adattamento che attualmente in Italia è stato approvato solo dalla regione Marche (regione Marche, 2025) mentre altre regioni si sono munite di strategie climatiche (Srcc Emilia Romagna, Srcc Liguria, Sracc Veneto).

Solitamente in mancanza della strategia dopo un incontro di presentazione del quadro climatico regionale, ove presente, è stato organizzato un incontro con gli stakeholder per valutare criticità e opportunità legate al cambiamento climatico dettagliando a scala locale le misure dei quello specifico settore a partire dalle macro azioni del PNACC (MASE, 2023). Di seguito la matrice tipo usata per dare forma ad una metodologia che a partire da un determinato impatto e relativi effetti potesse poi divenire l'approccio base per l'intera e futura strategia. Anche qui il punto di partenza era sempre il quadro conoscitivo, regionale o comunale, e il settore maggiormente avvertito come sensibile agli effetti già in corso in quel determinato territorio.

Infine in altri casi si è definita una *check-list* di vulnerabilità a partire dai pericoli ritenuti più impattanti per quel determinato territorio, usando anche dati nazionali, per poi lavorare più in dettaglio sui rischi avvertiti dagli attori locali come prioritari come quello delle ondate di calore.

Priorizzazione vulnerabilità e rischio	Settori	Misura in atto		Misura futura	Direzione/servizio responsabile
Criticità per soddisfacimento dei fabbisogni idrici	Acque interne e risorse idriche	Strutturali e/o tecnologiche	Normative e/o gestionali	Norme/Piani/Programmi/Incentivi Gestione delle emergenze Ricerca e sviluppo	CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE
		Gestione corpi idrici: allargamento degli alvei e laminazione mediante volumi di invaso; depurazione delle acque e riuso;	Miglioramento conoscenze impatti e modifiche regime idrologico su ecosistemi fluviali; sistema tariffe idriche; Regolamenti edilizi in tema di riuso delle acque;	Approfondimento delle conoscenze su eflows e aspetti morfologici, anche in relazione ai cambiamenti climatici Approfondimenti conoscitivi sulla naturale disponibilità della risorsa con particolare riferimento alla vulnerabilità delle sorgenti sia ad eventi siccitosi, che agli effetti della dinamica dei versanti sulla circolazione idrica sotterranea in ambito montano	
	Qualità dell'aria				
Aumento del numero di malattie cardio-respiratorie in periodo estivo	Sistemi insediativi e aree urbane	Forestazione Urbana	Sensibilizzazione sul tema del verde in città	Individuazione di nuove aree per la forestazione	
Isole di calore urbano		infrastrutture mobilità sostenibile	PAESC, Piani Locali	Creazione di piste ciclabili, aree vegetate, aree alberate, soluzioni di ombreggiamento,...	

Matrice per l'individuazione di indicatori di monitoraggio ad hoc

Elaborazione R. Romano

Tab. 01

Attività	ATTORI INTERNI ED ESTERNI	Possibili indicatori		Attore di richiesta dato	Possibili evoluzioni/azioni identificate per aggiornamento
		IMPATTO	EFFICACIA		
	Autorità di Bacino, Consorzi di bonifica, Gestori servizio idrico, Ordini professionali... Comuni	Modifica/diminuzione disponibilità idriche (Variazione della disponibilità della risorsa idrica)	1) Aumento del volume di invaso 2) Numero di tecnici regionali, locali, che partecipano a capacity building 3) Variazione della disponibilità della risorsa idrica 4) Piani Tariffari	1) Consorzi bonifica, Autorità di bacino. 2) Regione o ente erogatore del capacity building (es. ordini) 3) Consorzi bonifica, Autorità di bacino, Gestori servizio (somma tra i diversi usi: agricolo, industriale, civile).	Usi diversificati in funzione della qualità
	Uffici tecnici, settore Urbanistico		1) Numero degli ingressi in Pronto Soccorso per malattie cardio-respiratorie 2) Regolamenti edilizi e del verde		
	CURA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, COMUNI, SETTORI GOVERNO DEL TERRITORIO	Variazione standard ecologico dello spazio pubblico	Variazione dei regolamenti edilizi (o formule alternative) che incorporano indicatori di efficienza climatica	Tracciare il dato soft attraverso l'analisi dei regolamenti edilizi e del verde, in generale delle politiche poste in campo dai comuni.	Aggiornamenti strumenti di governo del territorio

settore	impatto fenomeno climatico	obiettivo	azione/misura PNACC	descrizione
risorse idriche	riduzione della disponibilità di acqua per usi irrigui	migliorare l'uso dell'efficienza della risorsa	Sviluppare Programmi Integrati per migliorare l'efficienza degli usi irrigui, potabili e industriali per ottimizzare i consumi	Aumentare l'efficienza dell'impiego della risorsa idrica, la riduzione della perdita della rete di distribuzione.
risorse idriche	riduzione della disponibilità di acqua per usi civili	migliorare l'efficienza delle infrastrutture idriche	Incremento della connettività delle infrastrutture idriche	Aumentare la connettività tra le infrastrutture idriche costituite dalle opere necessarie a prelevare, immagazzinare e distribuire la risorsa idrica, attraverso l'irrigazione, allontanamento delle acque reflue, distribuzioni della risorsa idrica.
risorse idriche	riduzione della disponibilità di acqua per usi civili	migliorare l'efficienza delle infrastrutture idriche	Stabilire un piano di finanziamento e ammodernamento delle strutture e delle infrastrutture idriche	Sviluppare un programma consistente di ammodernamenti delle infrastrutture idriche per lo scopo del servizio integrato idrico.
risorse idriche	riduzione della disponibilità di acqua per usi civili	migliorare l'efficienza delle infrastrutture idriche	Incremento delle potenzialità di accumulo nelle zone rurali privilegiando interventi diffusi, a basso impatto ambientale e ad uso plurimo	Aumentare la capacità di ritenzione e di accumulo delle acque meteoriche attraverso la realizzazione di laghetti, vasche, al fine di promuovere la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e ridurre i costi di gestione delle falde sotterranee.
risorse idriche	riduzione della disponibilità di acqua per usi irrigui	migliorare l'efficacia nella programmazione dell'uso della risorsa	Riconsiderare fabbisogni e concessioni idriche storiche in accordo con i piani e i programmi vigenti (PdB, PdA, PTA)	Revisione e riforma del sistema delle concessioni idriche, della derivazione dell'acqua considerando la disponibilità idrica dovute anche, ma non esclusivamente, dal cambiamento climatico, al fine di tener conto del valore economico della risorsa idrica.
risorse idriche	riduzione della disponibilità di acqua per usi irrigui	migliorare l'efficienza dell'uso della risorsa	Revisione/adequamento delle tariffe considerando anche i costi ambientali per un migliore uso della risorsa acqua	Revisione delle tariffe idriche e del costo di derivazione delle acque al fine di incentivare l'efficienza nell'impiego della risorsa idrica, la maggiore efficienza nell'impiego della risorsa idrica, la conservazione della risorsa, e come strumento per finanziare la pianificazione del piano di bacino.

Matrice tipo per facilitazione alla declinazione site-specific delle misure PNACC

Elaborazione R. Romano

Tab.02

Di seguito la matrice tipo sviluppata per questo tipo di supporto.

La definizione del livello di consapevolezza e percezione del rischio climatico da parte dei territori rappresenta un punto fondamentale per l'elaborazione del piano di adattamento sia in termini di governance che di *capacity building* (IPCC, 2007) delle città e delle relative comunità. Quindi fotografare lo stato attuale della città in tema di storia e resilienza climatica è il primo indispensabile passo per capire il livello su cui occorre avviare il processo di conoscenza e valutazione della vulnerabilità e relativa azione di intervento. Nel corso della AT, è emerso che la conoscenza per l'adattamento non può limitarsi

all'andamento dei fenomeni climatici e relativi scenari ma deve indagare le modalità e le forme con cui le città nel corso dei secoli hanno affrontato scenari simili o comunque estremi e in tal senso il coinvolgimento e la partecipazione attiva della popolazione è un ingrediente indispensabile.

4. Conclusioni

Il diverso livello di percezione e definizione del cambiamento climatico ha richiesto tipi di supporto ad hoc declinati a partire dallo stato dell'arte rilevato. Quindi ad una preliminare analisi dei documenti e programmi in corso da parte della AT ha fatto seguito la costruzione

	tipo	PRIORITÀ	DECLINAZIONE MISURA TERRITORIO LOCALE (REGIONE, COMUNE, CITTÀ, ECC)
la risorsa idrica e distribuzione.	soft	11 bollini	MISURA: Implementare la conoscenza relativamente ai fabbisogni idrici, sistemi di distribuzione e consumi mediante metodi e sistemi di rilevamento che consentano di avere una istantanea reale dello stato attuale della rete di distribuzione. Avviare un processo di sensibilizzazione degli utenti in merito al risparmio idrico mediante sistemi più efficienti sia in ambito dell'uso civile che irriguo e idroelettrico. AZIONE: Rispetto all'ambito irriguo sensibilizzare gli agricoltori anche mediante incentivi al miglioramento e implementazione di sistemi di distribuzione a goccia e a bassa pressione oltre che investire in prodotti che richiedono meno acqua. In ambito civile informare sui vantaggi legati al riuso delle acque mediante sistemi di fitodepurazione.
strutture idriche prelevare, trattare, e idrica agli scopi di uso di scolo e	grey	10 bollini	MISURA: Validare e implementare le azioni di connessione idrica previste dal Masterplan realizzato dai gestori regionali per aumentare la connettività tra le infrastrutture idriche necessarie a prelevare, trattare, immagazzinare e distribuire la risorsa idrica agli scopi di irrigazione, allontanamento delle acque di scolo e distribuzioni della risorsa idrica, in relazione sia all'ambito civile che irriguo. AZIONI: Completamento della rete di distribuzione acquedottistica su tutto il territorio regionale, in particolare nella bassa pianura friulana e progressiva dismissione del sistema di approvvigionamento basato sui pozzi domestici. Collegamento dello scarico delle acque depurate a reti di irrigazione soprattutto in area costiera. Piano di sostituzione delle reti di distribuzione più vetuste e maggiormente ammalorate.
di investimenti e idriche costruite co e di irrigazione	soft	10 bollini	MISURA: Individuare finanziamenti per realizzare ingenti opere di miglioramento della distribuzione idrica. AZIONE: Fundraising per realizzare infrastrutture per la progettazione e la fattibilità di opere strutturali per la riduzione delle perdite e la riduzione degli sprechi lungo le reti di distribuzione idrica esistenti.
di accumulo piccoli invasi eificazione delle la pressione sulle	grey	7 bollini	
concessioni di e alterazioni della non ammatico, tenendo sa	soft	7 bollini	
zioni di concessione incentivare una acqua, stimolare la strumento di raccolta e gli interventi di	soft	6 bollini	

di un processo specifico che aiutasse l'autorità ad avanzare nella costruzione di una strategia climatica.

Uno degli ostacoli principali risultava essere la sovrapposizione tra mitigazione e adattamento correlata alla maggiore capacità quantitativa della prima, fattore che contribuisce a favorire azioni di limitazione delle cause piuttosto che di contenimento degli effetti del cambiamento climatico a scapito dei fattori e livelli di esposizione.

Anche le pratiche di *citizen engagement* hanno livelli di avanzamento molto diversi e per favorire il coinvolgimento degli attori la AT ha supportato le amministrazioni nell'organizzazione

di incontri con gli stakeholder suddivisi a secondo dei casi per settore di impatto (socio-economico) piuttosto che per ambito geografico (collinare, montano, pianura, costiero), il tutto al fine di dettagliare, a seconda delle diverse realtà, la genericità delle azioni della strategia nazionale - SNACC (MASE, 2015). L'obiettivo era attraverso la partecipazione quello di integrare le tematiche dell'adattamento negli strumenti di pianificazione di scala locale, in un processo sinergico ma sempre più tailor made degli obiettivi di adattamento a partire a scalare dalla Strategia Europea di Adattamento al Cambiamento Climatico del 2013 fino ai piani nazionali e regionali.

Analisi per ambito urbano

Ambito urbano	Pericoli climatici	Probabilità	Frequenza	Esposto	Impatti
Centro storico	Precipitazioni intense/Alluvioni	Elevata	In aumento	Capitale Costruito (abitazioni rete ferroviaria rete stradale, infrastrutture critiche)	Distruzione di case, luoghi di lavoro e infrastrutture Degradazione del verde pubblico Perdita del patrimonio immobiliare e delle comunità private Danni a beni di interesse culturale
Quartiere XXX	Aumento delle temperature	Elevata	In aumento	Capitale sociale (Popolazione, popolazione over 65, under 10, ...)	Aumento decessi e malori in target di età avanzata
Quartiere YYY	Aumento delle temperature	Elevata	In aumento	Capitale economico (servizi, beni, attività economiche in generale)	Aumento delle spese di raffrescamento per le attività commerciali
Quartiere ZZZ	Aumento delle temperature	Elevata	In aumento	Capitale sociale (Popolazione, popolazione over 65, under 10, ...)	Peggioramento della povertà energetica nelle famiglie con redditi bassi
Quartiere ZZZ	Tutti i rischi	Elevata	In aumento	Capitale culturale (siti culturali, beni storici)	Degrado dei materiali
Quartiere ZZZ	Precipitazioni intense/Alluvioni	Elevata	In aumento	Capitale Naturale (foreste e aree seminaturali zone umide e corpi idrici aree verdi urbane)	Degrado di parchi urbani

Matrice tipo usata per la definizione di una check-list di vulnerabilità in ambito urbano

Elaborazione R. Romano

Tab. 03

Il campione di casi supportati se non esaustivo è certamente rappresentativo dell'organizzazione territoriale e amministrativa italiana (dalle regioni ai comuni) e offre uno spettro in tempo reale dello stato dell'arte nazionale in tema di politiche di adattamento climatico. Le difficoltà riscontrate sono certamente connesse sia alla pianificazione di sistema che caratterizza ancora il paese, legata su modelli normativi rigidi e su una regolazione preventiva che si è rivelata inadeguata a gestire le sfide attuali, senza contare una riforma mai avvenuta di legge fondamentale, sia ad una arretratezza delle forme di governance estremamente settoriali e inadeguate ad un approccio olistico e integrato dove l'urbanistica non deve solo 'disegnare' ma 'abilitare' nuove forme di pianificazione basate su principi di riequilibrio territoriale e sociale.

La lentezza dei processi di redazione e attuazione dei piani urbanistici contrasta evidentemente con l'urgenza climatica che richiede forme flessibili basate su:

- Adattabilità: la capacità degli spazi urbani di mutare funzione in risposta a eventi estremi.
- Multidimensionalità: l'integrazione di aspetti ambientali, sociali ed economici.
- Partecipazione: il coinvolgimento attivo dei soggetti che trasformano la città.

L'assistenza tecnica ha permesso di declinare, seppure in specifici ambiti e settori come il patrimonio culturale e il settore idrico, le misure fortemente generiche indicate dalla strategia di piano nazionale, rispettivamente SNACC e PNACC, (Mase, 2015), in soluzioni specifiche rispondenti alle effettive caratteristiche dei territori, superando il carattere ancora troppo teorico

Note

del tema climatico e indicando una metodologia che aiutasse praticamente le amministrazioni a declinare misure locali attraverso:

- la sensibilizzazione di amministratori e cittadinanza in modo da favorire un cambio di paradigma delle politiche territoriali;
- l'integrazione dell'adattamento nella gestione ordinaria del territorio;
- la realizzazione di interventi di adattamento site-specific.

¹ Ambiente Italia offre interventi e consulenza ambientale in tema di efficientamento energetico, LCA, ESG, NBS, valutazioni di impatto, VIA. <https://www.ambienteitalia.it>

Bibliografia

Commissione Europea (2019), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

Commissione Europea (2021-a), https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe_en

Commissione Europea, 2021-b. https://mission-adaptation-portal.ec.europa.eu/index_en

Commissione Europea (2022-a), https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-03/eu_missions_climate_charter_facsimile.pdf

Commissione Europea (2022-b), <https://futurium.ec.europa.eu/en/eu-mission-adaptation-community>

Commissione Europea (2023), https://mission-adaptation-portal.ec.europa.eu/about/mission-implementation-platform-mip4adapt_en

Commissione Europea (2024), https://mission-adaptation-portal.ec.europa.eu/knowledge-hub/stakeholder-citizen-engagement_en

Clime Adapt (2020), <https://climate-adapt.eea.europa.eu/it/metadata/guidances/iucn-global-standard-for-nature-based-solutions>

Clime Adapt (2022), <https://climate-adapt.eea.europa.eu/it/metadata/publications/avoiding-maladaptation-to-climate-change-towards-guiding-principles>

IPCC (2007), https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch13s13-3-3-6.html

IPCC (2022), <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/climate-change-new-dimensions-in-disaster-risk-exposure-vulnerability-and-resilience/>

Ispra (2025), <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo/i-dati-sul-consumo-di-suolo>

Commissione Europea & EEA (2023), *RAST*. <https://climateadapt.eea.europa.eu/en/mission/knowledge-and-data/regional-adaptation-support-tool>

MASE (2015), <https://www.mase.gov.it/portale/strategia-nazionale-adattamento-cambiamenti-climatici>

MASE (2017), <https://www.mase.gov.it/portale/la-snsvs>

MASE (2023), <https://www.mase.gov.it/portale/piano-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-pnacc>

Nazioni Unite (2015), <https://unric.org/it/agenda-2030/>

Regione Marche (2025), <https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Sviluppo-Sostenibile/Piano-regionale-adattamento-cambiamento-climatico>

Unione Europea (2025), https://mission-adaptation-portal.ec.europa.eu/document/download/904ac18a-dcbb-47ec-8f70-8708848119ce_en?filename=EU-Missions-DIY%20Manual%20English-%202025%20-D5-Update-D9_final.pdf

Farsi Spazio in Piazza Emilia. Riflessioni critiche su un processo partecipato tra forestazione urbana e pratiche di riappropriazione collettiva nel quartiere Barco di Ferrara

Making Space in Piazza Emilia. Critical Reflections on a Participatory Process between Urban Forestation and Collective Practices of Reappropriation in the Barco Neighbourhood, Ferrara

Caterina Rondina

Dipartimento, Università degli Studi di Ferrara
rndcrn1@unife.it
orcid.org/0009-0003-3666-719X

Received: February 2026 / Accepted: April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17170
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

participatory governance
temporary urbanism
public space reappropriation

1. Introduzione

Negli ultimi anni i processi partecipativi sono entrati stabilmente nel repertorio degli strumenti ordinari delle politiche urbane, assumendo un ruolo sempre più rilevante nella definizione di

strategie, programmi e interventi alla scala locale (Healey, 1997; Innes & Booher, 2004). In particolare, le politiche ambientali e di infrastrutturazione verde hanno sempre più frequentemente incorporato dispositivi di coinvolgimento pubblico, configurando la partecipazione sia come requisito procedurale sia come elemento di legittimazione delle scelte (Fung, 2006). Nonostante ciò, la diffusione di pratiche partecipative istituzionalizzate non coincide necessariamente

This paper offers a critical reflection on a participatory process developed within an urban forestation project in the Barco and Pontelagoscuro neighbourhoods of Ferrara, taken as a situated case study to examine the relationship between institutional devices and practices of reappropriation of public space. Through the analysis of the co-design phases and the temporary transformation of Piazza Emilia, the paper discusses the limits and potentialities of structured participatory models, highlighting procedural rigidities, selective inclusiveness, and the

gap between emerging imaginaries and their actual implementation.

The experience also reveals the value of temporary practices and local experimentation, as well as the role of academic research as an intermediary actor of observation, translation, and support within processes of spatial transformation oriented toward the common good.

con un effettivo ampliamento della capacità degli abitanti di incidere sui processi di trasformazione urbana. La letteratura ha infatti da tempo evidenziato come tra coinvolgimento formale e potere decisionale reale possa permanere uno scarto significativo (Arnstein, 1969; Cooke & Kothari, 2001), legato ad esempio alla struttura dei dispositivi adottati, ma anche alla selettività dei soggetti effettivamente inclusi. In questo quadro, lo spazio pubblico rappresenta quindi un campo di osservazione privilegiato: dove politiche, progetti e programmi si confrontano con pratiche d'uso quotidiane, conflitti, appropriazioni informali e forme di adattamento situato che spesso eccedono le cornici procedurali previste (Lefebvre, 1968; Low & Smith, 2013). Infatti, le trasformazioni e sperimentazioni temporanee, come allestimenti effimeri, usi tattici, pratiche di riappropriazione, rendono particolarmente visibile la distanza tra spazio progettato e spazio praticato, mettendo in evidenza dinamiche che non sempre emergono nei momenti formali della partecipazione (De Certeau, 2011; Lydon & Garcia, 2015).

Il contributo si colloca proprio in questa riflessione, proponendo una lettura critica di alcuni dispositivi partecipativi a partire dall'analisi di un caso studio: il percorso di co-progettazione attivato nell'ambito di un progetto di Forestazione Urbana nei quartieri Barco e Pontelagoscuro di Ferrara. Il caso non viene qui assunto come modello, ma come osservatorio locale capace di rendere leggibili tensioni ricorrenti tra struttura dei processi, aspettative sociali e possibilità attuative. Pertanto, l'interesse analitico non riguarda soltanto gli esiti materiali del progetto, ma soprattutto le dinamiche relazionali e interpretative che si producono lungo il percorso, tra cui forme di inclusione ed esclusione, ruolo degli stakeholder, posizione degli abitanti non rappresentati e traduzione delle domande emergenti in scenari progettuali. Particolare attenzione viene dedicata a un episodio di trasformazione temporanea: l'allestimento effimero di Piazza Emilia, interpretato come momento rivelatore di potenzialità e limiti dei processi formalizzati. Le pratiche temporanee sono quindi qui lette non come eventi marginali, ma come dispositivi conoscitivi capaci di far emergere usi, desideri e conflitti latenti, contribuendo alla costruzione di immaginari condivisi sul futuro dello spazio pubblico (Bishop & Williams, 2012; Cellamare, 2019). A partire da questo caso, l'articolo discute quindi criticamente i modelli partecipativi strutturati, interrogandosi anche sulla distanza tra la figura del *cittadino attivo* implicita in molti dispositivi e la pluralità dei soggetti che abitano

e producono quotidianamente lo spazio urbano (Purcell, 2002), nonché il ruolo dell'Università come soggetto intermedio di osservazione, traduzione e supporto ai processi locali e dinamiche complesse, capaci di coniugare pratiche situate a visioni strategiche di più ampio respiro.

2. Partecipazione in una morsa stretta tra le spinte dal basso e norme dall'alto

Per comprendere limiti e potenzialità dei processi partecipativi è necessario considerare il quadro normativo e programmatico entro cui essi vengono oggi progettati e finanziati. L'integrazione della partecipazione nei quadri regolativi e nei meccanismi di finanziamento pubblico ha trasformato pratiche sperimentali in componenti strutturate dell'azione pubblica.

Quando a partire dagli anni Duemila, indirizzi sovranazionali orientati alla governance multilivello, al partenariato territoriale e al coinvolgimento degli stakeholder, consolidati nella politica di coesione dell'Unione Europea, hanno promosso il coinvolgimento degli attori locali come criterio di qualità dei progetti finanziati¹. In questo passaggio la partecipazione tende a tradursi in dispositivo procedurale incorporato nei programmi progettuali e nei criteri di ammissibilità, più che in spazio di definizione dei problemi (Fung, 2006; Sørensen & Torfing, 2007). Se ci si concentra ora nel campo delle politiche urbane e ambientali, numerosi programmi europei, dai programmi comunitari URBAN² e URBACT³ fino agli strumenti più recenti della politica di

coesione e della transizione ecologica, richiedono esplicitamente la costruzione di partenariati locali e l'attivazione di processi partecipativi come condizione di accesso ai finanziamenti.

Questa impostazione ha favorito la diffusione di metodologie ricorrenti: tavoli multi-attore, *workshop* e consultazioni strutturate, che tendono progressivamente a standardizzarsi come modelli operativi trasferibili⁴. Se da un lato tali *format* rendono replicabili i processi, dall'altro introducono una forte dipendenza da tempi, *deliverable* e indicatori predefiniti, con margini limitati di riformulazione degli obiettivi in corso d'opera (Innes & Booher, 2004; Michels & de Graaf, 2010). Nondimeno, la letteratura critica sulla partecipazione e sulla *governance* collaborativa ha evidenziato come la strutturazione legata ai bandi possa produrre una torsione funzionale dei processi partecipativi: quando problemi, perimetri tematici e risultati attesi vengono definiti *ex ante*, il confronto pubblico tende ad appiattirsi sulla selezione delle opzioni più praticabili piuttosto che sulla costruzione condivisa delle domande di progetto. In questi casi la partecipazione opera quindi più come meccanismo di accompagnamento e legittimazione delle scelte che come dispositivo generativo di alternative (Arnstein, 1969; Cooke & Kothari, 2001). La rigidità procedurale non dipende quindi soltanto dal disegno metodologico, ma è spesso incorporata già nelle condizioni di finanziamento, nei criteri di valutazione e nei requisiti di rendicontazione.

Il contesto italiano presenta alcune specificità legate all'introduzione di leggi regionali dedicate alla promozione della partecipazione. Tra queste, la Legge Regionale Emilia-Romagna 15/2018 sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche⁵ ha istituzionalizzato forme di sostegno economico e metodologico a percorsi promossi da enti locali e soggetti territoriali. I monitoraggi regionali più recenti mostrano una crescita significativa dei processi attivati e una diversificazione delle tematiche affrontate, con oltre duecento progetti presentati nel periodo 2021-2024 e un'elevata quota di percorsi certificati, a fronte tuttavia di esiti differenziati in termini di incidenza sulle decisioni finali e implementazione degli esiti⁶.

Il quadro che emerge è quello di un ecosistema partecipativo consolidato sul piano procedurale, ma ancora variabile negli effetti trasformativi. Dal punto di vista operativo, le esperienze possono essere ricondotte a tipologie ricorrenti – consultazione, progettazione collaborativa, co-programmazione e processi deliberativi – che differiscono per grado di coinvolgimento e capacità di incidere sulle decisioni⁷. Bisogna inoltre sottolineare come in molti casi tali assetti favoriscano il coinvolgimento di soggetti organizzati e riconosciuti, mentre incontrino maggiori difficoltà nell'intercettare popolazioni meno strutturate e utilizzatori non rappresentati. Tuttavia, nel dibattito sul diritto alla città e sull'abitare è stato più volte sottolineato come i soggetti che producono quotidianamente

spazio urbano non coincidano necessariamente con la figura formale del *cittadino attivo* o del portatore di interesse organizzato (Lefebvre, 1968; Purcell, 2002; Tonkiss, 2013). Ne deriva una versione della partecipazione spesso circoscritta, nella quale la pluralità delle pratiche d'uso e delle domande latenti fatica a trovare piena espressione. È all'interno di questa tensione tra apertura dichiarata e strutturazione procedurale, tra spinta inclusiva dal basso e definizione regolativa dall'alto, che si colloca il caso studio analizzato, utile per osservare in modo situato il funzionamento concreto dei dispositivi partecipativi, i loro margini di flessibilità e le forme di conoscenza che riescono o meno a produrre.

3. Il caso studio come processo osservato, pratiche effimere e spazio pubblico

Il caso studio presentato in questo contributo si colloca nei quartieri Barco e Pontelagoscuro, nel settore nord del Comune di Ferrara, lungo l'asse infrastrutturale di Via Padova. L'area è caratterizzata da uno sviluppo lineare che mette in relazione tessuti residenziali di edilizia pubblica, comparti industriali e una fascia verde di compensazione ambientale interposta tra abitato e polo produttivo. Secondo i dati demografici comunali e il quadro conoscitivo del Piano Urbanistico Generale⁸, il contesto presenta alcuni indicatori di vulnerabilità significativi, tra cui un elevato indice di vecchiaia, una presenza consistente di popolazione straniera e fragilità socioeconomiche diffuse.

Tali condizioni incidono sulle modalità di uso, accesso e appropriazione dello spazio pubblico, contribuendo a strutturare dinamiche urbane differenziate e talvolta diseguali (Secchi, 2013). Il contesto costituisce così un ambito privilegiato per osservare l'intersezione tra politiche ambientali, pianificazione urbanistica e processi di attivazione civica.

Il percorso "Forestazione Urbana. Insieme per una città sostenibile", sviluppato nei quartieri Barco e Pontelagoscuro, si configura come dispositivo partecipativo formalmente riconosciuto ai sensi della Legge Regionale Emilia-Romagna 15/2018 sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Il processo è stato finanziato nell'ambito del Bando Partecipazione 2020-2021, con un contributo destinato alla progettazione e gestione delle attività partecipative⁹. Il progetto è promosso dal CSV Terre Estensi, in partenariato con la Rete per la Giustizia Climatica di Ferrara, il Comune di Ferrara e il CITERlab del Dipartimento di Architettura dell'Università di Ferrara¹⁰. La sua collocazione istituzionale è ulteriormente definita dall'inserimento nella seconda fase del progetto europeo Interreg Europe "PERFECT", il cui Piano di Azione sulle infrastrutture verdi urbane individua l'asse di Via Padova come ambito prioritario di intervento in funzione di adattamento climatico e potenziamento dell'infrastruttura ecologica urbana¹¹. In tale configurazione multilivello, la partecipazione si colloca all'intersezione tra normativa regionale, pianificazione comunale e

programmazione europea, assumendo una funzione di mediazione tra indirizzi strategici già definiti e declinazioni operative locali.

Non si presenta dunque come iniziativa autonoma, ma come componente operativa di una strategia urbanistica già delineata a scala comunale ed europea, dove il margine di intervento del processo risulta inscritto entro un oggetto decisionale predefinito, ovvero l'individuazione e la co-progettazione di interventi di forestazione urbana e riqualificazione degli spazi verdi nei quartieri interessati.

Il percorso, sviluppato tra febbraio e luglio 2021, si è articolato in una sequenza strutturata di fasi – formazione, apertura, co-progettazione e chiusura – combinando momenti pubblici e dispositivi di lavoro ristretti. In una prima fase, un'Unità di Co-progettazione composta da circa 20 partecipanti selezionati tra cittadini, tecnici comunali e attivisti della Rete per la Giustizia Climatica è stata coinvolta in attività formative e decisionali basate sul metodo dell'assenso. A questa si sono affiancati strumenti di apertura più ampia, tra cui un questionario rivolto alla popolazione (243 compilazioni), un incontro pubblico online (circa 80 presenze) e successive attività laboratoriali che hanno registrato una partecipazione più estesa. Parallelamente, il processo si è strutturato attraverso un Tavolo di Negoziazione che ha coinvolto una pluralità di attori istituzionali, associativi e tecnici, configurando un dispositivo multilivello di confronto e co-decisione. La struttura metodologica

presenta quindi un impianto formalmente aperto e plurale, in grado di coinvolgere attori istituzionali, realtà associative e singoli abitanti. Tuttavia, nonostante l'articolazione e la varietà degli strumenti adottati, la composizione dei partecipanti evidenzia una prevalenza di soggetti già attivi o organizzati all'interno di reti civiche e istituzionali, mentre la presenza di abitanti non affiliati o meno strutturati si configura come più intermittente. Tale configurazione può suggerire una forma di inclusività selettiva, in cui l'accesso al processo risulta mediato da competenze, appartenenze e capacità di attivazione già consolidate. All'interno di questo assetto, l'Università ha assunto un ruolo di supporto metodologico e di osservazione critica, contribuendo alla costruzione degli strumenti di analisi, alla facilitazione di alcune fasi di confronto e alla sistematizzazione dei materiali ed esiti emersi. Tale posizione intermedia ha consentito dunque di accompagnare il processo mantenendo una postura riflessiva rispetto ai suoi limiti e potenzialità.

Gli esiti del processo sono stati formalizzati nel Documento di Proposta Partecipata, validato dal Tavolo di Negoziazione il 12 luglio 2021 e successivamente acquisito dall'amministrazione comunale. Le proposte si articolano in quattro sistemi di intervento interconnessi lungo l'asse di Via Padova, configurando una strategia di infrastrutturazione verde orientata alla continuità ecologica, alla mitigazione ambientale e al rafforzamento degli usi sociali degli spazi pubblici.

Accanto alle proposte progettuali, il processo ha prodotto un quadro conoscitivo articolato – composto da materiali di analisi, interviste e contributi degli abitanti – che costituisce una base informativa rilevante per le successive fasi di pianificazione.

L'analisi del caso presentata in questo contributo si fonda su un'osservazione diretta delle fasi del processo, sulla partecipazione agli incontri pubblici e ai tavoli di lavoro, nonché sulla raccolta e sistematizzazione dei materiali prodotti nel corso del percorso. Questa posizione di coinvolgimento diretto, pur richiedendo una costante riflessività metodologica, ha consentito di cogliere dinamiche relazionali, tensioni e scarti tra aspettative espresse e possibilità effettive di attuazione. Il caso di Ferrara si pone pertanto non come modello replicabile, ma come osservatorio locale attraverso cui interrogare il funzionamento concreto dei dispositivi partecipativi finanziati e strutturati, mettendo in luce i margini di apertura, le rigidità procedurali e le forme di conoscenza prodotte nel corso del processo. Un elemento particolarmente rilevante emerso nel corso del processo riguarda la tensione tra partecipazione e capacità attuativa. Il principale nodo critico è legato alla difficoltà di attivare percorsi finanziati sul processo senza la garanzia di risorse per l'implementazione delle proposte elaborate, introducendo una frattura tra aspettative generate e possibilità di realizzazione. In questo senso, la partecipazione tende a configurarsi più come spazio di elaborazione e

negoziiazione che come dispositivo direttamente trasformativo. Sempre legato a questo tema, ulteriore aspetto significativo riguarda l'interazione tra processo partecipativo e opportunità di finanziamento esterne. Durante lo svolgimento del percorso, il Comune ha candidato l'intervento relativo alla siepe boscata a un bando regionale per la forestazione urbana, determinando una parziale anticipazione attuativa di uno degli esiti partecipativi. Tale dinamica evidenzia qui una sovrapposizione non sempre lineare tra tempi deliberativi e finestre di finanziamento, mostrando come l'effettiva incidenza del percorso sia mediata dalla capacità dell'ente decisionale di intercettare risorse e integrare gli esiti nel quadro programmatico vigente.

Nel complesso, il caso si configura come un dispositivo multilivello in cui si intrecciano indirizzi strategici europei sulle infrastrutture verdi, normativa regionale sulla partecipazione, pianificazione urbanistica comunale e reti civiche e soggetti intermedi di natura associativa e accademica. L'interesse del caso non risiede dunque unicamente negli interventi proposti, ma nella configurazione istituzionale del processo, nella definizione *ex ante* dell'oggetto decisionale e nella misura in cui le pratiche di co-progettazione riescono a incidere su scelte già parzialmente strutturate da cornici normative e finanziarie sovraordinate.

Il quadro programmatico risultava definito a priori nei suoi obiettivi generali e nei principali vincoli tecnici: le risorse disponibili, le aree

potenzialmente interessate dagli interventi e le finalità ambientali erano già individuate in fase preliminare. Il processo partecipativo era pertanto chiamato a declinare operativamente tali indirizzi, individuando priorità localizzative, modalità di intervento e possibili integrazioni con esigenze espresse dalla comunità locale. Ad esempio, nel corso del processo sono emerse istanze che travalicavano la dimensione strettamente ambientale del progetto, investendo questioni legate alla qualità degli spazi pubblici, alla sicurezza percepita, alla gestione degli usi e alla carenza di luoghi di aggregazione. Questa eccedenza tematica rispetto al perimetro iniziale del progetto ha costituito uno degli elementi più significativi del percorso, rendendo evidente la distanza tra problema istituzionalmente definito e vissuto quotidiano degli abitanti. Inoltre, le modalità di partecipazione, condizionate anche dall'uso di strumenti digitali durante la fase pandemica, hanno contribuito a rafforzare dinamiche di accesso differenziato, incidendo sulla costruzione delle priorità e sulla natura delle proposte emerse.

Nonostante ciò, tra i diversi elementi e tappe di questo progetto appare rilevante l'evento conclusivo del percorso: l'episodio di trasformazione temporanea di Piazza Emilia, spazio pubblico oggi interamente adibito a parcheggio, ma simbolicamente e funzionalmente rilevante per il quartiere. L'allestimento effimero, realizzato come momento sperimentale all'interno del processo, ha consentito di testare in forma

prototipale alcune ipotesi di riappropriazione dello spazio, rendendo visibili usi potenziali, conflitti latenti e differenti visioni sul futuro della piazza. La dimensione temporanea ha funzionato come dispositivo conoscitivo, capace di attivare pratiche, narrazioni e forme di interazione non sempre intercettate nei momenti più formalizzati del percorso.

4. Piazza Emilia: tra pratica e rappresentanza

Nel corso del percorso partecipativo, Piazza Emilia è emersa come nodo ricorrente del dibattito pubblico: pur collocandosi al di fuori del perimetro decisionale del progetto, focalizzato sugli interventi di forestazione lungo Via Padova, la piazza è stata costantemente evocata dagli abitanti come spazio problematico e al contempo strategico per la vita del quartiere. Tale ricorrenza segnala la presenza di una domanda latente eccedente rispetto agli obiettivi iniziali del processo e conferma la centralità di Piazza Emilia nel sistema degli spazi pubblici locali. La sua configurazione stabile di piazza-parcheggio, segnata da prevalenza dell'asfalto, sosta veicolare e funzioni residuali, rappresentava per molti una delle principali criticità in termini di qualità urbana, sicurezza e carenza di spazi di relazione. È proprio a partire da questa emersione ricorrente che, a conclusione del percorso di Forestazione Urbana e dopo l'avvio delle prime piantumazioni, il CSV Terre Estensi promuove un evento pubblico conclusivo "Incontri Verdi"

(14 maggio 2022), scegliendo proprio Piazza Emilia come luogo simbolico di restituzione alla cittadinanza. L'iniziativa, sostenuta anche da una piccola campagna di *crowdfunding*, ha previsto la temporanea interdizione al traffico carrabile e al parcheggio e la realizzazione di un allestimento effimero progettato dal collettivo Suber Rebus insieme a studenti del Dipartimento di Architettura di Ferrara.

La trasformazione, durata un solo giorno, può essere definita più che temporanea, istantanea: un'azione leggera e reversibile che ha sospeso l'ordine funzionale consolidato, rendendo visibile un assetto alternativo della piazza. Arredi autocostruiti con materiali di recupero, superfici dipinte sull'asfalto, microspazi di sosta e gioco hanno attivato pratiche d'uso inedite: bambini che occupano liberamente lo spazio centrale, adulti seduti a conversare, momenti musicali e conviviali. Parallelamente, un esercizio collettivo di disegno, basato su cartoline raffiguranti una Piazza Emilia liberata dalle auto, ha contribuito a costruire e condividere un immaginario di trasformazione (Fig. 1).

In questa dimensione, l'intervento si colloca nel solco delle pratiche di urbanismo tattico (Lydon & Garcia, 2015) e delle trasformazioni effimere descritte da Bishop e Williams (2012): azioni che non producono immediatamente permanenza fisica ma che operano sul piano simbolico, relazionale e politico. Come sottolineano Low e Smith (2006), lo spazio pubblico è un'arena di negoziazione di significati e poteri; la



Cartoline partecipative raffiguranti visioni alternative di Piazza Emilia, elaborate durante l'evento conclusivo del percorso di Forestazione Urbana. I disegni esprimono immaginari condivisi di trasformazione dello spazio pubblico, tra verde, socialità e usi collettivi.

Fonte: Archivio collettivo Suber Rebus.

Fig. 1.

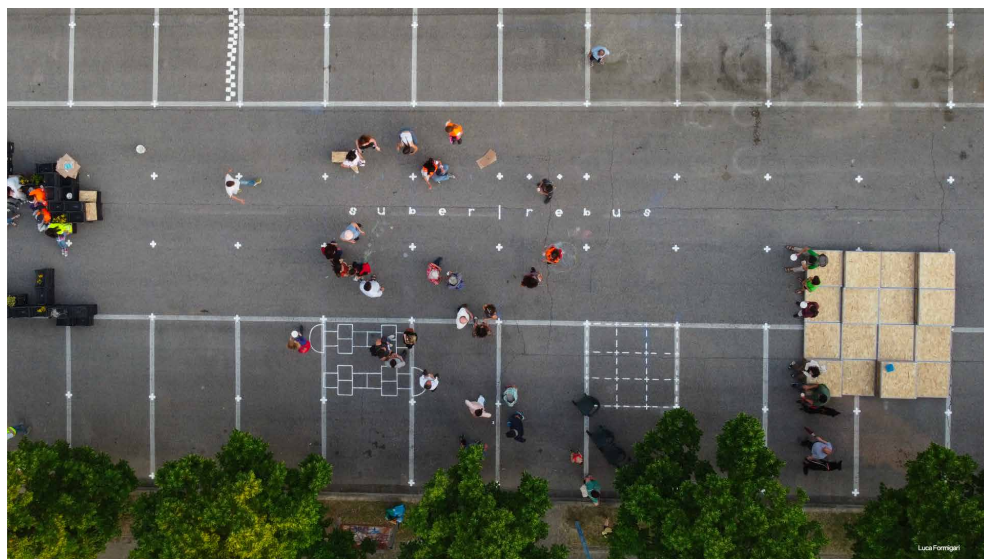
sottrazione anche temporanea della piazza alla funzione di parcheggio ha reso tangibile la possibilità di una diversa gerarchia tra mobilità e socialità, tra uso funzionale e uso relazionale. L'evento non può essere letto come semplice celebrazione conclusiva, ma come dispositivo performativo capace di condensare e rendere visibili tensioni latenti emerse nel percorso. Se le piantumazioni lungo Via Padova costituiscono l'esito materiale più immediato, peraltro ancora in fase di crescita e quindi poco percepibile, l'esperienza di Piazza Emilia evidenzia come il valore del processo non si esaurisca nell'intervento fisico. Le questioni sollevate durante il percorso (sicurezza legata al traffico, carenza di attrezzature, qualità dello spazio pubblico, dotazioni verdi) eccedono infatti il perimetro della forestazione in senso stretto.

Accanto agli esiti materiali, il processo ha per tanto prodotto risultati immateriali rilevanti: la costruzione di un quadro conoscitivo condiviso su alcune criticità urbane; l'attivazione di un confronto tra soggetti con ruoli istituzionali e competenze differenti; la sperimentazione concreta di metodologie partecipative in un contesto reale; l'elaborazione di una visione strategica capace di mettere in relazione emergenze puntuali e prospettive di medio periodo. In tal senso, l'allestimento di Piazza Emilia può essere letto come momento di prefigurazione: non tanto soluzione definitiva, quanto anticipazione concreta di uno scenario possibile.

5. Discussione critica e conclusioni

Il caso analizzato restituisce l'immagine di una partecipazione inscritta in una tensione permanente tra apertura e struttura. Da un lato, il dispositivo istituzionale offre spazi di confronto e legittima il coinvolgimento; dall'altro, l'oggetto decisionale, i vincoli finanziari e le temporalità amministrative delimitano in modo significativo i margini di trasformazione. Ne deriva uno scarto tra aspettative sociali e risorse mobilitabili, tra immaginari condivisi e attuazione concreta (Fig. 2). Inoltre, l'inclusività del percorso si rivela selettiva. La rappresentanza associativa svolge un ruolo centrale ma non coincide con la pluralità dei soggetti che abitano e producono spazio urbano attraverso pratiche quotidiane spesso informali. La rigidità dei dispositivi non dipende soltanto dalle scelte metodologiche, ma è incorporata nelle architetture istituzionali che sostengono la partecipazione. In tale quadro, la capacità di incidere si traduce più frequentemente in modulazione di soluzioni predefinite che in ridefinizione delle domande. Il caso preso in esame consente infatti di osservare come, all'interno di dispositivi partecipativi strutturati, la partecipazione tenda a configurarsi più come spazio di articolazione e riformulazione delle istanze che come leva diretta di trasformazione materiale.

È proprio nello scarto tra perimetro istituzionale e bisogni espressi che emergono alcune delle dimensioni più rilevanti del processo, rendendo visibili tensioni, priorità e domande che eccedono l'oggetto decisionale iniziale.



Allestimento effimero di Piazza Emilia durante l'evento conclusivo del percorso di Forestazione Urbana. L'immagine documenta la riconfigurazione temporanea dello spazio carrabile in luogo di socialità e gioco, evidenziando la dimensione performativa e prototipale dell'intervento.

Foto aerea: Luca Formigari, 2022.

Fig. 2.

Tuttavia, il valore del processo non si esaurisce negli esiti materiali. L'esperienza di Piazza Emilia mostra come le pratiche temporanee possano operare come strumenti conoscitivi e prefigurativi. Anche quando effimere, esse rendono tangibili possibilità latenti, producono immaginari condivisi e riarticolano simbolicamente le gerarchie d'uso dello spazio. In questo senso, la partecipazione può attivare forme di agenzività situata, non necessariamente capaci di trasformare immediatamente l'assetto fisico, ma in grado di incidere sulla percezione, sulla legittimazione e sulla desiderabilità di scenari alternativi.

A questo proposito, il ruolo dell'università assume qui una funzione di mediazione e traduzione tra saperi esperti, istanze locali e cornici istituzionali. La prosecuzione dell'indagine progettuale attraverso il lavoro di tesi "Farsi Spazio" si colloca in questa prospettiva, come tentativo di consolidare una riflessione multilivello capace di integrare sistema ambientale, mobilità e trasformazione dello spazio pubblico, mettendo alla prova metodologie partecipative in un contesto reale¹².

Il caso di Barco suggerisce dunque che *fare spazio* non significhi soltanto introdurre nuovi

elementi fisici, ma creare le condizioni affinché abitanti e istituzioni possano *farsi spazio* entro dispositivi spesso rigidi, ampliandone progressivamente i margini di apertura. Se intendiamo lo spazio pubblico come infrastruttura civica, la partecipazione deve poter incidere non solo sulle soluzioni, ma sulla definizione stessa delle questioni in gioco. Più che proporre un modello replicabile, questo contributo intende quindi aprire una riflessione sulle condizioni necessarie affinché i processi partecipativi diventino strumenti effettivi di trasformazione. Tra *fare spazio* e *farsi spazio* si colloca la sfida delle politiche urbane contemporanee, chiamate a coniugare struttura e flessibilità, rappresentanza e pratiche diffuse, progettazione e prefigurazione.

Note

¹ Il principio di partenariato previsto dalla politica di coesione UE richiede il coinvolgimento strutturato di autorità territoriali e società civile nella preparazione e attuazione dei programmi finanziati, istituzionalizzando la partecipazione come requisito procedurale della progettazione. (Regolamento UE n. 1303/2013, art. 5).

² URBAN Community Initiative Programme (1994–1999; 2000–2006) sono iniziative dell'Unione Europea dedicate alla rigenerazione integrata di quartieri urbani in crisi, caratterizzate da approccio place-based e forte enfasi su partenariato locale e coinvolgimento degli attori territoriali.

³ URBACT è un programma europeo di cooperazione territoriale attivo dal 2002, finalizzato allo scambio di buone pratiche e allo sviluppo di strategie urbane integrate attraverso reti di città e processi multi-attore locali.

⁴ OECD (2022), *Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Publishing, Paris. Manuale operativo che propone modelli, fasi e metodi per la strutturazione dei processi partecipativi. Il documento contribuisce alla codificazione di format e procedure replicabili, rafforzando la dimensione metodologica e progettuale della partecipazione.

⁵ Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale 15/2018, "Norme sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche", prevede bandi annuali di sostegno a processi partecipativi promossi da enti locali e soggetti territoriali, con certificazione di qualità metodologica.

⁶ La Relazione alla clausola valutativa 2024 della LR 15/2018 evidenzia una crescita sia quantitativa sia tipologica dei processi partecipativi sostenuti, basandosi su indicatori di attivazione, qualità metodologica e certificazione dei percorsi. La valutazione misura prevalentemente struttura e svolgimento dei processi, mentre risulta più complessa la misurazione sistematica delle dinamiche di inclusione effettiva dei diversi gruppi di abitanti, degli effetti trasformativi e dell'incidenza sulle decisioni finali. Regione Emilia-Romagna, Relazione alla clausola valutativa LR 15/2018, 2024.

⁷ Ivi. Propone una tipizzazione dei processi partecipativi sostenuti, distinguendo tra: consultazione e ascolto attivo; ricerca-azione partecipata; progettazione collaborativa; co-programmazione e co-pianificazione; co-gestione; processi deliberativi strutturati. La classificazione è utilizzata come quadro descrittivo delle principali configurazioni operative emerse nei bandi regionali.

⁸ Comune di Ferrara, PUG – Quadro Conoscitivo. Analisi socio-economica e demografica, ai sensi della L.R. Emilia-Romagna 24/2017, Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Ferrara, 2023.

⁹ Regione Emilia-Romagna, Bando Partecipazione 2020–2021, ai sensi della L.R. 15/2018. Il progetto “Forestazione Urbana” ha ottenuto un contributo di € 15.000 destinato alla gestione del processo partecipativo. Per documentazione: CSV Terre Estensi, “Forestazione Urbana”, scheda progetto.

¹⁰ CSV Terre Estensi è il Centro di Servizio per il Volontariato delle province di Ferrara e Modena, ente di supporto tecnico e organizzativo agli enti del Terzo Settore; Rete per la Giustizia Climatica Ferrara è un coordinamento locale di associazioni e attivisti impegnati su temi ambientali e transizione ecologica; CITERlab (Centro di Ricerca sull’Urbanistica e il Territorio) è laboratorio di ricerca del Dipartimento di Architettura dell’Università di Ferrara, attivo sui temi della pianificazione territoriale e della progettazione urbana.

¹¹ Interreg Europe, PERFECT – Planning for Environment and Resource eFFiciency in European Cities and Towns (2017–2021). Comune di Ferrara, Piano di Azione sulle Infrastrutture Verdi Urbane, approvato con Delibera di Giunta 2019.

¹² Doroty Brancaccio, Caterina Rondina, Farsi spazio. Progetto di trasformazione dello spazio pubblico nel quartiere Barco di Ferrara, Tesi di laurea, Relatrice Elena Dorato, Correlatore Romeo Farinella, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Ferrara, a.a. 2021/2022.

Bibliografia

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bishop, P., & Williams, L. (2012). *The Temporary City*. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Temporary-City/Bishop-Williams/p/book/9780415670562>
- Cellamare, Carlo. (2019). *Città fai-da-te tra antagonismo e cittadinanza storie di autorganizzazione urbana*. Donzelli editore.
- Cooke, Bill., & Kothari, Uma. (2001). *Participation: the new tyranny?* Zed Books.
- De Certeau, M. (2011). The Practice of Everyday Life. In *The Practice of Everyday Life* (Numero Part 3). Univ of California Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(SUPPL. 1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Healey, P. (1997). Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. In *Collaborative Planning*. Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory and Practice*, 5(4), 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Lefebvre, H. (1968). *Il diritto alla città*. Marsilio Editori.
- Low, S., & Smith, N. (2013). The politics of public space. In *The Politics of Public Space*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203390306>
- Lydon, Mike., & Garcia, Anthony. (2015). *Tactical urbanism short-term action for long-term change*. Island Press.
- Michels, A., & de Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *Geojournal* 2002 58:2, 58(2), 99–108. <https://doi.org/10.1023/b:gejo.0000010829.62237.8f>
- Secchi, Bernardo. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Laterza.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theories of democratic network governance. In *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230625006>
- Tonkiss, F. (2013). *Cities by Design: The Social Life of Urban Form*. John Wiley and Sons Ltd.

Adaptive Urban Space: Inhabiting the “Third Environment”. An Ethnographic Approach to the Casal Bertone Neighbourhood in Rome

Francesca Rossi

Dipartimento di Pianificazione,
Design, Tecnologia dell'Architettura,
Sapienza Università di Roma
fra.rossi@uniroma1.it
orcid.org/0000-0003-3057-6070

Mahtab Seyedabadi

Dipartimento di Architettura e
Progetto, Sapienza Università di Roma
mahtab.seyedabadi@uniroma1.it
orcid.org/0000-0002-0184-1448

Received: February 2026 / Accepted:
April | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons
license CC BY-SA 4.0 Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17166
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

adaptive urban spaces
urban regeneration
nature-based solutions (nbs)
multispecies habitats
third landscape

An adaptive urban space reflects the city's capacity to respond to environmental and social change, promote inclusion and resilience, and support sustainable urban transformation in contexts characterised by historical layering and socio-spatial fragmentation. Through ethnographic research, spatial analysis, and experimentation with nature-based solutions, the contribution examines students' visibility in public spaces and the potential to trigger incremental regeneration processes. The contribution proposes how ecologically oriented

1. Introduction.

Adaptive and Resilient Urban Space

Adapting to the environment is no longer optional but an urgent imperative in response to the challenges that cities and territories must face due to the impacts of climate change, with increasingly evident consequences for our

lands, our cities, and our heritage (IPCC 2022; EEA 2020). The conditions of ecological uncertainty and severe biodiversity loss, which equate to the loss of a vital balance necessary for survival, therefore require experimenting with spatial practices capable of accommodating new shared environmental systems in foreseeable future scenarios, responding to ecological rhythms rather than fixed boundaries, and prioritising coexistence, resilience, and continuity (Morton, 2018).

and socially inclusive interventions can transform marginal areas into shared environments that strengthen a sense of belonging, reduce inequalities, and increase urban resilience. Interpreting public space as an inclusive process highlights the possibility that adaptation is a socio-spatial practice necessary for a “just transition”.

These conditions demand an adaptive approach to design, no longer defined by a static form but by the ability to act as a relational and ecological mediator, and to experiment with transferable methodologies that address diversity, not as a limitation but as a driver of ecologically oriented design based on structured protocols around transcalar procedures adaptable to different ecological contexts (Corner, 1999; Secchi, 2013; Carta, 2014).

Adaptation is therefore not just a response to change but a fundamental skill for proactively addressing socio-environmental management processes across various contexts and ecosystems. These processes have evolved from traditional conservation models to more integrated, adaptive, and participatory frameworks that emphasise sustainability, resilience, and equity (Folke et al., 2010). Adaptation is a dynamic dimension in which interactions and transitions serve as a conceptual and methodological framework applicable to various contexts, available to communities, and responsive to the inevitable change of inhabiting space. This new design dimension thus becomes a ‘laboratory’

for experimenting with regenerative forms, interpreting ‘limits’ as ‘opportunities’, and imagining new urban metabolisms in an ecologically and socially creative way, where the role of adaptive design constitutes a spatial device capable of integrating risk management, environmental quality, and social innovation. The SDGs 2030 (UN, 2015), the Biodiversity Strategy (EU, 2020), and recent Climate Adaptation Plans outline the role of cities in restoring value and multifunctionality to environmental systems and in enhancing their capacity to reduce the urban ecological footprint. Yet urban spaces still struggle to reclaim their status as common goods, capable of operating across scales to restore inclusivity, proximity, and flexibility, thereby fostering the construction of a “just transition” understood as the balanced integration of the environmental, social, and economic dimensions of sustainable wellbeing (Costanza et al., 2016). This concept is intended not to establish a single definition of justice for transition, but rather to integrate these perspectives into a coherent framework. This alignment is essential to increase public understanding, acceptance, and engagement in the transition process (Heffron, 2021) and requires translating its principles into concrete public policy instruments that can operationalise them within specific territorial contexts.

Sustainable, just, and equitable development fosters urban resilience and reflects the social, economic, and environmental capacity to face

adversity and prosper over time, not only by responding to adverse events such as natural disasters or economic crises but also by addressing long-term challenges (Walker & Salt, 2006). Resilience, expressed in no fewer than 9 of the 17 goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and explicitly referenced in Goal 11, which aims to make settlements and communities more resilient and inclusive (UN-Habitat, 2016), extends beyond the meaning imported from the sciences that helped shape it (Holling, 1973). Without abandoning the original meaning of resistance to systemic shocks and the preservation of identity amid change, it now also expresses the capacity to implement significant structural changes equitably, inclusively, and sustainably. This transformative dimension of resilience (Giovannini, 2018), which is more than a result but a process, is not only the ability to achieve a goal but, above all, the way of moving towards that goal. Not just a measure of transition but being in transition, in a transformative dimension that expresses not only the capacity to bring about persistent structural changes but also to ensure that these changes occur “in an equitable, inclusive, and sustainable way” (Giovannini, 2021; Boschetti, 2023).

2. Methodology and Approach.

The “Third Environment”

Despite shared international policies, strategies and goals, public participation and collaborative governance are not always treated as

active approaches in European cities (Mahmoud et al., 2025).

In Rome, for example, given the city’s population of over 2.7 million, adopting an approach aligned with the Biodiversity Strategy is fundamental, aiming to apply a co-design urban approach to regenerate common urban areas that have lost their identity and configuration. For this reason, the contribution focuses on an experimental approach that relies on increasingly close integration and interaction among different subjects, conceived and governed in an equally innovative and experimental way to be truly effective. Building on prior research into student invisibility, perceptions of common space, and heritage integration in public space (Cozza, Seyedabadi, 2024), the study examines how urban forestry, nature-based solutions, and pedestrian-oriented interventions can enhance inclusivity and redefine public space as spatial strategies for addressing socio-spatial exclusion (Sommese, 2024). By combining ethnographic research with spatial and environmental analysis, this study explores how contemporary historical heritage and current needs can be harmonised through design. It proposes a sustainable and inclusive regeneration model, positioning Casal Bertone as a case study for just transmission and for creating the “third environment”. Alongside the theories of “third landscape” (Clément, 2016) and “third place” (Oldenburg, 2001), the “third environment” emerges at their intersection, extending the ecological potential of the former

and the social dimension of the latter into a spatial and adaptive condition. The "third environment" is the space in which to live in a "hybrid" manner, and it can, as an adaptive device, offer multiple levels of enjoyment simultaneously, lending itself to multiple interpretations and uses.

The "third landscape" refers to residual, neglected, or unmanaged urban and peri-urban spaces that escape formal planning and control, thereby serving as reservoirs of ecological diversity. Rather than being defined by function, these spaces are characterised by indeterminacy, openness to natural processes, and the capacity to host spontaneous forms of life. Their value lies precisely in their non-programmed condition, which allows ecological complexity to persist outside dominant systems of production and design (Clément, 2016). By contrast, the "third place" designates informal public settings beyond home and work, where sociability becomes the primary mode of interaction, enabling individuals to engage in non-instrumental, everyday forms of association. These spaces are not defined by function or productivity, but by their ability to sustain spontaneous, inclusive, and relatively egalitarian social encounters in which identity is temporarily detached from formal roles. As such, they provide a vital social infrastructure that restores diversity of experience, supports collective meaning-making, and maintains a sense of shared belonging (Oldenburg, 2001).

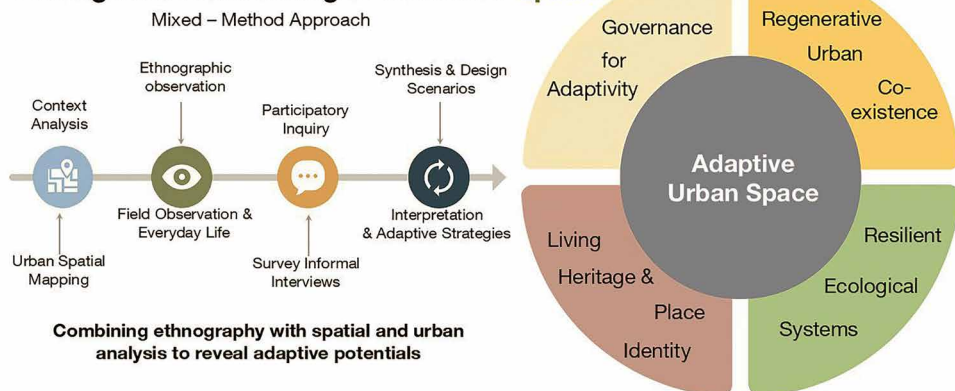
This approach to regenerating public space gives it a new role as an expression of a new urban condition, whose adaptive regenerative processes require the implementation of biodiversity, the fostering of social flourishing, and the alignment of inclusivity with diverse sustainable strategies.

To this end, the study adopts a mixed-methods approach, integrating environmental sustainability assessments to investigate adaptive urban regeneration in Casal Bertone. It reframes public space through ecological and relational interventions, aligns with regeneration approaches, and emphasises adaptability, inclusivity, and long-term sustainability. At the same time, the study proposes a design model that responds to historical identity, everyday practices, and contemporary socio-environmental needs, positioning Casal Bertone as a model for adaptive and inclusive transformation (Fig. 1). Ethnographic observation, spatial mapping, and participatory inquiry combine to interpret everyday dynamics and translate them into adaptive design strategies.

In line with research-through-design, the study is organised into three phases.

The first phase adopts an ethnographic approach (Pink, 2021) to document the everyday experiences of university students and long-term residents as they interact with public space (Brighenti, 2010a). It is structured around participant observation, semi-structured interviews, and surveys,

Through the Networking of Common Space



Integrated mixed-method framework. The interaction between ethnographic research, spatial analysis, and adaptive design strategies in the Casal Bertone case study.

Source: Elaboration by Mahtab Seyedabadi

Fig. 1

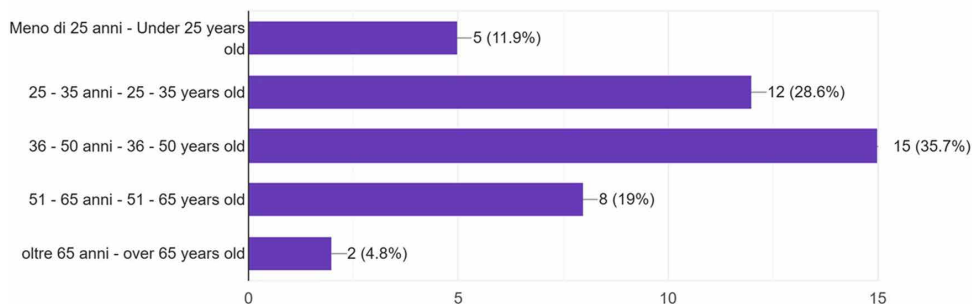
building on a two-year ethnographic investigation initiated in 2022, thereby allowing situated narratives and recurring spatial practices to emerge (Brighenti, 2010b). Particular attention is given to the perceived and actual visibility of university students, a key issue identified in previous work. The discrepancy between students' use of urban spaces and the uses socially recognised by the broader community is interpreted as a form of spatial exclusion. In this research, visibility refers to the capacity of individuals and groups to be seen, recognised, and socially legible within public space, and is therefore closely linked to participation and inclusion (Sezer, 2020). It can be observed through the presence or absence of spatial signs, everyday practices, and socio-cultural markers that make groups identifiable and contribute to place meaning (Sezer and Fernandez Maldonado, 2017). When these

elements are limited or fragmented, groups may remain present yet marginal, shaped by subtle forms of exclusion operating through invisible socio-spatial boundaries. These qualitative insights are complemented by anonymous quantitative data comprising 38 questions, administered in a bilingual format, that assess perceptions of accessibility, safety, and social interaction within the neighbourhood, based on responses from 42 participants (Table 1), including university students and long-term residents (Cozza, Seyedabadi, 2024). While the data do not represent the entirety of perspectives within the neighbourhood, they reflect situated viewpoints shaped by specific social and spatial conditions (Simonica, 2006).

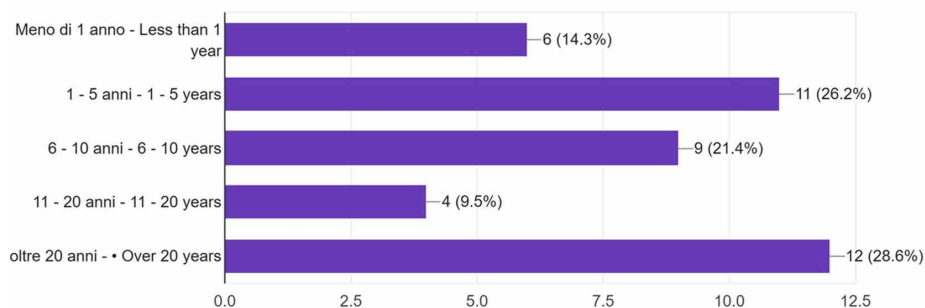
The second phase conducts a spatial analysis of Casal Bertone to identify underused or ambiguous spaces with potential for transformation.

(3/38) Età - Age

42 responses

**(8/38) Da quanto tempo vivi a Casal Bertone? How long have you lived in the neighborhood?**

42 responses



Age distribution, long-term residents' mix, and newer inhabitants. Coexistence of established local identities and more recent populations within Casal Bertone.

Source: Elaboration by Mahtab Seyedabadi

Tab. 1

Mapping techniques analyse the 2008 Municipal Master Plan and the Ecological Network of Rome to identify sites suitable for Nature-based Solutions and urban forestry interventions.

A morphological analysis examines the relationship between contemporary architecture and the historical fabric, with particular attention to the railway workers' housing and the former cinema building, and their socio-spatial implications. An infrastructural analysis of mobility patterns

considers connections with wider urban systems to support proposals that improve transit integration, reduce car dependency, and strengthen pedestrian accessibility.

The final phase translates these findings into design-oriented proposals to revitalise Casal Bertone through sustainable, multifunctional public spaces (Fig. 2) that extend the social dynamics observed in the field. Priority is given to the adaptive reuse of urban voids and "undefined



Integrated spatial strategy and adaptive street prototype. A systemic network of green connections, mobility corridors, and key sites, translated into multifunctional public space interventions.

Source: Elaboration by Mahtab Seyedabadi
Fig. 2

spaces,” transforming them into shared green commons for students and long-term residents. In this transformation, the university’s role and collaboration are fundamental to meeting the demands of students and long-term residents in the same place. Proposed actions include re-introducing a tram line, expanding pedestrian zones, developing new parks with mixed-use functions, such as study areas, a library, and local-scale event areas, and integrating diverse plant species to strengthen ecological resilience through adaptive maintenance and social integration. Everyday coexistence, adequate collective spaces, and sustained opportunities for

interaction are relevant outcomes for university students, who, despite their numerical presence in the neighbourhood, often lack spaces to build a sense of belonging and establish daily routines.

3. Material and Results.

Casal Bertone: Heritage and Challenges

Located in the Tiburtino area, near Tiburtina station and bounded by major railway lines, Casal Bertone has long experienced historical segregation. During the Fascist dictatorship (1922–1943), Casal Bertone was one of the working-class neighbourhoods developed on Rome’s outskirts to house industrial and railway workers,

reflecting state-controlled planning aimed at isolation (Caprotti, 2007). By World War II, it had evolved into a mixed-income area with limited accessible green spaces, tensions between perceived and lived identities, and inefficient mobility systems. Recently, it has hosted Sapienza University's largest public dormitory, built in 1999, which has long been perceived and represented as a marginalised phenomenon involving foreign students not part of the neighbourhood. This identity of Casal Bertone, also narrated in Italian cinema through films such as *Mamma Roma* (1962) by Pier Paolo Pasolini and *I soliti ignoti* (1958), represents, for long-term residents, a symbolic reference to post-war working-class Rome, reinforcing a collective narrative of labour, resilience, and local belonging. Ethnographic fieldwork indicates that this "vintage-Rome" heritage continues to shape the contemporary identity and idealised memory of railway workers, contributing to residents' self-perception as authentically Roman and influencing how newer groups, particularly university students, are socially positioned within the neighbourhood. The public dormitory of Casal Bertone, the largest in Rome and home to many international students, makes this contrast especially visible, as the historical narrative embedded in the urban environment renders students socially and spatially invisible within everyday neighbourhood life (Cozza, Seyedabadi, 2024). This condition can be understood not only as a social gap but also as a spatial one, reflecting

a mismatch between the actors who use the neighbourhood and those publicly recognised within it. More broadly, this tension relates to the evolving role of universities as territorial actors, whose capacity to generate urban impact depends not only on knowledge production but also on their embeddedness in local socio-spatial systems (Breznitz, 2012).

In other words, emerging approaches that emphasise the role of co-creation processes in which universities collaborate with public and non-academic actors will define a collaborative "third environment" that addresses sustainability challenges in specific territorial contexts (Trencher et al., 2014). In this way, public space could be perceived not as a fixed container but as a negotiated field, continuously produced through everyday interactions, institutional presences, and forms of governance that shape visibility, access, and legitimacy at the local scale (Rossi, Meta, 2025). Therefore, the challenges observed in the regeneration of Casal Bertone are not merely local but point to broader questions of urban governance and service provision. Integrated policies that coordinate spatial transformation with the production of public services and collective infrastructures could therefore be framed as processes linking territorial balance, accessibility, and the everyday usability of the public city (Ricci et al., 2020).

Survey results and ethnographic observations reinforce this picture. Students are perceived as present yet marginal, mainly associated with

functional spaces such as dormitories, markets, commercial centres, and a few nightlife venues. In contrast, long-term residents use many of the same spaces but activate them socially, transforming them into places of interaction without students noticing. This divergence highlights the lack of shared public environments that foster everyday coexistence. These findings highlight not only socio-spatial fragmentation but also the absence of shared, recognisable public environments that can support everyday interaction among different user groups. In this sense, the design proposal does not introduce external solutions but rather directly builds on these observed gaps, translating them into spatial strategies that enhance visibility, accessibility, and collective use.

4. Conclusions. From student invisibility to university spatial agency

The persistence of spatial and social separation in Casal Bertone suggests that addressing exclusion cannot rely solely on physical regeneration measures but requires actors capable of sustaining shared urban life. From this perspective, although the role of nature-based solutions (NBS) in mitigating environmental and social disparities (Mahmoud et al., 2022) is essential, universities can act as agents of urban transformation when their societal role is enacted through place-based, co-produced adaptive practice rather than as a unidirectional transfer of knowledge. Research on the “third mission”

increasingly emphasises that the public relevance of universities depends on their capacity to build durable relationships with territorial actors and to support institutional arrangements that sustain continuous rather than episodic engagement (Compagnucci, Spigarelli, 2020). Within this framework, university agencies emerge through processes of co-creation and continuity: contributing to the production of tangible shared spaces with the municipality and local stakeholders, and maintaining an ongoing presence that supports trust, learning, and collective use. Studies of university-community engagement highlight how such collaborations can address exclusion and foster sustainability, while emphasising that their effectiveness depends on local conditions and cannot be replicated through standardised models (Málovics et al., 2025). Complementarily, capability-based perspectives show that transformative outcomes arise when university and community capacities evolve together, enabling local actors to actively participate in change processes rather than remain passive recipients (Petersen et al., 2022). Referring to the Casal Bertone case study, these perspectives suggest that the invisibility of students is not only a social-perception issue but also a spatial one. In this sense, the university’s transformative potential lies in collaborating to create co-produced, sustainable common spaces by studying the everyday governance, use, and care of shared urban spaces outside the University campus. Urban challenges relate to

how space is produced, interpreted, and used. Public space is shaped by everyday practices, narratives of belonging, and unequal visibility. Exclusion arises from mismatches among spatial design, social uses, and the actors who can influence them. Regeneration, therefore, demands processes that reconnect spatial transformation with lived experience and ecological conditions.

Bibliografia

- Boschetti B. (2023), Diritto e resilienza (trasformativa). Coordinate per un diritto resiliente capace di transizioni in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, pp. 208-222
- Breznitz S.M., Feldman M.P. (2012), The engaged university, *Journal of Technology Transfer*, 37(2), pp. 139-157
- Brighenti A.M. (2010a), The Publicness of Public Space. On the Public Domain, *Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale*, 49, pp. 1-47
- Brighenti A.M. (2010b), On Territorology. Towards a General Science of Territory, In *Theory, Culture & Society*, 27(1), pp. 52-72
- Caprotti F. (2007), Mussolini's cities: Internal colonialism in Italy, *European History Quarterly*, 37(2), pp. 253-274.
- Carta M. (2014), *Reimagining Urbanism. Creative, Smart and Green Cities for the Changing Times*, List-Lab, Trento-Barcelona
- Compagnucci L., Spigarelli F. (2020), *The third mission of the university: A systematic literature review*, Technological Forecasting & Social Change, 160.
- Clément, G. (2016), *Manifesto del Terzo Paesaggio*, Quodlibet, Macerata
- Corner, J. (1999), *Recovering landscape as a critical cultural practice*, in Corner, J. (ed.), *Recovering landscape: Essays in contemporary landscape architecture*, Princeton Architectural Press, pp. 1-26
- Costanza R., Daly L., Fioramonti L., Giovannini E., Kubi-szewski I., Mortensen L.F., Pickett K.E., Ragnarsdottir K.V., De Vogli R. and Wilkinson R. (2016), *Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals*, Ecological Economics, 130, pp. 350-355
- Cozza F., Seyedabadi M. (2024), *Visibility, heritage and public space in Casal Bertone*, Visual Ethnography, pp. 181-209
- EC (2020), *Biodiversity Strategy for 2030: Bringing Nature Back into Our Lives*
- EEA (2020), *Urban adaptation in Europe: How cities and towns respond to climate change*, EEA Report No 12/2020
- Folke C., Carpenter S.R., Walker B., Scheffer M., Chapin and Rockström, J. (2010), *Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability*, Ecology & Society, 15(4), p. 20
- Giovannini E., (2018), *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma
- Giovannini E., (2021), *Un mondo sostenibile in 100 foto*, Laterza, Roma
- Heffron R.J. (2021), *Achieving a Just Transition to a Low-Carbon Economy*, Palgrave Macmillan, Cham
- Holling C.S. (1973), *Resilience and stability of ecological systems*. Annual Review of Ecology and Systematics, 4(1), pp. 1-23
- IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*
- Mahmoud I.H., Morello E., Lemes de Oliveira F. and Geneletti D. (eds.) (2022), *Nature-based Solutions for Sustainable Urban Planning: Greening Cities, Shaping Cities*, Springer Nature
- Málovics G., Céring Z.M., Bajmócy Z., Juhász J., Csillag S. and Király G. (2025), *University-community engagement and sustainability change: Opportunities and constraints for business schools*, The International Journal of Management Education, 23(3), 101228
- MASE (2024), *Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*
- Morton T. (2018), *Being Ecological*, Pelican Books, Pelican, United Kingdom.
- OECD (2016), *Resilient cities*, OECD Publishing

- Oldenburg R. (2001), *Celebrating the third place: Inspiring stories Places at the Heart of Our Communities*, Marlowe & Co, New York
- Petersen I., Kruss G. and Van Rheede S. (2022), Dynamic interactive capabilities in university-society relations, in *Science and Public Policy*, 49(6), pp. 890-904
- Pink S. (2021), *Doing Visual Ethnography*. Sage, London
- Ricci L., Rossi F., Bevilacqua G. (2020), Rigenerazione urbana e riequilibrio territoriale. Per una politica integrata di programmazione e di produzione di servizi, In *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, pp. 354-360
- Rossi F., Meta M. (2025), Cultivating Public Spaces: Method and Procedures for Inclusive Urban Re-appropriation Practices, in *Urban-Rural Dialogue in Green City Design: Advancing Urban Social-ecological Systems*. Cham, Springer Nature Switzerland, pp. 85-101
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma
- Sezer C, Maldonado, A.M.F. (2017), Cultural visibility and urban justice in immigrant neighbourhoods of Amsterdam, *Built Environment*, 43(2), pp.193-213
- Sezer C., (2020), Visibility, democratic public space and socially inclusive cities: The presence and changes of Turkish amenities in Amsterdam, *A+ BE| Architecture and the Built Environment*, (04), pp.1-202
- Simonica A. (2006), Gli eventi pubblici. L'antropologia alla prova del rituale, in *Lares*, LXXII: 583-616
- Sommese F. (2024), Nature-Based Solutions to Enhance Urban Resilience in the Climate Change and Post-Pandemic Era: A Taxonomy for the Built Environment, in *Buildings*, 14(7), 2190
- Trencher G., Yarime M., McCormick K.B., Doll C.N., Kraines S.B. (2014), Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability, in *Science and Public Policy*, 41(2), pp. 151-179
- UN (2015), *2030 Agenda for Sustainable Development*
- UN-Habitat (2016), *World Cities Report 2016: Urbanisation and development – Emerging Futures*
- Walker B., Salt D. (2006), *Resilience thinking: Sustaining ecosystems and people in a changing world*, Island Press, Washington, DC

Quali meccanismi regolano lo spazio

What Mechanisms
Regulate Space

**Fare spazio
e dare spazio come
progettazione
di meccanismi
e apprendimento
istituzionale**

Ivan Blečić

Una riflessione critica sul piano deve necessariamente misurarsi con la sua natura di spazio di mediazione, ovvero uno spazio dove le regole non hanno il compito di predeterminare l'esito finale, ma quello di definire il perimetro entro cui l'agire dei soggetti può dispiegarsi. Troppo spesso, l'ipertrofia normativa e la ricerca di una conformità puramente formale rispondono a un bisogno di sicurezza che finisce per soffocare l'innovazione. È invece urgente un passaggio verso un'idea di diritto inteso come infrastruttura o cornice di libertà, capace di abilitare possibilità anziché limitarsi a prescrivere forme. Tuttavia, bisogna rifuggire da una visione puramente tecnocratica della norma. Se osserviamo da vicino anche quelle leggi regionali che appaiono imperfette, dobbiamo riconoscerne una funzione implicita e spesso inattesa: la garanzia della pace sociale. Le norme, nella loro resistenza al cambiamento, mediano conflitti e offrono una base di stabilità per il consorzio umano. "Dare spazio" non significa quindi smantellare il sistema regolativo in nome di una flessibilità assoluta, ma ripensare il rapporto tra innovazione e norma. Il diritto deve smettere di essere uno strumento manipolatorio per tornare a essere una condizione di possibilità, un meccanismo che, pur nel suo essere imperfetto, assicura che l'apertura ai nuovi attori avvenga senza compromettere la coesione del tessuto sociale e urbano.

Il progetto urbano come politica pubblica. Un modello di governance per la promozione della qualità nel progetto di rigenerazione dell'ex Manifattura Tabacchi di Firenze.

The urban project as public policy. A governance model for promoting quality in the regeneration project of Florence's former 'Manifattura Tabacchi'.

Veronica Saddi

Dipartimento di Ingegneria
civile, ambientale e architettura,
Università degli Studi di Cagliari
v.saddi3@studenti.unica.it
orcid.org/0009-0005-7512-6761

Received: February 2026 / Accepted:
My 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contesti-17137
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban project
design quality
land value capture
governance model
public policies.

This contribution analyzes the informal practices through which public administrations steer the process of defining privately initiated urban projects. Drawing on selected theories from public policy analysis, it proposes a governance model based on the interaction between formal and informal, technical and political forms of power, organized into iterative phases of mobilization, alliance-building, technical-administrative assessment, and validation. The model is then applied to the case of the former

1. Introduzione

Oggetto del contributo sono le pratiche in uso nell'amministrazione pubblica italiana nel processo di definizione del progetto urbano a iniziativa privata (di seguito, 'progetto urbano') che

sempre più spesso prende forma in un processo di confronto tra attori e interpretazione di norme e strumenti pianificatori (Gaeta 2022).

Quarant'anni fa, Schön commentava così il ruolo e le responsabilità del funzionario pianificatore pubblico nella revisione del progetto per un complesso edilizio proposto da un operatore privato: "The planner can lose the game in two ways: by allowing bad projects to get

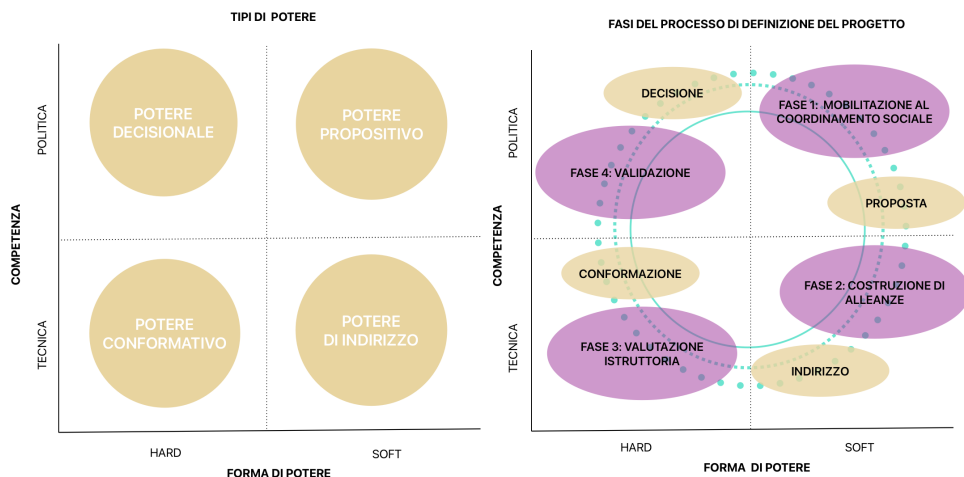
‘Manifattura Tabacchi’ in Florence, reconstructed through public documents and semi-structured interviews. The case confirms the usefulness of the model for interpreting the urban project as a negotiated process, while highlighting its enabling conditions and limits of transferability.

through, or by discouraging good ones” [Il pianificatore può perdere il gioco in due modi: consentendo l'approvazione di progetti privi di qualità o scoraggiando quelli di qualità] (Schön, 1984, p. 222). Il dilemma resta attuale nel dibattito tecnico e culturale, che ruota attorno ai temi della negoziazione delle trasformazioni urbane, dell'ammissione o rifiuto di deroghe e varianti, del ruolo del controllo pubblico e, più in generale, della fusione di interessi e della realizzazione di obiettivi pubblici attraverso l'iniziativa privata, che è parte imprescindibile di come appaiono e funzionano le città e i territori (Guarini et al., 2021; Lanzani, 2024). In questo quadro emerge l'inadeguatezza di strumenti regolativi conclusi e predittivi nel governare gli aspetti formali, sociali, culturali, economici e ambientali che concorrono alla qualità del progetto urbano. Nel panorama europeo si è così diffuso l'uso di strumenti informali di *governance* che, pur non previsti dall'apparato normativo, influenzano gli esiti progettuali (Carmona et al., 2023). Nel sistema italiano, in assenza di un utilizzo strutturale di strumenti informali, la valutazione della qualità del progetto urbano viene spesso effettuata per iniziativa del singolo

funzionario o dirigente pubblico che, orientato alla tutela dell'interesse pubblico, esercita il proprio potere di indirizzo a lato del procedimento formale, grazie al margine di discrezionalità concesso dal sistema amministrativo (Bobbio, 2002). Questa attività lascia tracce nei documenti ufficiali, ma resta spesso inaccessibile a chi non ha preso parte al processo. In quella che Benz e Papadopoulos (2006) hanno definito 'era della *governance*' – periodo avviato negli anni Ottanta-Novanta, caratterizzato da un processo di governo per negoziazione e reti tra Stato, mercato e società civile – analizzare queste dinamiche è utile per comprendere i processi contemporanei di formazione della città e per supportare amministrazioni coinvolte in pratiche informali di revisione progettuale, ma spesso prive di riferimenti condivisi, strumenti di tracciabilità e criteri espliciti di valutazione. Il contributo propone un possibile modello di *governance* sotteso al processo di definizione del progetto urbano, a partire da alcune teorie dell'analisi delle politiche pubbliche, mettendolo alla prova con l'analisi del processo di formazione del progetto di rigenerazione dell'Ex Manifattura Tabacchi di Firenze.

2. Il progetto urbano come politica pubblica

L'assimilazione del processo di definizione del progetto urbano a una politica pubblica è evidente da tempo (Barnett, 1974) per i molti caratteri condivisi: confronto tra attori, discipline e interessi diversi, necessità di trasparenza e



Sfere di azione e fasi di definizione del progetto urbano.

Fonte: Elaborazione dell'autrice.

Fig. 1

partecipazione, elevata complessità gestionale, tempi lunghi di attuazione e valutazione. Se il progetto urbano può essere considerato “un caso limite di politica pubblica e di strumento dell'azione pubblica” (Gaeta, 2022, p. 18), analizzarne i processi di formazione attraverso la lente dell'analisi delle politiche pubbliche consente di applicare, al campo urbanistico, strumenti già consolidati per la gestione di processi complessi. Questo approccio comporta tre implicazioni.

La prima è relativa alla centralità del concetto di potere. Secondo Hill e Varone “lo studio del processo politico è essenzialmente lo studio dell'esercizio del potere nell'elaborazione delle politiche e non può quindi ignorare le questioni di fondo sulle fonti e sulla natura di tale potere” (Hill e Varone, 2021, p. 23, traduzione dell'autrice)

La seconda riguarda l'importanza delle pratiche e dei soggetti che le attuano.

Lipsky conia il termine di *'street-level bureaucrats'* sostenendo che le loro decisioni, le routine che stabiliscono e i dispositivi che inventano per far fronte alle incertezze e alle pressioni lavorative diventano, di fatto, le politiche pubbliche che mettono in atto (Lipsky, 1980, p. xii)

La terza è legata all'utilità operativa di descrivere i processi in fasi, secondo un modello ciclico, che consideri la non linearità e iteratività del processo reale, in cui diversi livelli si sovrappongono e interferiscono reciprocamente in maniera continua (Hill e Varone, 2021).

Sulla base di queste premesse, il contributo propone un modello teorico di interpretazione della *governance* del processo di definizione del progetto urbano (Fig. 1), basato su quattro diversi tipi di potere – propositivo, di indirizzo, conformativo e decisionale – che derivano dalla diversa combinazione delle forme attraverso le quali il potere viene esercitato (*hard power*/formale o

soft power/informale) e della natura delle competenze (tecniche o politiche) che vengono applicate nell'esercizio del potere (Saddi, 2025). Nella fase di 'Mobilitazione al coordinamento sociale', a partire dall'individuazione di problemi o opportunità che possono essere affrontati mediante un progetto urbano, un gruppo di promotori si mobilita verso l'azione e il coordinamento con altri soggetti, elaborando una proposta che costituirà la base delle successive negoziazioni.

La fase di 'Costruzione di alleanze' è caratterizzata da un approccio informale volto a verificare la fattibilità dell'intervento e a esplorare la convergenza tra interessi privati e pubblici; in questa fase l'amministrazione pubblica orienta, informa, coordina e facilita il confronto con potenziali *gatekeepers*.

La fase di 'Valutazione istruttoria' corrisponde alla verifica di conformità del progetto proposto da parte dei diversi uffici competenti.

Infine, la fase di 'Validazione' prevede un'assunzione di responsabilità da parte dell'organo politico che decide se sostenere, rigettare o modificare il progetto, consentendo di procedere verso il ciclo di affinamento successivo.

3. La rigenerazione dell'Ex Manifattura Tabacchi di Firenze

L'Ex Manifattura Tabacchi di Firenze è un complesso industriale composto da 16 edifici su circa sei ettari, costruito tra il 1933 e il 1940 dall'impresa di Pier Luigi Nervi, dismesso dal 2001 e

tutelato ai sensi della Parte II del Codice dei Beni Culturali come notevole esempio di architettura razionalista. Per dimensioni, utilizzo e posizione, il complesso ha rappresentato a lungo una cesura nel tessuto urbano. Il complesso fu acquisito nel 2016 dal gruppo Aermont, tramite una joint venture fra Cassa Depositi e Prestiti Immobiliare e il fondo di investimento PW Real Estate III LP. Con l'approvazione del Piano di recupero, nel 2019, si avviò un'importante operazione di restauro e rifunzionalizzazione, con l'apertura progressiva del complesso alla città e la fine dei lavori prevista nel 2028. Nonostante i valori elevati delle residenze e il carattere elitario di alcune funzioni, l'intervento può essere studiato come esempio di bilanciamento tra interessi pubblici e privati per tre ordini di ragioni. Dal punto di vista architettonico e della tutela, gli interventi di restauro e trasformazione, concordati con Soprintendenza e Comune, hanno consentito la conservazione e rifunzionalizzazione del complesso, con un elevato livello di qualità progettuale (Fabiani e Tiri, 2020). Dal punto di vista culturale e sociale, l'intervento è caratterizzato da un elevato mix funzionale, orientato ad attività artigianali e culturali, anche grazie all'attivazione tramite gli usi temporanei. La realizzazione della nuova sede del Polimoda in uno degli edifici storici ha avuto un ruolo strategico, sia per l'immagine che per il tipo di attivazione urbana che la funzione educativa ha comportato, innescando un circolo virtuoso di attrazione di altre realtà di eccellenza, come l'infrastruttura europea per il restauro E-RIHS, e di

collaborazione tra operatori economici, organizzati in un centro commerciale naturale con altre realtà del contesto (il 'MACA District'). Infine, dal punto di vista dell'interesse pubblico, il progetto ha consentito una quasi completa permeabilità pedonale e ciclabile degli spazi aperti del complesso, la cessione di importanti servizi pubblici (tra cui un nuovo asilo nido e il Teatro Puccini) e la realizzazione di opere pubbliche di riqualificazione delle connessioni del complesso con le aree limitrofe, con un investimento di circa 4,5 milioni di euro in più rispetto a quanto previsto dalla normativa, la costruzione di circa 3.000 mq di residenze da destinare a *housing* sociale per dodici anni e la delega degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria degli spazi pubblici ai proprietari. La collettività ha quindi ottenuto prestazioni superiori a quelle derivanti da un mero adempimento della normativa e delle disposizioni di Piano, sia in termini qualitativi sia di cattura della rendita. Resta tuttavia aperta la questione se tali prestazioni siano proporzionate al plusvalore generato e quanto l'equilibrio raggiunto sia stato facilitato dall'approccio strategico e dalla solidità finanziaria dei promotori, in grado di accettare tempi lunghi di rientro dell'investimento. Una lettura critica del processo consente di testare il modello di governance sotteso alla maturazione del progetto ed evidenziare gli strumenti formali e informali messi in atto dall'amministrazione per orientare il progetto verso un maggiore vantaggio pubblico.

4. Applicazione del modello teorico

Il processo di definizione del progetto dell'Ex Manifattura Tabacchi è stato ricostruito a partire dalla mappatura di atti formali e documenti pubblici, integrata da interviste semi-strutturate ai principali protagonisti istituzionali e privati. Ciò ha consentito di popolare lo schema del modello teorico con le tappe significative del processo, che ne mostrano la struttura ciclica (Fig. 2).

Di seguito, in forma sintetica, sono riportate alcune di queste tappe:

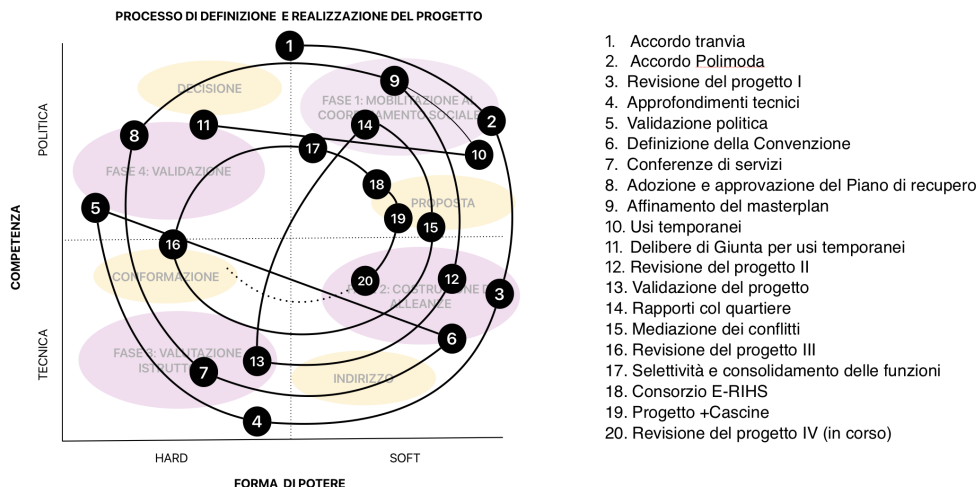
Accordo tranvia: nel 2016 l'acquisizione del complesso è subordinata, da parte degli investitori, alla realizzazione del tratto di linea tranviaria T4 tra Porta al Prato e le Cascine.

Accordo Polimoda: i promotori stipulano un accordo con Polimoda per la realizzazione della sede dell'Istituto presso il complesso.

Revisione del progetto I: sulla base di uno schema di masterplan redatto dallo studio Concrete Architectural Associates, si avviano interlocuzioni pubblico-privato volte a una verifica preliminare della proposta e alla definizione delle richieste da parte del Comune (standard, servizi e oneri aggiuntivi).

Approfondimenti tecnici: la Direzione Urbanistica organizza incontri preliminari con altre direzioni interne e con i principali enti esterni (SABAP, Genio Civile) per la definizione delle opere pubbliche da realizzare e per verificare la fattibilità tecnica e procedurale.

Validazione politica: formulazione di indirizzi politici, relativi a *housing* sociale, permeabilità



Rappresentazione del processo di definizione del progetto.

Fonte: Elaborazione dell'autrice.

Fig. 2

ciclopodone del complesso e priorità del nuovo asilo nido.

Definizione della Convenzione: introduzione di meccanismi di cattura della rendita (oneri aggiuntivi, manutenzione degli spazi pubblici a carico del privato) e di garanzia (attuazione per UMI).

Svolgimento delle Conferenze di servizi.

Adozione del Piano di recupero 'AT 08.04 ex Manifattura Tabacchi' con contestuale variante al Regolamento urbanistico e successiva approvazione con Del. C.C. 2019/C/00039 del 08.04.2019. Affinamento del masterplan avviato dai promotori, con consulenza di esperti di chiara fama: SANAA, Studio Mumbai, Giovanni Carbonara (per il restauro dei beni architettonici tutelati) e Stefano Mancuso (per gli aspetti paesaggistici).

Proposta di attivazione del sito mediante usi temporanei.

Delibere di Giunta volte ad asseverare la sussistenza di un pubblico interesse all'attivazione dello spazio tramite usi temporanei.

Revisione del progetto II: il Comune si esprime su aspetti di funzionalità e qualità degli spazi pubblici.

Validazione del progetto: la Soprintendenza esprime diniego sulla realizzazione di una parziale sopraelevazione dell'edificio lungo strada (B8) e sull'installazione di pannelli fotovoltaici. A seguito dell'affinamento del masterplan, approva il progetto (nota n. 7247 del 26 marzo 2020). Rapporti con il quartiere: i promotori inizialmente instaurano con il quartiere un rapporto di comunicazione diretto e informale, basato su riunioni periodiche e contatti diretti.

Mediazione dei conflitti: formalizzazione della gestione dei rapporti tramite una figura per la

mediazione dei conflitti legati ai disagi procurati dai cantieri.

Revisione del progetto III: a seguito della mediazione, sono apportate modifiche al progetto per ridurre gli impatti in prossimità del nuovo asilo.

Selettività delle funzioni: gli operatori commerciali sono selezionati secondo criteri di qualità, artigianalità e appartenenza al contesto locale. Consorzio E-RIHS: nel 2025 la Commissione europea istituisce 'E-RIHS' (European Research Infrastructure for Heritage Science) con sede nel complesso, presso gli spazi di proprietà della Fondazione di CR Firenze e Manifattura ospita la sede provvisoria prima del trasferimento definitivo.

Progetto +Cascine: dal 2022 Manifattura sviluppa, in collaborazione con Italia Nostra, un progetto pro bono per valorizzare il Parco delle Cascine e supportare il Comune nel percorso di riqualificazione.

Revisione del progetto IV: il progetto degli spazi pubblici è in fase di semplificazione, anche a seguito dei rincari intervenuti rispetto alla data di redazione dei computi.

L'applicazione del modello al caso dell'Ex Manifattura Tabacchi conferma l'utilità di leggere il processo di definizione del progetto urbano come sequenza iterativa di fasi ricorrenti, nelle quali il progetto è continuamente ridefinito attraverso il confronto tra promotori, amministrazione, organi politici, enti di tutela e attori territoriali. Mostra inoltre come il livello di qualità del progetto urbano non derivi soltanto

dalla conformità agli strumenti pianificatori, ma dall'esercizio combinato di poteri formali e informali, tecnici e politici, attraverso cui l'amministrazione può orientare la trasformazione privata verso maggiori prestazioni pubbliche.

5. Specificità del contesto fiorentino

L'analisi del caso-studio ha permesso di evidenziare alcune specificità del contesto fiorentino. Dalle interviste effettuate, emergono tre principali fattori abilitanti che hanno facilitato il coordinamento di interessi pubblici e privati. Il primo, di ordine tecnico-politico, risiede nella consapevolezza del valore strategico del sito, unita alla volontà, non scontata, di adottare misure capaci di assicurare benefici pubblici rilevanti. Il secondo, di ordine tecnico-amministrativo, è legato sia alle elevate competenze interne dell'Ufficio di Pianificazione del Comune di Firenze, che ha saputo definire prima in via informale e poi consolidare in convenzione alcuni degli aspetti più innovativi della gestione dell'intervento (come l'asservimento a uso pubblico di aree private e la manutenzione degli spazi pubblici a onere del privato) sia all'esistenza di prassi consolidate (come la richiesta di extra-standard, l'obbligo di attuazione per Unità Minime di Intervento, con subordinazione del rilascio dell'agibilità alla realizzazione delle opere pubbliche) che hanno facilitato l'azione informale in quanto già conforme a standard interni. Il terzo riguarda la particolare natura dell'investitore, caratterizzata da solidità economica e

lungimiranza strategica, che ha interpretato le richieste del pubblico più come investimenti di lungo periodo che come oneri aggiuntivi.

Inoltre, è possibile notare come l'esperienza maturata con il progetto dell'ex Manifattura Tabacchi abbia lasciato traccia nei nuovi Piani, Strutturale e Operativo, del Comune di Firenze, efficaci dal giugno 2025, che hanno istituzionalizzato alcuni degli strumenti applicati sperimentalmente nella gestione del progetto.

In particolare:

una regolamentazione dettagliata degli usi temporanei come strumento ordinario di gestione del patrimonio dismesso (art. 18 del Regolamento edilizio 2025);

l'inserimento, nelle schede norma degli ambienti di trasformazione, di prescrizioni specifiche – come l'obbligo di ricorrere a percorsi partecipativi preliminari (ad esempio, nelle AT 10.01 e 10.02), extra-standard (AT01.01) e l'individuazione a monte di opere pubbliche, aree verdi, *housing* sociale, studi specialistici, raccomandazioni su un livello di 'accurata progettazione' – che orientano la negoziazione pubblico-privato non attraverso un progetto guida, ma con un indirizzo programmatico di sviluppo.

Emergono anche alcune criticità, come l'assenza di una vera dimensione partecipativa e la discrezionalità della cattura della rendita che, pur determinando opere e servizi superiori agli standard, in assenza di una misurazione formalizzata del plusvalore generato presenta rischi di opacità e disparità tra casi negoziati successivi.

6. Possibili azioni a supporto dell'attività informale della pubblica amministrazione

A un livello più generale, è possibile ipotizzare alcune azioni a supporto dell'attività informale della pubblica amministrazione per la promozione della qualità progettuale.

Un primo campo di azione riguarda l'abilitazione di funzionari e dirigenti pubblici che si occupano di trasformazioni urbane a un corretto ed efficace esercizio della discrezionalità e dell'attività di indirizzo progettuale, attraverso:

programmi innovativi di formazione per l'approfondimento delle competenze interne alla pubblica amministrazione in relazione al tema della gestione della qualità progettuale, comprese le capacità negoziali, intendendo la competenza non solo in termini di conoscenza specialistica ma anche di capacità del tecnico-burocrate di adattare gli strumenti alla specifica situazione, discutere i valori e apportare innovazione nel discorso urbano (Gabellini, 2018);

il supporto all'attività discrezionale con l'inserimento, all'interno o a lato del Piano, di strumenti non strettamente regolatori che, attraverso la definizione di linee programmatiche, obiettivi, valori e tutele, non solo forniscono una maggiore legittimazione procedurale all'esercizio di pratiche informali di indirizzo e valutazione ma costruiscono anche un quadro di coerenza all'interno del quale queste possono convergere; l'attivazione di protocolli per garantire la trasparenza e la consultabilità di questo tipo di pratiche, a garanzia di un equo trattamento e della

replicabilità delle esperienze anche in contesti diversi. In molte realtà amministrative, infatti, una casistica applicativa limitata può rappresentare un deterrente all'esercizio di pratiche innovative.

In secondo luogo, nel caso di progetti urbani a iniziativa privata, il concetto di qualità non può prescindere dall'esercizio di un adeguato controllo sulla rendita, previsto in maniera molto esigua dalla normativa italiana, principalmente tramite cessione di standard e oneri di urbanizzazione. Infatti, sebbene già dal 2014 la legge nazionale (art. 16, c. 4, lett. d-ter del D.P.R. 380/2001) preveda l'applicazione discrezionale del 'contributo straordinario' per la plusvalenza generata da trasformazioni rese possibili da variante urbanistica o deroga – nella misura di almeno il 50% dell'incremento di valore fondiario generato dall'approvazione di interventi di trasformazione in variante al Piano – l'istituto è per lo più inapplicato, sia per l'assenza di normative regionali sia per l'indisponibilità di professionalità interne alle amministrazioni locali capaci di stimare gli incrementi fondiari generati o negoziare l'effettiva entità del contributo (OECD e Lincoln Institute of Land Policy, 2022). In assenza di una normativa specifica e cogente, il controllo della rendita è esercitato per effetto di una decisione e valutazione del singolo funzionario/dirigente pubblico sull'equità del progetto proposto, in termini di bilanciamento tra investimento, rendita e servizi resi alla comunità, sotto forma di oneri, opere o servizi.

Questo approccio può generare disparità e attriti in fase di negoziazione; sarebbe dunque auspicabile la definizione di linee guida o standard di riferimento per il controllo della rendita, accompagnata da una più ampia riflessione politica e scientifica sul tema.

In questo quadro, gli strumenti dell'analisi delle politiche pubbliche permettono di interpretare il progetto urbano non solo come strumento di trasformazione dello spazio, ma anche come processo di costruzione di reti decisionali e di strumenti di indirizzo e valutazione, attraverso i quali i funzionari e i dirigenti pubblici esercitano un potere informale decisivo per orientare gli esiti verso standard qualitativi superiori ai minimi normativi. Se adeguatamente supportato da strumenti e riferimenti condivisi, l'intervento pubblico nel processo di formazione del progetto privato può agire da amplificatore di opportunità, creando le condizioni affinché gli attori economici e professionali ambiscano a soluzioni progettuali coerenti con l'interesse collettivo (Carmona, 2016), traducendo la rendita urbana in valore pubblico aggiunto.

Bibliografia

- Barnett J. (1974), *Urban Design as Public Policy*, McGraw-Hill Inc., New York.
- Benz A., Papadopoulos Y. (2006), *Introduction. Governance and democracy: Concepts and key issues*, in Benz A., Papadopoulos Y. (eds.), *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, Routledge, London, pp. 1-26.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma.
- Carmona M. (2016), *Design governance: theorizing an urban design sub-field*, «Journal of Urban Design», vol. 21, n. 6, pp. 705-730, <https://doi.org/10.1080/13574809.2016.1234337>.
- Carmona M., Bento J., Gabrieli T. (2023), *Urban Design Governance*, UCL Press, London.
- Fabiani F., Tiri F. (2020), *Il recupero della ex Manifattura tabacchi: un esempio virtuoso di rigenerazione urbana a Firenze*, in Arbeid B. et al. (a cura di), *Tutela & restauro 2016-2019. Notiziario della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e le Province di Pistoia e Prato*, All'Insegna del Giglio, Sesto Fiorentino, pp. 295-304.
- Gabellini P. (2018), *Competenze e responsabilità: amministrare l'urbanistica oggi*, in Caudo G., De Leo D. (a cura di), *Urbanistica e Azione Pubblica. Urbanistica che cambia*, Donzelli editore, Roma, pp. 169-180.
- Gaeta L. (2022), *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze*, Franco Angeli, Milano.
- Hill M., Varone F. (2021), *The Public Policy Process*, Routledge, Abingdon-New York [ed. orig. 1997].
- Guarini M.R., Morano P., Micheli A., Sica F. (2021), *Public-Private Negotiation of the Increase in Land or Property Value by Urban Variant: An Analytical Approach Tested on a Case of Real Estate Development*, «Sustainability», vol. 13, n. 19, art. 10958, <https://doi.org/10.3390/su131910958>.
- Lanzani A. (2024), *Rigenerazione urbana e territoriale al plurale. Itinerari in un campo sfocato*, Franco Angeli, Milano.
- Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York.
- OECD, Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>.
- Saddi V. (2025), *Analysis of Soft Policies for Landscape Protection in Italy Through the Urban Maestro Model*, in Pisano C., De Luca G. (eds.), *Selected Articles from the International Conference on Designing in Disorder*, Advances in 21st Century Human Settlements, Springer Nature Singapore, Singapore, pp. 91-107, https://doi.org/10.1007/978-981-96-7874-7_10.
- Schön D.A. (1984), *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York.

Dalla sperimentazione alla regolazione. L'impact housing come infrastruttura adattiva per le politiche abitative.

From Experimentation to Regulation. Impact Housing as an Adaptive Infrastructure for Housing Policy

Giorgia Di Cintio

Direttrice Generale, Fondazione

Impact Housing

dicintio@fondazioneimpacthousing.org

Received: February 2026 / Accepted:

April 2026 | © 2026 Author(s).

This article is published with Creative

Commons license CC BY-SA 4.0

Firenze University Press.

DOI: 10.36253/contest-17141

www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

impact housing

adaptive governance

urban regeneration

impact finance

housing policy innovation

1. Il problema: una crisi di strumenti

prima che di offerta

La crisi abitativa europea non è riconducibile a una semplice carenza di offerta. È piuttosto l'esito di una crescente asimmetria strutturale tra bisogni sociali, configurazione del patrimonio edilizio e strumenti regolativi disponibili. I dati europei evidenziano una tensione sistemica: l'8,8% delle famiglie spende oltre il 40% del

reddito disponibile per l'abitazione; il 16% vive in condizioni di sovraffollamento; oltre il 10% non riesce a riscaldare adeguatamente la propria casa (Eurostat, 2024). A ciò si aggiungono almeno 1,3 milioni di persone in condizione di homelessness, tra cui circa 400.000 minori (FEANTSA, 2023).

La dimensione energetica aggrava ulteriormente il quadro: il settore residenziale rappresenta il 27% dei consumi finali

The contemporary housing crisis is not merely a matter of supply shortage, but of inadequacy of existing regulatory tools. In contexts marked by underused housing stock and emerging urban vulnerabilities, traditional planning instruments prove insufficient to address growing complexity. This paper argues that bridging the gap between space and housing demand requires ecosystem-based approaches integrating operational experimentation and institutional innovation. Through the analysis of

the interaction between Homes4All and Fondazione Impact Housing, the article conceptualises property regeneration, impact finance and impact assessment as components of an adaptive regulatory device grounded in iterative processes of enablement and learning. “Making space” and “giving space” thus emerge as complementary dimensions of a shared transformative strategy.

di energia e 42 milioni di europei vivono in condizioni di povertà energetica (European Commission, 2025a). La questione abitativa si configura dunque come infrastruttura critica per il benessere, la produttività e la sostenibilità, intrecciando obiettivi sociali, climatici ed economici. Tuttavia, il problema non risiede esclusivamente nell'insufficienza quantitativa di alloggi adeguati. In molti contesti europei coesistono patrimonio sottoutilizzato, immobili sfitti o in attesa di valorizzazione e nuove vulnerabilità urbane. La consultazione pubblica che ha accompagnato l'European Affordable Housing Plan ha evidenziato come tra i principali ostacoli emergano costi elevati di accesso al capitale, difficoltà nel combinare fonti finanziarie diverse, complessità nei regimi di aiuto di Stato e frammentazione regolativa (European Commission, 2025b). Parallelamente, l'assenza di una definizione condivisa di affordable housing e l'eterogeneità dei modelli nazionali limitano la scalabilità delle soluzioni a livello europeo (European Commission, 2025b). La crisi appare quindi anche come una crisi di coordinamento istituzionale e finanziario.

L'edilizia residenziale resta competenza prevalentemente nazionale e locale, mentre gli strumenti europei – InvestEU, ERDF, ESF+, CERV – risultano spesso sottoutilizzati o non pienamente calibrati sulle esigenze dell'housing sociale e a impatto (European Commission, 2025a). La stessa consultazione europea ha registrato un ampio consenso verso modelli di blended finance, meccanismi di condivisione del rischio e partenariati pubblico-privati come leve per aumentare l'offerta di housing accessibile (European Commission, 2025b).

La letteratura sull'impact investing evidenzia il tentativo crescente di connettere strumenti finanziari e obiettivi di impatto sociale, introducendo logiche orientate ai risultati e alla misurazione degli outcome. Allo stesso tempo, tali contributi sottolineano come strumenti quali i Social Impact Bonds, se adottati in modo isolato e in assenza di adeguati dispositivi di coordinamento, rischiano di configurarsi come canali aggiuntivi di finanziamento più che come leve di trasformazione sistemica (Arena et al., 2015). Ciò rende particolarmente delicata la definizione degli obiettivi di impatto e dei meccanismi di attribuzione degli outcome, evidenziando il ruolo della sperimentazione come spazio di apprendimento e validazione, ma anche i limiti di modelli non inseriti in cornici istituzionali più ampie. In assenza di un'integrazione sistemica, tali dinamiche possono contribuire a rafforzare processi di crescente finanziarizzazione dell'abitare, in cui la casa viene sempre più trattata come asset

di investimento, con implicazioni rilevanti per l'accessibilità e l'equità (Aalbers, 2016). In coerenza con tali evidenze, le più recenti risoluzioni del Parlamento europeo richiamano la centralità dell'accesso a un'abitazione adeguata come elemento fondamentale per la dignità e la coesione sociale, sottolineando la necessità di rafforzare strumenti e politiche in grado di contrastare le disuguaglianze nell'accesso all'abitare.

La finestra di policy aperta con l'European Affordable Housing Plan segna un passaggio rilevante nel riconoscimento istituzionale della natura sistemica della crisi. Per la prima volta, la Commissione europea propone un quadro organico che integra dimensione sociale, sostenibilità ambientale e strumenti finanziari, riconoscendo la necessità di superare la frammentazione regolativa e rafforzare il coordinamento multilivello. Il nodo centrale non è soltanto quanto costruire, ma come governare l'intersezione tra finanza, impatto sociale e rigenerazione urbana, definendo condizioni sistemiche capaci di orientare tali processi nel lungo periodo.

2. Fare e dare spazio: verso un ecosistema adattivo dell'abitare

Se la crisi abitativa è una crisi di strumenti prima che di offerta, la risposta non può limitarsi alla produzione di nuove unità immobiliari. Occorre intervenire sul piano dei dispositivi che mediano tra capitale, spazio e bisogni sociali. La ricucitura tra patrimonio sottoutilizzato e domanda abitativa emergente richiede ecosistemi capaci di

integrare sperimentazione operativa e innovazione istituzionale, attivando processi strutturati di innovazione per l'abitare a impatto.

L'interazione tra Homes4All S.r.l. Società Benefit (H4A) e Fondazione Impact Housing – Comunità e Città Trasformative ETS (FIH) può essere interpretata come la costruzione di un dispositivo intermedio capace di operare tra mercato, istituzioni e bisogni sociali. Non si tratta della semplice compresenza di un operatore immobiliare e di un soggetto di advocacy, ma di una configurazione funzionale in cui produzione materiale e abilitazione sistemica si co-determinano. Rigenerazione immobiliare, ingegneria finanziaria e costruzione di cornici regolative non agiscono su piani separati, ma si alimentano reciprocamente, generando un ecosistema orientato alla stabilizzazione dell'impatto nel tempo.

Homes4All agisce sul piano del fare spazio: acquisizione, rigenerazione e gestione di immobili destinati a target vulnerabili o esclusi dal mercato tradizionale. La leva immobiliare non è finalizzata alla massimizzazione del valore estrattivo, ma alla stabilizzazione di traiettorie abitative e alla generazione di impatto misurabile. La produzione di alloggi si configura così come infrastruttura sociale e laboratorio operativo di innovazione.

Fondazione Impact Housing opera invece sul piano del dare spazio: costruzione di cornici abilitanti, sviluppo di strumenti finanziari, dialogo con policy maker, definizione di metriche di impatto e advocacy in reti europee.

L'azione della fondazione non si limita a sostenere l'operatività, ma interviene sulle condizioni di possibilità dell'intero ecosistema, contribuendo a rendere replicabili e scalabili le sperimentazioni locali e a tradurre pratiche situate in modelli trasferibili.

L'elemento distintivo non è la mera compresenza di funzioni diverse, ma la loro articolazione iterativa. Le pratiche sviluppate sul campo da H4A alimentano l'elaborazione di strumenti finanziari e regolativi; questi, a loro volta, rafforzano la capacità di intervento operativo. Si configura così un circuito di apprendimento continuo che riduce la distanza tra innovazione sociale e policy design, trasformando l'esperienza locale in innovazione sistemica.

In questa prospettiva, l'ecosistema non produce soltanto alloggi, ma contribuisce alla ridefinizione delle modalità con cui l'abitare viene finanziato, regolato e valutato in termini di impatto. L'innovazione non risiede in un singolo strumento, bensì nella capacità di coordinare produzione immobiliare, finanza e costruzione normativa in un assetto coerente e replicabile. È in questa trasformazione strutturale che l'abitare cessa di essere esclusivamente un'emergenza da contenere e diventa una leva di rigenerazione urbana e infrastrutturazione sociale.

3. Homes4All: leva immobiliare, finanza a impatto e misurazione come infrastruttura operativa

All'interno dell'ecosistema delineato, Homes4All S.r.l. Società Benefit rappresenta il dispositivo operativo attraverso cui i processi di innovazione per l'abitare a impatto si traducono in configurazioni spaziali, finanziarie e gestionali concrete. La società interviene lungo l'intero ciclo immobiliare: dall'individuazione e acquisizione di patrimoni dismessi o sottoutilizzati alla progettazione tecnica, dalla direzione lavori alla gestione patrimoniale e sociale degli immobili rigenerati. L'intervento non si limita alla trasformazione fisica degli edifici, ma integra competenze tecniche, sociali ed economiche, trattando l'alloggio come infrastruttura sociale capace di generare stabilità e valore condiviso nel tempo. A fine 2025, Homes4All gestisce 121 unità abitative tra immobili di proprietà e in gestione per conto terzi, accogliendo complessivamente 233 beneficiari e attivando 57 percorsi di accompagnamento sociale. Tali dati non descrivono soltanto un'espansione dimensionale, ma la progressiva strutturazione di un sistema abitativo differenziato. Le configurazioni attivate comprendono social housing diffuso in tessuti urbani consolidati, interventi di co-housing anche per nuclei vulnerabili, soluzioni di housing mix, student housing e sperimentazioni ispirate all'approccio Housing First rivolte a persone in grave marginalità. In quest'ultimo caso, come nel progetto First Place illustrato in Figura 1,



Cucina condivisa del progetto “First Place”, modello di Housing First attivato da Homes4All nell’ambito del PNRR M5C2.

Autore: Tommaso Mola, 2025, crediti Homes4All Srl società Benefit.

Fig. 1

l'alloggio rappresenta il punto di partenza del percorso di inclusione e non il suo esito finale, configurando la casa come infrastruttura primaria di stabilizzazione. La differenziazione tipologica e gestionale consente così di trattare l'abitare non come categoria omogenea, ma come dispositivo adattivo modulabile rispetto ai diversi livelli di fragilità e ai contesti territoriali. Parallelamente alla crescita del patrimonio abitativo, la società ha sviluppato una strategia strutturata di mobilitazione di capitali privati orientati all'investimento a impatto. Dal 2020 a oggi sono stati promossi diversi aumenti di capitale, coinvolgendo oltre 170 soci e raccogliendo più di 6 milioni di euro tra equity, strumenti finanziari partecipativi e finanziamenti bancari.

Questo capitale ha generato un Asset Under Management superiore a 5,5 milioni di euro e alimenta una pipeline di progetti in fase di strutturazione che supera i 70 milioni di euro, evidenziando un potenziale di scalabilità significativo. In questa traiettoria si inserisce la progettazione di un fondo immobiliare nazionale a impatto sociale e ambientale, concepito in coerenza con i criteri dell'art. 9 del Regolamento SFDR e orientato all'investimento in immobili dismessi da riconvertire in soluzioni abitative accessibili, durevoli e di qualità.

Il fondo rappresenta un'evoluzione strutturale del modello: non soltanto operatore diretto, ma piattaforma capace di attrarre finanza paziente e coordinare interventi su scala più ampia,

mantenendo un presidio tecnico e sociale nella selezione e gestione degli immobili.

Elemento qualificante dell'azione di Homes4All è la misurazione sistematica degli impatti. L'adozione della metodologia SROI consente di quantificare il valore sociale generato: con riferimento al 2024, ogni euro investito ha prodotto un ritorno sociale pari a 3,58 euro. Tale indicatore, integrato con metriche ESG e con l'allineamento agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, non assume solo funzione rendicontativa, ma orienta le scelte strategiche, rafforza l'accountability e contribuisce a consolidare la credibilità del modello nei confronti di investitori e istituzioni. La leva immobiliare dunque non è fine a sé stessa, ma parte di un'architettura integrata che combina rigenerazione urbana, ingegneria finanziaria e valutazione degli impatti. Homes4All opera così come infrastruttura tecnica e finanziaria dell'ecosistema, traducendo la visione dell'abitare come leva di trasformazione in operazioni economicamente sostenibili, socialmente misurabili e progressivamente replicabili.

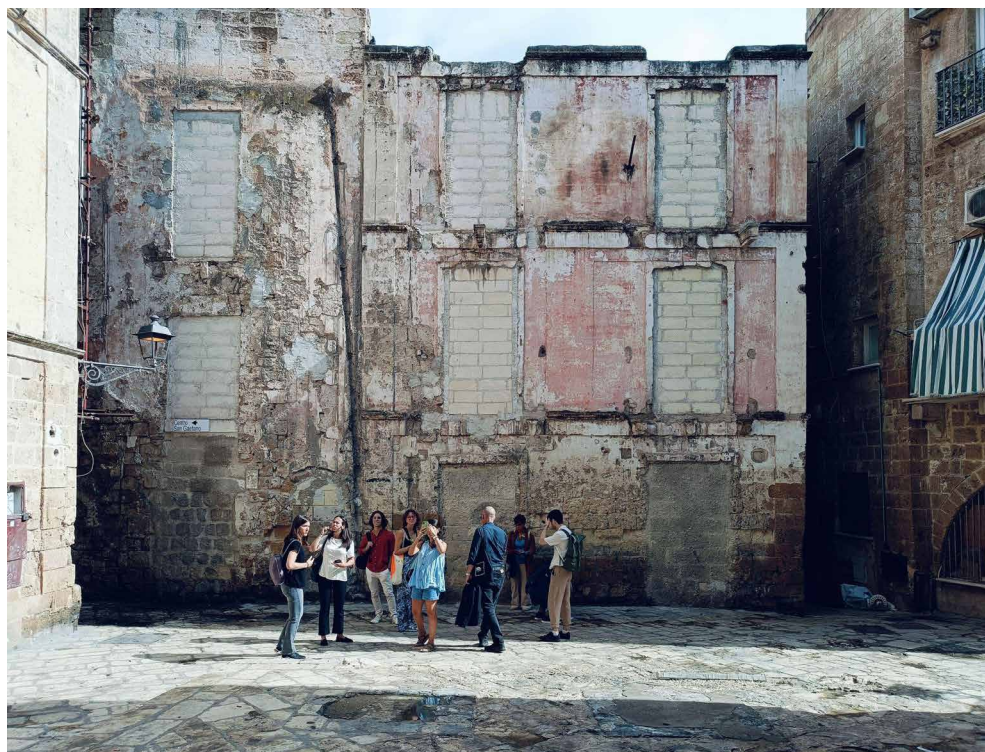
4. Abilitare la trasformazione: dispositivi di innovazione territoriale di Fondazione Impact Housing

All'interno dell'architettura ecosistemica delineata, Fondazione Impact Housing svolge una funzione abilitante che opera su un piano distinto, ma complementare, rispetto all'intervento immobiliare diretto. La Fondazione non si limita a supportare singoli progetti, bensì interviene sulle

condizioni che ne rendono possibile l'attivazione, la sostenibilità e la replicabilità. La sua azione integra ricerca-azione, costruzione di reti multi-attore, policy design, capacity building, prototipazione di strumenti finanziari e regolativi, valutazione degli impatti e advocacy pubblica. L'obiettivo è contribuire alla produzione di modelli abitativi replicabili, toolkit operativi, raccomandazioni di policy, percorsi formativi e dispositivi di misurazione capaci di trasformare l'esperienza situata in conoscenza trasferibile, consolidando una cultura dell'impact housing, inteso come forma di investimento intenzionale nell'abitare orientata alla generazione di impatti sociali, ambientali ed economici misurabili e alla produzione di valore collettivo nel tempo.

L'intervento della Fondazione può essere interpretato come un processo iterativo che prende avvio dalla costruzione di relazioni e dall'elaborazione di analisi condivise, si traduce nella definizione di strumenti e modelli operativi e incide progressivamente sulle pratiche e sulle politiche urbane. La sperimentazione territoriale non costituisce un episodio isolato, ma il luogo in cui si consolidano apprendimenti, si mettono alla prova dispositivi regolativi e si costruisce legittimazione culturale attorno all'abitare a impatto.

L'esperienza di Taranto rende visibile questa modalità operativa. Il field trip realizzato nella Città Vecchia in collaborazione con l'Alta Scuola Politecnica – Politecnico di Milano e Politecnico di Torino – documentato in Figura 2, ha rappresentato un momento di attivazione territoriale



Taranto, Città Vecchia. Field trip promosso da Fondazione Impact Housing in collaborazione con Alta Scuola Politecnica (Politecnico di Milano e Politecnico di Torino), incontro con stakeholder locali e rappresentanti istituzionali nell'ambito delle attività di sperimentazione territoriale.

Autore: Giorgia Di Cintio, 2024, crediti Fondazione Impact Housing.

Fig. 2

in cui ricerca, formazione e confronto istituzionale si sono intrecciati. Il dialogo con l'amministrazione comunale, con ANCE, con attori economici locali, associazioni e potenziali investitori ha consentito di mettere a fuoco criticità normative, vincoli procedurali e opportunità finanziarie connesse alla rigenerazione del patrimonio. La presenza di studenti provenienti da ambiti disciplinari differenti ha rafforzato la dimensione interdisciplinare del confronto,

trasformando l'analisi urbana in uno spazio di co-progettazione e apprendimento reciproco. Il confronto emerso durante il field trip ha evidenziato come la rigenerazione non possa essere ridotta alla sola dimensione edilizia, ma richieda semplificazione amministrativa, strumenti finanziari adeguati, accompagnamento tecnico e costruzione di consenso locale. È su questo livello che si colloca l'azione di FIH: ridurre l'asimmetria tra potenzialità del

patrimonio e capacità istituzionale di attivarlo, favorendo l'integrazione tra capitale, territorio e politiche pubbliche.

Taranto non costituisce un caso isolato, ma si inserisce in una strategia più ampia di sperimentazione territoriale attraverso cui Fondazione Impact Housing testa e struttura dispositivi di innovazione istituzionale applicati all'abitare. In Liguria, su incarico della Regione, la Fondazione ha collaborato allo studio dei programmi PINQUA regionali con l'obiettivo di definire criteri di valutazione dell'impatto e modelli operativi per la creazione di un hub di rigenerazione urbana. Il lavoro si è basato su casi studio locali e sul coinvolgimento diretto degli stakeholder territoriali, contribuendo alla costruzione di linee guida e strumenti metodologici utili a integrare dimensione urbanistica, sostenibilità economica e valutazione sociale degli interventi.

Il caso di Verbania rappresenta un ulteriore passaggio evolutivo di questa traiettoria. Il progetto Abitare a Verbania, promosso dal Comune e realizzato da Fondazione Impact Housing, si è configurato come un laboratorio di policy design volto alla definizione di una strategia abitativa sostenibile e innovativa in un contesto urbano di medie dimensioni caratterizzato da crescente pressione turistica e aumento dei canoni di locazione. Il percorso ha combinato analisi del patrimonio pubblico e privato sottoutilizzato, co-progettazione con gli attori locali e simulazione architettonica ed economico-finanziaria

di riuso, con l'obiettivo di costruire non singole soluzioni, ma un processo integrato di attivazione delle politiche abitative.

Tra i casi approfonditi figura l'ex Collegio San Luigi, assunto come prototipo dimostrativo per la sperimentazione di modelli di student housing e social housing ibrido, integrati con spazi collettivi e servizi aperti alla comunità. Il prototipo ha consentito di testare in modo applicato l'integrazione tra leve urbanistiche, strumenti economici e finanza a impatto, verificandone la sostenibilità economica e il valore sociale. Parallelamente, il percorso ha portato alla definizione di una cabina di regia locale e alla sistematizzazione di strumenti quali varianti urbanistiche, regolazione degli affitti brevi, fondi di garanzia, contratti concordati, blended finance e strumenti ESG. Il report finale restituisce un toolkit operativo a supporto delle decisioni pubbliche, esplicitando come attivare in modo sequenziale e coerente le diverse leve disponibili lungo l'intero ciclo delle politiche abitative.

In tutti questi contesti, la Fondazione ha operato come infrastruttura tecnico-scientifica e soggetto abilitante, rafforzando la capacità delle amministrazioni di agire in modo integrato, strategico e orientato all'impatto. La sperimentazione territoriale non si esaurisce nella produzione di analisi o linee guida, ma si configura come processo di apprendimento istituzionale e costruzione di governance, capace di trasformare casi studio in modelli trasferibili e di

consolidare nel medio-lungo periodo una nuova cultura dell'abitare a impatto.

Attraverso la combinazione di ricerca-azione, capacity building e advocacy, la sperimentazione territoriale si configura così come processo di innovazione istituzionale. Il field trip di Taranto, al pari delle esperienze in Liguria e a Verbania, non rappresenta soltanto un passaggio nel ciclo di progetto, ma un momento di costruzione di legittimazione culturale e politica dell'abitare a impatto. È in questa capacità di connettere pratica situata e trasformazione delle condizioni di contesto che si misura il contributo specifico di Fondazione Impact Housing all'ecosistema H4A + FIH.

5. L'Europa come spazio di abilitazione: l'European Impact Housing Network tra comunità di pratica e infrastruttura politica

La dimensione europea non rappresenta per Fondazione Impact Housing un'estensione accessoria dell'azione, ma il livello necessario per incidere sulle condizioni strutturali che regolano finanza, politiche e modelli abitativi. In questo quadro si colloca l'European Impact Housing Network (EIHN), rete transnazionale di cui Homes4All fa parte e che Fondazione Impact Housing coordina sin dalla sua nascita nel 2023. L'EIHN nasce come comunità di practitioners – operatori immobiliari a impatto, investitori mission-driven, organizzazioni della società civile, soggetti di ricerca – accomunati dall'obiettivo di riconoscere l'impact housing come

infrastruttura sociale europea, capace di coniugare sostenibilità economica, misurabilità degli esiti e interesse pubblico.

Il presupposto è chiaro: la crisi abitativa europea ha natura strutturale e non può essere affrontata esclusivamente attraverso politiche nazionali frammentate. A livello dell'Unione europea manca ancora una definizione condivisa di affordable housing; non esiste un riconoscimento esplicito dell'impact housing nei principali quadri di finanza sostenibile; l'accesso agli strumenti europei – InvestEU, ERDF, ESF+, CERV – risulta spesso poco allineato alle caratteristiche degli attori ibridi e territoriali. In questo spazio di disallineamento si inserisce l'azione dell'EIHN, non solo come attività di advocacy, ma come costruzione di un'infrastruttura collettiva capace di connettere sperimentazione locale e architettura europea degli investimenti. Il Network opera come piattaforma multilivello: da un lato raccoglie evidenze dai territori – modelli di housing a impatto già attivi, strumenti di blended finance, pratiche di governance collaborativa – dall'altro elabora raccomandazioni e proposte tecniche rivolte alle istituzioni europee, contribuendo ai processi di consultazione e alla definizione delle future cornici di policy sull'abitare accessibile. L'obiettivo non è limitarsi a rappresentare un settore, ma incidere sulla configurazione degli strumenti: criteri di eleggibilità, meccanismi di de-risking, framework di Impact Measurement & Management e modelli di blended finance capaci di

orientare capitali verso investimenti con esiti sociali misurabili.

L'EIHN sta evolvendo verso una forma giuridica autonoma a livello europeo, in grado di operare come soggetto stabile di interlocuzione con Commissione europea, Parlamento europeo, Banca europea per gli investimenti e altre istituzioni finanziarie. La costituzione di un ente europeo dedicato non rappresenta un mero passaggio organizzativo, ma una scelta politica: dotare la comunità di pratica di una soggettività capace di intercettare risorse, coordinare progettualità transnazionali e contribuire in modo strutturato alla definizione dell'agenda europea sull'housing.

Il valore aggiunto dell'EIHN risiede nella sua natura composita: implementatori locali radicati nei territori, attori della finanza a impatto capaci di strutturare operazioni di scala intermedia e soggetti abilitanti che trasformano le pratiche in modelli replicabili. Questa configurazione consente non solo di testare soluzioni in contesti reali, ma di sistematizzarle in pattern condivisi e di indirizzare gli investimenti verso modelli più efficienti, fondati su evidenze, metriche e teorie del cambiamento esplicite. La comunità di practitioners diventa così una leva politica e finanziaria: non un luogo di scambio informale, ma uno spazio di co-produzione di standard, criteri e strumenti comuni.

In questa prospettiva, l'EIHN non si limita a chiedere riconoscimento, ma costruisce le condizioni per renderlo necessario.

Attraverso lighthouse projects, working groups tematici e framework condivisi di Impact Measurement & Management, la rete intende dimostrare che l'impact housing costituisce una forma di investimento coerente con gli obiettivi della transizione europea – sociale, climatica e territoriale – e capace di mobilitare capitali pazienti senza sacrificare accessibilità e interesse pubblico. Testare, misurare e replicare diventa la sequenza attraverso cui l'innovazione locale si trasforma in infrastruttura europea.

L'EIHN rappresenta la proiezione europea di un approccio che prende forma nell'interazione tra Homes4All e Fondazione Impact Housing: un ecosistema in cui attivazione immobiliare, costruzione di strumenti finanziari e innovazione istituzionale si co-determinano. Ciò che a scala locale si configura come dispositivo adattivo, capace di integrare capitale, governance e valutazione degli impatti, a scala europea assume la forma di infrastruttura politica orientata a rendere l'housing a impatto riconoscibile, investibile e replicabile.

L'impatto non è un risultato puntuale, ma un processo di apprendimento continuo tra progetto, politica e finanza: una modalità contemporanea di pianificazione in contesti caratterizzati da incertezza e interdipendenza. Fare spazio significa attivare patrimonio e generare stabilità abitativa; dare spazio significa intervenire sui dispositivi che regolano capitale, rischio e riconoscimento del valore sociale. È nella capacità di tenere insieme queste due dimensioni

– sperimentazione locale e trasformazione sistemica – che si misura la portata politica dell'housing a impatto: non come nicchia del welfare, ma come infrastruttura sociale europea capace di orientare investimenti, rafforzare la coesione e riaffermare l'abitare come diritto fondamentale e bene pubblico investibile.

Bibliografia

European Parliament (2026), *Resolution on the housing crisis in the European Union*, European Parliament, Brussels

European Commission (2025a), *European Affordable Housing Plan – Communication from the Commission*, European Commission, Brussels

European Commission (2025b), *Summary Report of the Public Consultation on the European Affordable Housing Plan*, European Commission, Brussels

Eurostat (2024), *Housing cost overburden rate and housing deprivation statistics*, European Union, Luxembourg

FEANTSA (2023), *European Overview of Homelessness 2023*, FEANTSA, Brussels

Aalbers M.B. (2016), *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*, Routledge, London

Arena M., Bengo I., Calderini M., Chiodo V. (2015), *Social Impact Bonds: New Finance or New Procurement?*, Journal of Financial Research and Practice

Space in between: Progettare l'incontro tra piani urbanistici e pratiche territoriali

Space in Between:
Designing the encounter
between local plans
and territorial practices

Francesco Berni

Università per Stranieri di Perugia
bdesign.24@gmail.com
orcid.org/0000-0002-1360-3164

Marco Angeletti

Comune di Sesto San Giovanni
m.angioletti@sestosg.net

Received: January 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17077
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

temporary urbanism
temporary reuse
tactical urbanism
everyday urbanism

In recent years, tactical and temporary practices have taken on an increasingly important role in urban regeneration, revealing both potential and fragility when not integrated into ordinary planning. This paper explores the “space in between” urban planning tools and territorial practices, proposing a perspective that reconciles bottom-up approaches with top-down logics. Through the analysis of the Municipality of Milan’s “Piazze Aperte” and “Strade Aperte” programs, it highlights how tactical interventions can function as

1. L'ente locale nelle pratiche tattiche e temporanee

In Italia si è assistito ad una crescente diffusione di pratiche territoriali eterogenee che, in modo innovativo, hanno contribuito alla rigenerazione di spazi urbani di diversa scala. Sullo sfondo di una lunga stagnazione economica in occidente, il moltiplicarsi di esperienze è stato seguito da un costante tentativo di definirle e classificarle.

Si tratta di interventi tattici e temporanei – quali

agopuntura urbana, urbanismo tattico, *temporary urbanism*, *do it yourself urbanism*, *guerilla gardening*, *everyday urbanism*¹ – che condividono alcuni tratti comuni: bassi costi realizzativi, rapidità esecutiva e un forte contenuto sociale (Iveson, 2013). In diversi casi, tali pratiche possono essere realizzate direttamente dai cittadini; in altri, nascono invece da progettualità partecipate curate da professionisti, amministrazioni pubbliche e privati.

scalable prototypes, useful for testing reversible solutions and anticipating permanent transformations. The aim is to outline operational margins within the current regulatory framework, leveraging sectoral and regulatory tools as opportunities to integrate the tactical and the strategic dimensions. The expected outcome is a methodological proposal aimed at synchronizing timing, tools, and practices for more flexible and effective urban planning.

Le iniziative spontanee hanno incontrato reazioni istituzionali molto varie: dal contrasto, all'assimilazione, fino alla loro co-produzione con i cittadini (Tonkiss, 2013). La forte diffusione è avvenuta in concomitanza della crisi economica dello scorso decennio che ha evidenziato i limiti degli strumenti 'tradizionali' della pianificazione urbanistica (Talia, 2016) e durante la pandemia in cui alcune amministrazioni italiane hanno utilizzato questi interventi per il distanziamento sociale (Berni, 2022). Tali episodi hanno mostrato la doppia natura delle pratiche tattiche: efficaci nel breve periodo, ma fragili nel lungo, se non sostenute da sinergie con la pianificazione ordinaria (Hamdi, 2004). La questione si contestualizza all'interno del dibattito disciplinare sul rapporto tra "tattica e strategia" (Gabellini, 2016; Talia, 2016; Basso, Fregolent, 2022), ossia sulla capacità di pratiche a breve termine di contribuire allo sviluppo di processi durevoli. In questo quadro, la relazione con la strumentazione urbanistica costituisce un nodo di

discussione ancora aperto dentro e fuori la comunità scientifica.

La delicatezza del tema emerge in modo particolare per gli interventi di natura spontanea. Essi nascono spesso come risposta alla rigidità del piano ritenuto, dai promotori, responsabile di una situazione di stallo che l'intraprendenza civica tenta di superare (Silva, 2016; Chase et al., 1999). Per alcuni, la formalizzazione di queste esperienze equivale ad una perdita di autenticità (Iveson, 2013; Harvey, 2012). Altri, al contrario, contestano la radicalità di questa posizione, ritenendo, tali pratiche, incapaci di generare una reale "giustizia spaziale" perpetrando dinamiche neoliberiste al pari di altri interventi (Deslandes, 2013) o sottolineando la loro necessaria relazione con le istituzioni pubbliche per essere durature (Ostanel, 2017; Manzini, 2018). Ulteriori limiti riguardano il rischio di frammentazione degli interventi (Talia, 2016), che può generare una distribuzione disomogenea dei benefici nello spazio urbano nonché la possibile strumentalizzazione politica di tali pratiche (Ferrari, 2015; Tozzi, 2023), utilizzate come soluzioni rapide senza reali interventi strutturali. Infine, la natura temporanea degli interventi può essere controproducente in assenza di una loro manutenzione o traduzione permanente (Berni, 2022). Un altro importante nodo riguarda la scala d'intervento: la maggior parte delle pratiche privilegia un approccio incrementale, basato su piccole trasformazioni "*building by building*", piuttosto che su operazioni di vasta portata (Chase et al, 1999).

La questione della scalabilità risulta invece più immediata per gli interventi legittimati e promossi dalle amministrazioni pubbliche, almeno in linea di principio. In questo caso, essa si intreccia con la pianificazione ufficiale e con il tentativo di costruire un dialogo fondato su un equilibrio tra dimensione tattica e strategica (Hamdi, 2004) secondo una logica di reciproca contaminazione virtuosa (Talia, 2017).

In quest'ottica, le pratiche tattiche possono essere intese come veri e propri laboratori per la pianificazione "ufficiale" e dispositivi utili per testare soluzioni temporanee in contesti di incertezza o per pre-rivitalizzare spazi in attesa (Silva, 2016; Carta, 2017).

Secondo Nabeel Hamdi (2004), il punto di equilibrio tra tattica e strategia implica l'incorporazione delle pratiche spontanee nella pianificazione ufficiale. Philipp Oswalt (2005) descrive questo processo come una sorta di "sincronizzazione" dei tempi tra pianificazione e pratiche informali, da realizzare attraverso un alleggerimento degli strumenti tradizionali in direzione di *soft tools*.

La questione diviene ancor più sfidante se pensata nel contesto italiano caratterizzato da un quadro normativo particolarmente complesso e stratificato.

2. Obiettivi, metodologia e risultati attesi

Il presente contributo intende cogliere le opportunità presenti nel sistema della pianificazione urbanistica locale e della regolamentazione comunale analizzando gli spazi 'in between' intesi

come **una categoria analitica e operativa** che identifica l'insieme dei dispositivi intermedi tra pianificazione generale e pratiche territoriali. Esso comprende strumenti settoriali, attuativi e regolamentari che, pur non essendo progettati esplicitamente per accogliere pratiche tattiche, possono essere reinterpretati come leve per la loro integrazione. In questo senso, esso non costituisce un nuovo paradigma pianificatorio, bensì **un dispositivo di lettura e azione** volto a rendere espliciti i margini di manovra già presenti nel sistema normativo.

In attesa di un'auspicabile riforma urbanistica nazionale, la tesi sostenuta è quella di sviluppare un dialogo tra pratiche e piano agendo sullo spazio di mezzo che li separa. Esso è connotato da una serie di strumenti sui quali agire secondo un approccio 'tattico' oltre le 'classiche' finestre di cambiamento rappresentate dalle varianti urbanistiche.

Da questa prospettiva, la pianificazione settoriale, quella attuativa e la regolamentazione comunale possono costituire veicoli per promuovere processi rigenerativi più equilibrati tra approcci *top-down* e *bottom-up* lavorando su una corretta sincronizzazione e impostazione degli stessi. Al contempo, una gestione intelligente e programmata della reversibilità nei percorsi di trasformazioni temporanea può rappresentare una leva ulteriore per armonizzare il dialogo tra livelli. Le riflessioni proposte derivano dall'analisi del caso studio 'Piazze Aperte' e 'Strade Aperte' del Comune di Milano.

La scelta del caso risiede nella sistematicità e applicazione estensiva delle azioni tattiche realizzate all'interno di una politica pubblica strutturata e coerente.

L'oggetto di investigazione è lo spazio pubblico con un taglio analitico concentrato sulla dimensione fisica lasciando, pertanto, sullo sfondo le variabili sociali. Considerando la diversità dell'apparato legislativo tra le varie regioni, il contributo fa riferimento alla Lombardia, in modo da entrare nel merito della questione con valutazioni mirate.

L'analisi è stata articolata in tre passaggi principali: (i) ricostruzione del quadro degli strumenti urbanistici e regolativi; (ii) modalità di implementazione degli interventi tattici nel caso studio; (iii) individuazione dei punti di potenziale intersezione tra pratiche e strumenti. La ricerca è stata condotta da una prospettiva interna² come “professionisti riflessivi” (Schön, 1993) direttamente coinvolti nella realizzazione di tali pratiche.

Il risultato atteso è duplice: definire una possibile strada per integrare dimensione tattica e strategica nonché efficientare il metodo di trasformazione reversibile sperimentato a Milano come proposta di interesse anche per altre realtà italiane.

3. Milano come laboratorio di urbanismo tattico

Il Comune di Milano ha promosso, nell'ambito del Piano Quartieri³, un programma intensivo di

interventi di urbanistica tattica finalizzati alla realizzazione di nuove piazze temporanee⁴.

Pur trattandosi di un'esperienza talvolta controversa⁵, tra il 2018 e il 2021, il programma ha prodotto circa 38 nuove piazze temporanee⁶.

L'approccio è stato mutuato da altre metropoli globali che Milano ha scelto di replicare grazie al supporto metodologico di *Bloomberg Associates*, della *National Association of City Transportation Officials* (NACTO) e della *Global Designing Cities Initiative*. Elemento centrale del programma è la prossimità, che mira a rigenerare spazi quotidiani – strade, parcheggi e aree residuali – trasformandoli in luoghi di interazione sociale. La progettazione è stata sviluppata dal Comune con il supporto di Officina Urbana, un gruppo di giovani professionisti interno all'Agenzia Mobilità Ambiente Territorio (AMAT).

La fase sperimentale è iniziata nei quartieri di Dergano e Corvetto poi estesa a tutta la città con l'avviso pubblico “Piazze Aperte in ogni Quartiere” (2019) che identificava aree proposte sia dal Comune che dai cittadini.

L'iniziativa ha riscosso un notevole successo, con 65 proposte candidate.

Lo scoppio della pandemia ne ha accelerato l'attuazione come misura per favorire il distanziamento sociale. A queste azioni si è affiancato il programma “Strade Aperte” che ha introdotto interventi di ciclabilità d'emergenza per la mobilità post-pandemica, coerenti con il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile.

Nel biennio 2020-2022 sono stati così realizzati circa 68 km di nuove ciclabili temporanee. Dal 2022, l'attenzione si è spostata sugli spazi in prossimità delle scuole, con l'avviso "Piazze Aperte per ogni scuola" che ha raccolto 87 proposte e coinvolto oltre 600 realtà tra gruppi, associazioni e 250 scuole milanesi⁷.

Parallelamente, a partire dal 2021, cinque piazze temporanee sono state trasformate in modo permanente con un primo finanziamento del "Patto per Milano" (2016).

L'analisi del Programma "Piazze Aperte" evidenzia tuttavia alcune criticità: la necessità di razionalizzare il processo attuativo; la gestione della transizione dalla fase temporanea a permanente; il deperimento dei materiali che possano generare un effetto contrario incrementando la percezione di degrado; la mancanza di una programmazione integrata rispetto alla manutenzione urbana e ai lavori pubblici. Un'ulteriore riflessione riguarda il cambio di scala: la moltiplicazione degli interventi temporanei sposta l'attenzione verso una dimensione strategica, in cui la pianificazione non può limitarsi alla singola piazza, ma deve considerare una possibile ricucitura tra le varie isole pedonali considerando anche il sistema della mobilità. In sintesi, dall'esperienza milanese emergono due questioni centrali:

- a) affrontare in modo approfondito la relazione "tattica - strategia" in cui il salto di scala richiede strumenti propri della pianificazione urbanistica generale e settoriale;

- b) razionalizzare il processo attuativo degli interventi di urbanistica tattica e sistematizzare le modalità di trasformazione permanente, con particolare attenzione al principio di reversibilità.

4. Gli spazi del possibile

Dall'analisi del caso milanese emerge come la relazione tra interventi tattici e pianificazione generale non sia un elemento centrale della sperimentazione. La contaminazione risulta limitata alla coerenza tra gli interventi realizzati e gli obiettivi generali del piano.

Diversamente, è da segnalare una forte relazione con la programmazione dei lavori pubblici nel consolidamento delle pratiche esistenti in chiave permanente.

In prospettiva, il Documento di Piano⁸ potrebbe assumere la temporaneità come paradigma per anticipare o accompagnare gli interventi di rigenerazione stabilendone finalità e ammissibilità. A questo, agganciare la normativa del Piano dei Servizi (PdS) con indirizzi e prescrizioni utili a garantire l'assorbimento delle pratiche temporanee⁹ fornendo un quadro delle loro possibilità applicative.

La stessa modalità può valere anche per i piani settoriali e i regolamenti. In tal senso, l'analisi delle piazze milanesi mostra come le tematiche ricorrenti includano la mobilità e la cura dello spazio pubblico richiamando una serie di strumenti come il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (Pums), il Piano per l'Eliminazione

delle Barriere Architettoniche (Peba) ed alcuni regolamenti comunali¹⁰. Nello specifico, il piano della mobilità accenna genericamente alle pratiche temporanee¹¹ seppur, alcuni interventi di urbanismo tattico, siano stati incorporati nella rete ciclabile attuale. Cosa avvenuta più per 'osmosi' che per 'gemmazione' ovvero inglobando i risultati delle sperimentazioni nel quadro ammesso dal piano stesso.

Di fatto non esiste un effettivo coordinamento con le pratiche temporanee in termini sia spaziali (es. individuazione dei contesti migliori, catalogo di *best practices*) che procedurali (es. schemi procedurali o contenutistici da adottare) non fornendo alcuna prospettiva operativa di rilievo.

Tuttavia, tra gli spazi possibili di dialogo possiamo inserire anche i piani attuativi. Basti pensare agli schemi di convenzione che possono favorire la temporaneità in aree pubbliche oppure in spazi ceduti al Comune nell'ambito di interventi di iniziativa privata. In questa logica possono rientrare anche le opere a scomuto degli oneri di urbanizzazione e la monetizzazione di aree per servizi.

Laddove gli interventi temporanei abbiano positivamente anticipato operazioni di trasformazione urbana, un'ulteriore leva può essere rappresentata dalla programmazione delle opere pubbliche per il loro consolidamento oppure per sostenere un significativo salto di scala. Nel caso milanese, questa modalità è stata esplorata parzialmente con ampi margini di

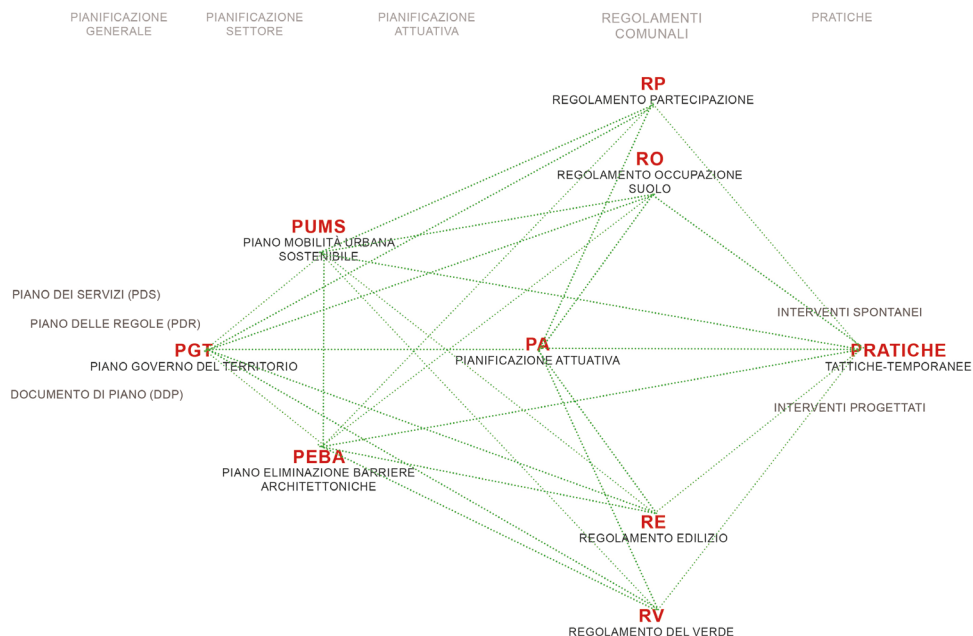
miglioramento soprattutto nella razionalizzazione delle fasi di ripristino, consolidamento o mantenimento degli interventi temporanei. Infine, gli strumenti di natura regolamentare presentano una debole integrazione reciproca, pur assumendo un'impostazione potenzialmente favorevole nei confronti delle pratiche temporanee¹².

Nel complesso, l'utilizzo integrato di approcci tattici e temporanei risulta una modalità possibile per innovare la disciplina urbanistica a partire dagli spazi di manovra lasciati dagli apparati esistenti di pianificazione, programmazione e regolazione comunale.

5. Un dialogo da costruire

Una riforma urbanistica nazionale rappresenta una strada fondamentale per integrare interventi temporanei e reversibili¹³ nel piano regolatore come strumento capace di sperimentare senza il ricorso a varianti. Tuttavia l'incrementalità e la flessibilità come *modus operandi* della pianificazione non costituiscono un'operazione semplice. Il rischio è che le pratiche tattiche, se lasciate del tutto autonome, generino disomogeneità, conflitti d'uso o esclusioni implicite (Talía, 2016). Al contrario, se rigidamente imbrigate in schemi normativi, rischiano di perdere la propria capacità innovativa e la dimensione partecipativa (Iveson, 2013; Berni, 2022).

Il dilemma tra tattica e strategia rimane dunque aperto, come mostra l'esperienza di Milano, ma può essere affrontata attraverso



Spazi in between tra pratiche e pianificazione generale

Fonte: Francesco Berni

Fig.1

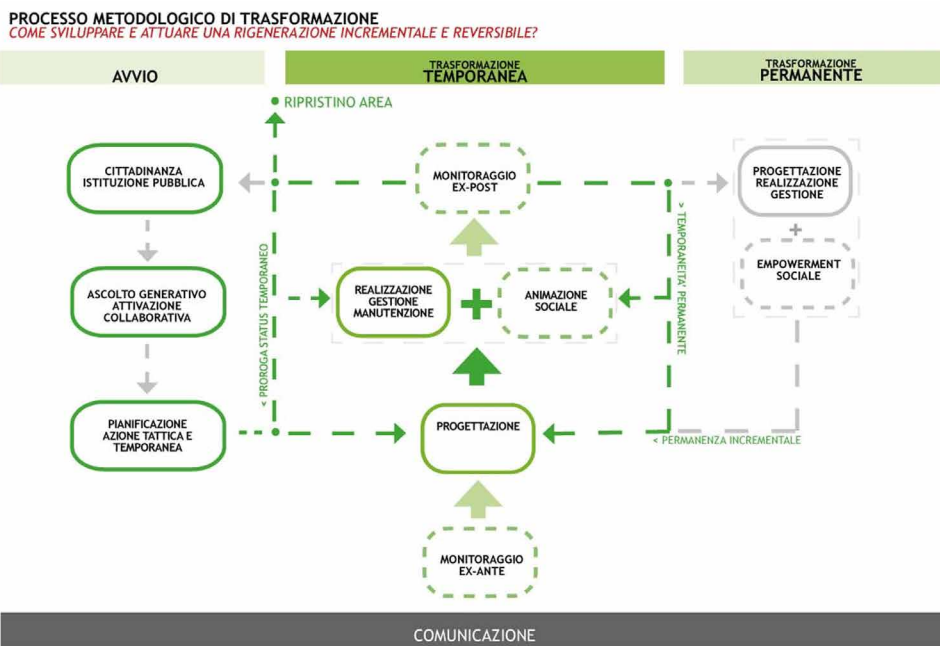
un dialogo strutturato che bilanci libertà e coordinamento¹⁴.

In realtà alcuni quadri normativi regionali, come il caso lombardo esaminato, permetterebbero sin da ora di inserire ed efficientare l'uso delle pratiche temporanee negli strumenti di pianificazione e nei regolamenti esistenti.

Una strada è ripensare la relazione tra interventi tattici e pianificazione urbanistica a partire dagli spazi di manovra lasciati dalle normative esistenti. Portare avanti, quindi, l'idea di un piano adattivo che dialoga con le sperimentazioni dal basso senza perdere il controllo strategico spostando l'attenzione sulla pianificazione attuativa e di settore nonché sulla regolamentazione comunale. Una loro gestione integrata con il piano regolatore orientata alla coerenza di contenuti e tempistiche procedurali può aprire

spazi "in between" capaci di sincronizzare pratiche e pianificazione generale.

La figura 1 mostra come nel caso milanese, questa relazione è plausibile agendo in modo mirato non solo sul Piano di Governo del Territorio¹⁵ ma anche sul Piano della mobilità sostenibile¹⁶, sul Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche¹⁷ e su vari regolamenti comunali¹⁸ (fig.1). Tali dispositivi, se opportunamente modulati, possono facilitare il dialogo tra tattica e strategia intervenendo sulla normativa dei singoli strumenti e sulla loro sincronizzazione con la parte economica. Così si tende a rafforzare il coordinamento tra pianificazione, programmazione dei lavori pubblici e bilancio comunale, in modo da ridurre frammentazioni (Talía, 2017) e garantire maggiore coerenza nella gestione degli interventi tattici (Silva, 2016)¹⁹.



Razionalizzazione del processo di reversibilità

Fonte: Francesco Berni

Fig. 2

Un altro elemento emerso dall'esperienza della città di Milano è la necessità di impostare un processo attuativo degli interventi tattici con una metodologia di lavoro solida, capace di gestire al meglio il fattore "reversibilità". Questi infatti, hanno una durata connessa sia alla tipologia di materiali scelti – soggetti a fisiologico deperimento – sia alla loro capacità di mantenere nel tempo gli obiettivi prefissati (Berni, 2022). Come sintetizzato nella figura 2, la gestione degli interventi deve seguire un processo efficace, coerente e monitorato, valutando sin da subito diverse opzioni trasformatrice. Queste possono prevedere il ripristino dell'area con un adeguato stanziamento di risorse qualora l'intervento temporaneo non si dimostri efficace, la sua proroga con relativa manutenzione delle parti depauperate, oppure

la sua trasformazione definitiva e permanente (fig. 2). In conclusione, l'esperienza milanese dimostra come la pianificazione urbana possa trarre vantaggio dall'ibridazione tra tattica e strategia, purché sostenuta da strumenti normativi e operativi capaci di accogliere la dimensione sperimentale senza disperdere quella programmatica.

In questo equilibrio dinamico risiede la possibilità di una pianificazione più resiliente, capace di adattarsi alle trasformazioni urbane contemporanee e, al tempo stesso, di orientarle verso una visione condivisa di lungo periodo.

Note

¹ In questa sede, la vasta gamma di interventi sono raccolti, per semplificazione, nella definizione di pratiche "tattiche-temporanee". Per approfondimenti vedi Berni (2022).

² Gli autori hanno sviluppato la propria esperienza professionale come urbanisti all'interno di enti locali della Lombardia.

³ Rete di interventi diffusi sul territorio in sinergia con il Piano di Governo del Territorio.

⁴ Per una trattazione completa dell'esperienza si rimanda a Berni, 2022.

⁵ L'esperienza è da contestualizzare all'interno di politiche seduttive parte di una retorica comunicativa perseguita dalla città di Milano entrata in crisi dopo la pandemia (Tozzi, 2023) e alle dinamiche competitive tra città globali nel tentativo di attrarre capitali, risorse e talenti (Milton, 2017).

⁶ Piazze aperte: Un programma per lo spazio pubblico di Milano, a cura di AMAT in collaborazione con Bloomberg Associates e Global Designing Cities Initiative, Report, 2022.

⁷ Ivi.

⁸ La Legge lombarda 12/2005 prevede la tripartizione del Piano di Governo del Territorio in Documento di Piano (DdP), Piano dei Servizi (PdS) e Piano delle Regole (PdR).

⁹ Il PdS potrebbe indicare le finalità di impiego delle pratiche temporanee; gli spazi vocati alla loro realizzazione in accordo con il DdP; le modalità operative e tempistica.

¹⁰ Per Milano, ci si riferisce, in particolare al Regolamento d'uso e tutela del verde pubblico e privato (DCC 37/2017), Disciplina per la partecipazione dei cittadini alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani (DCC 10/2016).

¹¹ Comune di Milano, Documento di Piano, PUMS, DCC 38/2018, p. 193.

¹² A titolo esemplificativo il "Regolamento d'uso e tutela del verde pubblico e privato" prevede all'art. 4: "La pianificazione, la progettazione e la realizzazione di nuove aree verdi possono coinvolgere direttamente i potenziali fruitori - i cittadini - nel processo di tutela e sviluppo, (...). Il contributo dei cittadini si può esprimere, mediante stipula di appositi atti, sotto forma di sponsorizzazione o collaborazione, di lavoro diretto, di conferimento di attrezzature e materiali, di realizzazione di manufatti funzionali a interventi manutentivi e con l'offerta di sostegno finanziario".

¹³ Un riconoscimento parziale è avvenuto con il DPR 380/2001. In Lombardia, la Legge 12/2005 modificata con la Legge 18/2019 introduce l'art. 51-bis gli usi temporanei senza però un mutamento permanente della destinazione d'uso.

¹⁴ Tutto questo va inquadrato anche nella necessità di ripensare il piano regolatore come strumento capace di rimettere al centro il concetto di 'città pubblica' in una stagione segnata da forti squilibri come dimostrano le recenti polemiche connesse all'urbanistica milanese e al decreto "Salva Milano".

¹⁵ Comune di Milano, Piano Governo del Territorio Milano 2030, DCC 34/2019.

¹⁶ Comune di Milano, DCC 38/2018.

¹⁷ Comune di Milano, DCC 33/2021.

¹⁸ In particolare, ci si riferisce al Regolamento edilizio (DCC 27/2014), Regolamento d'uso e tutela del verde pubblico e privato (DCC 37/2017), Regolamento sulle occupazioni di suolo pubblico temporanee (DCC 74/2020), Regolamento sulla partecipazione (DCC 10/2016).

¹⁹ A titolo esemplificativo possono essere previste le seguenti misure: a) l'inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche di pacchetti di pratiche tattiche, laddove abbiano positivamente anticipato interventi più complessi oppure siano state impiegate per disegnare una 'rete di interventi minori' che può assumere successivamente una valenza a scala vasta; b) la costruzione di schemi-tipo per convenzioni che possano contenere disposizioni per l'impiego di pratiche temporanee in aree pubbliche ovvero in cessione a seguito di grandi interventi da parte di operatori privati; c) la previsione nei processi di scomputo degli oneri di urbanizzazione o monetizzazione, il consolidamento di pratiche temporanee valutate positivamente.

Bibliografia

- Berni F. (2022), *La città in comune: pratiche tattiche e temporanee per innovare l'azione pubblica nei processi di rigenerazione urbana*. Tesi di dottorato, Dipartimento di Architettura, Firenze.
- Chase J., Crawford M., Kaliski J. (1999), *Everyday urbanism*, Monacelli press, New York.
- Carta M. (2017), *The Augmented City*. A paradigm shift, List, Trieste.
- Deslandes A. (2013), *Exemplary Amateurism Thoughts on DIY Urbanism*, Cultural Studies Review, 19 (1), pp. 216-27.
- Ferreri M. (2015), *The seductions of temporary urbanism*, in Bialski P., Derwanz H., Otto B., Vollmer H. (a cura di), 'Saving' the city: Collective low budget organizing and urban practice, *Ephemera* vol. 15 (1), pp. 181-191.
- Basso M., Fregolent L. (2022), *Il piano urbanistico tra tattiche e pratiche di cura*, in *La città come laboratorio di apprendimento permanente*, in Litt G., Businaro G., Maragno D. (a cura di), Anteferma Treviso, pp. 29-39.
- Gabellini P. (2016), *Una scommessa*, Urbanistica 157, pp. 5-7.
- Harvey D. (2012), *Città ribelli*, il Saggiatore, Milano.
- Hamdi H. (2004), *Small Change, About the art of practice and the limits of planning in cities*, Earthscan, London.
- Iveson K. (2013), *Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City*, International Journal of Urban and Regional Research, 37 (3), 941-56.
- Lees, L. (2003), *Super-gentrification: The Case of Brooklyn Heights, New York City*. Urban Studies, 40 (12), pp. 2487-2509.
- Manzini E. (2018), *Politiche del quotidiano*. Edizioni di Comunità, Roma.
- Minton, A. (2017), *Big Capital: Who is London for?*, Penguin Books, London.
- Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, Angeli, Milano.
- Oswalt P. (2005), *Shrinking cities*, International research, V1, Hatje Cantz Publisher, Berlin.
- Oswalt P., Overmeyer K., Misselwitz P. (2013), *Urban Catalyst: The Power of Temporary Use*, DOM Publishers, Berlin.
- Schön D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari.
- Silva P. (2016), *Tactical urbanism: Towards an evolutionary cities' approach?*, Environment and Planning B: Planning and Design, pp. 1-12.
- Talia M. (2016), *La dimensione processuale e strategica*, «Atti Conferenza Internazionale, Urbanpromo, Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia, XIII Edizione Progetto Paese, Triennale di Milano», Planum Publisher, Roma-Milano.
- Talia M. (2017), *Tattica. Il contributo dell'urbanistica tattica alla nascita di un nuovo linguaggio tecnico*, «Atti XIX Conferenza Nazionale SIU, Cambiamenti, Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese, Catania 16-18 giugno 2016», Planum Publisher, Roma-Milano.
- Tonkiss F. (2013), *Austerity urbanism and the makeshift city*, City, 17 (3), pp. 312-24.
- Tozzi L. (2023), *L'invenzione di Milano. Culto della comunicazione e politiche urbane*, Cronopio, Napoli.

Proposta di studio sulla Centralità Locale di Cinecittà a Roma

Proposal for a study on the Local
Centrality of Cinecittà in Rome

Martina Di Egidio

fondatrice studio ArchIN_
Architettura e Ingegneria, RTP:
ArchINPRO_progressioneurbana
archinproub@gmail.com
orcid.org/0009-0003-4682-948X

Francesca Romana Poerio

fondatrice studio Spazio47_
Architettura e design, RTP:
ArchINPRO_progressioneurbana
archinproub@gmail.com
orcid.org/0009-0004-6642-6968

Received: February 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17164
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

public spaces
rome district
territorial governance
urban design

1. Intro

L'articolo relaziona in merito all'esperienza maturata nella progettazione della Centralità Locale Cinecittà con la volontà di indagare le potenzialità di questo strumento programmatico di progettazione urbana attraverso un caso pra-

tico di studio. Un contributo condiviso nel convegno internazionale Urban Promo2025 dal titolo Fare Spazio e Dare Spazio, in cui si è aperto un ampio confronto sugli strumenti di pianificazione esistenti, mettendo a confronto possibili prassi e forme di governance del territorio, per trovare nelle esperienze maturate, le strade in grado di rispondere alle sfide dell'urbanistica contemporanea.

The article reflects on the potential of an urban planning tool called “Local Centralities”, provided for Rome’s General Urban Development Plan (P.R.G.), which derives from the professional experience gained in the drafting to update the proposal of “Local Centrality of Cinecittà”. The urban design is a pilot project, as it is the first of 61 “Local Centralities” to be updated since the approval of P.R.G. in 2008. The work carried out has provided in-depth knowledge of the area but also a broad overview of the planning tool used, which presents a set of planned actions

and implementation practices that make's it perfectly adaptable. The "Unitary Public Project" incorporates the binding criteria of contemporary urban planning within the organic planning system. Therefore, despite the P.R.G. has been introduced over 20 years ago, in this case the tool is considered to be adequate for supporting new practices and forms of territorial governance.

2. Digressione sulle centralità locali

Le Centralità Locali costituiscono ambiti territoriali che il Piano Regolatore Roma ha ritenuto essere nodi propulsivi dell'identità locale. Sono perimetrazioni a cui è stata riconosciuta una potenzialità nella valorizzazione e rivitalizzazione del territorio circostante, oltre ai principali servizi necessari per la migliore organizzazione sociale e civile del Municipio.¹

I progetti di intervento si attuano con un progetto pubblico unitario con valore esecutivo. Si presentano come strumenti urbanistici comunali programmatici e aggiornabili periodicamente per impulso dell'Amministrazione territoriale.

Le centralità locali sono rappresentate con carte schematiche in cui si individua la perimetrazione in cui sono inclusi servizi, spazi pubblici e verdi, infrastrutture viarie e piazze, che il Comune di Roma ha ritenuto essere come elementi di identità locale da valorizzare nel loro complesso, la cui trasformazione e riqualificazione concorre a definire il ruolo di polarità.

Il progetto dovrà essere sottoposto a due livelli di approvazione sia municipale che comunale. Il lavoro di aggiornamento attualmente è in fase di verifica da parte delle amministrazioni competenti per la predisposizione, ad esito positivo, della conferenza dei servizi.

3. Input

L'innescio della progettazione urbana è legato alla presenza di spazi privati con una destinazione pubblica all'interno della perimetrazione della Centralità Locale. Manifestando una logica promiscua di uso ed intestazione, Piazza dei Tribuni, ex-sede di un mercato pubblico rionale, insieme alle strade ad essa limitrofe, era ed è di proprietà privata. La dismissione del mercato, formalizzata con atto municipale nel 2023, è stata frutto di un processo lento avvenuto in un arco temporale di più di 10 anni, in cui si è verificata la graduale chiusura delle attività di vendita. Ciò ha prodotto la progressiva perdita di una funzione pubblica che faceva da collante territoriale e che ha lasciato un vuoto urbano e sociale.

L'incarico conferitoci parte da questo vulnus e si pone l'obiettivo di favorire l'acquisizione dello spazio a destinazione pubblica ma ad intestazione privata e di rigenerare e rifunzionalizzare il luogo.

La normativa tecnica di attuazione del Comune di Roma all'art.66 prevede in questi casi che il proprietario privato possa essere promotore dell'intervento complessivo, sviluppando una proposta in grado di localizzare le quote di edificabilità

privata derivate dalla cessione compensativa all'interno di un quadro di riqualificazione generale delle aree cedute. In questo caso l'accordo preliminare tra il Municipio e l'attore privato che ha attivato questo processo è stato formalizzato con un protocollo di intesa.

La proposta di riqualificazione presentata dal privato doveva pertanto includere l'aggiornamento della Centralità Locale, in modo tale da definire il quadro dell'impianto urbano generale all'interno del quale stralciare la progettazione della Piazza. Per tale motivo la proprietà privata ha dovuto affrontare l'onere di dover affidare un incarico anche di profilo urbano.

L'attività professionale predisposta ha avuto pertanto la logica di riuscire a coniugare in uno sforzo di sintesi l'interesse pubblico ed i desiderata della proprietà attuale, lavorando su due piani di intervento: quello urbano del progetto pubblico unitario e quello architettonico dell'ambito privato. Ridisegno di una porzione di territorio in un contesto urbano compiuto e con diversi vincoli ambientali e culturali, derivante dall'esito positivo della concertazione.

4. Localizzazione

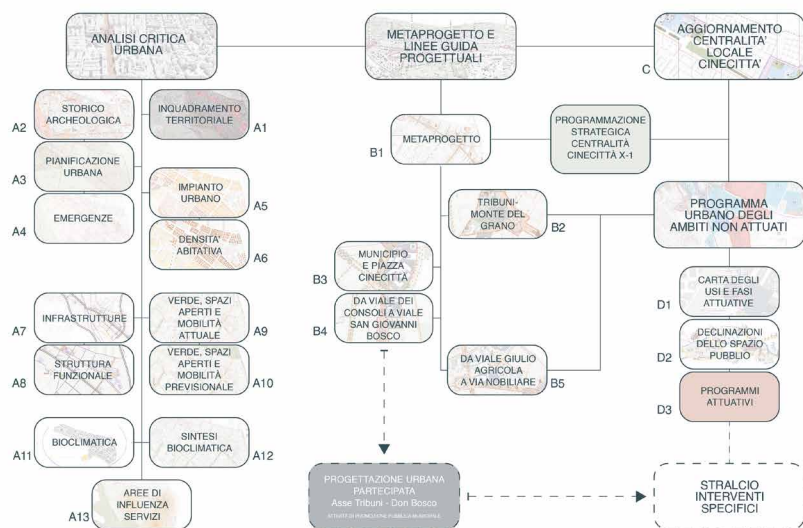
La centralità X-1 individua una perimetrazione che si estende lungo due assi che si intersecano in piazza San Giovanni Bosco: l'arteria longitudinale, est-ovest, collega Piazza di Cinecittà a Piazza dei Tribuni e Monte del Grano; quella perpendicolare, sud-nord, connette il parco degli Acquadotti al parco Archeologico di Centocelle.

La perimetrazione include gli assi stradali e gli ambiti ed i servizi pubblici ad essi collegati.

Pur nella sua accezione locale la Centralità Cinecittà ha al suo interno funzioni che non si esauriscono nella dimensione di vicinato. Vi insistono servizi che hanno un ambito di influenza urbano, come la sede municipale, la caserma dei vigili del fuoco, le scuole secondarie e la piscina comunale. Inoltre ad arricchire la logica attrattiva per un territorio più ampio si possono individuare emergenze storiche e archeologiche direttamente interne alla perimetrazione di PRG, come il terzo Mausoleo di Roma, un casale storico, l'Istituto Luce e una torretta medievale, ed altre che sono limitrofe e interconnesse dagli assi della centralità stessa, come i parchi archeologici degli Acquadotti e di Centocelle, le edificazioni dell'Ina Casa del Tuscolano, tra cui quelle progettate da Adalberto Libera, il Forte Casilino, il Centro Sperimentale di Cinematografia e gli Studios di Cinecittà.

5. Metodo

Il lavoro svolto per l'aggiornamento della Centralità Locale Cinecittà si configura come un progetto prototipo, in quanto in tutti gli anni di vigenza del Piano Regolatore Generale, dal 2008, è la prima centralità ad essere affrontata. Per tale ragione l'impianto di studio e le restituzioni progettuali, sia in termini di contenuti che di elaborati, sono state sviluppate in assenza di prassi analoghe. Il metodo applicato si è basato su alcune scelte tecniche che sono confluite in una serie di elaborati, analitici e progettuali il cui organigramma



Schema ad albero.

Fonte: realizzato dalle autrici.

Fig. 1

è evidenziato nello schema ad albero mostrato (fig. 1).

6. Analisi critica urbana_Tavola A

La prima fase si è sviluppata secondo quattro elementi chiave, che hanno contribuito a determinare un'idea unitaria di criticità e potenzialità del territorio che è alla base dello sviluppo delle fasi progettuali:

- Il dimensionamento dell'area di studio.
Al fine di addivenire ad una corretta conoscenza territoriale e del quadro esigenziale si è scelto di analizzare il comparto urbano limitrofo alla perimetrazione delle centralità locale considerando le aree di influenza dei servizi e funzioni ivi inserite. Un ambito urbano molto ampio, circoscritto tra i due parchi

archeologici e le arterie infrastrutturali, nella zona sud-est di Roma lungo Via Tuscolana. Comprende 6 quartieri e una popolazione insediata, secondo i dati Istat, di circa 70'000 persone. Un ambito di edificazione consolidata per la maggior parte intensiva conclusa negli '70, in cui non si individuano lotti liberi di trasformazione.

Il comparto è composto da una morfologia urbana varia e gli impianti edificatori presentano caratteristiche coerenti con lo sviluppo urbanistico dei vari settori. I primi quartieri, del Quadraro e Quadrareto, sono legati alla pianificazione del P.R.G. del 1931, il resto dell'edificazione si è sviluppata dopo la guerra in forza di due piani particolareggiati, corrispondenti a due zone: quella a nord della

Tuscolana e quella a sud verso il parco degli Acquadotti.

L'ambito nord mostra un'impostazione imperiale con infrastruttura viaria, corrispondente all'asse longitudinale della centralità, che unisce quattro piazze che si mostrano come poli dello spazio pubblico aperto. I sedimi stradali sono sovradimensionati, in particolare agli incroci e sono completamente asserviti all'uso delle macchine. L'ampia dimensione di questi connettivi risulta pertanto avere un potenziale trasformativo;

- L'analisi critica tematica.

La prima fase del lavoro è stata interessata da un'analisi critica urbana molto ampia che ha coinvolto diversi temi di studio: sviluppo storico e urbano, emergenze archeologiche, culturali e paesaggistiche, infrastrutture, mappature dei servizi territoriali pubblici, mobilità, spazio aperto e servizi, accessibilità e fruibilità degli stessi, oltre che l'analisi bioclimatica.

I temi di lettura critica sono stati esaminati con una sovrapposizione di tutta la programmazione previsionale, sia inerente il PRG che gli aggiornamenti successivi. In questo modo è stato possibile realizzare degli elaborati sovrapposti delle varie stratificazioni normative che ha permesso di comprendere come dovrebbe essere la città futura applicando le prescrizioni già in essere. L'elaborato chiave per questa lettura è quello del verde, spazio pubblico e mobilità dolce e su ferro, che

ha messo in luce chiaramente gli esiti trasformativi del territorio ad interventi previsti realizzati.

Questa planimetria è stata uno strumento di sintesi molto utile per attivare la progettazione;

- La consultazione territoriale.

Questa prima fase conoscitiva è stata accompagnata da una consultazione territoriale dedicata a stakeholders già attivi sul territorio con patti di collaborazione e altri tipi di coinvolgimento che ha permesso di sviscerare gli elementi critici, le potenzialità del luogo e del contesto sociale e del vivere quotidiano.

Le connessioni territoriali attivate e lo studio critico sviluppato sugli elementi storici, urbanistici e sulla trasformazione del tessuto urbano e sociale hanno permesso di leggere le varie stratificazioni evolutive dei luoghi così da poter inserire questi contenuti negli elaborati progettuali come elementi di valorizzazione e riappropriazione dell'identità territoriale.

Allo stesso tempo è stato possibile recuperare memoria materiale e immateriale collettiva come quella dei fotogrammi dei film girati al tuscolano o del Nido di Vespe del Quadraro, simbolo della resistenza dal nazifascismo;

- Confronto con amministrazione territoriale. Ciclicamente il lavoro sviluppato è stato sottoposto al Municipio, per norma organo

competente alla promozione dell'aggiornamento delle centralità. Questa interlocuzione ha permesso agli organi amministrativi e politici di avere una lettura urbanistica aggiornata e approfondita del territorio così da individuare possibili strategie condivise. Gli elementi su evidenziati si compenetrano l'un l'altro e confluiscono nel complesso degli elaborati della fase A, ognuno dei quali, per tema di approfondimento, presenta una sintesi critica.

A conclusione della fase preliminare è stata elaborata una tavola di sintesi delle funzioni pubbliche presenti sul territorio e della loro area di influenza per mappare lo stato la posizione sul territorio e le fasce di utenza a cui tali servizi sono rivolti. La sintesi critica sviluppata fornisce degli strumenti per comprendere come e dove intervenire nella fase progettuale.

7. Progettazione urbana_ Programma

Pubblico Unitario_Tavole B e C

Sono due gli elaborati "quadro" che sintetizzano il programma pubblico unitario proposto: l'aggiornamento dell'elaborato Centralità Locale del PRG e il Metaprogetto, dettagliato in 4 elaborati di Linee Guida.

La progettazione urbana è stata elaborata mettendo a sistema gli studi critici prodotti, la consultazione partecipata e le volontà pubbliche manifestate dal Municipio con alcuni dei principi ordinatori cari all'urbanistica contemporanea

e adottati dal Comune di Roma come criteri della governance del territorio. Principi che rispondono alla necessità di porre in atto azioni di contrasto alla crisi climatica per quanto attiene i materiali, la riduzione delle isole di calore e il controllo della temperatura e della qualità dell'aria. Il progetto inoltre abbraccia il concetto di selvicoltura urbana come mezzo per aumentare la sostenibilità delle città, migliorare il microclima urbano e creare ambienti più confortevoli anche per la salute delle comunità che vi abitano. Influenza sul comfort termo-igrometrico e sul benessere psicofisico diffuso, e migliorando in questo modo anche la vivibilità degli spazi aperti, favorendo di conseguenza l'utilizzo. (*Konijnendijk, 2023*) In un territorio così densamente edificato e consolidato le principali azioni previste si occupano della riprogettazione e della rigenerazione dello spazio pubblico esistente in rapporto a criteri di fruibilità dello stesso e accessibilità ai servizi nell'ottica della città in 15 min e della mobilità dolce. Un sistema di servizi e spazi pubblici aperti diffusi sul territorio che possano contribuire a ridurre il "problema delle disuguaglianze urbane e della giustizia sociale e spaziale". (*Cel-lamare, 2020*)

Contemporaneamente sono state individuate zone in cui è possibile ampliare i servizi presenti sul territorio individuando nuovi ambiti destinati a funzioni pubbliche realizzabili attraverso azioni differenziate: riusando delle edificazioni pubbliche abbandonate e/o da riacquisire, attuando espropri non completati, migliorando e

valorizzando quelle esistenti, individuando aree per realizzare delle nuove edificazioni puntuali nella logica del presidio territoriale.

La programmazione urbana ha cercato di sostenere l'attivazione di processi di rigenerazione urbana che possano essere un innesco per valorizzare le vocazioni territoriali, i cicli economici locali e per rivitalizzare la rete della coesione sociale e culturale (*Frattini, 2000*) con una declinazione differenziata di destinazioni e usi atti a coinvolgere tutte le varie fasce della cittadinanza. Il metaprogetto (Fig.2) costituisce un masterplan dell'intero comparto urbano che mostra le strategie e gli obiettivi d'insieme della progettazione programmatica proposta. L'elaborato individua, all'interno di una visione unitaria di intenti, gli ambiti della progettazione urbana i poli urbani e gli assi, declinati per caratteristiche fisiche omogenee, ruoli strategici e funzioni potenziali. I poli di Piazza dei tribuni e Piazza Cinecittà sono le testate dell'asse longitudinale della Centralità, ambiti urbani di cerniera tra varie realtà sociali e tessuti urbani in cui insistono molteplici servizi e spazi pubblici verdi e non; preservano il potenziale del collante sociale in quanto generatori di spazio pubblico. L'idea che sottende la progettazione è quella di ripensare il ruolo complessivo di questi luoghi nell'ottica di renderli organismi sinergici complessi, cercando di superare la logica di affiancamento svincolato di funzioni e spazi pubblici.

Il sistema integrato dei due assi della centralità prevede di riqualificare lo spazio pubblico

rendendolo ecosostenibile con l'obiettivo di ridisegnare le infrastrutture carrabili a favore della logica dei connettivi sociali e verdi, in cui accogliere una continuità di spazi di prossimità diffusa e mobilità lenta.

Il dettaglio delle proposte progettuali strutturate nel metaprogetto è stato sviluppato in quattro linee guida di intervento basate su principi ispiratori generali calati di volta in volta sulle diverse tipologie di intervento. Ogni elaborato si compone di due diagrammi grafici a confronto: quello di rilievo, in cui si evidenziano le criticità e le potenzialità dello stato di fatto, e quello di progetto in cui si sviluppano i criteri di trasformazione distinti per ambiti e funzioni.

Lo scopo di queste elaborazioni è di predisporre un quadro unitario di indicazioni e intenti che possa guidare la progettazione degli interventi programmabili nel tempo.

L'aggiornamento Centralità Locale Cinecittà è un'elaborazione tecnica che segue lo schema e gli indicatori dell'elaborato I2 del PRG del 2008, riassumendo le proposte progettuali descritte nel metaprogetto.

Nella stesura del lavoro l'innovazione principale riguarda la modifica del perimetro della centralità locale con ampliamento delle aree originarie. "Ai sensi dell'art. 66 il Progetto unitario può modificare la delimitazione degli Spazi pubblici da riqualificare, nonché estendersi su aree e attrezzature pubbliche o a destinazione pubblica esterne al perimetro della Centralità ma ad essa strettamente connesse." ²

La nuova perimetrazione include le strade e gli spazi pubblici limitrofi ai servizi esistenti nell'ottica di realizzare spazi di prossimità e accessibilità sicura ai servizi, come le strade scolastiche intese come "le piazze scolastiche: luoghi chiave per la città pubblica e spazi di apprendimento per tutti." (*Pileri et al., 2022*) Immaginate come luoghi in cui vivere le prime esperienze di autonomia urbana e reinterpretare il rapporto tra i cittadini e lo spazio aperto.

La nuova perimetrazione inoltre include zone in cui sono presenti espropri non attuati e alcuni ambiti destinati a servizi limitrofi ma esclusi dal perimetro originario. Individua inoltre aree di nuova progettazione di programmi urbani negli ambiti in cui sono stati rilevate funzioni non attuate, come nel caso di Piazza dei Tribuni.

L'insieme complessivo delle azioni proposte è stato sottoposto alla PA nell'elaborato di programmazione strategica come un sistema integrato di attività, realizzabile per fasi distinte sulla scorta di un criterio di priorità legato sia al rilievo di criticità sociali che alla concomitanza con altri interventi già previsti o in corso di esecuzione.

8. Programmi Urbani e Stralci Attuativi_ Tavole D

Sulla scorta della progettazione urbana sono stati sviluppati gli stralci di ambiti di progetto territoriale e i programmi urbani degli ambiti non attuati della pianificazione originaria del 2008. Aree, il Polo Tribuni e Nobile nord, in cui si individuano possibilità edificatorie pubbliche

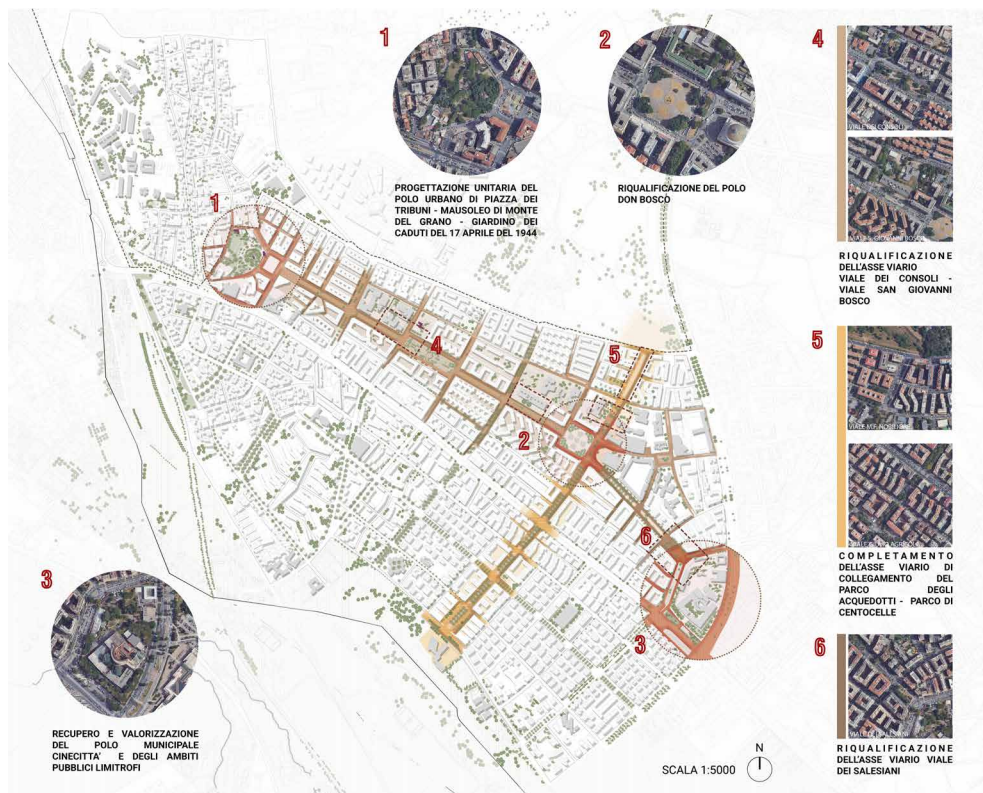
e che possono diventare generatori di coesione sociale attraverso la rigenerazione, l'implementazione e la trasformazione dell'esistente. In questa serie di tavole, ed in particolare nell'elaborato delle possibili declinazioni dello spazio pubblico si coglie l'immaginario futuro della Centralità X-1 che accoglie le visioni e le vocazioni territoriali desunte dall'interpolazione di tutti i contenuti raccolti, delle consultazioni territoriali e delle interlocuzioni con il Municipio.

9. Conclusioni

Nell'ottica di un confronto su possibili prassi e forme di pianificazione adatte a rispondere alle sfide dell'urbanistica contemporanea, l'esperienza diretta maturata sulla Centralità Locale Cinecittà ha permesso di riflettere sul valore di questa tipologia di strumento programmatico territoriale che, seppur introdotto oltre 20 anni fa, propone delle logiche di progettazione urbana adattiva.

Le centralità locali si differenziano dalla visione statica e immutabile prevista da altri tipi di pianificazione sia grazie ad una formula adattabile alle situazioni contingenti e modificabile nel tempo sia attraverso le logiche che ne sostengono l'applicazione: l'aggiornamento periodico, l'ambito territoriale definito, i contenuti della progettazione, il metodo attuativo.

La revisione a distanza di tempo della progettualità programmata, può consentire all'Amministrazione ed ai progettisti un monitoraggio costante degli esiti delle trasformazioni proposte e dello



Metaprogetto.

Fonte: realizzato dalle autrici.

Fig. 2

spazio pubblico, garantendo la possibilità di allineare le progettualità a quadri esigenziali sempre attuali e favorendo una visione unitaria e coesa.

La progettazione sviluppata ha fondato le sue radici su uno studio critico ed ampio del comparto urbano preso come riferimento per analizzarne le fragilità e le potenzialità al fine di definirne ogni nuova progettualità in ragione di scelte motivate e coerenti. In quest'ottica la formula della perimetrazione di un territorio vasto ma con un'identità manifesta, ha permesso una comprensione approfondita del territorio e delle sue trasformazioni e relazioni umane. Inoltre l'ambito e la promozione municipale si lega

ad una dimensione urbana coerente al coinvolgimento partecipativo della popolazione, che si configura come uno degli elementi principali per il raggiungimento del rafforzamento dell'identità territoriale. In questo modo la prassi della progettazione partecipata, consolidata negli ultimi anni, rafforza i contenuti di valorizzazione identitaria auspicati nelle previsioni delle Centralità Locali.

Dal punto di vista dei contenuti proposti per la progettazione, le Centralità locali individuano attività legate alla sistematizzazione degli spazi pubblici, delle sedi stradali e del verde e alla realizzazione, riqualificazione e riuso di attrezzature pubbliche. Le prescrizioni e gli obiettivi

non restrittivi lasciano ampie possibilità interpretative ai progettisti, che possono sfruttarli per visualizzare configurazioni sempre diverse. Ciò permette di lavorare sulla complessità del paesaggio urbano come organismo di connessioni sociali e territoriali, che si compone del sistema dei vuoti urbani dello spazio aperto esistente, lasciato libero dalle costruzioni, (Ferretti, 2019) e dei servizi. Nel caso specifico, in adesione ai principi dello strumento è stato possibile accogliere perfettamente nella progettazione una visione urbanistica contemporanea.

La progettazione proposta ha messo in luce una serie di contenuti e profili trasformativi, che ha coinvolto l'amministrazione municipale in una nuova lettura del territorio circoscritto, per quanto ampio, con una logica urbanistica. Lo sviluppo del progetto pubblico unitario, nella sua definizione di progetto pilota, è stato proposto alla Pubblica Amministrazione come un'elaborazione complessa che non si esaurisce nell'aggiornamento dello schema grafico della prima stesura del 2008 della Centralità. Sono state individuate quattro tipologie di elaborati, seguendo la struttura del PRG di Roma: quelli descrittivi che comprendono tutti temi dell'analisi critica, quello prescrittivo dell'aggiornamento dello schema della Centralità, quelli gestionali necessari a rendere concretamente realizzabili le previsioni del progetto pubblico unitario, che includono il Metaprogetto e le Linee Guida, e quelli indicativi con valore programmatico inerenti i programmi urbani attuativi.

Questi ultimi completano il quadro normativo delle future possibili trasformazioni del comparto urbano con la possibilità di programmare azioni anche puntuali all'intero di un programma unitario.

L'approccio metodologico è stato validato dalla prima attività promossa dal Municipio su una porzione della Centralità Cinecittà: l'Asse Tribuni-Don Bosco. La programmazione urbana elaborata ha permesso all'Amministrazione Pubblica di comprendere e fare suo il potenziale rigenerativo e trasformativo territoriale, attivando un progetto pubblico partecipato in uno dei comparti messi in luce; il complesso del lavoro sviluppato ed in particolare il Metaprogetto e le Linee Guida sono stati presentati e condivisi negli incontri della partecipazione sia per una conoscenza urbana consapevole dei partecipanti che per essere seme e guida della progettazione partecipata.

Questo primo passaggio da programmazione urbana a progettazione partecipata si può considerare il conseguimento la consacrazione di uno strumento urbanistico fino ad ora mai esplorato.

Note

¹ Tratto dall'art. 66 delle Norme Tecniche Di Attuazione del P.R.G. del Comune di Roma, approvate con D.A.C.C. n.18 del 12.02.2008

² Tratto dal co 4 e 5 art.66 delle Norme Tecniche Di Attuazione del P.R.G. del Comune di Roma, approvate con D.A.C.C. n.18 del 12.02.2008

Bibliografia

Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Collana Riflessioni del RIF Museo delle Periferie a cura di Giorgio de Finis, Bordeaux

Frattoni F. (2000), Introduzione di Piroddi, E. *Roma arcipelago di isole urbane. Uno scenario per il XXI secolo*, Gangemi Editore, Roma

Ferretti L.V. (2019), *Paesaggio urbano, spazio urbano*, Collana Paesaggi. Città Natura Infrastrutture. Franco-Angeli, Milano

Pileri P., Renzoni C., Savoldi P. (2022), *Piazze scolastiche. Reinventare il dialogo tra scuola e città*, Corraini, Mantova

Konijnendijk C.C. (2023), *Evidence-based guidelines for greener, healthier, more resilient neighbourhoods: Introducing the 3-30-300 rule*, «Journal of Forestry Research», vol. 34, n. 3, pp. 821-830, DOI: 10.1007/s11676-022-01523-ze.

Dall'urbanistica normativa alla città collaborativa: beni comuni e partenariati per la prossimità

From regulatory urban planning to the collaborative city: commons and partnerships for proximity

Maria De Santis

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
maria.desantis@unifi.it
orcid.org/0000-0001-9923-1340

Arianna Camellato

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
arianna.camellato@unifi.it
orcid.org/0009-0004-9625-7528

Francesco Alberti

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
francesco.alberti@unifi.it
orcid.org/0000-0003-0642-0455

Received: February 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17158
www.fupress.net/index.php/contest/

keywords

proximity
adaptive urban governance
urban housing
community welfare
public-private-people
partnerships

The article interprets proximity as an urban paradigm that can guide the transition toward equitable and integrated planning models. Building on the vulnerabilities that emerged in the post-pandemic debate and the ongoing structural crises, proximity is understood not as a metric condition, but as a relationship to be constructed among spaces, services, and communities, in balance with supra-local accessibility. The contribution proposes an adaptive and multiscalar urban governance framework grounded in iterative learning, public–

1. La prossimità come paradigma urbano

L'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile – *Città e comunità sosteni-*

bili (United Nations, 2015) – definisce i requisiti fondamentali degli insediamenti urbani che le politiche pubbliche dovrebbero assicurare dal punto di vista dell'equità sociale e dell'equilibrio ambientale, entro una cornice di fattibilità economica. Poiché nelle aree urbane si concentrano quote crescenti della popolazione globale e si manifestano i principali impatti derivanti dalle attività umane, insieme a disparità sempre più marcate nell'accesso a servizi essenziali e opportunità tra i di-

private–people partnerships, and horizontal subsidiarity. Within this perspective, the Tuscan experience of Urban Housing Coop.net is examined as an evolution of Social Housing toward an Urban Housing model centered on community welfare. Through concrete cases, the article demonstrates how housing regeneration can activate collaborative networks, generate social value, and build stable infrastructures of proximity.

versi gruppi sociali, tale obiettivo costituisce di fatto un banco di prova critico per l'attuazione di quasi tutti gli altri SDGs (Nabiyeva & Wheeler, 2024).

Nella prospettiva della sostenibilità, la questione della *spatial justice* (Rocco, 2025; Soja, 2013) – relativa all'equa distribuzione sul territorio delle diverse categorie di servizi pubblici, la cui accessibilità condiziona concretamente la possibilità di ciascuno di esercitare i propri diritti di cittadinanza – si declina in termini di *just transition* (Galanis et al., 2025; Heffron, 2021). Si tratta di garantire che le politiche mirate a migliorare le performance ambientali e climatiche delle città non si traducano in *green gentrification* (Gould & Lewis, 2017; Rigolon & Collins, 2023), alimentando ulteriormente la forbice tra “la città dei ricchi e la città dei poveri” (Secchi, 2013), ma che, al contrario, siano l'occasione per intervenire sui meccanismi di rendita urbana che producono segregazione sociale. A seguito dell'emergenza sanitaria da Covid 19, che ha messo drammaticamente in luce il peso

delle *spatial disparities* anche all'interno delle città del Global North, il tema si è imposto nel dibattito sulla città postpandemica, spingendo a valorizzare il “pilastro” sociale dello sviluppo sostenibile (Purvis et al., 2019) – da più parti riconosciuto come il più sfuggente e trascurato (Boström, 2012; Boyer et al., 2016; Davidson, 2010; European Parliament. Directorate General for Internal Policies of the Union, 2020) – nelle strategie di risposta urbana alle sfide globali. Ne sono esempio la *Majors' Agenda for a Green and Just recovery* (Cities Climate Leadership Group, 2020), promossa dalla rete C40, che raggruppa un centinaio di *world cities* impegnate sul fronte del cambiamento climatico; la *New Leipzig Charter: The transformative power of cities for the common good*, adottata dai ministri responsabili sulle questioni urbane dell'Unione Europea (European Union, 2020) e il secondo ciclo del processo di costruzione della *UE Urban Agenda* (2021-2025), che ha introdotto tra gli ambiti d'azione prioritari per i paesi membri il tema “Cities of equality” (An EU Agenda for Cities, 2025).

In questo contesto ha acquistato forza un modello di riforma urbana basato sulla prossimità (Alberti & Radicchi, 2022), che trova nella *Ville du quart d'heure* – o 15-Minute City – teorizzata da Carlos Moreno, advisor per la smart city del Comune di Parigi, la sua formulazione più nota (Allam et al., 2022; Moreno, 2020; Moreno et al., 2021). Fondato su un principio di “crown-urbanistica”, secondo cui i servizi urbani di

base dovrebbero essere fisicamente accessibili entro una breve distanza a piedi da ogni luogo di residenza, tale modello mette in discussione il ruolo di intermediazione tra le diverse funzioni urbane svolto nella città moderna dal trasporto meccanizzato.

Esso si distingue dalle precedenti declinazioni del concetto di prossimità urbana – dalla *Neighborhood Unit* di Clarence Perry in poi (Alberti & Radicchi, 2023; Sharifi, 2016) – per l'integrazione della prossimità con altri tre attributi caratterizzanti: diversità (riferita all'equa diffusione sul territorio di sei funzioni sociali essenziali: abitare, lavorare, approvvigionarsi, curarsi, apprendere e ricrearsi), densità (come antitesi alla dispersione insediativa che genera dipendenza dalla mobilità veicolare e inibisce la creazione di reti sociali locali) e ubiquità digitale (intesa come “prossimità aumentata” offerta dalle reti telematiche a servizi e opportunità fuori dall'ambito locale).

Al di là delle enunciazioni di principio, anche in questo caso si tratta di un modello che, di per sé, non offre garanzie rispetto al conseguimento degli obiettivi di una transizione giusta. Nell'attesa di azioni incisive di riequilibrio, che richiedono necessariamente una forte regia pubblica, esso tende infatti a privilegiare le aree urbane strutturalmente già predisposte – e quindi, in particolare, le aree centrali dense e multifunzionali delle grandi città, rispetto ai quartieri periferici e ai centri minori (Alberti, 2023) – con il rischio di ampliare, anziché ridurre, i divari esistenti

(Gower & Grodach, 2022; Pozoukidou & Chatziyiannaki, 2021).

Il punto cruciale diventa, allora, la capacità effettiva del settore pubblico di gestire tali processi in modo coerente con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e delle agende urbane a essa ispirate, individuando le modalità di azione e le forme di governance più efficaci nel contesto specifico considerato. Tale sforzo, da un lato, mette alla prova gli strumenti di governo del territorio “tradizionali” nel loro ruolo di supportare – o quanto meno non ostacolare – sul piano regolativo il necessario cambio di paradigma; dall'altro, evidenzia come questi strumenti risultino insufficienti, da soli, a guidare la transizione.

Con tali premesse, il presente contributo si propone di mettere in dialogo tre piani di ragionamento. Il primo riguarda lo stato dell'arte delle direzioni istituzionali della sostenibilità urbana – dalle agende internazionali alle politiche europee e nazionali – letto criticamente attraverso il concetto di prossimità come paradigma relazionale. Il secondo mobilita la letteratura scientifica su governance adattiva, sussidiarietà orizzontale e partenariati pubblico-privato-plurale per costruire un quadro interpretativo capace di rendere conto della complessità dei processi urbani contemporanei. Il terzo porta alla prova empirica questo quadro attraverso l'esperienza toscana di Urban Housing Coop.net, osservata come laboratorio in cui istituzioni, corpi intermedi e abitanti costruiscono nel tempo condizioni reali di prossimità, identificando e strutturando quegli

“spazi intermedi” capaci di mediare tra certezza del diritto e flessibilità delle trasformazioni alla scala minuta. Da questa triplice articolazione emerge una riflessione conclusiva sul passaggio da una logica normativa a una logica abilitante nella rigenerazione urbana.

2. La Governance Urbana Adattiva e Multiscalare

La letteratura sulla governance urbana adattiva evidenzia la necessità di un passaggio fondamentale da una pianificazione puramente regolativa a modelli in grado di confrontarsi con l'incertezza e la complessità proprie delle città contemporanee.

Walker, Haasnoot e Kwakkel evidenziano come la pianificazione urbana debba affrontare complessità e incertezza attraverso un approccio adattivo, flessibile e basato su apprendimento iterativo. In contesti di “profonda incertezza”, dove mancano previsioni affidabili (come nei cambiamenti climatici), le strategie devono essere capaci di evolvere nel tempo. L'articolo *Adapt or perish* (Walker et al., 2013) analizza diversi approcci: robustezza, cioè soluzioni efficaci in molteplici scenari; flessibilità, ovvero capacità di modificarsi rapidamente; pianificazione gerarchica, che articola le decisioni su più livelli; strategie robuste-adattive, che integrano solidità e adattabilità; apprendimento iterativo e sperimentazione, per correggere le azioni in base ai risultati. L'obiettivo è costruire sistemi urbani resilienti e sostenibili, capaci

di mantenere prestazioni elevate nonostante cambiamenti e shock esterni.

Un simile approccio si fonda sulla comunicazione multi-stakeholder e su una visione sistemica capace di superare una gestione meramente emergenziale o limitata al rischio. In questa prospettiva, come sostengono Scolobig and Lilliestam:

“la partecipazione e il contributo significativo di tutti i portatori di interesse della città, inclusi enti pubblici, imprese private e cittadini, al processo di rafforzamento della resilienza permetteranno di individuare nuove soluzioni, migliorare la legittimità delle decisioni prese e aumentare l'accettabilità dell'attuazione delle politiche.” Scolobig and Lilliestam (2016)

La prossimità emerge come una qualità complessa di un ecosistema urbano difficilmente misurabile attraverso parametri spaziali e temporali rigidi, in quanto intrecciata a dimensioni immateriali quali l'immagine della città, i ritmi della vita quotidiana e le modalità del vivere collettivo. Essa non va intesa come un dato sostantivo, ma come una relazione da costruire, che impone di interrogarsi su quali servizi, spazi e attività debbano essere connessi e riconosciuti come fondamentali in ciascun contesto urbano. In questa prospettiva la prossimità dovrebbe diventare principio fondamentale per incrementare la diversità dell'ecosistema urbano, la sostenibilità, l'inclusione e l'estetica, come proposto dal Next Generation EU e dal progetto New European Bauhaus (Mecca, 2023).

Uno strumento in grado di valorizzare le risorse locali come leve site-specific e orientare in modo strategico l'introduzione di nuovi spazi e usi a supporto di trasformazioni sostenibili. Essa sollecita inoltre una riflessione critica sullo spazio del welfare come diritto di cittadinanza e sul ruolo delle politiche pubbliche nel favorire una distribuzione più capillare dei servizi, anche quando gestiti da attori privati.

La prossimità richiede infatti un'applicazione contestuale e situata, fondata sull'integrazione di strumenti di pianificazione, assetti di governance e pratiche d'uso, nonché sulla definizione di ambiti di quartiere che non sempre coincidono con i confini amministrativi.

La letteratura mette in evidenza, infatti, una serie di rischi connessi alla sua applicazione. In particolare, emerge il rischio di ridursi a una visione puramente deterministica della prossimità, legata a esigenze di razionalizzazione e semplificazione della complessità insita, che, se tradotta in applicazione meccanica del modello, può trasformarsi in un'ingiustizia.

Si pensi, ad esempio, a come la transizione verso città più verdi e sostenibili comporta anche criticità, che il concetto di prossimità ci aiuta a leggere in modo critico: l'attenzione ai soli benefici ambientali del verde ne rafforza il valore compensativo, mentre l'associazione automatica tra verde e qualità urbana ne nasconde le ambivalenze. Il largo consenso verso il rinverdimento lo rende spesso uno strumento di marketing e legittimazione di nuovi sviluppi, talvolta

orientati verso modelli iniqui di città (Anguelovski & Connolly, 2021).

Un simile esito può portare alla segregazione spaziale o alla gentrificazione di interi settori urbani, con la conseguente espulsione delle fasce più vulnerabili, correlata all'innalzamento dei valori immobiliari e all'aumento del costo della vita.

Le possibilità di equità della pianificazione del verde risiedono nella ricchezza semantica intrinseca al concetto di prossimità (accessibilità e vicinanza spaziale, facilità di relazione) che può rivelarsi decisiva per l'orientamento di traiettorie eque di transizione ecologica delle città (Chiesi, Galmarini, 2023).

Una governance urbana capace di confrontarsi con tale complessità deve superare la rigida dicotomia tra pubblico e privato, adottando il paradigma della sussidiarietà orizzontale. Secondo il modello dell'amministrazione condivisa, le funzioni pubbliche di programmazione possono essere trasformate in processi di co-programmazione e co-progettazione tra enti pubblici, Terzo settore e cittadini attivi (Arena, 2020). I cosiddetti partenariati 4ps (Partenariati Pubblico-Privato-Persone) possono dunque configurarsi come un meccanismo chiave in grado di supportare la rigenerazione e resilienza urbana, grazie all'integrazione tra le competenze tecniche delle aziende, le risorse delle istituzioni e la conoscenza situata dei cittadini (Maraña et al., 2020). Flaviano Zandonai ne sottolinea la valenza innovativa:

“L'elemento centrale risiede quindi in un approccio centrato sulla creazione e la gestione di collaborazioni ad ampio raggio tra soggetti diversi, superando i tradizionali confini dell'organizzazione economica e sociale: tra settore pubblico e privato, tra imprese for profit e soggetti non lucrativi, tra istituzioni e società civile.” (Zandonai, 2012)

In sostanza, l'art. 55, applicando il principio di sussidiarietà nel punto di incontro tra il polo degli interessi pubblici e quello dell'interesse generale, genera una circolarità di relazioni, esperienze e competenze, fondata su una condivisione di responsabilità reciproca e vantaggiosa per entrambe le parti.

In sintesi, una governance urbana risulta efficace quando è in grado di operare come una rete neurale adattiva, non limitandosi a costruire stanze separate (quartieri), ma assicurando che le connessioni (sinapsi) tra esse siano fluide, permettendo all'intero organismo urbano di apprendere e adattarsi costantemente attraverso l'interazione tra gli elementi costituenti l'ecosistema.

3. Urban Housing Coop.net e l'Esperienza Toscana

L'esperienza toscana di Urban Housing Coop.net costituisce il campo empirico di questo contributo e insieme il suo banco di prova: un contesto in cui i concetti di prossimità relazionale, governance adattiva e partenariato pubblico-privato-persone smettono di essere categorie astratte e

diventano processi osservabili, con le loro contraddizioni e i loro aggiustamenti progressivi.

Il contributo si fonda su un approccio di ricerca collaborativa e situata.

Gli autori collaborano con il contesto di Urban Housing Coop.net da anni in qualità di supporto scientifico. Il caso studio è stato inoltre approfondito nell'ambito della ricerca di dottorato di uno degli autori che ha previsto un'immersione prolungata nel contesto, combinando osservazione partecipante alle attività del network – riunioni operative, eventi comunitari, momenti di co-progettazione – con l'analisi di documentazione prodotta nel corso degli anni: relazioni, materiale informativo, verbali di incontri tra operatori e abitanti, report di valutazione tra cui uno SROI condotto dal Laboratorio ARCO sull'esperienza di Osteria Social Club. Le conversazioni con i principali attori del sistema – gestori, cooperative sociali, enti del terzo settore – hanno avuto carattere prevalentemente informale, coerentemente con un posizionamento di ricerca che valorizza la conoscenza situata come risorsa analitica.

Le immagini presenti nel testo sono originali e prodotte nell'ambito di questa ricerca di dottorato.

L'esperienza dell'Urban Housing Coop.net (UHCN), iniziata nel 2020 quando Abitare Toscana, il gestore sociale integrato del Fondo Housing Toscano¹, avvia la costruzione di una rete di soggetti del terzo settore per sperimentare un modello di welfare abitativo chiamato “Abito



Fig. 1.

in community” partendo da tre housing sociali dell’area metropolitana fiorentina: Pieve degli Orti a Scandicci, Sesto Smart Village a Sesto Fiorentino e Osteria Social Club a Firenze attraverso il programma “Fai la casa giusta”, cofinanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio Firenze.

Il network, promosso dalla Cooperativa Cooper Toscana, lavora per la messa a sistema dei contesti socio-economici e culturali nelle diverse esperienze di housing diffuse nel territorio regionale (Fig.1) e si consolida come un’evoluzione della governance del Social Housing verso il modello dell’Urban Housing, che sposta l’attenzione dalla singola unità abitativa all’intero contesto urbano e ai servizi di comunità. I principali attori del network includono:

Fondo Housing Toscano (FHT): specializzato nella realizzazione di iniziative di housing sociale localizzate nella Regione Toscana e gestito dalla Società di gestione del risparmio InvestiRE

CooperToscana: Promotrice e coordinatrice della progettazione.

Abitare Toscana: Advisor tecnico-sociale e gestore sociale integrato del Fondo Housing Toscano (FHT), con il ruolo di coordinatore del network dal 2023.

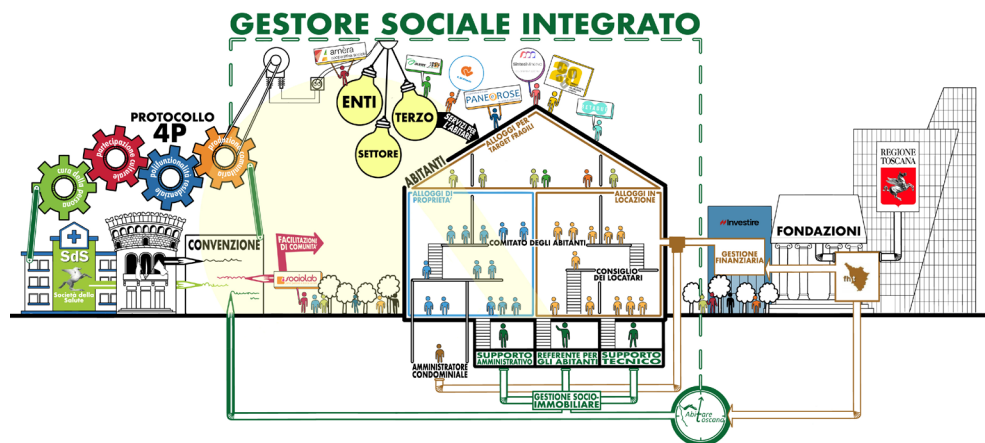
Terzo Settore e Cooperative Sociali: gestiscono servizi di transizione abitativa, inserimento lavorativo e cura delle persone fragili.

Dipartimento di Architettura (DiDA - Università di Firenze): fornisce supporto scientifico, monitoraggio e valutazione delle pratiche (De Santis, 2022; De Santis & Gregori, 2023).

Istituzioni Pubbliche: Regione Toscana, Comuni e Società della Salute, che supportano il network attraverso protocolli d’intesa e finanziamenti.

L’obiettivo fondamentale del network è sperimentare un nuovo modello di welfare abitativo, in cui comunità collaborative e terzo settore lavorino insieme per fornire servizi integrati, attivare i quartieri e migliorare la qualità della vita urbana complessiva. Il modello applicato da UHCN si basa sui partenariati pubblico-privati plurimi (4P), che integrando le istanze locali nei processi di governance attraverso una rete multilivello, coinvolge tutti i soggetti sopra citati, oltre alle risorse necessarie quali servizi, spazi ed economie. L’offerta del Social Housing si connota per una prevalenza di locazione a canone calmierato, integrata da una formula innovativa che non si limita a fornire l’alloggio ma favorisce l’accesso al welfare di comunità. Il contesto tende a configurarsi come una rete di servizi sociali e relazioni umane, fondata sui principi della condivisione e della solidarietà, prefigurando un modello dell’abitare alternativo a quello tradizionale. Gli interventi di social housing tendono così a configurarsi come servizio abitativo orientato alla promozione del senso di comunità, dell’appropriazione dei luoghi e della partecipazione da parte degli abitanti. Sebbene la governance multilivello del sistema abbia un certo grado di complessità, è possibile identificare quattro ingranaggi fondamentali al suo funzionamento (Fig. 2).

Il primo riguarda l’integrazione nelle politiche regionali, in quanto l’esperienza toscana narrata è



Funzionamento del sistema Urban Housing, rappresentazione della governance multilivello del sistema.

Fonte: Arianna Camellato, 2025.

Fig. 2

strettamente legata alla L.R. 38/2021 che finanzia lo sviluppo di servizi integrativi connessi agli alloggi sociali. Il secondo riguarda l'esistenza di protocolli d'intesa territoriali, infatti il network ha adottato la pratica di consolidare i rapporti con i territori tramite accordi che coinvolgono Comuni, Società della Salute e Terzo settore locale, agendo come "dispositivi abilitanti" che vanno a formalizzare gli impegni di ciascun attore per rispondere ai bisogni specifici del contesto. Un altro elemento cardine è la gestione sociale integrata, operata da Abitare Toscana, che lavora congiuntamente a comunità e le cooperative per produrre servizi che spaziano dalla cura della persona alla produzione comunitaria, dalla polifunzionalità residenziale alla partecipazione culturale, presidiando i quartieri dei Social Housing come hub di rigenerazione. Il quarto ingranaggio è poi costituito dalle persone che abitano i

quartieri dove esistono i Social Housing, intesi non come destinatari passivi delle politiche e dei servizi attivati, ma come attori fondamentali del sistema. Attraverso la loro partecipazione, l'attivazione nelle dinamiche collaborative, l'uso e la co-costruzione degli spazi e dei servizi, il sistema acquisisce sostenibilità nel tempo come dispositivo capace di produrre valore sociale misurabile. In assenza di tale livello, gli altri risulterebbero assetti organizzativi privi di reale ricaduta trasformativa nei territori.

A un'illustrazione sistemica dell'esperienza toscana di innovazione nel campo del Social Housing si affianca, in questa fase, il racconto di alcuni episodi concreti, in grado di migliorare la comprensione di questo tipo di progetti e pratiche di gestione.

Raccontare quanto accaduto in questi casi consente infatti di osservare come prossimità e

governance collaborativa si siano costruite nel tempo attraverso aggiustamenti progressivi, sperimentazioni e forme di apprendimento collettivo. Gli esempi riportati non intendono proporsi come casi di successo normativo, ma come situazioni utili a indagare le condizioni che possono favorire o ostacolare l'attivazione di relazioni significative tra spazi, servizi e comunità. Il caso forse più interessante è quello del quartiere delle Piagge a Firenze, dove l'esperienza si sviluppa a partire dal 2020 in piena fase pandemica con il progetto "Abito in Community", che ha innescato un processo incrementale di trasformazione di due complessi di Social Housing del Fondo Housing Toscano: Osteria Social Club, nato dalla rigenerazione del "Casone" nel 2020 con 120 abitanti e servizi di supporto alla fragilità abitativa, e In Sala Community, attivo dal 2008 con 300 residenti e interessato da processi di invecchiamento comunitario. Il percorso evolutivo ha visto una progressiva strutturazione di governance condivisa attraverso la costituzione del Comitato Abitanti Osteria 2021, che ha ottenuto la gestione autonoma di spazi comuni tramite comodato d'uso gratuito, sviluppando una programmazione stabile di eventi culturali, con il supporto di soggetti esperti, che spazia dal teatro diffuso agli interventi di street art partecipata, fino alla creazione di servizi stabili come ad esempio "L'Osteria del tè" attivata da abitanti ex-dipendenti della Richard Ginori per condividere con le tazze a suo tempo prodotte in azienda momenti conviviali con i vicini, o i laboratori interculturali di

doposcuola per le famiglie di persone immigrate. Il filo verde e solidale de Le Piagge poi è un progetto che si è sviluppato nello stesso quartiere con cui si desidera promuovere un modello integrato di rigenerazione urbana basato su salute pubblica, benessere, progettazione urbana, vivibilità del verde e inclusione di target fragili. Il progetto coinvolge la comunità in percorsi di co-progettazione, mappatura e cura condivisa del verde, trasformando gli spazi interstiziali in luoghi di salute, socialità e attivazione. Le attività includono living lab, laboratori di verde urbano, teatro partecipato, mobilità sostenibile e strumenti per l'intermodalità. Il valore sociale generato nel contesto di Osteria Social Club è stato oggetto di una valutazione SROI condotta dal Laboratorio ARCO, che ha restituito un indice di 2,6: per ogni euro investito, 2,6 euro di valore sociale prodotto. Un altro caso paradigmatico è quello di Lux Living di Montelupo Fiorentino, Social Housing in cui è stata attivata la "Nursery di Comunità", uno spazio fisico e presidio di prossimità che offre servizi di portierato sociale, alfabetizzazione digitale e supporto socio-sanitario. Nello stesso complesso residenziale è presente anche lo spazio "Home Digital Care", dedicato ad anziani e persone con fragilità, in cui sono presenti aree attrezzate con tecnologie innovative per la stimolazione fisica e cognitiva e una sala dedicata a ospitare visite specialistiche. Le attività sono accompagnate da professionisti e pensate per essere inclusive e adattabili. Alcuni appartamenti del complesso poi, gestiti da enti del terzo

settore, ospitano progetti abitativi del “Dopo di noi” per giovani persone con disabilità, progettati di “First housing” e abitare “Post acuzie” per persone adulte con fragilità economica o sociale.

4. Conclusioni: La Rigenerazione Urbana come Paradigma Operativo

Le riflessioni sviluppate nel paper mostrano come la prossimità non possa essere interpretata unicamente come criterio spaziale o distributivo, ma debba essere riconosciuta come un paradigma urbano complesso, capace di ridefinire le relazioni tra abitare, servizi, governance e coesione sociale. L'analisi evidenzia come i modelli fondati sulla prossimità rappresentino oggi una risposta strategica alle fragilità emerse nelle città contemporanee – dalla crisi ambientale all'invecchiamento della popolazione, fino alle nuove disuguaglianze territoriali – contribuendo alla costruzione di contesti urbani più resilienti, inclusivi e adattivi. Uno dei principali risultati del lavoro consiste nell'aver messo in luce il carattere multidimensionale della prossimità: non soltanto accessibilità fisica ai servizi, ma anche capacità di attivare reti sociali, pratiche collaborative e forme di mutualismo in grado di rafforzare il senso di appartenenza e la qualità dell'abitare. In questa prospettiva, il paper sottolinea come la prossimità possa diventare un dispositivo progettuale e politico capace di integrare sostenibilità ambientale, innovazione sociale e benessere collettivo. Il contributo del paper al dibattito scientifico risiede inoltre nell'aver proposto una lettura critica

delle retoriche contemporanee sulla “città dei 15 minuti” e sui modelli urbani adattivi, evidenziandone potenzialità ma anche limiti e contraddizioni. Il lavoro mostra infatti che la prossimità, se ridotta a semplice strategia funzionale o infrastrutturale, rischia di produrre nuove forme di esclusione e frammentazione; al contrario, essa richiede approcci integrati, capaci di connettere pianificazione urbana, politiche abitative e processi partecipativi.

Infine, il paper apre a ulteriori sviluppi di ricerca e sperimentazione progettuale, suggerendo la necessità di approfondire strumenti e pratiche in grado di tradurre il paradigma della prossimità in modelli abitativi concreti, adattabili alle trasformazioni demografiche e sociali in corso². In questo senso, la prossimità emerge non solo come categoria interpretativa, ma come possibile leva operativa per ripensare il futuro delle città e dell'abitare contemporaneo.

Note

¹ Il Fondo Housing Toscana (FHT), costituito nel 2012, è uno dei 10 fondi partecipati dal Fondo FIA in tutta Italia, nato per dare una risposta al disagio abitativo che sia sostenibile dal punto di vista sociale, ambientale, energetico e finanziario

² A conferma dell'attitudine evolutiva, il network è oggi impegnato nel progetto Interreg HEROES con 7 partner Europei e la Regione Toscana come capofila, per lo scambio di buone pratiche sul tema dell'inclusione nel campo dell'Abitare.

Bibliografia

- Alberti F. (2023), *La crono-urbanistica e il paradosso delle piccole città*, in S. Mecca (a cura di), *Prossimità. Il benessere nella città del futuro*, DIDA Press, Firenze, pp. 87-91
- Alberti F., Radicchi A. (2022), *The Proximity City: A Comparative Analysis between Paris, Barcelona and Milan*, «TECHNE – Journal of Technology for Architecture and Environment», pp. 69-77
- Alberti F., Radicchi A. (2023), *From the Neighborhood Unit to the 15-Minute City. Past and Recent Urban Models for Post-Covid Cities*, in F. Alberti, A.R. Matamanda, B.-J. He, A. Galderisi, M. Smol, P. Gallo (a cura di), *City Planning: Urbanization and Circular Development*, Springer, Cham, pp. 159-170
- Allam Z., Moreno C., Chabaud D., Pratlong F. (2022), *Proximity-Based Planning and the “15-Minute City”: A Sustainable Model for the City of the Future*, in *The Palgrave Handbook of Global Sustainability*, Springer International Publishing, Cham, pp. 1-20, https://doi.org/10.1007/978-3-030-38948-2_178-1
- Anguelovski I., Connolly J.J. (2021), *The Green City and Social Injustice: 21 Tales from North America and Europe*, Routledge, London
- Arena G. (2020), *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, «Rivista Impresa Sociale», n. 3, <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/sussidiarieta-orizzontale-ed-enti-del-terzo-settore>
- Boström M. (2012), *A Missing Pillar? Challenges in Theorizing and Practicing Social Sustainability: Introduction to the Special Issue*, «Sustainability: Science, Practice and Policy», vol. 8, n. 1, pp. 3-14, <https://doi.org/10.1080/15487733.2012.11908080>
- Boyer R.H.W., Peterson N.D., Arora P., Caldwell K. (2016), *Five Approaches to Social Sustainability and an Integrated Way Forward*, «Sustainability», vol. 8, n. 9, art. 878, <https://doi.org/10.3390/su8090878>
- C40 Cities Climate Leadership Group (2020), *C40 Mayors' Agenda for a Green and Just Recovery*, <https://www.c40knowledgehub.org/s/article/C40-Mayors-Agenda-for-a-Green-and-Just-Recovery>
- Chiesi L., Galmarini B. (2023), *Prossimità, (in)giustizia e processi di rinaturalizzazione della città*, in S. Mecca (a cura di), *Prossimità. Il benessere nella città del futuro*, DIDA Press, Firenze, pp. 91-94
- Commissione europea (2025), *An EU Agenda for Cities: Driving Growth and Prosperity*, Comunicazione COM(2025) 739 final, https://managenergy.ec.europa.eu/publications/eu-agenda-cities-driving-growth-and-prosperity_en
- Cottino P., Zandonai F. (2012), *Progetti d'impresa sociale come strategie di rigenerazione urbana: spazi e metodi per l'innovazione sociale*, «Euricse Working Paper», n. 04212
- Davidson M. (2010), *Social Sustainability and the City*, «Geography Compass», vol. 4, n. 7, pp. 872-880, <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00339.x>
- De Santis M. (a cura di) (2022), *Dieci progetti per la qualità abitativa. Concorso di idee per l'edilizia sociale nel post-pandemia*, DIDA Press, Firenze
- De Santis M., Gregori L. (2023), *Abitare urbano. Dalla qualità abitativa alla qualità urbana*, Altralinea, Firenze
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union (2020), *Social Sustainability: Concepts and Benchmarks*, Publications Office, Luxembourg, <https://doi.org/10.2861/651448>
- European Union (2020), *The New Leipzig Charter: The Transformative Power of Cities for the Common Good*, https://urbact.eu/sites/default/files/2023-05/new_leipzig_charter_final.pdf

- Galanis G., Napoletano M., Popoyan L., Sapio A., Vardakoulis O. (2025), *Defining Just Transition*, «Eco-logical Economics», vol. 227, art. 108370, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108370>
- Gould K.A., Lewis T.L. (2017), *Green Gentrification: Urban Sustainability and the Struggle for Environmental Justice*, Routledge, London-New York
- Gower A., Grodach C. (2022), *Planning Innovation or City Branding? Exploring How Cities Operationalise the 20-Minute Neighbourhood Concept*, «Urban Policy and Research», vol. 40, n. 1, pp. 36-52, <https://doi.org/10.1080/08111146.2021.2019701>
- Heffron R.J. (2021), *Achieving a Just Transition to a Low-Carbon Economy*, Springer International Publishing, Cham
- Maraña P., Labaka L., Sarriegi J.M. (2020), *We Need Them All: Development of a Public Private People Partnership to Support a City Resilience Building Process*, «Technological Forecasting and Social Change», vol. 154
- Mecca S. (2023), *Prossimità, benessere e cittadinanza*, in S. Mecca (a cura di), *Prossimità. Il benessere nella città del futuro*, DIDA Press, Firenze
- Moreno C., Allam Z., Chabaud D., Gall C., Pratlong F. (2021), *Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities*, «Smart Cities», vol. 4, n. 1, art. 6, <https://doi.org/10.3390/smartcities4010006>
- Nabiyeva G.N., Wheeler S.M. (2024), *How Is SDG 11 Linked with Other SDGs? Evidence from the United Nations Good Practices*, «Highlights of Sustainability», vol. 3, n. 3, pp. 294-307, <https://doi.org/10.54175/hsustain3030017>
- Pozoukidou G., Chatziyiannaki Z. (2021), *15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia*, «Sustainability», vol. 13, n. 2, art. 928, <https://doi.org/10.3390/su13020928>
- Purvis B., Mao Y., Robinson D. (2019), *Three Pillars of Sustainability: In Search of Conceptual Origins*, «Sustainability Science», vol. 14, pp. 681-695, <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>
- Regione Toscana (2021), *Legge Regionale 38/2021*, Regione Toscana, Firenze
- Rigolon A., Collins T. (2023), *The Green Gentrification Cycle*, «Urban Studies», vol. 60, n. 4, pp. 770-785, <https://doi.org/10.1177/0042098022114952>
- Rocco R. (2025), *A Brief Introduction to Spatial Justice*, Zenodo, <https://doi.org/10.5281/zenodo.17447464>
- Scolobig A., Lilliestam J. (2016), *Comparing Approaches for the Integration of Stakeholder Perspectives in Environmental Decision Making*, «Resources», vol. 5, n. 4, art. 37
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma
- Sharifi A. (2016), *From Garden City to Eco-urbanism: The Quest for Sustainable Neighborhood Development*, «Sustainable Cities and Society», vol. 20, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2015.09.002>
- Soja E.W. (2013), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis
- United Nations (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale, A/RES/70/1, <https://docs.un.org/en/A/RES/70/1>
- Walker W.E., Haasnoot M., Kwakkel J.H. (2013), *Adapt or Perish: A Review of Planning Approaches for Adaptation under Deep Uncertainty*, «Sustainability», vol. 5, n. 3, pp. 955-979

Fare e Dare Spazio in una prospettiva strategica di piano. L'esperienza di Reggio Emilia nella sperimentazione degli Accordi Operativi

Making and Giving Space in
Strategic Planning Perspective
Evidence from Reggio Emilia's
Pilot Implementation of
Operational Agreements

Anna Giusti

Servizio Pianificazione Urbanistica,
Comune di Reggio Emilia
anna.giusti@comune.re.it
orcid.org/0000-0002-5027-2069

Received: February 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17157
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

strategic urban planning
social innovation
co-productive trading zones
public interest

1. Introduzione

La crescente domanda di innovazione nella pianificazione urbana e negli strumenti di governo del territorio viene alimentata da una duplice tensione: da un lato, la persistente stagnazione della disciplina e la sua limitata capacità di rinnovamento tecnico; dall'altro, l'emergere di

dinamiche socio-culturali che sollecitano modalità di intervento non riconducibili ai modelli pianificatori tradizionali. In questo contesto, la disciplina urbanistica è sollecitata da più parti ad ampliare il proprio orizzonte interpretativo e operativo, integrando approcci capaci di coniugare trasformazioni fisiche, innovazione sociale e nuovi assetti di governance. In assenza di un solido quadro nazionale di riferimento, solo alcune leggi regionali di quarta generazione (Stella Richter,

This paper contributes to the growing debate on the intersection between spatial planning and social innovation by applying the concept of trading zones, conceived as spaces of action for social innovation, to urban planning. Through a critical reinterpretation of the experience developed by the Municipality of Reggio Emilia within the pilot implementation of the Public Call for Expressions of Interest for Operational Agreements, introduced by Emilia-Romagna Regional Law No. 24/2017, the paper examines, from a practice-

based lens, the potential of planning instruments to foster and enable co-productive exchange arenas among public authorities, private investors, and local communities. Embedded within the co-planning processes of the public city, these arenas, focused on the urban project and flexibly anchored to planning instruments, are framed as pathways for “making space” and “giving space” within a strategic planning perspective.

2019) hanno avviato un percorso di aggiornamento normativo riconoscendo la rigenerazione urbana come prospettiva urbanistica (Gabellini, 2018), senza tuttavia risolvere pienamente le criticità strutturali della strumentazione vigente. In particolare, si rileva una persistente difficoltà nell'assimilare l'innovazione sociale nei processi di pianificazione urbana. I tentativi più rilevanti sembrano essersi tradotti prevalentemente in un progressivo inserimento del paradigma della co-produzione nella governance urbana, favorendo l'apertura di spazi multiattoriali di interazione tra linguaggi, saperi e interessi divergenti. Tali spazi sono stati interpretati dalla letteratura recente, ricorrendo al concetto di *trading zones* applicato alla pianificazione urbana (Balducci, Mäntysalo, 2013), come ambiti di azione per l'innovazione sociale (Ostanel e Pappalardo, 2022), spesso connessi a dinamiche di innovazione pubblica (Vigar et al., 2020) nella misura in cui risultano orientati alla costruzione di traiettorie di interesse collettivo e coinvolgono non solo attori istituzionali

e locali, ma anche processi di apprendimento e trasformazione interni alle stesse istituzioni. Questa chiave di lettura consente di assumere la pianificazione strategica non solo come strumento di definizione scenariale, ma come piattaforma orientata alla creazione intenzionale di *trading zones*, dove si attivano dinamiche di confronto, apprendimento e sperimentazione legate all'attuazione delle strategie (Albrechts, Balducci, 2013).

In questo contesto, strumenti e progetti urbanistici possono essere interpretati come *boundary object* (Star, Griesemer, 1989), ossia dispositivi di mediazione e spazi contestuali di interazione tra logiche e prospettive eterogenee, capaci di favorire processi di confronto e traduzione reciproca senza richiederne necessariamente la convergenza (Grillo et al., 2020). Tuttavia, nonostante il potenziale di tali concettualizzazioni, ampia parte della letteratura evidenzia come le esperienze di apertura di questi spazi restino spesso episodiche, legate a opportunità contingenti e difficili da sedimentare in una prassi consolidata di pianificazione. Ne deriva la necessità di ricondurre il “fare spazio” e il “dare spazio” all'interno di una prospettiva di piano. Approccio che non implica l'assunzione di una prospettiva di programmazione territoriale di tipo top-down, né l'adozione di un approccio tecnicista all'innovazione sociale, ma la costruzione di un quadro strategico in grado di orientare e abilitare pratiche di co-produzione perseguendo traiettorie di interesse collettivo.

Su queste basi si fonda il presupposto teorico centrale di questo contributo: la necessità di recuperare una dimensione di intervento istituzionale in grado di attivare spazi di co-produzione multiattoriale, appoggiandosi a visioni strategiche più ampie di interesse generale, anche all'interno di quei processi di co-pianificazione pubblico-privata dai quali dipende, in larga misura, il destino della città pubblica. Il contributo sostiene che il piano, se integrato da strumenti ad esso complementari capaci di strutturare spazi intermedi di regolazione, confronto e negoziazione, possa operare come dispositivo intenzionale di apertura di *trading zones* co-produttive, ancorando tali spazi a una visione strategica su cui orientarne i contenuti e consolidarne gli esiti, e restituendo alla pianificazione un ruolo attivo nella costruzione dell'interesse pubblico.

2. Nota metodologica

L'esperienza di Reggio Emilia costituisce il laboratorio privilegiato entro cui questa tesi viene messa alla prova. La sua rilettura critica si basa sui documenti prodotti nel corso dell'iter, richiamati nel testo, e sulla ricostruzione del caso condotta dall'interno dell'ufficio di piano del Comune: posizionamento che ha garantito una partecipazione attiva in tutte le fasi del processo e una conoscenza diretta e contestualizzata delle dinamiche che lo hanno caratterizzato. L'analisi adotta una prospettiva processuale e strategica, attenta alla capacità degli strumenti sperimentati di attivare spazi di scambio e convergenza

progressiva tra obiettivi di interesse pubblico e proposte private, entro una cornice strategica di piano. La qualità degli esiti metaprogettuali rispetto alle proposte iniziali, in termini di coerenza con gli obiettivi strategici e con le sollecitazioni emerse dal confronto multiattoriale, e la costruzione di una base metodologica replicabile nella prassi pianificatoria, costituiscono i principali elementi di verifica empirica dell'approccio.

3. Contesto normativo

Non è casuale che il caso studio analizzato in questo contributo si collochi all'interno del quadro normativo delineato dalla L.R. n. 24/2017 dell'Emilia-Romagna, che insiste tanto sulla dimensione strategica della pianificazione quanto su quella concertata dell'azione pubblico-privata. Da un lato, infatti, essa introduce il Piano Urbanistico Generale (PUG), quale unico strumento comunale a forte valenza strategica; dall'altro, affida la definizione della disciplina urbanistica di dettaglio all'iniziativa privata, individuando negli Accordi Operativi (AO) lo strumento attuativo e negoziale per valutare la coerenza delle proposte progettuali con la strategia di piano e definire il beneficio pubblico che ogni trasformazione è chiamata a generare. Al PUG è dunque demandato il compito di stabilire le condizioni entro cui può svilupparsi la concertazione con i soggetti privati e di orientare la trasformabilità sostenibile del territorio. In tale processo, la Strategia e la ValSAT assumono un ruolo centrale: la prima definisce gli obiettivi e le prestazioni di

qualità urbana da perseguire, mentre la seconda verifica la coerenza dei progetti rispetto agli obiettivi e alle prestazioni fissate nel piano.

Il principio sotteso al nuovo strumento è quello di declinare i macro-obiettivi individuati a scala urbana in funzione delle specificità, dei bisogni e delle risorse di ciascun contesto comunale, fino alla scala di prossimità. La normativa regionale attribuisce così a ogni PUG la responsabilità di interpretare il rapporto tra Strategia e disegno urbano attraverso forme differenziate: da indirizzi figurativi più espliciti a schemi interpretativi più astratti, purché orientati alla costruzione di un quadro innovativo di riferimento. Non si tratta, dunque, di definire assetti spaziali rigidi, bensì di prefigurare scenari d'azione, procedure e modalità di coinvolgimento tra diversi attori territoriali, che siano in grado di orientare l'esplorazione progettuale.

La concretizzazione di tali prefigurazioni è affidata principalmente all'AO, quale strumento attuativo deputato alla definizione del disegno urbano e dispositivo attraverso cui canalizzare il contributo degli operatori privati alla costruzione della città pubblica, entro un quadro negoziale coerente con la Strategia.

A questo impianto si affianca lo strumento dell'Avviso Pubblico per Manifestazioni di Interesse (Mdi), che non si configura come una mera procedura tecnico-amministrativa, ma come un dispositivo complementare al piano, che consente alla Pubblica Amministrazione di sollecitare la presentazione di proposte di AO

da parte degli operatori privati e di orientarle prioritariamente verso specifiche parti di città da rigenerare e verso specifici obiettivi di interesse collettivo.

In questo senso, il ruolo dell'Amministrazione comunale non si esaurisce nella funzione di controllo, ma si esplicita in una regia attiva dei processi di trasformazione e nel rafforzamento della dimensione collaborativa della pianificazione.

4. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia

Nel quadro delineato dalla normativa regionale vigente, il Comune di Reggio Emilia si distingue come uno dei primi enti locali in Regione ad aver sperimentato l'Avviso Pubblico¹ come dispositivo strategico per la formazione degli AO. Attraverso questo strumento, l'Amministrazione ha orientato le trasformazioni private in coerenza con le finalità del PUG e con le linee guida definite nel Documento di Indirizzo², che ha svolto un ruolo centrale nell'individuazione dei criteri localizzativi, degli ambiti principali di intervento e delle funzioni ammissibili ai fini dell'utilizzo della quota massima del 3% di consumo di suolo. In particolare, il documento ha esplicitamente escluso alcune destinazioni, quali la logistica multicliente e il commercio, indirizzando le proposte verso obiettivi di rigenerazione urbana e verso ambiti prioritari di riqualificazione strategica. Contestualmente, ha definito i contenuti minimi richiesti in fase di Manifestazione di Interesse (Mdi), attribuendo al metaprogetto urbano un ruolo chiave, inteso come principale

elemento valutativo della coerenza strategica e del contributo alla città pubblica.

Alla scadenza dell'Avviso sono pervenute ventidue proposte, caratterizzate da una marcata eterogeneità in termini di scala, funzione e tipologia di intervento: dal commercio al dettaglio alla residenza, dagli insediamenti produttivi ai servizi terziari, fino ad attrezzature sportive e ricreative. L'ufficio di piano ha avviato un'istruttoria finalizzata a verificarne la conformità alla Disciplina del PUG, al Documento di Indirizzo e all'Avviso, nonché la coerenza complessiva con la Strategia. A esito di tale fase, dodici proposte sono state ammesse alle successive fasi di approfondimento, di cui sette qualificate come interventi complessi. Per queste ultime, la necessità di garantire un più elevato grado di integrazione territoriale e una visione coordinata tra interventi insistenti sullo stesso contesto ha reso necessaria la redazione di *masterplan* unitari d'ambito, elaborati attraverso spazi di progettazione condivisa tra competenze interne ed esterne all'Amministrazione, volti a inquadrare le proposte in coerenza con la strategia di piano e a massimizzarne il beneficio pubblico. A tal fine, per ciascuna MdI è stata condotta un'analisi preliminare del contributo alla città pubblica, condotta con l'apporto dei diversi servizi comunali coinvolti e delle istanze emerse dalle consulte locali tramite il lavoro degli Architetti di Quartiere. Tale percorso ha consentito di definire un paniere di opere pubbliche a base dei successivi tavoli negoziali, comprendente interventi infrastrutturali,

azioni di rinaturalizzazione e desealing, potenziamenti ecologici e funzionali di spazi pubblici esistenti e recupero di aree dismesse per servizi di prossimità.

A valle delle verifiche preliminari, l'Amministrazione ha avviato una fase negoziale strutturata con i proponenti, articolata attorno a tre dimensioni principali: un dialogo collaborativo, finalizzato ad allineare le proposte agli obiettivi di interesse pubblico individuati e a esplorare scenari di sviluppo alternativi coerenti con la strategia e con le istanze delle consulte locali; una mediazione tecnica e normativa, attraverso la condivisione di un quadro di invarianti progettuali e procedurali che preservassero margini di adattabilità di intervento senza compromettere gli obiettivi di interesse pubblico; un orientamento strategico, affidato perlopiù a rappresentazioni metaprogettuali, capaci di offrire un inquadramento interpretativo dell'intervento all'interno di una visione strategica più ampia. I contenuti emersi sono stati recepiti all'interno di schede di sintesi, che, nel corso dell'intero iter, hanno assunto un ruolo centrale: evolvendo da meri strumenti illustrativi, funzionali all'approvazione politica delle proposte, a veri e propri dispositivi argomentativi capaci di alimentare il dialogo nei tavoli di confronto e formalizzare un quadro progettuale di indirizzo.

Tra le invarianti procedurali definite, assume particolare rilievo l'obbligo, nei casi più complessi, di ricorrere a concorsi di progettazione o di idee come fase preliminare alla presentazione

dell'AO, e l'attivazione di processi di co-progettazione con la cittadinanza per gli interventi su ampie superfici a uso pubblico, prescrizioni che rispondono all'obiettivo di innalzare la qualità progettuale e di rafforzare la dimensione partecipativa, riconoscendo il valore del processo come componente integrante dell'esito urbano³. Questo passaggio si è rivelato decisivo per conferire operatività alla dimensione qualitativa e processuale della negoziazione, ponendo le basi affinché alcuni passaggi, ritenuti prioritari, potessero essere effettivamente garantiti.

L'approvazione finale delle Mdl⁴ rappresenta pertanto non solo un passaggio formale, ma un momento di sintesi tra le fasi istruttorie e negoziali, consolidando un impianto procedurale e di indirizzo progettuale utile per orientare le successive fasi di attuazione degli AO.

5. Riflessioni e apprendimenti dall'esperienza

Nel suo complesso, il caso studio restituisce un tentativo significativo di come i meccanismi che regolano lo spazio urbano possano essere ripensati attraverso l'impiego di strumenti complementari al piano capaci di innescare forme di governance adattiva, fondate non esclusivamente sulla prescrizione normativa, ma sull'attivazione di arene co-produttive tra amministrazioni, investitori e comunità. La combinazione tra procedure istruttorie rigorose, dispositivi argomentativi flessibili e momenti di confronto negoziale ha delineato un modello capace di connettere

iniziativa privata e interesse generale entro un percorso di co-pianificazione della città pubblica, guidato da una visione strategica di piano. Rispetto alle pratiche tradizionali, i dispositivi messi in campo hanno permesso all'Amministrazione di istituire spazi intermedi di regolazione e confronto, idonei a prevenire divergenze e a costruire una grammatica condivisa dell'azione progettuale tra attori pubblici, privati e civici. La possibilità di intervenire in una fase ancora embrionale del processo propositivo, precedente alla presentazione formale degli AO, si è rivelata strategica sia per i proponenti, che hanno potuto evitare investimenti improduttivi su progetti potenzialmente destinati al rigetto, sia per l'Amministrazione, che ha acquisito un maggiore capacità di indirizzo sui contenuti progettuali prima della loro cristallizzazione. Tale anticipazione ha contribuito a spostare dalla fase autorizzativa a quella esplorativa il baricentro della negoziazione, che non assume la forma di una contrattazione ex post, ma di un processo iterativo di costruzione condivisa delle condizioni di fattibilità urbana, economica e sociale degli interventi.

Lo illustra con particolare chiarezza la sperimentazione condotta nell'Ambito di Riqualficazione Strategica del quartiere Gardenia, area della città consolidata caratterizzata dalla presenza di un ex insediamento storico a destinazione metallurgica nei pressi della ferrovia regionale Reggio-Ciano. La proposta iniziale di iniziativa privata si limitava a una porzione dell'Ambito

di Riqualificazione Strategica identificato dal PUG (AR_9.1B), configurandosi come intervento edilizio di carattere residenziale circoscritto al singolo perimetro di proprietà. L'attivazione di una fase esplorativa attraverso l'apertura di tavoli di confronto intersettoriali, ha consentito di riorientare la proposta convogliando in un progetto urbano d'ambito gli obiettivi multidisciplinari emersi dal contributo dei servizi dell'Amministrazione e delle istanze della consulta locale, e così di convertire una logica di intervento edilizio puntuale in un elemento ordinatore e di innesco per la futura rigenerazione urbana del quartiere.

Le invarianti progettuali definite lungo il processo e formalizzate nella relativa scheda di sintesi non rappresentano una mera contropartita alla trasformazione privata, ma il dispositivo attraverso cui essa viene orientata verso traiettorie urbane di interesse pubblico più ampie e allineate con le progettualità in corso. Nel caso dell'AR_9.1B, tra le invarianti sono state individuate: la previsione di una nuova piazza scolastica di collegamento tra l'area di intervento e l'istituto didattico limitrofo, recependo le indicazioni del Patto d'Ambito della Consulta locale sull'istituzione di strade e piazze a misura di bambino; un nuovo parco pubblico attrezzato capace di connettere le polarità verdi dell'ambito e porre le basi per un attraversamento ciclopedonale della ferrovia, oggi cesura fisica del quartiere, e il recupero di un piccolo edificio pubblico dismesso nei pressi del plesso

scolastico per l'insediamento di nuovi servizi di prossimità.

La sfida centrale che la sperimentazione mette in evidenza consiste nel conferire concretezza alla dimensione processuale degli strumenti di piano, rafforzandone la flessibilità senza rinunciare alla necessaria fermezza procedurale in alcuni passaggi chiave. Nel caso dell'AR_9.1B, la definizione di un quadro di regole a doppio registro, non solo progettuali ma anche procedurali, ha significato anche riconoscere e valorizzare una risorsa territoriale preesistente: la presenza di gruppi organizzati di cittadinanza attiva nel quartiere. Su questa capacità collettiva consolidata si è fondata la scelta consapevole di prescrivere, tra le invarianti procedurali, non solo l'attivazione di un concorso di progettazione, ma anche di un percorso di co-progettazione con la comunità per lo sviluppo del nuovo parco pubblico attrezzato, non come adempimento formale, ma come condizione propedeutica per le fasi successive di progettazione e attuazione. La relativa genericità degli input procedurali, se da un lato rappresenta una condizione abilitante per la flessibilità e l'adattabilità delle soluzioni, dall'altro solleva interrogativi circa le modalità con cui le fasi successive potranno essere gestite e la capacità degli strumenti sperimentati di incidere positivamente sugli esiti progettuali e attuativi. L'esperienza ha infatti dimostrato che l'apertura di arene co-produttive in una prospettiva strategica è possibile e produttiva nella fase pre-autorizzativa,

restituendo esiti positivi in termini di allineamento tra obiettivi pubblici e proposte private e di qualità del metaprogetto urbano.

Resta invece prematuro un bilancio definitivo sul piano attuativo e dell'impatto urbano effettivo, la cui verifica richiede il completamento delle fasi successive di elaborazione e realizzazione degli AO.

Emerge con forza, in questo senso, il tema del ruolo dell'Amministrazione nella fase successiva all'approvazione delle MdI: affinché il carico di responsabilità non ricada esclusivamente sul soggetto privato risulta essenziale garantire un accompagnamento continuativo e strutturato, dalla redazione degli AO alla loro implementazione, fondato su competenze tecniche adeguate, capaci di supportare il privato anche nelle fasi di co-progettazione e coinvolgimento della comunità, e su criteri di monitoraggio in grado di intercettare criticità e correggere eventuali deviazioni rispetto agli obiettivi dichiarati, attenti non solo agli esiti fisici ma anche a quelli processuali.

Accanto ai risultati positivi, il caso studio evidenzia alcune criticità strutturali, lasciando questioni aperte. In particolare, la dilatazione dei tempi, riconducibile tanto alla natura sperimentale dell'iniziativa quanto alla difficoltà di gestire più progettualità complesse in parallelo, ha reso evidente come la qualità del percorso dipenda in misura significativa dalla capacità operativa e di raccordo tra i servizi dell'Amministrazione coinvolti, in un contesto caratterizzato da risorse pubbliche limitate e da una forte domanda di

accompagnamento tecnico. In prospettiva, si può ipotizzare che la predisposizione anticipata di un *masterplan* preliminare delle priorità pubbliche, prima della pubblicazione dell'Avviso, possa ridurre i tempi procedurali, favorire il coordinamento intersettoriale e garantire maggiore spazio e continuità a processi partecipativi strutturati, evitando la selezione "in corso d'opera" degli interventi e fornendo un quadro di riferimento strategico e condiviso.

6. Considerazioni conclusive

A partire dalle evidenze emerse dal caso regionale, questo contributo ha inteso alimentare il dibattito sull'intersezione tra pianificazione e innovazione sociale, mostrando come la L.R. n. 24/2017 offra margini significativi per sperimentare nuove modalità di "fare spazio" e "dare spazio" all'interno dei processi di co-pianificazione della città pubblica in una prospettiva strategica di piano. Tre sono le questioni che questa esperienza pone alla ricerca e alla pratica disciplinare. La prima riguarda l'identificazione di ambiti territoriali in cui promuovere prioritariamente l'apertura di *trading zones* co-produttive, legandone la creazione intenzionale alle risorse contestuali e agli obiettivi strategici del piano.

La seconda riguarda il ricorso a "oggetti di confine" e a dispositivi argomentativi attraverso cui spazializzare indirizzi procedurali e modalità di azione capaci di garantire non solo l'apertura di questi spazi, ma anche di alimentarne lo scambio al loro interno.

Note

La terza riguarda il valore aggiunto prodotto dall'attivazione di uno spazio intermedio tra piano e progetto, quale luogo privilegiato in cui instaurare tempestivamente un dialogo multilaterale finalizzato a perseguire l'interesse pubblico e a incrementare la qualità del progetto urbano.

In conclusione, non si sostiene che il piano possa generare innovazione sociale né che questa sia programmabile; piuttosto, l'evidenza suggerisce che, se integrato da strumenti complementari, possa definire quadri normativi e organizzativi favorevoli al suo emergere entro una visione strategica condivisa. In questo senso, la pianificazione non anticipa decisioni puntuali, né rincorre progettualità episodiche dall'assetto compiuto, ma struttura percorsi e spazi di confronto tra obiettivi pubblici, iniziativa privata e istanze collettive, consolidando una prassi di co-pianificazione strategica della città pubblica, permeabile alle innovazioni che scaturiscono dai processi stessi.

¹ Approvato con D.G.C n.37 del 29/02/2024.

² Approvato con D.C.C. n.93 del 08/05/2023.

³ Si richiamano strumenti affini, quali la *Charte Métropolitaine pour la Qualité Urbaine* del Toulouse Métropole (2019), che struttura il confronto preliminare tra promotori e comunità prima della richiesta del permesso edilizio, e i *Community Benefit Agreements* sperimentati in Canada, accordi negoziali che impegnano gli attori privati a garantire benefici per le comunità locali, anche in termini occupazionali, formativi e culturali (Gross, 2008).

⁴ Approvate con D.C.C n162 del 14/07/2025.

Bibliografia

Albrechts L., Balducci A. (2013), Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans, *disP-The Planning Review*, 49(3): 16-27.

Balducci A., Mäntysalo R. (eds) (2013), *Urban planning as a trading zone*, Springer, Dordrecht.

Barbanente A. (2020), Democrazia in azione e governo del territorio: divergenze e connessioni possibili, *Scienze del Territorio*, 8.

Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma.

Grillo N., Peverini M., Lanza G. (2020), Strumenti interpretativi per problemi di pianificazione complessi, *Territorio*, 94(3): 59-68.

Ostanel E., Pappalardo G. (2022), Repositioning the public in the social innovation debate. Reflections from the field, *Tracce Urbane*, 8(12): 181-203.

Star S. L., Griesemer J. R. (1989), Institutional ecology, translations and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39, *Social Studies of Science*, 19(3): 387-420.

Stella Richter P. (a cura di) (2019), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU. Varese, 28-29 settembre 2018*, Giuffrè, Milano.

Rigenerazione urbana, piano adattivo e la riapertura dei futuri possibili

Maurizio Carta

L'urbanistica contemporanea si trova oggi ad agire in una condizione strutturalmente inedita, segnata dal fatto che la quasi totalità dei processi di trasformazione insiste su un patrimonio già costruito e stratificato. In questo scenario, la rigenerazione urbana non può più essere confinata a un mero ambito settoriale di intervento, ma deve essere intesa come un vero e proprio cambio di paradigma, capace di scardinare e ridefinire gli strumenti, i linguaggi e le culture stesse del progetto. Il piano, di conseguenza, perde la sua natura di dispositivo unitario e deterministico, fondato su una coerenza normativa rigida, per assumere la configurazione di un assemblaggio dinamico di funzioni differenziate: strutturali, strategiche e performative. La sfida teorica e operativa non risiede più nel tentativo di ricondurre queste funzioni a una sintesi univoca, quanto nel garantirne una convivenza operativa attraverso quello che può essere definito come un lavoro intenzionale di montaggio. Tale montaggio investe non solo il disegno fisico, ma anche l'accompagnamento dei programmi e il coinvolgimento diretto degli attori. In questo quadro, il concetto di "dare spazio" acquisisce una valenza progettuale profonda: significa avere la forza di riaprire futuri possibili, mantenendo una quota di progetto esplicitamente orientata in avanti, capace di forzare le inerzie cognitive e istituzionali. Ne scaturisce un saper fare urbanistico necessariamente eclettico, che accetta l'incertezza non come limite, ma come condizione entro cui costruire nuove forme di legittimità e durabilità, integrando la dimensione materiale delle trasformazioni con quella simbolica e relazionale.

Il City Science Office come dispositivo per innovare gli uffici di pianificazione

The City Science Office
as a device for innovating
planning offices

Francesco Berni

Comune di Reggio Emilia
francesco.berni@comune.re.it
orcid.org/0000-0002-1360-3164

Received: January 2026 / Accepted:
April 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17076
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

collaborative governance
open innovation
city science
community led regeneration

The paper analyzes the experience of the City Science Office in Reggio Emilia as an innovation lab for urban planning departments in Italy. Established through collaboration between the municipality, universities, and the third sector, the project has tested collaborative governance and open innovation models to tackle contemporary urban challenges, from ecological transition to digitalization. Through applied research, technical-scientific support, and internal capacity-building, the City Science Office

1. Sfide per nuove competenze

La crescente complessità delle dinamiche territoriali è segnata dall'emergere di una "nuova questione urbana" (Secchi, 2013) tra gli effetti strutturali del cambiamento climatico e l'inasprirsi delle disuguaglianze sociali. Tali condizioni, ormai ordinarie, mettono in evidenza le difficoltà di risposta degli enti locali italiani.

In ambito urbanistico, questo scenario impone un rinnovamento di strumenti, approcci e modalità operative della pubblica amministra-

zione. L'adozione di modelli di pianificazione adattiva e flessibile, ad esempio, solleva la questione delle competenze necessarie a una gestione urbana multidisciplinare e innovativa ancora distante dalla configurazione prevalente delle strutture tecnico-amministrative attuali (Berni, De Franco, 2024).

La carenza di capitale umano adeguatamente formato si riflette nella costruzione delle politiche urbane e nei

has emerged as a tool to reduce the research-policy gap and strengthen public administration skills. The study outlines principles of applicability and replicability of the model in other Italian contexts, guiding planning offices toward greater resilience, adaptability, and integration with scientific knowledge and participatory practices.

dispositivi di pianificazione, dove persiste un rilevante *research gap*, riconducibile alla debole integrazione delle conoscenze scientifiche e tecniche nei processi decisionali (Scott, 1999; Nevejan, 2020). A questa criticità si somma la fragilità strutturale dell'apparato amministrativo italiano, aggravata da decenni di disinvestimento e riduzione della spesa pubblica (Cottarelli, 2018). In tale contesto, il rinnovato intervento pubblico promosso dal Green Deal europeo ha messo in luce le difficoltà degli enti locali nel gestire, in tempi ristretti, risorse finanziarie ingenti (Boeri, Perotti, 2023), in assenza di una riforma della pubblica amministrazione (D'Alessio, 2022).

Tali elementi risultano particolarmente critici se si considera che l'età media dei dipendenti pubblici italiani resta tra le più elevate in Europa¹. Alla luce di queste dinamiche, la riforma della pianificazione urbanistica richiede l'innesto parallelo di processi di innovazione amministrativa all'interno degli enti locali. Una possibile traiettoria è rappresentata da modelli di governance collaborativa a "quintupla elica", capaci di aggregare attori e risorse attorno a sfide condivise in

un'ottica di *open innovation* (Carayannis e al., 2012).

In questa prospettiva si colloca l'esperienza del City Science Office condotta dal Comune di Reggio Emilia, che il contributo intende analizzare come modalità di innovazione degli uffici di pianificazione all'interno della pubblica amministrazione.

2. Obiettivi, metodologia e risultati attesi

Tradizionalmente, la gestione urbanistica è affidata a personale interno alle municipalità, con un ricorso spesso discontinuo all'esternalizzazione delle attività di studio e ricerca o all'integrazione temporanea di competenze specialistiche, generalmente circoscritte a fasi specifiche del processo. Il contributo esplora la creazione di unità di lavoro permanenti fondate su forme di collaborazione orizzontale e sussidiaria tra attori diversi, accomunati da obiettivi condivisi. Tale approccio, riconducibile al paradigma della *governance collaborativa*, implica la costruzione di relazioni strutturate tra istituzioni pubbliche, università, soggetti privati, terzo settore e cittadini attorno a politiche e progetti di interesse collettivo (Donahue, 2004; Ansell, Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, 2015). Negli ultimi anni, questo modello ha favorito una crescente sinergia tra amministrazioni locali ed enti di ricerca negli studi urbani con lo sviluppo di politiche *place-based* sensibili alle specificità territoriali (Beer et al., 2020) che hanno trovato

nei *living lab*² una delle forme più rilevanti (Cognetti 2013; 2018).

Tali esperienze delineano una traiettoria promettente per ridefinire il ruolo attivo delle istituzioni pubbliche all'interno di assetti di governance capaci di valorizzare competenze eterogenee attraverso processi di *open innovation* (Chesbrough, 2003).

Da questo quadro emergono due interrogativi centrali: il City Science Office di Reggio Emilia, insieme ad altre esperienze fondate su tali partnership, può costituire un modello di riferimento per ripensare gli uffici di pianificazione urbanistica come *living lab*?

Se sì, quali elementi risultano trasferibili e applicabili in altri contesti?

La tesi di fondo è che tali esperienze possano operare come acceleratori di competenze negli uffici di pianificazione urbana. La metodologia si articola in due fasi:

analisi dei limiti e delle potenzialità del caso studio richiamando alcune esperienze europee³; individuazione dei "principi di applicabilità" per una possibile estensione del modello agli uffici urbanistici da ripensare come nodi permanenti di conoscenza e innovazione.

L'analisi è condotta da una prospettiva interna al processo, secondo un approccio di *ricerca-azione*, in qualità di coordinatore del City Science Office⁵ nel triennio 2021-2024 per il Comune di Reggio Emilia. Tale posizionamento ha richiesto un'attenzione riflessiva ai possibili "bias" gestiti attraverso il confronto continuo con la letteratura,

la validazione delle evidenze tramite triangolazione tra fonti diverse e l'adozione di strategie di "distanziamento analitico", attraverso interviste a una pluralità di attori e il confronto sistematico con casi studio europei comparabili.

Da un punto di vista metodologico, la ricerca adotta un approccio qualitativo basato su una combinazione di metodi: interviste semi-strutturate a funzionari, dirigenti e partner coinvolti nel progetto⁴; analisi documentale dei materiali prodotti e l'osservazione partecipante maturata nel ruolo di coordinamento⁵. I casi europei sono stati selezionati secondo criteri di rilevanza rispetto al modello di interfaccia tra "ricerca e policy" e analizzati attraverso una lettura comparativa tematica orientata all'individuazione di elementi ricorrenti, criticità e fattori abilitanti attraverso interviste in profondità ai responsabili.

3. La City Science Initiative e le sperimentazioni in ambito europeo

Negli ultimi anni, in Europa si è intensificato l'impegno nel promuovere forme di collaborazione strutturata tra enti di ricerca e amministrazioni pubbliche al fine di affrontare sfide globali e missioni sociali complesse (Weber, Rohrer, 2012). Un ambito centrale di sperimentazione riguarda la costruzione di interfacce stabili tra ricerca e territorio, orientate all'integrazione delle pratiche locali.

In questo quadro si collocano gli *Urban Living Lab* (ULL), intesi come dispositivi di *governance* collaborativa capaci di aggregare una pluralità di

stakeholder attorno a processi di co-creazione in contesti reali (Mulvenna et al. in Howlett, 2011). Gli *Urban Living Lab* operano come ecosistemi di *open innovation* orientati all'utente, favorendo approcci integrati e transdisciplinari alle sfide urbane (Schuurman et al., 2025).

Tali caratteristiche assumono particolare rilievo se interpretate come strumenti di rinnovamento della disciplina urbanistica, soprattutto in relazione alla diffusione, nell'ultimo decennio, di approcci tattici e temporanei promossi dagli enti locali (Berni, 2022).

In Italia, esperienze quali i Laboratori Aperti di Bologna e Reggio Emilia⁶, sostenute da politiche regionali e fondi strutturali europei, così come iniziative universitarie legate alla terza missione, tra cui il programma *Off Campus* del Politecnico di Milano (Cognetti, 2013; 2016), hanno contribuito alla creazione di spazi ibridi di interazione tra accademia e territorio.

Accanto a queste esperienze, si collocano casi europei maggiormente orientati a riaffermare il ruolo della ricerca scientifica nei processi di costruzione delle politiche pubbliche⁷, riconducibili alla rete della *City Science Initiative*, promossa dal *Joint Research Centre* della Commissione europea (Nevejan, 2020). Tra questi, il progetto sviluppato dall'*University College of London* attraverso la *Citizen Science Academy* dell'*Institute for Global Prosperity* si configura come un modello di governance a quintupla elica che coinvolge *London Local Authority*, organizzazioni del terzo settore, imprese private e cittadini.

Le attività di ricerca, focalizzate su processi di rigenerazione urbana, prevedono percorsi formativi aperti ai residenti dei quartieri interessati, finalizzati alla loro partecipazione diretta alla produzione di conoscenza scientifica, con meccanismi di remunerazione e possibilità di ingaggio come collaboratori di ricerca, anche attraverso l'utilizzo di risorse derivanti dagli oneri urbanistici "*Section 106*" (Vohland et al., 2021). Diverso è il caso di Amburgo, dove la *City Science Initiative* si struttura come collaborazione a doppia elica tra la *Hamburg Senate Chancellery* e l'*Hamburg Institute of Circular Resources Engineering and Management*, senza una sede fisica permanente. Il modello operativo è basato su gruppi di lavoro a progetto, attivati su specifici temi legati all'economia circolare e alla pianificazione urbana. Tale assetto favorisce flessibilità e autonomia decisionale, ma evidenzia criticità legate alla discontinuità operativa, alla differenza di tempi tra ricerca e amministrazione e alla limitata disponibilità di risorse dedicate al networking internazionale.

L'esperienza della *Milano City School* invece, si è configurata come piattaforma di coordinamento a tripla elica tra Comune di Milano, principali università cittadine (Politecnico di Milano, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Università Statale, Università Cattolica del Sacro Cuore, IULM) e imprese locali, con il supporto di una figura di facilitazione. Le attività di ricerca si sono concentrate prevalentemente su aree marginali e periferiche, producendo analisi

multidisciplinari e un database condiviso di studi urbani esistenti.

L'esperienza, sostenuta direttamente dal Comune, è stata successivamente riconfigurata all'interno di un progetto europeo del programma URBACT.

Nel complesso, questi casi mostrano come le esperienze riconducibili ai City Science Office e alle City Science Initiative⁸ assumano configurazioni istituzionali differenziate, ma condividano la funzione di dispositivi intermedi tra ricerca e policy making, orientati alla produzione di conoscenza situata e al rafforzamento della capacità delle amministrazioni pubbliche di elaborare politiche urbane basate sull'evidenza scientifica. In questo quadro, le esperienze analizzate, pur confrontandosi con il costante problema della sostenibilità economica, possono essere interpretati come "Urban Living Lab" dotati di un forte radicamento come elemento distintivo, che sembra avvicinarli più a unità ibride di produzione di conoscenza che a dispositivi episodici di innovazione.

4. Il City Science Office di Reggio Emilia: tra limiti e potenzialità

Il City Science Office è un'unità di ricerca e sviluppo con sede a Reggio Emilia, nata dalla collaborazione tra il Comune, l'Università Luiss Guido Carli e il Laboratorio Aperto dei Chiostrì di San Pietro (fig. 1). La sperimentazione, di durata triennale, ha preso avvio con l'istituzione di un dottorato industriale in "Diritto e impresa", svolto presso il Comune di Reggio Emilia⁹.

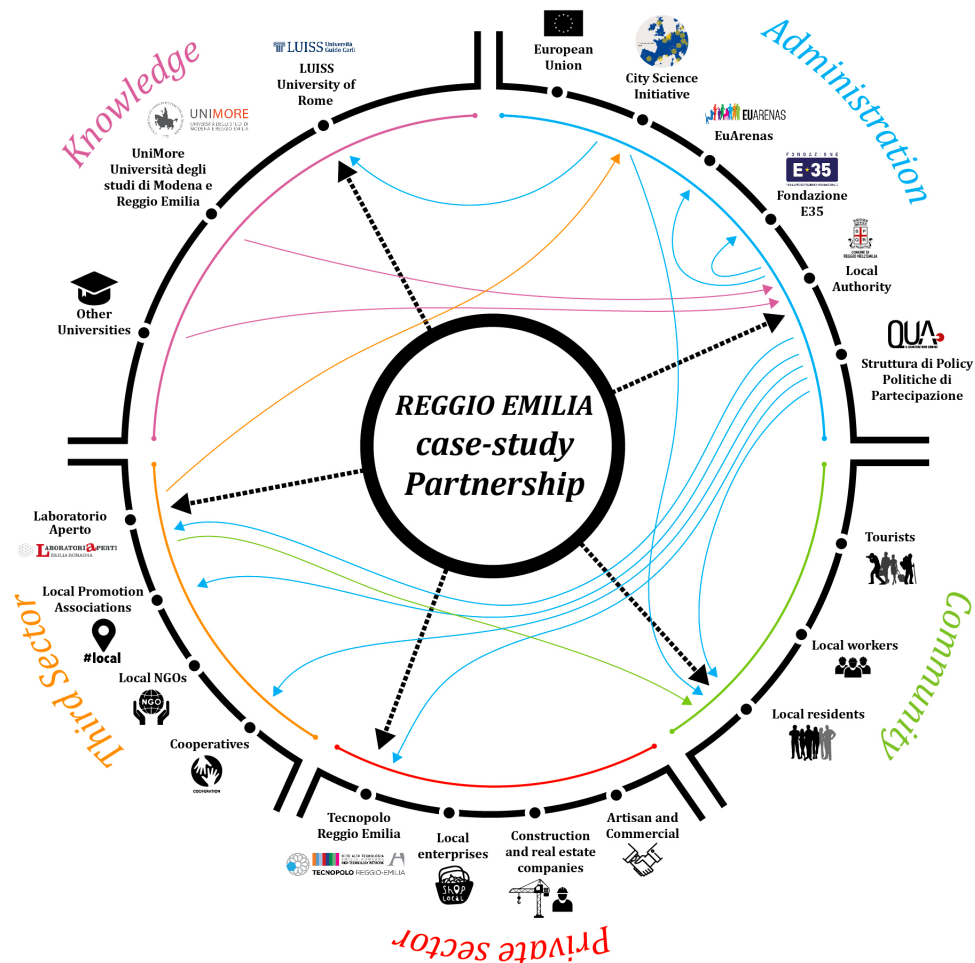
I temi di ricerca erano definiti già nel bando di selezione, a partire da un lavoro preliminare di ascolto dei bisogni dell'amministrazione locale. Nel 2021, a seguito del primo anno di attività, sono state attivate ulteriori collaborazioni di ricerca che hanno ampliato il carattere multidisciplinare del gruppo di lavoro, composto da due dottorandi in ambito giuridico e due ricercatori *junior* con competenze in urbanistica, ambiente e scienze sociali. Nel 2024, grazie alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato avviato un ulteriore dottorato in ambito sociologico con l'Università di Modena e Reggio Emilia, con una linea di ricerca dedicata all'innovazione digitale e alle piattaforme collaborative.

Il coordinamento è stato affidato a una figura "ponte", funzionario dell'ente locale e responsabile del progetto, con formazione scientifica e dottorato in urbanistica.

La finalità dell'unità è migliorare l'efficacia dell'azione pubblica attraverso percorsi di innovazione aperta e una maggiore integrazione tra politiche e progettualità territoriali.

Le modalità operative si fondano sul superamento dei tradizionali processi di esternalizzazione della ricerca, adottando un modello di lavoro orizzontale e congiunto tra ricercatori e funzionari pubblici, orientato alla condivisione continua di conoscenze e competenze attorno a obiettivi comuni.

In questa prospettiva, il City Science Office si distingue da altri modelli per il suo radicamento interno all'amministrazione che consente



Governance collaborativa del City Science Office, Reggio Emilia.

Fonte: Comune di Reggio Emilia

Fig. 1

un'integrazione strutturale – e non episodica – tra produzione di conoscenza e processi decisionali. Le principali linee di ricerca hanno riguardato: l'innovazione amministrativa e sociale, l'innovazione digitale e la transizione eco-ambientale, con la sperimentazione di modelli di governance collaborativa per lo sviluppo di comunità energetiche rinnovabili.

A queste attività si sono affiancati il supporto scientifico ai processi di internazionalizzazione,

la ricerca di finanziamenti e la divulgazione scientifica, coordinati attraverso una cabina di regia congiunta tra Comune e Università.

La sperimentazione ha interessato in particolare i settori comunali della partecipazione e dell'ambiente, producendo ricerche applicate su: l'adozione di un nuovo regolamento per la partecipazione e l'istituzione delle consulte cittadine¹⁰; lo studio per la realizzazione delle Case di Quartiere, attraverso la riconversione di spazi pubblici

in luoghi di produzione culturale e co-progettazione; lo sviluppo di interventi di rigenerazione ambientale nel parco del Rodano, tramite percorsi partecipativi con cittadini, associazioni e imprenditori agricoli.

In tali ambiti, i ricercatori hanno operato con un affiancamento diretto ai funzionari comunali, fornendo supporto scientifico, metodologico e giuridico-amministrativo a progetti specifici, tra cui l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, la costituzione di comunità energetiche e la realizzazione di una piattaforma digitale per la partecipazione¹¹. Parallelamente, l'unità ha svolto attività di internazionalizzazione attraverso la rete City Science Initiative e la gestione del progetto europeo Horizon "Euarenas"¹², oltre a iniziative di formazione, partecipazione a convegni e produzione scientifica.

La valutazione dell'esperienza si è basata su interviste al gruppo di lavoro, ai dirigenti comunali e agli attori esterni coinvolti.

Dall'analisi emergono quattro ambiti principali:

a) Strategia. La sperimentazione triennale ha prodotto risultati significativi in termini di innovazione delle politiche, produzione scientifica e posizionamento istituzionale. Tuttavia, è emersa una debole "cultura della ricerca" all'interno dell'ente, unita alla discontinuità della visione politica, che ha inciso sulla sostenibilità dell'esperienza oltre la durata della consiliatura. Al contempo, il posizionamento regionale e internazionale è stato rilevante, con l'ingresso di Reggio

Emilia come "lead city" nella *City Science Initiative* e la partecipazione a reti di ricerca.

b) Governance. La collaborazione tra partner si è caratterizzata per un'elevata orizzontalità e corresponsabilità, configurando l'unità come processo di co-produzione piuttosto che servizio esternalizzato. Criticità sono emerse nella discontinuità del mentoring universitario, spesso demandato all'ente locale. Positivo è stato lo sviluppo di relazioni con attori territoriali e regionali, in particolare nell'ambito dell'Agenda Digitale della Regione Emilia Romagna¹³.

c) Organizzazione. Il lavoro congiunto tra ricercatori e funzionari ha favorito apprendimento reciproco e scambio di competenze. Sono emerse difficoltà legate all'armonizzazione dei linguaggi, alla legittimazione interna dell'unità e alla sua collocazione nell'organigramma comunale, in un contesto organizzativo strutturato per silos.

d) Contenuti e competenze. L'individuazione dei temi di ricerca, basata sull'ascolto dei dirigenti, ha evidenziato una difficoltà nel formulare una domanda di ricerca chiara, anche a causa del carico gestionale dell'ordinario. Il gruppo di lavoro ha subito modifiche progressive, ampliando le competenze verso ambiti urbanistici e socio-ambientali. Il coordinamento interno ha garantito aderenza alla struttura comunale, ma la mancanza di continuità contrattuale dei giovani ricercatori rappresenta una criticità per il futuro.

In prospettiva, appare necessario rafforzare la formazione interna dell'ente e sperimentare forme di stabilizzazione del personale di ricerca coinvolto.

5. I principi di applicabilità

Ripensare la disciplina urbanistica in una prospettiva di maggiore flessibilità e adattabilità richiede un intervento strutturale sulla pubblica amministrazione, a partire dall'innovazione degli uffici di pianificazione delle municipalità.

In Italia, tale processo risulta complesso a causa di un apparato amministrativo fortemente orientato alla gestione ordinaria, segnato da carenza di personale, assenza di competenze specialistiche e da un'età media dei funzionari superiore alla media europea (Berni, De Franco, 2023).

A fronte della crescente complessità delle questioni urbane, si osserva inoltre una progressiva marginalizzazione della ricerca scientifica nei processi di costruzione delle politiche pubbliche, ancora poco incisiva nel supporto ai decisori (Edler et al., 2022).

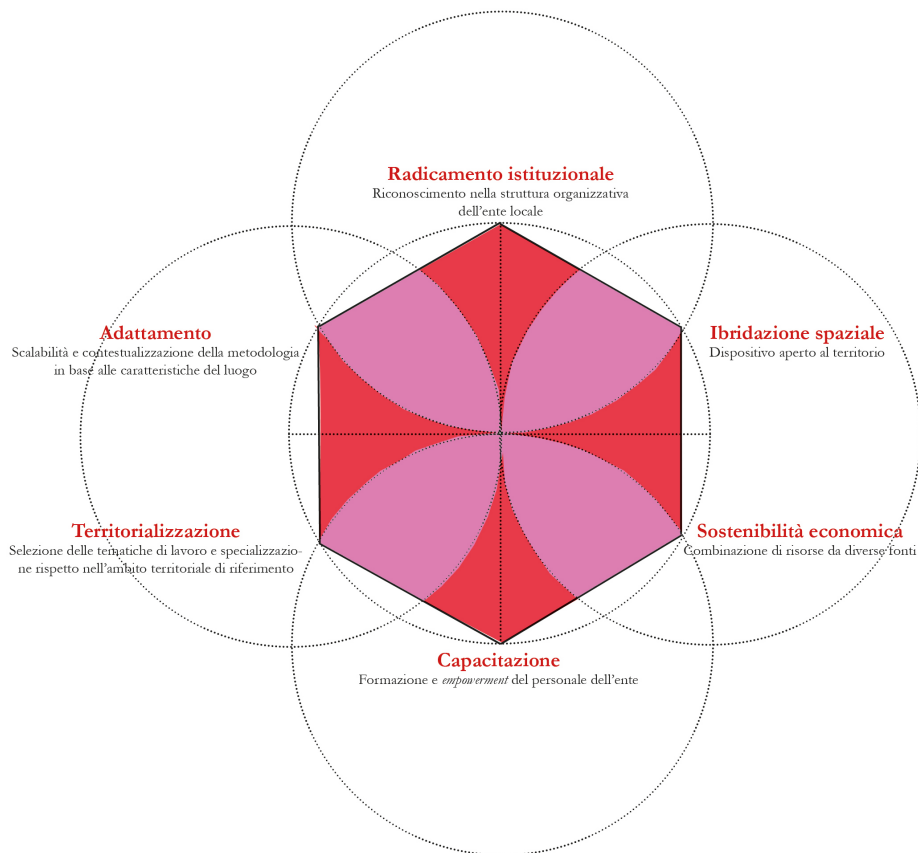
Una prospettiva alternativa emerge da sperimentazioni attivate in diverse città europee, tra cui il City Science Office di Reggio Emilia, fondate sulla creazione di unità di ricerca congiunte tra università ed enti locali orientate all'innovazione di strumenti, approcci e modalità operative nella trasformazione urbana. Tali esperienze assumono frequentemente la forma di *Urban Living Lab* (ULL), all'interno dei quali pratiche di *action research* contribuiscono a migliorare la qualità dei

processi di elaborazione delle politiche e dei progetti territoriali, configurandosi come una "terza via" rispetto ai modelli tradizionali di esternalizzazione della ricerca o di integrazione temporanea di competenze specialistiche.

A partire dal caso reggiano, l'applicazione di unità di lavoro permanenti fondate sulla collaborazione tra ente locale e università agli uffici di pianificazione urbanistica richiede l'adozione di specifici accorgimenti, sintetizzabili nei seguenti principi di applicabilità (fig. 2). Essi derivano direttamente dall'analisi del caso studio e dal confronto con le esperienze europee esaminate, e rappresentano una sintesi interpretativa delle condizioni che hanno inciso sull'efficacia e sui limiti della sperimentazione.

In questo senso, non costituiscono un modello prescrittivo, ma un quadro operativo adattabile a diversi contesti.

- a. **Adattamento.** L'urbanistica è particolarmente sensibile all'estensione di modelli di *action research*, che richiedono un forte adattamento al contesto. Le esperienze analizzate mostrano una maggiore replicabilità in contesti territoriali attrattivi e dotati di capacità di investimento, mentre nelle aree marginali e nelle città di piccole dimensioni tali modelli risultano difficilmente sostenibili senza il supporto di enti regionali e statali o forme di collaborazione sovralocale.
- b. **Capacitazione.** L'ibridazione tra funzionari pubblici e ricercatori può attivare processi di apprendimento reciproco, ma presenta



Schema dei principi di applicabilità agli uffici di piano.

Fonte: Comune di Reggio Emilia

Fig. 1

criticità legate a linguaggi e pratiche differenti come nel caso di Amburgo. Il rischio di percepire i ricercatori come elementi esterni all'organizzazione può essere mitigato attraverso figure ponte con funzioni di facilitazione. In questo quadro, la formazione dei dipendenti pubblici tramite dottorati industriali o *master executive* rappresenta una strategia rilevante per la costruzione di competenze di ricerca interne agli uffici di pianificazione.

- c. **Radicamento istituzionale.** La durata e l'efficacia delle esperienze dipendono dalla capacità di radicarsi stabilmente nell'organizzazione comunale, evitando una dipendenza eccessiva dalle contingenze politico-amministrative. Ciò richiede una collocazione chiara e riconosciuta dell'unità di ricerca nell'architettura organizzativa dell'ente, in posizione trasversale e legittimata.
- d. **Sostenibilità economica.** La dimensione finanziaria rappresenta una criticità centrale,

poiché molte sperimentazioni sono legate a finanziamenti temporanei. Un modello sostenibile può basarsi su forme di *mix funding* come anche nel caso di Londra, combinando risorse europee, nazionali e regionali, fondi comunali e iniziative di terza missione universitaria, integrate da un contributo ordinario dei soggetti promotori.

- e. **Ibridazione spaziale.** Lo spazio fisico assume un ruolo rilevante come dispositivo di ricerca territoriale, configurandosi come *living lab* aperto alla cittadinanza. Ripensare l'ufficio tecnico comunale come luogo di interazione consente di ospitare attività di citizen science, partecipazione, divulgazione scientifica e sensibilizzazione.
- f. **Territorializzazione.** Il rafforzamento delle competenze negli uffici di pianificazione richiede un forte radicamento nelle specificità locali e una traduzione operativa negli strumenti della pianificazione ordinaria come tentato nel caso di Milano. In questo ambito, un potenziale significativo è rappresentato dallo sviluppo di modelli predittivi e simulazioni basati su approcci di *data science* (ad es. *digital twins* e applicazioni di intelligenza artificiale), utili all'analisi dei fenomeni urbani e alle transizioni energetica, climatica e ambientale.

In conclusione, l'esperienza di Reggio Emilia mostra come la creazione di unità permanenti di ricerca e innovazione, fondate sulla collaborazione tra università e pubblica amministrazione,

possa rappresentare un cambio di paradigma applicabile, a determinate condizioni, anche alla disciplina urbanistica, rafforzando il legame tra ricerca e pratica e rilanciando la funzione pubblica della pianificazione nella risposta alle sfide urbane contemporanee. Tale interpretazione si colloca in dialogo con la letteratura internazionale sui "Urban Living Lab" nella pubblica amministrazione, che ha evidenziato come questi dispositivi, pur rilevanti per l'innovazione pubblica, presentino spesso criticità legate alla temporaneità, alla difficoltà di incidere strutturalmente nei processi decisionali e al rischio di marginalizzazione organizzativa (Tönurist et al., 2017). In tale prospettiva, il City Science Office può essere interpretato come una categoria emergente di infrastruttura pubblica della conoscenza caratterizzata da un singolare radicamento istituzionale della ricerca come pratica interna alla macchina pubblica capace di incidere nei processi di *policy making*.

Note

¹ In Italia, l'età media dei lavoratori nella pubblica amministrazione è di circa 50 anni. Nel 2001 il valore era pari a 44 anni. Per approfondimenti si rimanda al Forum PA Data Insight, Lavoro pubblico 2023, Maggio 2023.

² In merito agli Urban Living Lab esiste una vasta bibliografia tra cui si segnala: Almirall, E., Lee, M., Wareham, J. 2012, Mapping living labs in the landscape of innovation methodologies, «Technology Innovation Management Review», n.2, pp. 12-18.

³ Per un approfondimento sui casi studio si rimanda a: Libro Bianco 'City Science Office' Reggio Emilia, Comune di Reggio Emilia, pubblicato nel 2024. Il documento è consultabile al seguente link. Consultato il 31.08.2025.

⁴ Il percorso di analisi ha previsto 14 interviste a dirigenti del Comune di Reggio e referenti di Università ed enti del terzo settore che hanno collaborato in varie forme e grado al progetto.

⁵ L'analisi ha previsto approfondimenti con focus group dedicati al gruppo di lavoro City Science Office con la raccolta e valutazione collettiva dei dati quantitativi di accountability del progetto e successivi discussione qualitativa dell'esperienza condotta.

⁶ <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/programmi-e-strategie/por-fesr/documenti/asse-6/laboratori-aperti> consultato il 06.01.2026.

⁷ Per una approfondita disamina delle esperienze europee e della relativa metodologia analitica si rimanda al Libro Bianco 'City Science Office' Reggio Emilia. In questa sede è sufficiente richiamare i tratti fondamentali delle esperienze europee a supporto della trattazione finale.

⁸ <https://openresearch.amsterdam/en/page/115434/european-city-science-initiative-csi-eu> consultato il 06.01.2026.

⁹ Dottorato di ricerca in Diritto e Impresa XXXVII ciclo, D.R. n. 289 del 28 dicembre 2021.

¹⁰ D.C.C. n. 141 del 12.09.2022 e modificato con delibera n. 48. del 18.3.2024.

¹¹ www.progettohamlet.it Consultato il 31.08.2025.

¹² www.euarenas.eu Consultato il 31.08.2025.

¹³ <https://digitale.regione.emilia-romagna.it/> Consultato il 31.08.2025.

Bibliografia

Athey S. (2017), *Beyond prediction: Using big data for policy problems*, «Science», v. 355 (6324), pp. 483-485, DOI: 10.1126/science.aal4321.

Aernouts N., Cognetti F., Maranghi E. (2023), *Urban Living Lab for Local Regeneration*, The Urban Book Series, Springer, Berlin. https://doi.org/10.1007/978-3-031-19748-2_1

Ansell, C., Gash, A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, «Journal of Public Administration Research and Theory», n. 8, pp. 543-571.

<http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Beer, A., McKenzie, F., Blažek, J., Sotara, M., Ayres, S. (2020), *What is place-based policy?*, «Regional Studies Policy Impact Books», n. 2(1), pp. 11-22.

Berni, F., De Franco L. (2024), *L'ente locale 'innovatore': metodi e strumenti per la transizione amministrativa*, «Munus», n.1, pp. 347-361.

Berni F. (2022), *La città in comune: pratiche tattiche e temporanee per innovare l'azione pubblica nei processi di rigenerazione urbana*. Tesi di dottorato, Dipartimento di Architettura, Firenze.

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

Carayannis, E. G., Barth, T. D., Campbell, D. F. J., (2012), *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*, «Journal of Innovation and Entrepreneurship» n.1.

Chesbrough, H. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston, Harvard business school press, Massachusetts.

Cognetti F. (2013), *La third mission dell'università: lo spazio di soglia tra città e accademia*, «Territorio», n. 66, pp. 18-22. <https://doi.org/10.3280/TR2013-066002>

- Cognetti F. (2016), *Ricerca-azione, diritti e ruolo dell'università. Una prospettiva inclusiva e relazionale alla produzione di conoscenza*, «Territorio», n. 78, pp.40-46.
- Cottarelli C. (2018), *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Feltrinelli, Milano.
- D'Alessio, G. (2022), *La riforma della Pubblica Amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Italiano*, «Reala», n. 17, pp. 109-122.
- Donahue, J. (2004), *On Collaborative Governance*. Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper, n. 2, Cambridge, MA.
- Edler, J., Karaulova, M., Barker, K. (2022), *Understanding Conceptual Impact of Scientific Knowledge on Policy: The Role of Policymaking Conditions*. Minerva, n. 60, pp. 209-233.
- Emerson, K., Nabatchi, T. (2015), *Collaborative Governance Regimes*, Georgetown University Press, Washington.
- Etikan, I., Musa, S. A., Alkassim, R. S. (2016), *Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling*, «American Journal of Theoretical and Applied Statistics», n. 5, pp. 1-4.
- Mazzucato, M. (2018), *Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities*, «Industrial and Corporate Change», n. 5 (27), pp. 803-815.
- Nevejan, C. (2020), *City Science for Urban Challenges, pilot assessment and future potential of the City Science Initiative 2019-2020*, Report for the European Commission JRC.
- Schuurman, D., DeLosRíos-White, M. I., Desole, M. (2025), *Living Lab origins, developments, and future perspectives*, Zenodo, Cern. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14764597>
- Scott, P. (1999), *The research-policy gap*, «Journal of Education Policy», n. 14:3, pp. 317-337.
- Tönurist, P., Kattel, R., Lember, V. (2017), *Innovation Labs in the Public Sector: What They Are and What They Do?* Public Management Review, 19(10). doi:10.1080/14719037.2017.1287939
- Vohland K., Land-Zandstra A., Ceccaroni L., Lemmens R., Ponti M., Samson R., Wagenknecht K. (2021), *The Science of Citizen Science*, Springer, Cham. doi. org/10.1007/978-3-030-58278-4.

Sei la mia città. Rigeneriamo Modena

**You Are My City.
Engaging the Community
to Regenerate Modena.**

Simona Rotteglia

Elevata Qualificazione Ufficio PUG –
trasformazioni complesse, Settore
Pianificazione e Gestione
del territorio, Comune di Modena
simona.rotteglia@comune.modena.it

Riccardo Rinaldi

Istruttore direttivo tecnico –
Servizio Rigenerazione urbana
e strumenti negoziali, Settore
Pianificazione e Gestione del
territorio, Comune di Modena
riccardo.rinaldi@comune.modena.it

Received: February 2026 / Accepted: April
2026 | © 202x Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0 Firenze
University Press.
DOI: 10.36253/contest-17150
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban regeneration,
modena general urban plan,
urbanism and participation
process, community
engagement in urban
policies

From September 2024 till March 2025, the Municipality of Modena undertook a participatory process designed to give voice to the local community, entitled “SEI LA MIA CITTÀ. Rigeneriamo Modena”, with the intention of launching a new phase of urban planning focused on limiting land consumption and, above all, aiming at working on the existing city, through urban regeneration. The initiative engaged citizens and city users, with the aim of fostering synergies, reflecting on urban spaces, and giving new meanings to public spaces,

1. “Fare spazio e dare spazio” nella rigenerazione urbana

La rigenerazione dell'esistente si impone come la principale direttrice della pianificazione urbanistica contemporanea. Evitare il consumo di suolo e fondare i piani urbanistici sulla rigenerazione urbana è rilevante e necessario, in-

tendendo la rigenerazione una politica per uno sviluppo sostenibile delle città. Recuperare gli spazi abbandonati e restituire nuova qualità ambientale, economica e sociale ai quartieri risponde al concetto della città sostenibile.

La rigenerazione urbana è un processo che non riguarda solo il patrimonio edilizio costruito o le aree dismesse, ma anche gli spazi urbani che si creano fra gli edifici, che non si accontenta del solo incremento delle dotazioni di

while bringing forward a clear framework of needs and priorities concerning the public city.

The outcomes of the process - ideas and proposals to improve people's quality of life and to build a shared vision for the city - provide guidance and reference points for the drafting of a public call for proposals, aimed at collecting urban regeneration projects, implementing the General Urban Plan of the Municipality of Modena.

servizio o infrastrutturali, ma che si propone di coinvolgere diversi elementi come la qualità della vita, il benessere, l'inclusione sociale, l'equità, la necessità di far fronte a cambiamenti anche radicali, che siano demografici o ambientali, connessi al cambiamento climatico e a quelli dovuti alla perdita di servizi ecosistemici, pensando, quindi, a chi tali spazi li vive, o li vivrà. In coerenza con la LR n. 24/2017 dell'Emilia-Romagna, per raggiungere l'obiettivo della rigenerazione di contribuire a rendere la città più inclusiva, resiliente, accogliente e attraente, sicura, sostenibile e a misura d'uomo, la partecipazione delle cittadine e dei cittadini costituisce un'opportunità per individuare, appoggiare, sviluppare e sostenere politiche e soluzioni condivise. La complessità è comprendere e immaginare come ingaggiare la cittadinanza nel governo delle trasformazioni del territorio, conciliando molteplici interessi e punti di vista, valorizzando competenze e conoscenze, gestendo i conflitti che necessariamente si generano nei processi di trasformazione della città.

Il piano urbanistico di Modena individua i principali contesti dismessi o sottoutilizzati e una serie di carenze e criticità territoriali, con particolare riferimento alla città pubblica dove ci si aspetta che si attivino trasformazioni più profonde. La città pubblica è elemento centrale nella strategia di prossimità dei rioni¹ che propone azioni e indirizzi alla scala di prossimità. Le azioni e gli obiettivi che il piano delinea costituiscono il riferimento e i presupposti per le trasformazioni, in particolare per quelle complesse, che si attuano prioritariamente con gli accordi operativi. È in sede di elaborazione dei contenuti degli accordi operativi, che l'amministrazione si impegna lo svolgimento di processi di partecipazione per assicurare il coinvolgimento, con modalità attive e socialmente visibili, dei residenti e degli utilizzatori nella ridefinizione degli spazi urbani, delle dotazioni territoriali che ricadono nel loro territorio:

Le trasformazioni della città e del territorio possono essere infatti straordinari laboratori di confronto per i cittadini, per i professionisti che lavorano negli uffici di pianificazione, per i decisori politici. Occorre, però, coinvolgere la collettività con azioni di comunicazione, animazione, consultazione ed empowerment (Ciaffi e Mela, 2011).

Il piano e le trasformazioni complesse pongono la città pubblica al centro, come paradigma, non solo in termini quantitativi, ma soprattutto qualitativi.

Tale principio è fondamentale per le trasformazioni del territorio, perché la città pubblica ha una ricaduta sulla qualità della vita, che interessa direttamente i cittadini e tutti i soggetti che vivono in quel determinato territorio.

In quest'ottica nei rapporti tra amministrazione, committenti e professionisti, un approccio condiviso e partecipativo viene immaginato come un'opportunità per meglio definire le tematiche comuni, ampliando punti di vista e soluzioni innovative grazie ad un approccio interdisciplinare che si arricchisce dell'esperienza diretta delle persone che vivono e animano quei luoghi.

Intendendo quindi, i processi di progettazione partecipata uno strumento privilegiato per favorire la rigenerazione urbana e dare attuazione al PUG, l'amministrazione ha immaginato un percorso sperimentale ed inedito che ha coinvolto molti dei molteplici attori della rigenerazione urbana, partendo dal presupposto che le persone sono portatrici non solo di bisogni ma anche di capacità e che è possibile che queste capacità siano messe a disposizione della comunità per contribuire a dare soluzione, insieme con le amministrazioni pubbliche, ai problemi di interesse generale (www.labsus.org).

L'Assessorato all'Urbanistica e quello alla Partecipazione si sono interrogati su come perseguire l'ingaggio delle cittadine e dei cittadini nell'attuazione degli interventi di trasformazione della città. Con "Sei la mia città" si è inteso progettare e realizzare un processo inclusivo di indirizzo

delle politiche pubbliche per la rigenerazione urbana, cercando di cogliere le occasioni e le opportunità nella cornice conoscitiva, strategica e regolamentare del piano urbanistico.

Il piano urbanistico concepisce le dotazioni in termini prestazionali, facendone un punto programmatico di qualità del disegno della città e per la sua fruizione da parte degli abitanti, scegliendo di operare con un rinnovato progetto di spazio urbano capace di reggere le sfide climatiche, ma anche di offrire luoghi in cui sia gradevole e sicuro vivere, lavorare, passeggiare, giocare, creando le necessarie condizioni di benessere per la fruizione dello spazio pubblico. Ed è proprio sullo spazio pubblico, lo spazio di tutte e tutti, che nel percorso di "Sei la mia città" la cittadinanza è stata chiamata a confrontarsi e ragionare, portare idee, proposte, bisogni per arricchire quanto già riconosciuto dal piano. Con "Sei la mia città" il Comune esplicita la volontà di riconoscere i bisogni della cittadinanza e la necessità di fare della partecipazione una pratica continua e ricorrente, da affiancare agli strumenti di pianificazione ordinaria per dargli un significato e un valore ampio e condiviso. "Fare spazio e dare spazio" alle cittadine e ai cittadini nelle pratiche di governo delle trasformazioni della città può generare conflitti su più livelli, ma l'intuizione di ingaggiare la comunità sulle possibili trasformazioni complesse della città, per dare il suo importante contributo orientando idee, contaminazioni, suggestioni sugli spazi pubblici della città, esistenti o futuri da immaginare.

2. Perché “Sei la mia città”?

Un avviso pubblico per la rigenerazione urbana e l'apertura di nuovi spazi di azione per l'urbanistica

Bisognerebbe riscrivere la storia delle città dell'ultimo secolo partendo dagli spazi aperti, dalle piazze e dalle strade, dai vuoti piuttosto che dai pieni, dai luoghi dove le persone si incontrano, camminano, giocano (Granata, 2021).

La scelta di attivare un percorso partecipato nasce alla fine dell'estate 2024. Il Comune dichiara la necessità di operare con interventi di rigenerazione urbana, assumendo un significato più ampio rispetto a quello della semplice trasformazione fisica dei luoghi. Infatti, tra gli Indirizzi di governo dell'Amministrazione 2024-2029 e, in particolare, nel “Patto con la città e per la città” per la Modena del 2030, assumono centralità la realizzazione di una “città del riuso e della qualità urbana”, di una “città più abitabile” e di “una città più verde e sostenibile”, per creare un “buon posto in cui vivere”.

Tra settembre 2024 e marzo 2025, con l'obiettivo di produrre cambiamenti reali nei luoghi di vita delle persone, raccogliendo idee e proposte da chi vive, studia e lavora a Modena, l'amministrazione ha investito tempo, idee e risorse in un percorso partecipato che ha chiamato “SEI LA MIA CITTÀ. Rigeneriamo Modena”, concepito seguendo i criteri della Carta della Partecipazione Pubblica 2024, con la finalità di creare nuove

pratiche e stimolando progettualità, sollecitando strumenti e strategie differenziate per attivare processi di rigenerazione urbana, fisica e sociale, cogliendo dalle cittadine e dai cittadini quali siano i luoghi sui quali sia necessario intervenire con interventi rigenerativi e che ha messo in gioco gli attori della rigenerazione urbana: l'Amministrazione pubblica, garante del percorso partecipato e soggetto guida di un processo più ampio di trasformazione e innovazione della città;

la comunità, coinvolta in un percorso di ascolto e progettazione partecipata, finalizzato alla messa a fuoco di bisogni e proposte di interesse collettivo per ripensare gli spazi pubblici;

i privati e chi intende investire nella rigenerazione, con l'obiettivo di attrarre risorse e investimenti per avviare processi basati su criteri di sostenibilità economica, ambientale e sociale e sui bisogni delle comunità di quartieri e rioni;

i professionisti, che devono saper immaginare, progettare e realizzare interventi privati economicamente sostenibili, attenti alle misure di adattamento climatico e all'ambiente, che contestualmente si facciano carico delle esigenze di vivibilità degli spazi pubblici.

L'amministrazione ha avuto come finalità la formazione di un Avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse da parte di operatori privati che intendono trasformare la città di Modena, attraverso accordi con il Comune. Gli Accordi Operativi rappresentano il principale strumento negoziale e attuativo per le

trasformazioni complesse di iniziativa privata attraverso cui perseguire gli obiettivi e le azioni del Piano Urbanistico.

Il Consiglio comunale con la delibera di indirizzi ha approvato gli esiti del percorso partecipato quali obiettivi prioritari, affidandoli alle proposte di accordo operativo, che diventano un nuovo spazio di azione per orientare le trasformazioni della città con il contributo di tutti gli abitanti.

3. Perché “Sei la mia città”?

Un avviso pubblico per la rigenerazione urbana e l'apertura di nuovi spazi di azione per l'urbanistica

Con questi presupposti e con l'obiettivo di riconoscere le opinioni e le esperienze delle cittadine e dei cittadini, l'amministrazione ha affidato a un gruppo di consulenti facilitatori e innovatori sociali la definizione e costruzione di un percorso di coinvolgimento e ingaggio della cittadinanza finalizzato ad accrescere e raccogliere suggestioni e contributi, utili ad orientare le trasformazioni urbanistiche. Il gruppo di consulenti, coordinato da Elena Farnè e formato dai facilitatori (Elena Farnè, Giovanna Antoniaci, Lucio Rubini, Francesca Salsi, Giulia D'Ambrosio e con il supporto tecnico operativo di Alessia Copelli), ha proposto tecniche e metodologie, tempi, modalità, in un mutuo confronto con l'amministrazione comunale, per costruire un processo che facilitasse il dialogo e promuovesse la creatività, non solo per raccogliere opinioni e saperi dalla comunità, ma anche per individuare scelte condivise all'interno

dell'amministrazione stessa. Questo approccio ha permeato ed accompagnato tutto il percorso, tanto da generare impatti positivi anche nelle fasi successive agli esiti del percorso.

“Sei la mia città” ha previsto diversi strumenti dedicati alla cittadinanza per informare e formare, per proporre, per condividere, valutare e rendere conto. Con questa concezione il percorso, realizzato tra ottobre 2024 e marzo 2025, si è sviluppato per fasi. Una prima fase di ascolto attivo, dedicata a informare e finalizzata a mettere a fuoco criticità e problemi di chi vive i quartieri. In questa fase sono stati organizzati 4 momenti pubblici, organizzati nelle sale civiche dei quattro quartieri, svoltisi ad ottobre 2024. Durante gli incontri di avvio sono stati condivisi gli obiettivi del percorso, i contenuti e le sfide del piano urbanistico generale, entrando nel merito della dimensione locale e di prossimità dei quartieri (e dei rioni), delle regole di ingaggio, delle finalità, degli strumenti a disposizione e delle diverse fasi del percorso.

Durante gli incontri di avvio le più di 600 persone presenti sono state invitate a formulare prime riflessioni e spunti utili per i successivi laboratori, restituendo un bisogno di ascolto, ma anche manifestando impegno e volontà di rendersi attivi per la propria città.

La prima fase è stata l'occasione di sperimentare e mettere in pratica alcuni principi dell'ascolto attivo, creando un contesto che mettesse in relazione le diverse prospettive di chi abita i quartieri, esplorando opportunità e criticità,

prospettive e temi che hanno dato impulso alle fasi successive.

Tra gli strumenti e i metodi proposti e immaginati per creare le condizioni ottimali e dare a tutte le persone coinvolte la possibilità di portare il loro contributo, oltre a realizzare un sito dedicato, ideato e curato dall'Ufficio Comunicazione e partecipazione, con tutte le informazioni, presentazioni, materiali per rimanere informati, si è scelto di attivare uno sportello di confronto con l'Ufficio di piano: "Parla con l'ufficio di piano", che ha permesso ai cittadini di costruire una relazione con l'amministrazione, approfondire le modalità di partecipazione e discutere nel merito le idee e le proposte per i propri quartieri in un confronto tra diversi punti di vista e linguaggi. Durante quattro mattine tra ottobre e novembre 2024, i tecnici dell'ufficio di piano, affiancati dai facilitatori, si sono messi a disposizione di coloro che avevano dubbi o domande sugli obiettivi e fasi del processo, idee da proporre e su come svilupparle.

Tutti gli interessati hanno avuto l'opportunità di approfondire grazie alla realizzazione di un quaderno del partecipante, che, con linguaggio e grafica efficaci e comunicativi, riportava dati conoscitivi, obiettivi e sfide, domande e fasi del processo.

La seconda fase di partecipazione pubblica, alla quale hanno partecipato circa 400 persone, dedicata all'elaborazione collettiva di idee per migliorare e potenziare gli spazi pubblici, si è sviluppata secondo due modalità.

La prima si è tradotta in 4 laboratori, uno per quartiere, svolti tra novembre e dicembre 2024. I laboratori sono stati l'occasione di mettere in pratica e sperimentare la metodologia dell'Open Space Technology, basata sulla capacità propositiva dei partecipanti di confrontarsi e di condividere idee comuni, a partire da una domanda-chiave: "Come immaginiamo gli spazi del quartiere per viverci davvero bene?". L'OST è stato proposto come uno "spazio aperto e libero" che viene riempito dalle idee, proposte, visioni. Su queste sollecitazioni, i partecipanti hanno proposto le proprie idee e le hanno discusse in gruppi, con attenzione a tre aspetti rilevanti: i problemi e i bisogni che la proposta affronta; gli spazi, i luoghi della città e del quartiere e le modalità di intervento (come, dove, perché); i beneficiari della proposta. Durante i laboratori, i partecipanti hanno redatto un *instant report* quale strumento per consegnare all'amministrazione i propri contributi e le idee utili al processo e alla definizione degli indirizzi per l'avviso pubblico. (Fig. 1)

La seconda modalità è stata la predisposizione di una piattaforma partecipativa on-line. Questo canale digitale ha permesso di affiancare il lavoro svolto nei laboratori, garantendo così una più ampia partecipazione e un confronto tra le diverse modalità di interazione e una più ricca visione delle esigenze territoriali.

La sperimentazione di questa nuova modalità è stato un importante stimolo per l'amministrazione per sviluppare "Modena Partecipa" piattaforma partecipativa del Comune progettata

per permettere la partecipazione ai progetti di partecipazione che sono attivi in città, anche con diverse modalità di coinvolgimento, sia che si tratti di aggiungere un'idea, commentare una proposta, votare e dare priorità ai progetti, o fare un sondaggio.

La piattaforma ha offerto alla cittadinanza due modalità di utilizzo: la prima prevedeva l'invio diretto di contributi, seguendo l'approccio metodologico utilizzato nei laboratori, per favorire coerenza tra i diversi livelli di discussione e proposta; la seconda garantiva l'accesso e consultazione delle proposte pubblicate, organizzate all'interno di una sezione dedicata, con strumenti di ricerca tematica e una mappa interattiva, che ha facilitato l'individuazione delle proposte in base all'area geografica di riferimento. I laboratori, con il coinvolgimento di soggetti, gruppi formali e informali che operano a livello locale e che possiedono una conoscenza diretta del territorio, hanno reso possibile promuovere e rafforzare i gruppi e gli attori attivi nei quartieri e costruire una base di dialogo tra Amministrazione e comunità, utile anche per le fasi successive. La scelta di unire alla dimensione fisica a quella digitale, con la realizzazione della piattaforma, ha ampliato le possibilità di raggiungere un pubblico più ampio. Inoltre, quale esito del percorso e per implementare le strategie di ingaggio, si ritiene utile investire nell'analisi e valutazione della composizione e distribuzione dei partecipanti all'esperienza di "Sei la mia Città".

Complessivamente (considerando laboratori e piattaforma), sono 115 le proposte elaborate dalla cittadinanza nel percorso "Sei la mia città".

64 proposte sono state elaborate nei laboratori, attraverso gruppi di lavoro, convocati dagli stessi partecipanti (cittadini, associazioni, gruppi informali). I gruppi sono stati supportati dai facilitatori del percorso e dai funzionari dell'Ufficio di Piano. Tramite la piattaforma sono state inviate 51 proposte, presentate perlopiù in forma singola da cittadine e cittadini, associazioni. I temi prevalenti hanno riguardato la mobilità attiva e sostenibile; la regolazione e l'organizzazione della sosta; lo spazio pubblico e i parchi; le misure di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici; gli spazi e gli edifici pubblici, da recuperare e da valorizzare per la partecipazione civica, per l'integrazione multi-culturale, per favorire l'espressione artistica, per il coinvolgimento dei giovani; gli strumenti di collaborazione, la dimensione di ingaggio e di partecipazione pubblica.

La terza fase, dedicata a interpretare gli esiti del percorso, ha avuto come principale output la pubblicazione di un Avviso per la presentazione di proposte finalizzate all'attivazione di processi di rigenerazione urbana con cui affrontare le esigenze emerse dal percorso, nella cornice del piano urbanistico. In particolare, tutte le istanze e le diverse indicazioni progettuali sono state analizzate e organizzate individuando i temi prevalenti e le sfide trattate, localizzate nei 38 rioni, e sono state suddivise al fine di individuare



Plenaria del laboratorio OST Q2, Istituto Comprensivo 10, Scuole Marconi, Modena 2024.

Fonte: Francesca Salsi.

Fig. 1

quali siano interventi affidabili ad un Avviso, cioè proposte e segnalazioni su aree e spazi della città, affidabili e attuabili con le trasformazioni e i progetti urbani che i soggetti attuatori potranno proporre negli Accordi Operativi. Nel complesso delle proposte, il 55% ha almeno un intervento progettuale che rientra tra quelli affidabili all'avviso pubblico. (Fig. 2)

Le restanti proposte afferiscono ad interventi complessi di opere pubbliche o di manutenzione attivabili nel tempo in relazione alle risorse disponibili e, infine, ad azioni complesse e interventi che necessitano di politiche intersettoriali.

Tali proposte costituiscono un patrimonio significativo ed un riferimento utile per le politiche dell'ente, non direttamente collegabili ad interventi di soggetti privati. Il 23 marzo 2025 l'amministrazione ha illustrato in un incontro pubblico la sintesi degli esiti del percorso.

L'Avviso, pubblicato a maggio 2025, invitava gli operatori economici a presentare manifestazioni d'interesse, in attuazione del Piano Urbanistico Generale, per realizzare interventi di rigenerazione urbana. Le manifestazioni di interesse presentate si misurano e relazionano con gli interventi esito del percorso.

LEGENDA DELLE PROPOSTE

MOBILITÀ LENTA

- Nuovi percorsi ciclabili e pedonali
- Valorizzazione e riapertura dei percorsi ciclabili e pedonali
- Conversione ciclabili esistenti (PUMS)
- Messa in sicurezza dei nodi (incroci, attraversamenti, accessibilità)
- Zone 30
- Riproposizione della sezione stradale e delle aree di sosta

PARCHI E VERDE ECOLOGICO AMBIENTALE

- Nuovi boschi e aree di biodiversità
- Nuovi parchi e aree verdi attrezzate
- Valorizzazione di parchi e aree verdi esistenti
- Aree da deisillare
- Nuove alberature lungo strada, aree ombreggiate, misure per il contrasto alle isole di calore

SERVIZI E LUOGHI CHE SVILUPPANO RELAZIONI

- Piazze scolastiche e zone di quiete
- Nuovi luoghi di aggregazione e attrezzature per la vivibilità e la socialità
- Valorizzazione di piazze e spazi pubblici esistenti (sicurezza, illuminazione, comfort urbano e accessibilità)



Localizzazione proposte al rione San Lazzaro. Fonte: elaborazione dell'ufficio di piano del Comune di Modena.

Fonte: Catia Rizzo e Annalisa Lugli, 2025.

Fig. 2

Questo articolo contribuisce a raccontare e valorizzare, oltre a dar maggiore visibilità, al percorso “Sei la mia città”, grazie al quale si sono aperti numerosi spazi di riflessione per la città di Modena, in primis il riconoscimento del valore della strategia di prossimità del piano urbanistico generale, coerente con le aspettative della cittadinanza, che il percorso ha permesso di validare e dettagliare ulteriormente. Sono inoltre da considerare ulteriori aspetti legati ai tempi che intercorrono fra la formulazione delle proposte da parte della cittadinanza e la loro verifica di fattibilità e attuabilità all'interno di procedimenti urbanistici e amministrativi tra cui gli accordi operativi, così come altri spazi da dedicarsi

alla valutazione di impatti diretti ed indiretti di un processo di questa portata e tipologia.

La ricchezza del percorso non consiste solo nei momenti di dialogo e coinvolgimento della cittadinanza, ma anche nel lavoro condotto all'interno dell'amministrazione, portando ad un confronto e condivisione degli obiettivi e dei principi dell'amministrazione condivisa e ad un possibile implementazione degli strumenti ad essa collegata.

Nelle fasi di costruzione del processo, i facilitatori hanno coordinato e organizzato diverse attività propedeutiche al percorso con gli uffici comunali, due delle quali particolarmente significative.

Note

Per conoscere, ingaggiare e valorizzare le realtà formali e informali, hanno proposto di organizzare un gruppo di lavoro intersettoriale per la realizzazione di una “mappatura degli attori” del territorio. Lo scambio ha favorito le relazioni interne e ha garantito la definizione di una banca dati fondamentali per tutti i settori.

Una seconda iniziativa, che ha avuto impatti generativi, è stata la giornata di sperimentazione e formazione della metodologia dell'OST. I funzionari dell'ufficio di piano, chiamati ad affiancare i laboratori di “Sei la mia città”, non come facilitatori ma come figure a disposizione della cittadinanza, hanno simulato la tecnica dell'OST, immaginandola come un possibile metodo di lavoro anche in altri progetti o percorsi. Questo approccio, che ha enfatizzato la mutua collaborazione tra uffici, facilitatori e amministratori, in tutte le fasi del processo, costituisce uno straordinario patrimonio e un'eredità di valore che il percorso di “Sei la mia città” lascia al Comune, oltre agli esiti dei laboratori e della piattaforma.

¹ I 4 quartieri di Modena sono suddivisi in 38 rioni, aggregazione delle sezioni di censimento dell'Istituto Nazionale di Statistica, unite secondo criteri di identità e riconoscimento da parte delle comunità locali.

Bibliografia

Low S. 2023, *Why public space matters*, Oxford University Press, Oxford.

Granata E. 2021, *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo*, Passaggi Einaudi, Milano.

Manzini E. 2021, *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, EGEA, Milano.

Boschi F. 2020, *Rimini, L'approccio strategico per la rigenerazione urbana, Working papers*. Rivista online di Urban@it - 2/2020.

Jacobs J. 2020, *Città e libertà, Elèuthera*, Milano

Paltrinieri R. 2020, *Culture e pratiche di partecipazione. Collaborazione civica, rigenerazione urbana e costruzione di comunità*, Franco Angeli Editore, Milano.

Paltrinieri R., Allegrini G. 2020, *Partecipazione, processi di immaginazione civica e sfera pubblica*, Franco Angeli Editore, Milano.

Boschi F. 2017, *Participatory Strategies to Facilitate Access to Social Housing in Rimini in Global Dwelling. Intertwining Research, Community Participation and Pedagogy*, Oikonet, Universitat Ramon Llull. La Salle.

Sclavi M. 2014, *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano

Ciaffi D., Mela A. 2011, *Urbanistica partecipata, Modelli ed esperienze*, Carocci Editore, Roma.

Sclavi M. e Susskind L.E. 2011, *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*,

Et al. Edizioni, Milano.

Sclavi M. 2003, *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Bruno Mondadori, Pescara.

Musco F. 2010, *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli Editore, Milano.

Sassen S. 2010, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.

Fera G. 2008, *Comunità, urbanistica, partecipazione*, Franco Angeli Editore, Milano.

Harrison H. 2008, *Open Space Technology: A User's Guide*, Berrett-Koehler Publishers, Oakland.

Sitografia e documenti amministrativi

Tutti i materiali di "Sei la mia città" e del piano urbanistico generale e l'Avviso pubblico 2025, sono consultabili sul sito del Comune di Modena: (Sei la mia città e PUG).

Ringraziamenti

Gli autori ringraziano il Comune di Modena, in particolare Assessore Urbanistica, Edilizia, Parchi e aree di forestazione, e l'Assessorato Partecipazione, Quartieri, Decentramento, Trasparenza, Legalità e Antimafie, il settore Pianificazione e Gestione del Territorio, in particolare l'Ufficio di piano e il Settore Smart City, in particolare l'Ufficio Comunicazione e partecipazione. Si ringraziano calorosamente le cittadine e i cittadini, i consulenti facilitatori e mediatori, Elena Farnè, Giovanna Antoniaci, Lucio Rubini, Francesca Salsi, Giulia D'Ambrosio e con il supporto tecnico di Anita Accorsi e Alessia Copelli.

Dashboard e Indicatori sul Climate Change per i Planning Decision Support Systems

Climate Change Dashboard and Indicators for Planning Decision Support Systems

Vito Garramone

Università Iuav di Venezia
vgarramone@iuav.it
orcid.org/0009-0000-7024-5140

Francesco Musco

Dipartimento di cultura
del progetto, Università
Iuav di Venezia
francesco.musco@iuav.it
orcid.org/0000-0002-8377-0128

Received: February 2026 / Accepted:
June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17163
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

planning decision support
system
urban visual analytics
geospatial dashboards
monitoring (city)
performance
data visualization

1. Introduction and Method

There is still considerable confusion among various visualisation techniques and technologies. It's often difficult to distinguish between

an infographic, a web GIS, a website, or any other navigable platform with interactive data visualisation. At the same time, people talk interchangeably about Urban Visual Analytics, City (or Regional) Dashboards, and Geospatial Dashboards for Monitoring City (or Regional) Performance. The rationale behind these definitions is often different, misunderstood, or not yet publicly available. This latter aspect requires careful attention, especially methodologically, if the

What are geospatial dashboards, and how can they support planning and Planning Decision Support Systems (PDSS) addressing Climate Change (CC)? Starting from the literature, the paper analyses dashboards and their indicators as used in planning, proposing criteria for an integrated, dynamic, and operational PDSS for diverse plan recipients at local and global scales. The research employs an exploratory design in three steps: a historical-conceptual review of the dashboard tool; a comparative analysis of eleven dashboards classified by layout

style (one-page vs. drill-down), user action type (visualisation vs interaction), and objectives (operational, analytical, strategic) according to Jing et al. (2019); and a benchmark of CC indicators from scientific literature and international organisations. The results reveal ongoing trends and the lack of shared protocols. The paper concludes by emphasising the temporal mismatch between real-time dashboards and the longer timescales of planning.

tool is intended for a planning decision support system (PDSS). The situation is further complicated if the data visualisation concerns Climate Change (CC), as the core sets of indicators used are still heterogeneous and far from an international standard.

The paper follows an exploratory research design structured around three sequential steps, aimed at identifying a reference framework and criteria for the conceptual prototype of a geospatial dashboard for planning and PDSS, which also consider the issue of CC.

The first step is a historical and conceptual literature review of dashboards, tracing their genealogy from the historical origin as public transport's instruments to contemporary smart city platforms.

The second step is a comparative analysis and typological study of geospatial dashboards. Starting from the distinctions between dashboard types (operational, analytical, strategic) and GUI styles (one-page and drill-down) and

using the sample of Jing et al. (2019), composed by ten international cases (London CityDashboard, UK; Dublin Dashboard, Ireland; Bandung Dashboard, Indonesia; Edmonton Citizen Dashboard, Canada; Boston Performance Management, USA; Skopje Dashboard, North Macedonia; Sydney CityDashboard, Australia; Iowa Dashboard, USA; Alaska HMIS Dashboard, USA; and OSU Columbus Dashboard, USA), plus the DATA2GO.NYC of New York (discussed here as a paradigmatic analytical drill-down case), a typology of dashboard were produced.

The third step is an overview and benchmark of Climate Change indicators used in dashboards at various scales, drawing on scientific publications and the reporting frameworks of major international organisations (OECD, EU, IMF, Asian Development Bank). This review maps the most widely used CC indicator categories, highlights the absence of a shared international protocol, and identifies the gaps between existing CC dashboards and the requirements of a PDSS. The three steps together yield: a descriptive typology of existing geospatial dashboards (Tab. 1); a comparative overview of CC indicators; and a set of criteria (Tab. 2) to inform the development of an integrated, dynamic, and operational dashboard prototype for planning and PDSS applications.

2. Brief historical-interpretative review

“A dashboard is a visual display of the most important information needed to achieve one or more objectives; consolidated and arranged on a single screen so the information can be monitored at a glance” (Few, 2007, p. 1). This definition has various practical applications, partly due to the tool’s diverse origins and hybridisations over time, especially in the context of urban and civic data communication. Three different founding reasons for dashboards can be identified: i) private urban transport in the 19th century; ii) control rooms at the beginning of the last century; and iii) visual (and electronic) analytics in urban and smart city settings starting in the late 1990s. Many dictionaries, including the Oxford English Dictionary, trace the term’s origin to 1847 (or 1846, according to Mattern, 2015). Originally, the term referred to traditional animal-drawn transportation systems (horse-drawn carriages) and, at times, to mechanical transportation systems (early automobiles). The Merriam-Webster Dictionary clearly defines it as i) a screen on the front of a usually horse-drawn vehicle to intercept water, mud, or snow (the originally dashboard); ii) a panel extending across the interior of a vehicle (such as an automobile) below the windshield and usually containing instruments and controls; iii) a graphical report (as on a website) of various data relevant to a particular business, group, decision-maker, etc. The first Control Rooms were created in the 1920s in factories and energy plants.

Other milestones include Churchill’s War Room (active 1938–1945), the Cape Canaveral operations room (1960s), the OpsRoom of the Chilean Cybersyn project (1970s), and the Bloomberg terminal (1982).

The urban turn, which began in the 1990s, evolved through three distinct phases (Jing et al., 2019). The early 1990s focused on technical/KPI development and the introduction of the term “digital dashboard.” The late 1990s to the end of the 2000s saw the emergence of geospatial visualisation and statistical modelling for data extraction and analysis. Key examples include: Compstat (1994), which mapped crime statistics in New York City; the Balanced Scorecard applied to city performance in Charlotte, North Carolina (1994); CitiStat in Baltimore (1999); DCStat (2005); StateStat Maryland (2007); NYCStat (2008); and the Open Michigan Mi Dashboard (2010), which offered open data on education, healthcare, infrastructure, employment, public safety, energy, and finance. From 2010 to the present, geospatial analysis has benefited from greater accessibility through simplified graphical interfaces and increased computing power, including big data capabilities. Noteworthy prototypes include the London City Dashboard (2012), a web platform delivering real-time data on weather, air quality, public transport, and social media, integrated with city agency data and the CASA platform; and the Dublin Dashboard (2014), which combines data from Dublin City Council, the Dublinked regional

initiative, the Central Statistics Office, Eurostat, and various government departments. These platforms enable the visualisation of historical and real-time data, as well as interactive maps, for citizens, politicians, and businesses.

Following these prototypes, numerous urban dashboards—including participatory ones—have emerged. Two notable platforms are urbanAPI (Europe), which supports planners and citizens in urban development decisions, and Citizens Connect (Boston, USA), which enhances civic awareness and enables residents to report issues such as potholes, damaged signs, and graffiti.

3. Styles and possibilities offered by (urban) geospatial dashboards

Jing et al. (2019) distinguish dashboards based on their purposes (Operational, Analytical, Strategic) and Graphical User Interface styles (one-page or drill-down). For operational purposes, the one-page design is most used, offering a synoptic view of information. The London CityDashboard¹ is the canonical example: it displays data from the CASA platform, traffic cameras, monitoring stations, smart grids, newspapers, and social media simultaneously on a single screen, but does not allow selection, exploration, or analysis. It produces a synoptic, passive, and descriptive view – neutral and without reference to specific objectives.

In addition to legitimacy issues of the chosen data model, this type of dashboard suffers from

technical issues related to database connectivity, the unavailability of some data at certain times, and the lack of social learning from the model. The drill-down style, by contrast, is used for analytical purposes and in-depth analysis, often via drop-down menus. Although not included in Jing et al. (2019), DATA2GO.NYC² exemplifies this opposite pole very well: it allows users to explore data and their interactions, choose topics and levels of detail, compare data at various scales (boroughs, community districts, neighborhoods), export results, and understand correlations. With over 400 indicators and the American Human Development Index across 59 community districts, it generates social learning and citizen awareness, stimulates engagement, and could also be used by public agencies. It is a nonpartisan research and advocacy initiative, free and easy to use online. In many cases, however, the boundary between the one-page and drill-down styles is blurred.

Considering this bipartition and the possibility of visualising or manipulating data, it is possible to construct a descriptive classification of dashboard types and produce further reflections (see Tab. 1). Reading the matrix as a whole reveals key patterns. The one-page/visualization quadrant is the most populated – London CityDashboard, Edmonton, Sydney, OSU Columbus, and Bandung in its command-centre mode – confirming that the predominant paradigm in urban dashboarding remains real-time, synoptic, and essentially passive monitoring of city conditions.

These dashboards share low cognitive demand, prioritising speed of perception over depth of analysis, and are addressed to a broad, non-specialised public or to operational managers requiring situational awareness. The drill-down/interaction cell – occupied by Dublin (in its analytical modules), Alaska HMIS, and DATA2GO.NYC – represents the most analytically sophisticated type, enabling multi-level, cross-domain interrogation of large datasets. It is also the type closest to the requirements of a PDSS, allowing users to formulate and test hypotheses, select indicators relevant to specific planning questions, and compare conditions across spatial units. The one-page/interaction quadrant (Bandung, Boston, Iowa) occupies an intermediate position: it retains the single-screen logic but enriches it with filter functions and KPI tracking against targets, making it useful for performance management and accountability. The near-absence of genuinely strategic dashboards across the full sample – tools explicitly designed to monitor the implementation of long-term spatial or sectoral plans – confirms that the PDSS function remains a largely unfulfilled promise in current practice. Transport, environment, and real-time infrastructure monitoring dominate indicator sets, while spatial planning, housing affordability, social equity, and CC adaptation remain marginal, with partial exceptions in Dublin, DATA2GO.NYC, and Alaska HMIS. In addition to operational and analytical purposes, strategic dashboards – related to management

and plan accountability – are the least widespread at the urban scale, likely due to their strong connection to politics, the management of plan actions, and governance accountability. In the eleven dashboards analysed, this type of purpose is almost exclusively linked to transportation management, a fact that indicates this function remains underdeveloped outside of control rooms and/or strictly related to the variability of politics.

4. Climate Change indicators used in dashboards

The key components of a dashboard are its data visualisation capabilities and the information it conveys – precisely these two aspects make the issue of indicators crucial. Indicators serve to measure the level of performance of a given topic, think of the 17 United Nations Sustainable Development Goals. There are different classifications of indicators based on i) their construction (raw data, composite indicators, indices, etc.); ii) their use, whether descriptive, diagnostic, or predictive (Kitchin and McArdle, 2016); iii) their political, thematic, systemic objectives (Alibegovic et al., 2006). It is therefore necessary to use appropriate indicators applied to different dashboards, depending on the level of information exposure to the various targets. This is even more true for indicators and geo-spatial dashboards for Planning and the PDSS, which are contingent, relational tools that function at the level of exchange that politics allows.

User Action \ Dashboard Style	One-Page Style	Drill-Down Style	
Visualization	Synoptic information display PASSIVE, SIMPLE, AND IMPLICIT MONITORING OF URBAN PERFORMANCE London CityDashboard (UK) Edmonton Citizen Dashboard (Canada) Sydney CityDashboard (Australia) OSU Columbus Dashboard (USA)	Structured and Separate Information display PASSIVE, COMPLICATED, AND IMPLICIT MONITORING OF URBAN PERFORMANCE Dublin Dashboard (Ireland) Skopje Dashboard (North Macedonia) Alaska HMIS Dashboard (USA)	
	Synoptic information visualization and interaction ACTIVE, COMPLEX, AND EXPLICIT MONITORING OF URBAN PERFORMANCE Bandung Dashboard (Indonesia) Boston Performance Management (USA) Iowa Dashboard (USA)	Structured and separate information visualization and interaction ACTIVE, COMPLICATED, AND EXPLICIT MONITORING OF URBAN PERFORMANCE Dublin Dashboard (Ireland) Alaska HMIS Dashboard (USA) New York DATA2GO.NYC (USA)	
Dashboard	Domains (incl. Planning)	Target Users	Key Indicators
London CityDashboard (UK)	Transport, environment, energy demand, urban planning, social media, weather	Citizens, public workers, businesses	Tube line status, air quality, noise levels, river levels, weather, Twitter trends, traffic cameras, number of bicycles, energy grids
Dublin Dashboard (Ireland)	Urban planning, housing, economy, transport, environment, health, crime, community services	Citizens, public sector workers, businesses, researchers	Planning applications, house/rent prices, travel times, parking, air quality, hospital waiting lists, crime rate, unemployment
Bandung Dashboard (Indonesia)	Urban planning, public services, infrastructure, smart city governance	Citizens, local government officials	Public service delivery metrics, infrastructure status, city governance KPIs, population data
Edmonton Citizen Dashboard (Canada)	Transport, urban planning, public services, strategic city goals (The Way Ahead)	Citizens, municipal administrators	Traffic injury rates, pothole repair rates, on-time bus arrivals, KPI progress toward city strategic targets
Boston Performance Management (USA)	Urban planning, public administration, city services, finance, infrastructure	Public managers, city officials, citizens	Service request completion rates, budget expenditure, infrastructure maintenance, public safety response times
Skopje Dashboard (North Macedonia)	Urban planning, environment, mobility, public space management, smart city governance	City planners, public sector, researchers	Citizen mobility heat maps, air quality, noise levels, public space usage, configurable sub-indicators per district
Sydney CityDashboard (Australia)	Transport, environment, urban planning, energy, infrastructure, liveability	Citizens, businesses, urban planners	Traffic conditions, energy demand, environmental quality, real-time event data



Dashboard	Domains (incl. Planning)	Target Users	Key Indicators
Iowa Dashboard (USA)	Public administration, finance, transport, urban planning, education, health, infrastructure	State government officials, public administrators, citizens	State-wide KPIs across departments; chart and graph-based visualisation with advanced filter functions for cross-domain analysis
Alaska HMIS Dashboard (USA)	Social services, housing, health, homelessness management (planning support)	Social service agencies, public health administrators, policy makers	Homelessness counts, shelter utilisation rates, service access metrics, demographic breakdowns
OSU Columbus Dashboard (USA)	Smart mobility, urban planning, infrastructure, environment, community development	Urban researchers, city planners, public administrators	Mobility metrics, connected vehicle data, environmental indicators, neighbourhood-level urban performance
New York DATA2GO.NYC (USA)	Health, education, income/economy, environment, public safety, housing, urban planning, political engagement, social services	Citizens, community organisations, non-profits, policy makers, researchers, public administrators	~350 indicators across 59 community districts and 150+ at census-tract level: American Human Development Index, poverty rate, educational attainment, cancer mortality, pre-term births, median income, housing, public safety, political engagement; customisable dashboard with MAPS, DASHBOARDS, and CONNECTIONS (correlation analysis) modules

Classification of (urban) geospatial dashboards by user action type and layout style, with detailed overview of each dashboards.

Source: our own elaboration, based in Jing et al. 2019
Tab. 1

Even the selection of data and visualisation options are never neutral and objective, but always contextual and situational within the various moments of consultation and/or negotiation in the complex public decision-making process. This is one reason (along with technical issues) why the literature lacks standard data visualisation tools directly and operationally connected to Planning.

There are no known cases of urban dashboards simultaneously connected to Planning and CC at the urban or local level. CC dashboards are most common at large scales (regional, national, or global) and are not anchored to planning issues.

In Italy, the most well-known and accessible climate dashboards are those of the Regional Environmental Protection Agencies (ARPA). The indicators used – surveys from monitoring stations, measurements, or calculations – can monitor climate conditions and changes (physical, ecological, and social), assess risks, climate vulnerabilities, and resilience, and provide early warnings (Martin, 2025).

From a literature review (Whitney et al., 2020; Refianti et al., 2024; Sinha and Rathore, 2025; Ascione et al., 2026) and an analysis of CC dashboards used by various international bodies and organisations (OECD as paradigm of other

institution, such as EU, US, Canada, Asian Development Bank, IMF, etc.), it is possible to draw some conclusions regarding the most widely used CC indicators, without claiming to be exhaustive. What immediately emerges is the diversity of indicators, highlighting the lack of a core set and/or a protocol shared internationally and within the scientific community. The most used indicators relate to macro-categories of Temperature and Precipitation, but also Wind. These include common indicators (average temperatures in °C; monthly or annual rainfall in mm), relative indicators constructed against baselines and/or time intervals (average annual air temperature; average air temperatures >1.5°C by 2050), point indicators for specific areas (decrease ~9% in sea surface salinity at the mouth of the Homathko River; etc.), complex indices (UNEP Aridity Index; Population Heat stress exposure; Burnt area by land cover type; Standard deviation of rainfall days per month), and different thresholds for similar problems (thermal comfort <25°C and Heat stress >32°C).

In short, the issue of indicators – and CC indicators – is fundamental, but must be considered within Innes and Booher's (2000) framework: indicators should not be used simplistically to measure only policy interventions and planning, as these are too general and limited, and the effects of policies and planning are too diverse and complex. They are indicators, not responses. They must be considered within a social pact, with the broadest possible sharing of indicators and

protocols and taking into account the best possible trade-off between impacts and benefits.

5. Reflections on an integrated, dynamic, and operational tool for the Planning Decision Support System

Despite the widespread adoption of visualisation technologies, geospatial dashboards remain far from serving planning effectively. Unresolved questions persist: should dashboards be reserved for specialised stakeholders or opened to broader audiences – enabling communication, social learning, and accountability monitoring? A third approach is possible: multiple dashboards with varying degrees of openness and purpose, raising the trade-off between standardising indicators and contextual specificity. Wide customisability can improve a user's span of control (Kitchen et al., 2015), making dashboards relevant for politicians, officials, and citizens alike – but also exposing the risk of mass manipulation that no PDSS design can ignore.

The four dashboard types identified in Tab. 1 must be read against the temporal structures of planning. One-page/visualisation dashboards operate in real-time or sub-daily cycles – well aligned with operational decision-making (traffic, energy, emergency response) – but their temporality is that of the event: immediate, reactive, ephemeral. Spatial and strategic plans, by contrast, unfold across five-to-fifteen-year horizons, punctuated by review cycles, public consultation phases, and legal procedures.

Categories of Climate Change Indicator	Whitney et al. (2020)	OECD (2023)
Temperature	-Average air temperatures > 1.5°C by 2050, 2.5°C by 2080, ~8.5°C (low emissions, RCP2.6) to ~12°C (high emissions, RCP8.5) by 2091-2100 -Warm days in 2050 and 2080 -Freeze-free days in 2050 and 2080	-Temperature (°C) -Number of hot days -Number of tropical nights -Number of icing days
Sea Surface Temperature	-Average sea surface temperature ~11°C with RCP 2.6 and ~14°C with RCP 8.5 by 2091-2100 compared to 1961-1990 baseline -Increasing sea surface temperature by ~1.8°C and average temperature ~11-13°C by 2065-2078 compared to 1995-2008 baseline	
Sea Surface Salinity	-Declining sea surface salinity by ~1.5% with RCP 2.6 and ~3% with RCP 8.5 by 2091-2100 compared to 1961-1990 baseline; -Declining sea surface salinity by ~1% by 2065-2078 compared to 1995-2008 baseline -decrease ~9% in sea surface salinity at the mouth of the Homathko River -Increase ~2.5% in sea salinity (~0.6 increase in psu unit) at Johnstone Strait by Port Neville	
Humidity (%)		
Precipitation	-Average annual precipitation > 6% by 2050 and 8% by 2080 -decrease ~10% in summer -up ~15% more (low emissions RCP2.6) and ~21% (high emissions, RCP8.5) by 2091-2100 (relative to 1961-1990) -Winter snowfall may decrease by ~25% by 2050 and ~33% by 2080	-Cumulated precipitation (refers to the accumulated liquid and frozen water, including rain and snow, that falls to the Earth's surface, respect to the baseline 1981-2010) -Extreme precipitation days (>20 mm, respect to the baseline 1981-2010)
Sunshine		
Wind	-Stronger Vancouver Island Coastal Current	
Evapo-transpiration		

Refianti et al. (2024)	Sinha and Rathore (2025)	Ascione et al. (2026)
-Minimum temperature (°C) -Maximum temperature (°C) -Average temperature (°C)	-Temperature (°C)	-Average annual temperature -Maximum annual temperature -Cooling degrees days (Summation over a year of the days with average temperature in excess of thermal comfort, 25 °C)
-Average humidity (%)		
-Rainfall (mm)	-Rainfall (mm)	-Maximum monthly average of mm of precipitation -Average number of days per month when a rain event occurred
-Duration of sunshine (jam)	-Slope aspect	
-Maximum wind speed (m/s) -Wind direction with maximum speed (°) -Average wind speed (m/s) -Mostly wind direction (°)	-Wind speed at 10 m height (m/s)	-Maximum wind speed (m/s, annual) -Average wind speed (m/s, annual)
	-Potential Evapo-transpiration (mm)	



Categories of Climate Change Indicator	Whitney et al. (2020)	OECD (2023)
Sea level	Rise of Sea level from 0.6m to 0.9m by 2100	
Wave & Storm	-Storm surge -Flooding as mean sea level increases estimated 75.3cm -Storm surge height for a 100-year storm surge event	-Violent storms
Complex Indicators & Indexes		-Population Heat stress exposure (>32°C) -Urban heat island intensity (daytime and night-time) -Population exposure to fires -Burnt area by land cover type -Forest exposure to wildfire danger -Population exposure to river flooding -Population exposure to coastal flooding -Agricultural drought -Built-up exposure to violent storms (area for at least 1 hour exposed to the wind gust speed >28.6 m/s; threshold based on the Beaufort scale)
Pollution measures		-GHG emissions

A proposal of a CC core indicators for PDSS.

Source: our own elaboration, from different sources
Tab. 2

-UNEP Aridity Index

-Standard deviation of the number of days per month in which a rainfall event occurred
-Difference between the average temperature of urban and rural area

The temporal mismatch between the real-time dashboard and the long-cycle plan is not merely technical but epistemological: situational awareness differs structurally from what strategic planning requires – trend interpretation, scenario construction, policy evaluation, long-term accountability. The drill-down/interaction type – Dublin, DATA2GO.NYC, Alaska HMIS – is better suited to planning temporalities, but even these tools are rarely anchored to the monitoring frameworks of a formal plan. Bridging the gap between dashboard as observatory and dashboard as planning instrument requires at minimum: (i) a stable indicator set linked to plan objectives; (ii) integration of real-time feeds and slower-update structured datasets; (iii) differentiated audiences – citizens need near-real-time access; planners need longitudinal depth; politicians need synthetic, goal-referenced indicators updated at politically meaningful intervals. CC indicators add a further layer of temporal complexity. CC phenomena unfold across decadal or centennial scales; their indicators require long baseline series and periodic recalibration against updated RCP/SSP (Representative Concentration Pathways/ Shared Socioeconomic Pathways) scenarios. Real-time architectures, privileging data freshness over temporal depth, are poorly suited to CC monitoring. A PDSS genuinely integrating CC must operate across three temporal registers: the real-time (hazard monitoring: heat events, flood alerts); the medium-term (tracking adaptation and mitigation within the plan cycle);

and the long-term (scenario visualisation against Paris Agreement goals and national adaptation plans). No existing dashboard fully achieves this integration – this is the core challenge for developing a PDSS that genuinely serves planning. Given these requirements, a CC-attentive PDSS should be built around a core indicator set (Table 2), adaptable by objectives, timescales, and targets to monitor plan actions and enable transparency, participation, and accountability. The framework in Table 2 covers eight thematic families, defined with respect to OECD (2023), IPCC AR6 WGI/WGII/WGIII (2021-2022), and scientific literature – Climate Hazard, Exposure & Vulnerability, Water Stress, Mitigation, Adaptation & Green Infrastructure, Land-use, Governance & Accountability, and Scenario & Resilience – operationalising Innes and Booher (2000): indicators are not neutral instruments but social pacts whose legitimacy depends on stakeholder agreement and institutional ownership.

6. Conclusion

This study argues that climate-sensitive dashboards should not be conceived merely as real-time monitoring tools, but as integrative PDSS capable of bridging the temporal and operational gap between climate dynamics and planning processes. While existing dashboards prioritise short-term performance tracking, spatial and strategic planning require instruments that can incorporate uncertainty, long-term trajectories, and multi-scalar territorial vulnerabilities.

Note

The proposed core indicator set represents both a technical framework and a methodological contribution aimed at aligning climate intelligence with planning rationalities. By integrating hazard, exposure, vulnerability, adaptation, mitigation, resilience, and governance dimensions, it offers a transferable basis for evidence-informed planning in climate-sensitive contexts – advancing beyond the biophysical-only focus of most existing CC dashboards and incorporating social vulnerability, equity, and governance dimensions that the IPCC (2022) identifies as primary determinants of climate risk but that remain absent from current practice.

Not a fixed taxonomy, but a flexible yet operational indicator structure adaptable to different territorial contexts, governance arrangements, and planning cultures. The indicators must be grounded in social pacts rather than imposed as technocratic standards (Innes and Booher, 2000). Three possible directions for future research are outlined: (i) empirically testing the indicator set in pilot implementations of PDSS at the municipal level; (ii) developing a shared open data protocol for interoperability between local climate change dashboards and international monitoring frameworks; and (iii) investigating participatory indicator selection processes as mechanisms for building institutional ownership and democratic legitimacy of the taxonomy.

¹ <https://citydashboard.org/london/>.

² <https://www.data2go.nyc>.

Bibliografia

- Alibegović D.J., De Villa Ž.K., Villa D. (2006), *The Challenge of Building Proper Urban Indicator System: A Proposal for Croatian Cities*, in: Proceedings of the 46th Congress of the European Regional Science Association, Volos, Greece, pp. 1-22
- Ascione L., Gargiulo C., Guida, C. (2026), *A systematic review of climate action plans: A focus on urban green spaces for adaptation and energy saving*, in: Gervasi O., Murgante B., Garau C., Karaca Y., Faginas Lago M.N., Scorza F., Braga A.C. (eds.), International Conference on Computational Science and Its Applications, Springer Nature, Switzerland, Cham, pp. 106-121
- European Commission (2021), *EU Soil Strategy for 2030: Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate*, COM/2021/699 final, European Commission, Brussels
- European Environment Agency-EEA (2022), *Urban adaptation in Europe: What works?*, EEA Report 14/2023, Luxembourg
- European Environment Agency-EEA (2024), *European Climate Risk Assessment*, EEA Report 01/2024, Luxembourg
- Few S. (2007), *Dashboard confusion revisited*, *Perceptual Edge*, Visual Business Intelligence Newsletter, march, pp. 1-6
- Hind S. (2022), *Dashboard Design and Driving Data(-fication)*, in: Burkhardt M., van Geenen D., Gerlitz C., Hind S., Kaerlein T., Lämmerhirt D., Volmar A. (eds.), *Interrogating Datafication: Towards a Praxeology of Data*, Transcript Verlag, Bielefeld, pp. 251-270
- Innes J., Booher D.E. (2000), *Indicators for sustainable communities: A strategy building on complexity theory and distributed intelligence*, *Planning Theory & Practice*, vol. 1, n. 2, pp. 173-186
- Intergovernmental Panel on Climate Change-IPCC (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report*, PCC, Switzerland, Geneva
- Jing C., Du M., Li S., Liu S. (2019), *Geospatial dashboards for monitoring smart city performance*, *Sustainability*, 11(20), 5648
- Kitchin R. (2014), *The real-time city? Big data and smart urbanism*, *GeoJournal*, vol. 79, n. 1, pp. 1-14
- Kitchin R., Lauriault T.P., McArdle G. (2015), *Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards*, *Regional Studies, Regional Science*, vol. 2, n. 1, pp. 6-28
- Kitchin R., McArdle G. (2016), *Urban data and city dashboards: Six key issues*, *Data City*, vol. 9, pp. 1-21
- Kitchin R., McArdle G. (2022), *Urban Data and City Dashboards: Six Key Issues* (<https://mural.maynoothuniversity.ie/7422/1/urban> accessed on 9 May 2025)
- Mattern S. (2015), *Mission Control: A History of the Urban Dashboard*, *Places Journal*, March
- McArdle G., Kitchin R. (2016), *The Dublin dashboard: Design and development of a real-time analytical urban dashboard*, in: Proceedings of the First International Conference on Smart Data and Smart Cities; ISPRS Annals Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, Croatia, Split
- OECD (2023), *The Climate Action Monitor 2023: Providing Information to Monitor Progress Towards Net-Zero*, OECD Publishing, Paris
- United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC (2015), *Paris Agreement*, UN, Paris
- Pluto-Kossakowska J., Fijałkowska A., Denis M., Jaroszewicz J., Krzysztofowicz S. (2022), *Dashboard as a Platform for Community Engagement in a City Development—A Review of Techniques, Tools and Methods*, *Sustainability*, vol. 14, 10809

Refianti R., Mutiara A.B., Ariyanto A.S. (2024), *Data Visualization of Climate Patterns in Indonesia Using Python and Looker Studio Dashboard: A Visual Data Mining Approach*, Journal of Applied Data Sciences, vol. 5, n. 4, pp. 2054-66

United Nations Environment Programme-UNEP (1997), *World Atlas of Desertification*, UNEP, London

Whitney C.K., Conger T., Ban N.C., McPhie R. (2020), *Synthesizing and communicating climate change impacts to inform coastal adaptation planning*, FACETS, vol. 5, pp. 704-737

World Health Organization-WHO (2021), *Urban health and climate resilience guidance*, WHO, Geneva

Verso un'urbanistica di sotto

Towards an Urbanism
from Below

Ivan Blečić

Dipartimento di Ingegneria
civile, ambientale, architettura.
Università degli Studi di Cagliari
ivanblecic@unica.it
orcid.org/0000-0002-4446-6705

Maurizio Carta

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Palermo
maurizio.carta@unipa.it
orcid.org/0000-0002-3221-8958

Giuseppe De Luca

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
giuseppe.deluca@unifi.it
orcid.org/0000-0001-7994-2217

Patrizia Gabellini

Dipartimento di Architettura e
Studi Urbani, Politecnico di Milano
patrizia.gabellini@polimi.it
orcid.org/0000-0003-0131-6237

Paolo Galuzzi

Dipartimento Architettura e
Studi Urbani, Università degli
Studi di Roma La Sapienza
paolo.galuzzi@uniroma1.it
orcid.org/0000-0001-8631-6863

Stefano Moroni

Dipartimento di Architettura e
Studi Urbani, Politecnico di Milano
stefano.moroni@polimi.it
orcid.org/0000-0002-3542-2073

Carlo Pisano

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Firenze
carlo.pisano@unifi.it
orcid.org/0000-0001-8082-789X

Michelangelo Russo

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di
Napoli Federico II
Michelangelo.russo@unina.it
orcid.org/0000-0003-4799-2505

Michele Talia

Dipartimento di Architettura,
Università di Camerino
michele.talia@unicam.it
orcid.org/0000-0003-4685-5904

Received: June 2026 / Accepted:
July 2026 | © 202x Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17598
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

urban planning
implementation
regulation
administrative discretion
ordinary urbanism

Fare spazio, dare spazio non è stato soltanto il titolo di un seminario, né semplicemente il tema guida di un numero di Contesti alla cui costruzione abbiamo lavorato in questi mesi.

È stato, piuttosto, un modo per seguire l'urbanistica nei luoghi in cui oggi essa effettivamente accade. I contributi raccolti in questo volume suggeriscono che oggi la città non prende forma soltanto nel piano, non solo nel progetto, non solo nelle norme, non solo nelle pratiche sociali, ma nello scarto tra questi campi.

È lì che si decide se una strategia resta enunciazione o

The concluding essay reads the contributions collected in the special issue as an invitation to follow urban planning where it concretely takes place: in the in-between space among plans, projects, rules, social practices, procedures and administrative decisions. Starting from the questions that structured the Urbanpromo 2025 seminar - how to make space, who occupies space, and which mechanisms regulate space - the text highlights the role

of less visible but decisive devices through which urban transformation is enabled, negotiated, evaluated or blocked. The essay proposes the notion of urbanistica di sotto as a research and action agenda focused on regulations, procedures, routines, protocols, indicators, offices, agreements, maintenance practices and situated knowledge that shape the ordinary production of urban space. This perspective does not oppose lower-level practices to strategic planning. Instead, it investigates how statutory planning and everyday implementation can work together, strengthening coherence, transparency, institutional learning, equity and public responsibility in the transformation of contemporary cities.

diventa trasformazione, se una regola protegge l'interesse pubblico o irrigidisce l'azione, se una pratica innovativa produce valore collettivo o rimane episodio isolato. (Blečić e Cecchini, 2016; Pisano e Zaccariotto, 2024).

Da questa prospettiva, il seminario promosso nell'ambito di Urbanpromo 2025 ha messo a fuoco come l'urbanistica contemporanea non possa essere letta solo attraverso i suoi strumenti maggiori. Piani urbanistici (generalisti, strutturali, operativi, attuativi), strategie urbane e grandi progetti non bastano a spiegare come la città venga effettivamente trasformata.

Una parte decisiva dell'azione urbanistica prende forma in dispositivi meno visibili, spesso considerati tecnici o secondari, dove però si costruiscono - o si perdono - molte condizioni di qualità urbana, equità e responsabilità pubblica. Gli articoli raccolti in questo numero hanno costruito e messo alla prova questo spazio d'azione. (Gabellini, 2018; De Luca, 2001).

Come chiarito nell'introduzione, con fare spazio abbiamo inteso la necessità di misurarsi con i limiti strutturali e strumentali del piano statutario, aprendo margini di manovra, di interpretazione e di adattamento, costruendo condizioni perché l'urbanistica possa svolgere la propria funzione pubblica non come esercizio di controllo, ma come capacità di abilitare, orientare e rendere praticabili la gestione e le trasformazioni urbane. Fare spazio ha significato riconoscere che il perimetro dell'azione urbanistica non coincide interamente con quello del piano e che molte trasformazioni prendono forma in uno spazio intermedio, fatto di conoscenze, regole, strumenti, margini d'azione, dispositivi di coordinamento e responsabilità condivise.

Con l'espressione dare spazio abbiamo invece voluto riconoscere quanto la città contemporanea sia attraversata da soggetti, pratiche e bisogni plurali, che chiedono di essere accolti entro processi capaci di produrre qualità urbana, inclusione, accessibilità e valore pubblico. Comunità locali, collettivi, attori economici, esperienze civiche, soggetti intermedi e iniziative quotidiane non sono semplici destinatari delle politiche

urbane, ma componenti attive della trasformazione. Dare spazio significa allora costruire condizioni perché questa pluralità possa incidere sulla città senza perdere trasparenza, equità e responsabilità pubblica (Carta, 2014).

Il seminario e il numero speciale si sono organizzati attorno a tre domande: Come fare spazio? Chi occupa lo spazio? Quali meccanismi regolano lo spazio? La prima sessione, discussa da Stefano Moroni e Paolo Galuzzi, ha interrogato strumenti, regole e dispositivi attraverso cui l'urbanistica può ampliare il proprio campo d'azione. La seconda, discussa da Patrizia Gabellini e Michelangelo Russo, ha spostato l'attenzione su soggetti, pratiche, forme di abitabilità e rappresentanza. La terza, discussa da Maurizio Carta e Ivan Blečić, ha affrontato il rapporto tra norma, governance, flessibilità e responsabilità pubblica.

Come fare spazio

La prima sezione interroga gli strumenti, le forme e le condizioni attraverso cui l'urbanistica può ampliare il proprio campo di azione. I contributi hanno indagato la capacità selettiva del piano, la mediazione progettuale e la costruzione di conoscenze, regole, priorità, limiti, dispositivi, infrastrutture decisionali, forme di coordinamento che creano le condizioni per future, eventuali, pratiche.

I contributi raccolti nella sezione Come fare spazio? restituiscono questa tensione da angolature diverse.

In Verso un'urbanistica di progetto negoziata, Andrea Cusanno richiama principi e strumenti del modello francese per discutere forme di negoziazione capaci di aprire margini operativi senza dissolvere il quadro pubblico della pianificazione. Nel caso di Valentano, Stefano Bigiotti porta l'attenzione su una trasformazione adattiva che procede "senza piano", attraverso progetti a cascata, mostrando come in alcuni contesti l'azione progettuale possa diventare il luogo in cui si ricompona ciò che il piano non riesce più a governare. Marcello Capucci, con Caro Piano ti scrivo, richiama la necessità di interrogarne forma, linguaggio, capacità di ascolto e utilità del piano. Altri contributi hanno lavorato sul rapporto tra vuoto, possibilità e condizioni di progetto. Nicolò Chierichetti, con Geografie del possibile, guarda ai vuoti urbani senza programma come spazi nei quali il progetto non deve necessariamente predeterminare funzioni, ma predisporre condizioni. Pierpaolo Cicconi, Elio Trusiani e Camilla Torselletti, discutendo il passaggio dal principio di conformità al principio di coerenza, si interrogano su come rendere possibile l'azione senza ridurre la pianificazione a mera deroga, e senza imprigionarla in un dispositivo puramente conformativo. La forma del piano torna anche nel contributo di Laura Di Fiandra, Marika Fior e Paolo Galuzzi, che interrogano funzioni, strumenti e disegni necessari a rappresentare la città contemporanea. Qui il piano utile non è il piano che dice tutto, ma quello che rende leggibili relazioni, priorità e trasformazioni.

Vito Garramone e Barbara Pizzo, riflettendo sui nuovi spazi del planner, mostrano come sfide ambientali, sociali e tecnologiche stiano modificando competenze, responsabilità e campi di azione della pianificazione territoriale. Alessia Guaiani, nel confronto tra Italia e Olanda sul passaggio dal PUMS al progetto urbano, porta invece al centro la necessità di tradurre politiche settoriali in configurazioni spaziali e urbane.

La questione organizzativa e istituzionale attraversa gli abstract di Irene Manzini Ceinar e Francesca Mattioli, che propongono l'Unità di Progetto come modello di governance urbana per territori complessi, e di Carmela Mariano e Chiara Filicetti, che discutono Ambiti Ottimali e Unioni di Comuni come dispositivi per la pianificazione intercomunale in Toscana e Piemonte. Davide Pisu, infine, con *The Good the Bad and the Ugly*, spinge a ripensare la regolazione urbanistica in una prospettiva orientata al progetto, mostrando come il "fare spazio" dipenda anche dal modo in cui le regole vengono costruite, interpretate e messe alla prova.

Nel loro insieme, questi contributi mostrano che fare spazio non coincide con una richiesta generica di flessibilità. Significa costruire strumenti più selettivi, conoscenze più situate, forme di coordinamento più robuste e regole capaci di abilitare trasformazioni senza perdere responsabilità pubblica. Da questa prima sezione emerge inoltre una concezione del piano come dispositivo aperto, capace di costruire le condizioni perché le trasformazioni possano essere valutate, corrette,

accompagnate e rese coerenti nel tempo. (Blečić e Cecchini, 2016; Oliva, Galuzzi e Vitillo, 2002).

Chi occupa lo spazio

La seconda sezione sposta l'attenzione sui soggetti e sulle pratiche che abitano i margini aperti dal piano. Comunità, istituzioni, amministrazioni, attori economici, collettivi, soggetti intermedi e forme di iniziativa dal basso contribuiscono a ridefinire il senso e l'uso dello spazio urbano. I contributi di questa sezione si sono interrogati sulle condizioni effettive dell'accesso, sulla rappresentanza, sui tempi lunghi delle trasformazioni e sulla capacità dell'urbanistica di costruire spazi realmente abitabili e condivisi.

Nei contributi raccolti nella sezione *Chi occupa lo spazio?*, il tema dell'uso temporaneo e della sperimentazione compare con forza. Marta Andrei e Serena Sgallari, con *Dare tempo alle idee di farsi spazio*, leggono il *Next Use* e l'approccio emiliano-romagnolo all'uso temporaneo come occasioni per dare consistenza a pratiche che hanno bisogno di tempo, prove e adattamenti. Arianna Brestuglia, affrontando il valore sociale nei processi di trasformazione degli spazi urbani, richiama la necessità di dotarsi di strumenti capaci di valutare l'impatto sulla comunità e di rendere visibile ciò che spesso resta fuori dalle metriche ordinarie della trasformazione. (Carta, 2014; D'Onofrio e Talia, 2015).

Il rapporto tra cittadinanza, clima e spazio pubblico emerge nel contributo di Michela Tiboni, Michela Nota ed Elena Pivato sugli *Spazi Attivi*,

dove la progettazione con la cittadinanza diventa parte di una transizione climatica condivisa. Anita De Franco e Jacopo Grilli, attraverso il progetto *The Sensitive City*, portano l'arte dentro l'indagine e la progettazione dello spazio urbano, riconoscendole la capacità di leggere sensibilità, percezioni, conflitti e possibilità. Andrea Iacomoni, con il lavoro sullo spazio urbano dei fenomeni migratori nell'Agro Pontino, sposta la domanda su chi occupa lo spazio verso popolazioni spesso invisibili ai dispositivi ordinari della pianificazione, ma decisive per comprendere la città reale. Laura Ricci, Paola Nicoletta Imbesi e Francesca Perrone, affrontando la rigenerazione degli spazi del patrimonio culturale, mostrano come strategie e processi contemporanei debbano misurarsi con eredità materiali, usi sociali e nuove forme di accessibilità.

La sezione amplia poi il campo della partecipazione verso forme più ibride di ricerca, progetto e adattamento. Teresa Pedretti, Alessandro Busana e Letizia Bollini, con il caso di Valdaone, propongono la pianificazione transdisciplinare e la ricerca attraverso il progetto come modalità per costruire conoscenza condivisa in contesti locali. Rosa Romano e Marina Trentin ricordano che l'adattamento climatico non cambia solo le prestazioni fisiche dello spazio urbano, ma anche le politiche che lo governano. Caterina Rondina e Doroty Brancaccio, nel caso di Piazza Emilia a Ferrara, mostrano le ambivalenze dei processi partecipativi tra forestazione urbana e pratiche di riappropriazione collettiva. Francesca Rossi e

Mahtab Seyedabadi, con l'approccio etnografico al quartiere Casal Bertone, interpretano lo spazio adattivo come un "terzo ambiente", abitato da pratiche quotidiane, percezioni e forme di coesistenza.

Nel loro insieme, questi contributi spostano il tema della partecipazione verso una questione più radicale di rappresentanza, accesso e capacità d'uso. Dare spazio non significa soltanto aprire un processo, ma costruire condizioni perché soggetti diversi possano realmente incidere sulla trasformazione urbana, anche quando non coincidono con gli attori più organizzati, più visibili o più riconosciuti dalle procedure. (D'Onofrio e Talia, 2015; Russo, 2014).

Quali meccanismi regolano lo spazio

La terza sezione ha affrontato il rapporto tra norma, flessibilità e responsabilità. Le regole sono lette come strumenti che definiscono il campo dell'azione, rendendo confrontabili le decisioni, proteggendo interessi collettivi, garantendo equità di trattamento. In questo senso, una regola ben costruita non chiude il progetto, ma lo rende possibile.

I contributi raccolti nella sezione *Quali meccanismi regolano lo spazio?* mostrano con particolare evidenza che la regolazione non coincide soltanto con la norma scritta, ma con l'insieme dei dispositivi che rendono una trasformazione possibile, praticabile, valutabile. In particolare, Martina Di Egidio e Francesca Romana Poerio, con la proposta sulla Centralità

Locale di Cinecittà a Roma, portano l'attenzione sulla scala intermedia delle centralità urbane, dove norme, progetto e usi locali devono trovare un equilibrio concreto. (De Luca, 2001; Moroni, 2007).

Il tema dei dispositivi conoscitivi e decisionali emerge nel contributo di Vito Garramone e Francesco Musco su indicatori e dashboard per il Climate Change, intesi come tool dinamici e operativi per il Decision Support System nel planning. Francesco Berni, con il City Science Office, affronta l'innovazione degli uffici di pianificazione come questione istituzionale e organizzativa, non solo tecnologica.

Altri abstract mostrano come i meccanismi regolativi si costruiscano attraverso dispositivi abitativi, partenariali e collaborativi. Giorgia Di Cintio, con l'esperienza di Homes4All e Fondazione Impact Housing, legge l'abitare come campo in cui strumenti finanziari, responsabilità pubblica e innovazione sociale devono essere ricomposti. Maria De Santis, Arianna Camellato e Francesco Alberti, passando dall'urbanistica normativa alla città collaborativa, mettono al centro beni comuni e partenariati per la prossimità, mostrando come patti, accordi e forme di amministrazione condivisa possano diventare infrastrutture operative della trasformazione urbana. Elisa Iori e Anna Giusti, con il caso di Reggio Emilia e la sperimentazione degli Accordi Operativi, interrogano il modo in cui l'innovazione sociale possa entrare in una prospettiva di piano senza restare pratica isolata.

La dimensione più propriamente amministrativa e progettuale è affrontata da Veronica Saddi, che interpreta il progetto urbano come politica pubblica, osservando le pratiche informali dell'amministrazione nella definizione di progetti urbani a iniziativa privata in particolare nel caso dell'ex Manifattura Tabacchi di Firenze. Francesco Berni e Marco Angioletti, con Space in between, affrontano il nodo dell'incontro tra piani urbanistici e pratiche territoriali, cioè esattamente quello spazio intermedio in cui la strategia deve misurarsi con gli usi e con le condizioni dell'attuazione. Infine, Carla Ferrari, con Sei la mia città. Rigeneriamo Modena, restituisce una sperimentazione urbana in cui rigenerazione e coinvolgimento civico si intrecciano.

In questa sezione, più che altrove, emerge il passaggio verso il tema posto alla base della prossima edizione del convegno di Urbanpromo intitolato Urbanistica di sotto. Regolamenti, procedure, dashboard, patti, accordi, uffici innovativi, pratiche informali, scuole di partecipazione, dispositivi abitativi e strumenti di monitoraggio non sono elementi secondari del governo urbano. Sono il luogo in cui la trasformazione viene resa possibile, orientata, valutata e, talvolta, bloccata.

Urbanistica di sotto. Regolamenti, procedure e dispositivi che modellano lo spazio urbano

Urbanistica di sotto. Regolamenti, procedure e dispositivi che modellano lo spazio urbano è il titolo proposto per l'edizione 2026 del convegno di Urbanpromo, che prosegue il percorso avviato

nel 2024 con Progettare nel disordine, progettare il disordine e continuato nel 2025 con Fare spazio, dare spazio in urbanistica. Dopo avere interrogato il ruolo del disordine come componente dell'esperienza urbana e, successivamente, le condizioni attraverso cui l'urbanistica può aprire margini di azione e riconoscere nuovi attori, il passaggio successivo consiste nel guardare più da vicino dove quei margini vengono effettivamente costruiti, regolati, gestiti e messi alla prova.

L'urbanistica di sotto riguarda il punto in cui le intenzioni del piano incontrano la materialità dell'azione. È lo spazio meno visibile, ma spesso decisivo, in cui una strategia viene tradotta in procedure, una norma viene interpretata, una priorità viene ordinata nel tempo, una trasformazione viene autorizzata, negoziata, accompagnata o bloccata. Qui il governo del territorio non si presenta nella forma compiuta del grande piano, ma in una sequenza di atti, regolamenti, piani settoriali, protocolli, standard, manutenzioni, valutazioni e decisioni amministrative che incidono direttamente sulla qualità dello spazio urbano. È in questo strato ordinario che prendono forma accessibilità, sicurezza, tempi della trasformazione, usi possibili, disuguaglianze di fatto e capacità delle istituzioni di rispondere alla città reale. (Gabellini, 2018; Pisano e De Luca, 2024).

Parlare di urbanistica di sotto non significa contrapporre un'urbanistica "bassa" a un'urbanistica "alta".

Il punto non è sostituire il piano statutario con una somma di pratiche operative, né celebrare l'informalità come alternativa alla decisione pubblica.

Al contrario, la questione è comprendere come questi livelli possano lavorare insieme. Quando l'urbanistica di sotto rafforza coerenza, coordinamento e attuazione, diventa un'estensione utile del piano. Quando invece procede per eccezioni, deroghe opache, automatismi settoriali o interpretazioni non argomentate, rischia di indebolire la sfera pubblica della pianificazione e di produrre disuguaglianze di trattamento nello spazio urbano. Il confine tra piano urbanistico "alto" e urbanistica di sotto non è quindi quello di un dualismo, ma un campo di negoziazione in cui le modalità di trasformazione urbana vengono continuamente ripensate e rese possibili. Molta urbanistica agisce attraverso atti tecnici, procedure autorizzative, routine amministrative, manutenzioni, regolamenti settoriali, agende tematiche, piani non obbligatori o sperimentali. Sono dispositivi che raramente compaiono al centro della discussione disciplinare, ma che orientano in modo decisivo l'uso dello spazio, la sua accessibilità, la distribuzione dei servizi, la possibilità di trasformare un edificio, attivare un uso temporaneo, riqualificare uno spazio aperto, costruire un'infrastruttura di prossimità. Nell'edizione del 2026 di Urbanpro sono proposti sei campi di approfondimento in cui poter chiarire lessici, evidenze e metodi capaci di riconoscere, descrivere e valutare gli

effetti dell'urbanistica di sotto. (De Luca, 2001; Oliva, Galuzzi e Vitillo, 2002).

Il primo campo di approfondimento, proposto da Stefano Moroni, riguarda la discrezionalità amministrativa. Una parte della discrezionalità è inevitabile e necessaria, perché consente di trattare differenze, contesti, eccezioni motivate, condizioni locali. Un'altra parte, invece, può e deve essere ridotta, resa trasparente, proceduralizzata e argomentata. L'obiettivo non è eliminare ogni margine interpretativo, ma distinguere l'adattamento responsabile dall'arbitrio, la flessibilità necessaria dal trattamento diseguale, la capacità di rispondere alla complessità dal governo per eccezioni. In questa prospettiva, regolamenti e procedure non sono soltanto apparati di controllo, ma strumenti per rendere pubbliche le ragioni delle scelte. (Moroni, 2007).

Il secondo campo, avanzato da Paolo Galuzzi, riguarda il sapere pratico cumulativo. Gli uffici pubblici, le routine amministrative, le culture tecniche locali, le esperienze pregresse, le memorie istituzionali e le conoscenze situate costituiscono un patrimonio spesso fragile e poco riconosciuto. È un sapere che consente alle istituzioni di funzionare, interpretare le norme, anticipare problemi, ricordare conflitti, costruire soluzioni praticabili. Innovare l'urbanistica non può significare cancellare questo patrimonio ogni volta che cambiano strumenti, piattaforme, riforme o modelli organizzativi. Significa piuttosto aggiornarlo, trasmetterlo, innestarlo

su nuove competenze e metterlo in relazione con le domande emergenti della città contemporanea. (Oliva, Galuzzi e Vitillo, 2002).

Il terzo campo, riguardante le pratiche emergenti e il loro rapporto con gli statuti urbanistici, è proposto da Maurizio Carta. Usi temporanei, economie urbane mutevoli, reti civiche, forme di autorganizzazione, pratiche informali o semi-formali non trovano sempre posto negli statuti urbanistici consolidati. Tuttavia, spesso anticipano bisogni, sperimentano usi, riattivano spazi, rendono visibili popolazioni e domande che il piano fatica a intercettare. L'urbanistica di sotto può diventare il luogo in cui queste pratiche vengono osservate, valutate, accompagnate e, quando producono valore pubblico, integrate in forme più stabili di governo. Il problema non è inseguire ogni emergenza, ma costruire dispositivi capaci di apprendere senza dissolversi in una regolazione episodica. (Carta, 2014).

Il quarto campo, introdotto da Patrizia Gabellini, riguarda la dimensione istituzionale. La città contemporanea richiede istituzioni capaci di muoversi tra formalizzazione e informalità, partecipazione diretta e rappresentanza, regolazione e inclusione. L'urbanistica di sotto attraversa proprio le intercedini tra tavoli tecnici, accordi, protocolli, uffici di progetto, dispositivi di ascolto, pratiche di coordinamento tra settori, forme di gestione condivisa. Qui si decide spesso se una politica urbana rimane dichiarazione o diventa azione, se la partecipazione produce effetti o resta consultazione, se l'accessibilità e

la fruibilità universale diventano criteri operativi o principi generali. (Gabellini, 2018).

Il quinto campo, individuato da Michelangelo Russo, riguarda le trasformazioni legate a grandi eventi, catastrofi naturali, crisi territoriali e ricostruzioni. In queste situazioni, ordinanze, deroghe, procedure straordinarie e accelerazioni decisionali possono imprimere cambiamenti profondi ai territori. L'emergenza può diventare catalizzatore di innovazione, ma può anche produrre frammentazione, estrazione di valore, sospensione delle garanzie ordinarie, perdita di visione. L'urbanistica di sotto invita a discutere a quali condizioni rapidità e responsabilità possano stare insieme, come garantire equità, durata, coordinamento e apprendimento istituzionale anche quando i tempi dell'azione si comprimono. (Russo, 2014).

Infine il sesto campo, proposto da Ivan Blečić, riguarda la relazione tra valutazione, decisione e implementazione. Metriche, indicatori, protocolli tecnici, sistemi di supporto alla decisione, pratiche sperimentali e dispositivi di monitoraggio orientano priorità, selezioni, sequenze attuative e micro-trasformazioni dello spazio urbano.

Non sostituiscono la decisione politica, ma possono renderla più consapevole, confrontabile e verificabile. Il rischio tecnocratico esiste quando questi strumenti vengono assunti come fini in sé; diventa invece produttivo quando sono inseriti in una cultura pubblica della trasformazione, capace di discutere criteri, effetti, alternative e correzioni. (Blečić e Cecchini, 2016).

In questo senso, Urbanistica di sotto propone un programma di ricerca e di azione amministrativa. Occorre portare alla luce ciò che spesso resta implicito, rendere discutibile ciò che appare solo tecnico, riconoscere il valore progettuale delle pratiche ordinarie, costruire connessioni più forti tra strategia e attuazione, tra decisione e gestione, tra piano e vita quotidiana della città. Non si tratta di abbassare l'ambizione dell'urbanistica, ma di seguirla nei luoghi in cui essa prende corpo: negli uffici, nei regolamenti, nei procedimenti, nei dispositivi di cura, nelle manutenzioni, nelle verifiche, nelle decisioni minute che rendono una città più o meno accessibile, più o meno giusta, più o meno abitabile. (Talia, 2026; Pisano e De Luca, 2024).

Bibliografia

- Blečić I., Cecchini A. (2016), Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo, FrancoAngeli, Milano.
- Carta M. (2014), Reimagining Urbanism. Creative, Smart and Green Cities for the Changing Times, List-Lab, Trento-Barcellona.
- De Luca G. (2001), Pianificazione e programmazione. La questione urbanistica in Toscana: 1970-1995, Alinea Editrice, Firenze.
- D'Onofrio R., Talia M. (a cura di) (2015), La rigenerazione urbana alla prova, FrancoAngeli, Milano.
- Gabellini P. (2018), Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze, Carocci, Roma.
- Moroni S. (2007), La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato, CittàStudiEdizioni, Torino.
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale, Apogeo Education, Milano.
- Pisano C., De Luca G. (a cura di) (2024), Progettare nel disordine - progettare il disordine. Riordinare le fragilità urbane, INU Edizioni, Roma.
- Pisano C., Zaccariotto G. (2024), Urbanistic Projects. The Next Generational Paths: A European Perspective, Quodlibet, Macerata.
- Russo M. (2014), Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo, Donzelli, Roma.
- Talia M. (2026), L'importanza per il Paese di una legge di principi per il Governo del territorio, Urbanistica Informazioni, 314.

Lecture Readings

The Science of “Muddling Through”

Charles E. Lindblom

Associate Professor of Economics
Yale University

Originariamente pubblicato in *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88. Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration.

Gli estratti sono riprodotti a fini accademici e didattici, nel rispetto delle normative vigenti in materia di diritto d'autore per uso scientifico e di citazione.

This article is published with Creative Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17590

Published in 1959 in Public Administration Review, Charles E. Lindblom's text is one of the foundational references of incrementalism in public policy. In the pages reproduced here, Lindblom contrasts the rational-comprehensive model of decision-making, based on the prior definition of objectives and the exhaustive evaluation of alternatives, with a more realistic method grounded in limited comparisons and successive adjustments.

Suppose an administrator is given responsibility for formulating policy with respect to inflation. He might start by trying to list all related values in order of importance, e.g., full employment, reasonable business profit, protection of small savings, prevention of a stock market crash. Then all possible policy outcomes could be rated as more or less efficient in attaining a maximum of these values. This would of course require a prodigious inquiry into values

held by members of society and an equally prodigious set of calculations on how much of each value is equal to how much of each other value. He could then proceed to outline all possible policy alternatives. In a third step, he would undertake systematic comparison of his multitude of alternatives to determine which attains the greatest amount of values. In comparing policies, he would take advantage of any theory

His reflection makes it possible to understand administrative action not as the merely imperfect implementation of a plan, but as a field in which knowledge, values, discretion, and decision-making are intertwined in situated ways.

available that generalized about classes of policies. In considering inflation, for example, he would compare all policies in the light of the theory of prices. Since no alternatives are beyond his investigation, he would consider strict central control and the abolition of all prices and markets on the one hand and elimination of all public controls with reliance completely on the free market on the other, both in the light of whatever theoretical generalizations he could find on such hypothetical economies.

Finally, he would try to make the choice that would in fact maximize his values.

An alternative line of attack would be to set as his principal objective, either explicitly or without conscious thought, the relatively simple goal of keeping prices level. This objective might be compromised or complicated by only a few other goals, such as full employment. He would in fact disregard most other social values as beyond his present interest, and he would for the moment not even attempt to rank the few values that he regarded as immediately relevant. Were he pressed, he would quickly admit that he was ignoring many related values and many possible important consequences of his policies.

As a second step, he would outline those relatively few policy alternatives that occurred to him.

He would then compare them. In comparing his limited number of alternatives, most of them familiar from past controversies, he would not ordinarily find a body of theory precise enough to carry him through a comparison of their respective consequences. Instead he would rely heavily on the record of past experience with small policy steps to predict the consequences of similar steps extended into the future.

Moreover, he would find that the policy alternatives combined objectives or values in different ways. For example, one policy might offer price level stability at the cost of some risk of unemployment; another might offer less price stability but also less risk of unemployment. Hence, the next step in his approach the final selection would combine into one the choice among values and the choice among instruments for reaching values. It would not, as in the first method of policy-making, approximate a more mechanical process of choosing the means that best satisfied goals that were previously clarified and ranked. Because practitioners of the second approach expect to achieve their goals only partially, they would expect to repeat endlessly the sequence just described, as conditions and aspirations changed and as accuracy of prediction improved.

By Root or by Branch

For complex problems, the first of these two approaches is of course impossible. Although such an approach can be described, it cannot be practiced except for relatively simple problems and even then only in a somewhat modified form. It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case. Of particular importance to public administrators is the fact that public agencies are in effect usually instructed not to practice the first method. That is to say, their prescribed functions and constraints the politically or legally possible restrict their attention to relatively few values and relatively few alternative policies among the countless alternatives that might be imagined. It is the second method that is practiced.

Curiously, however, the literatures of decision-making, policy formulation, planning, and public administration formalize the first approach rather than the second, leaving public administrators who handle complex decisions in the position of practicing what few preach. For emphasis I run some risk of overstatement. True enough, the literature is well aware of limits on man's capacities and of the inevitability that policies will be approached in some such style as the second. But attempts to formalize rational policy formulation to lay out explicitly the

necessary steps in the process usually describe the first approach and not the second¹.

The common tendency to describe policy formulation even for complex problems as though it followed the first approach has been strengthened by the attention given to, and successes enjoyed by, operations research, statistical decision theory, and systems analysis. The hallmarks of these procedures, typical of the first approach, are clarity of objective, explicitness of evaluation, a high degree of comprehensiveness of overview, and, wherever possible, quantification of values for mathematical analysis. But these advanced procedures remain largely the appropriate techniques of relatively small-scale problem-solving where the total number of variables to be considered is small and value problems restricted. Charles Hitch, head of the Economics Division of RAND Corporation, one of the leading centers for application of these techniques, has written:

I would make the empirical generalization from my experience at RAND and elsewhere that operations research is the art of sub-optimizing, i.e., of solving some lower-level problems, and that difficulties increase and our special competence diminishes by an order of magnitude with every level of decision making we attempt to ascend. The sort of simple explicit model which operations researchers are so proficient in using can certainly reflect most of the significant factors influencing traffic control on the George Washington Bridge, but the proportion of the relevant reality which we can represent by any

such model or models in studying, say, a major foreign policy decision, appears to be almost trivial².

Accordingly, I propose in this paper to clarify and formalize the second method, much neglected in the literature. This might be described as the method of successive limited comparisons. I will contrast it with the first approach, which might be called the rational-comprehensive method³. More impressionistically and briefly and therefore generally used in this article they could be characterized as the branch method and root method, the former continually building out from the current situation, step-by-step and by small degrees; the latter starting from fundamentals anew each time, building on the past only as experience is embodied in a theory, and always prepared to start completely from the ground up.

Let us put the characteristics of the two methods side by side in simplest terms.

Rational-Comprehensive (Root)

Clarification of values or objectives distinct from and usually prerequisite to empirical analysis of alternative policies.

Policy-formulation is therefore approached through means-end analysis: First the ends are isolated, then the means to achieve them are sought.

The test of a "good" policy is that it can be shown to be the most appropriate means to desired ends.

Analysis is comprehensive; every important relevant factor is taken into account.

Theory is often heavily relied upon.

Successive Limited Comparisons (Branch)

Selection of value goals and empirical analysis of the needed action are not distinct from one another but are closely intertwined.

Since means and ends are not distinct, means-end analysis is often inappropriate or limited.

The test of a "good" policy is typically that various analysts find themselves directly agreeing on a policy (without their agreeing that it is the most appropriate means to an agreed objective).

Analysis is drastically limited:

Important possible outcomes are neglected.

Important alternative potential policies are neglected.

Important affected values are neglected.

A succession of comparisons greatly reduces or eliminates reliance on theory.

Assuming that the root method is familiar and understandable, we proceed directly to clarification of its alternative by contrast. In explaining the second, we shall, be describing how most administrators do in fact approach complex questions, for the root method, the "best" way as a blueprint or model, is in fact not workable for complex policy questions, and administrators are forced to use the method of successive limited comparisons.

Intertwining Evaluation and Empirical Analysis (1b)

The quickest way to understand how values are handled in the method of successive limited comparisons is to see how the root method often breaks down in its handling of values or objectives. The idea that values should be clarified, and in advance of the examination of alternative policies, is appealing. But what happens when we attempt it for complex social problems? The first difficulty is that on many critical values or objectives, citizens disagree, congressmen disagree, and public administrators disagree. Even where a fairly specific objective is prescribed for the administrator, there remains considerable room for disagreement on sub-objectives. Consider, for example, the conflict with respect to locating public housing, described in Meyerson and Banfield's study of the Chicago Housing Authority⁴—disagreement which occurred despite the clear objective of providing a certain number of public housing units in the city. Similarly conflicting are objectives in highway location, traffic control, minimum wage administration, development of tourist facilities in national parks, or insect control.

Administrators cannot escape these conflicts by ascertaining the majority's preference, for preferences have not been registered on most issues; indeed, there often are no preferences in the absence of public discussion sufficient to bring an issue to the attention of the electorate. Furthermore, there is a question of whether intensity of

feeling should be considered as well as the number of persons preferring each alternative. By the impossibility of doing otherwise, administrators often are reduced to deciding policy without clarifying objectives first.

Even when an administrator resolves to follow his own values as a criterion for decisions, he often will not know how to rank them when they conflict with one another, as they usually do. Suppose, for example, that an administrator must relocate tenants living in tenements scheduled for destruction. One objective is to empty the buildings fairly promptly, another is to find suitable accommodation for persons displaced, another is to avoid friction with residents in other areas in which a large influx would be unwelcome, another is to deal with all concerned through persuasion if possible, and so on.

How does one state even to himself the relative importance of these partially conflicting values? A simple ranking of them is not enough; one needs ideally to know how much of one value is worth sacrificing for some of another value. The answer is that typically the administrator chooses—and must choose—directly among policies in which these values are combined in different ways. He cannot first clarify his values and then choose among policies.

A more subtle third point underlies both the first two. Social objectives do not always have the same relative values. One objective may be highly prized in one circumstance, another in another circumstance. If, for example, an administrator

values highly both the dispatch with which his agency can carry through its projects and good public relations, it matters little which of the two possibly conflicting values he favors in some abstract or general sense. Policy questions arise in forms which put to administrators such a question as: Given the degree to which we are or are not already achieving the values of dispatch and the values of good public relations, is it worth sacrificing a little speed for a happier clientele, or is it better to risk offending the clientele so that we can get on with our work? The answer to such a question varies with circumstances.

The value problem is, as the example shows, always a problem of adjustments at a margin. But there is no practicable way to state marginal objectives or values except in terms of particular policies. That one value is preferred to another in one decision situation does not mean that it will be preferred in another decision situation in which it can be had only at great sacrifice of another value. Attempts to rank or order values in general and abstract terms so that they do not shift from decision to decision end up by ignoring the relevant marginal preferences. The significance of this third point thus goes very far.

Even if all administrators had at hand an agreed set of values, objectives, and constraints, and an agreed ranking of these values, objectives, and constraints, their marginal values in actual choice situations would be impossible to formulate.

Unable consequently to formulate the relevant values first and then choose among policies to

achieve them, administrators must choose directly among alternative policies that offer different marginal combinations of values. Somewhat paradoxically, the only practicable way to disclose one's relevant marginal values even to oneself is to describe the policy one chooses to achieve them. Except roughly and vaguely, I know of no way to describe—or even to understand—what my relative evaluations are for, say, freedom and security, speed and accuracy in governmental decisions, or low taxes and better schools than to describe my preferences among specific policy choices that might be made between the alternatives in each of the pairs.

In summary, two aspects of the process by which values are actually handled can be distinguished. The first is clear: evaluation and empirical analysis are intertwined; that is, one chooses among values and among policies at one and the same time. Put a little more elaborately, one simultaneously chooses a policy to attain certain objectives and chooses the objectives themselves. The second aspect is related but distinct: the administrator focuses his attention on marginal or incremental values. Whether he is aware of it or not, he does not find general formulations of objectives very helpful and in fact makes specific marginal or incremental comparisons. Two policies, X and Y, confront him. Both promise the same degree of attainment of objectives a, b, c, d, and e. But X promises him somewhat more of f than does Y, while Y promises him somewhat more of g than does X.

In choosing between them, he is in fact offered the alternative of a marginal or incremental amount of *f* at the expense of a marginal or incremental amount of *g*. The only values that are relevant to his choice are these increments by which the two policies differ; and, when he finally chooses between the two marginal values, he does so by making a choice between policies⁵. As to whether the attempt to clarify objectives in advance of policy selection is more or less rational than the close intertwining of marginal evaluation and empirical analysis, the principal difference established is that for complex problems the first is impossible and irrelevant, and the second is both possible and relevant. The second is possible because the administrator need not try to analyze any values except the values by which alternative policies differ and need not be concerned with them except as they differ marginally. His need for information on values or objectives is drastically reduced as compared with the root method; and his capacity for grasping, comprehending, and relating values to one another is not strained beyond the breaking point.

Relations Between Means and Ends (2b)

Decision-making is ordinarily formalized as a means-ends relationship: means are conceived to be evaluated and chosen in the light of ends finally selected independently of and prior to the choice of means. This is the means-ends relationship of the root method.

But it follows from all that has just been said that such a means-ends relationship is possible only to the extent that values are agreed upon, are reconcilable, and are stable at the margin. Typically, therefore, such a means-ends relationship is absent from the branch method, where means and ends are simultaneously chosen.

Yet any departure from the means-ends relationship of the root method will strike some readers as inconceivable. For it will appear to them that only in such a relationship is it possible to determine whether one policy choice is better or worse than another. How can an administrator know whether he has made a wise or foolish decision if he is without prior values or objectives by which to judge his decisions? The answer to this question calls up the third distinctive difference between root and branch methods: how to decide the best policy.

The Test of "Good" Policy (3b)

In the root method, a decision is "correct," "good," or "rational" if it can be shown to attain some specified objective, where the objective can be specified without simply describing the decision itself. Where objectives are defined only through the marginal or incremental approach to values described above, it is still sometimes possible to test whether a policy does in fact attain the desired objectives; but a precise statement of the objectives takes the form of a description of the policy chosen or some alternative to it.

To show that a policy is mistaken one cannot offer an abstract argument that important objectives are not achieved; one must instead argue that another policy is more to be preferred. So far, the departure from customary ways of looking at problem-solving is not troublesome, for many administrators will be quick to agree that the most effective discussion of the correctness of policy does take the form of comparison with other policies that might have been chosen. But what of the situation in which administrators cannot agree on values or objectives, either abstractly or in marginal terms? What then is the test of "good" policy? For the root method, there is no test. Agreement on objectives failing, there is no standard of "correctness." For the method of successive limited comparisons, the test is agreement on policy itself, which remains possible even when agreement on values is not.

It has been suggested that continuing agreement in Congress on the desirability of extending old age insurance stems from liberal desires to strengthen the welfare programs of the federal government and from conservative desires to reduce union demands for private pension plans. If so, this is an excellent demonstration of the ease with which individuals of different ideologies often can agree on concrete policy. Labor mediators report a similar phenomenon: the contestants cannot agree on criteria for settling their disputes but can agree on specific proposals.

Similarly, when one administrator's objective turns out to be another's means, they often can agree on policy.

Agreement on policy thus becomes the only practicable test of the policy's correctness. And for one administrator to seek to win the other over to agreement on ends as well would accomplish nothing and create quite unnecessary controversy.

If agreement directly on policy as a test for "best" policy seems a poor substitute for testing the policy against its objectives, it ought to be remembered that objectives themselves have no ultimate validity other than they are agreed upon. Hence agreement is the test of "best" policy in both methods. But where the root method requires agreement on what elements in the decision constitute objectives and on which of these objectives should be sought, the branch method falls back on agreement wherever it can be found. In an important sense, therefore, it is not irrational for an administrator to defend a policy as good without being able to specify what it is good for.

Non-Comprehensive Analysis (4b)

Ideally, rational-comprehensive analysis leaves out nothing important. But it is impossible to take everything important into consideration unless "important" is so narrowly defined that analysis is in fact quite limited. Limits on human intellectual capacities and on available information set definite limits to man's capacity

to be comprehensive. In actual fact, therefore, no one can practice the rational-comprehensive method for really complex problems, and every administrator faced with a sufficiently complex problem must find ways drastically to simplify. An administrator assisting in the formulation of agricultural economic policy cannot in the first place be competent on all possible policies. He cannot even comprehend one policy entirely. In planning a soil bank program, he cannot successfully anticipate the impact of higher or lower farm income on, say, urbanization—the possible consequent loosening of family ties, possible consequent eventual need for revisions in social security and further implications for tax problems arising out of new federal responsibilities for social security and municipal responsibilities for urban services. Nor, to follow another line of repercussions, can he work through the soil bank program's effects on prices for agricultural products in foreign markets and consequent implications for foreign relations, including those arising out of economic rivalry between the United States and the U.S.S.R.

In the method of successive limited comparisons, simplification is systematically achieved in two principal ways. First, it is achieved through limitation of policy comparisons to those policies that differ in relatively small degree from policies presently in effect. Such a limitation immediately reduces the number of alternatives to be investigated and also drastically simplifies the character of the investigation of each.

For it is not necessary to undertake fundamental inquiry into an alternative and its consequences; it is necessary only to study those respects in which the proposed alternative and its consequences differ from the status quo. The empirical comparison of marginal differences among alternative policies that differ only marginally is, of course, a counterpart to the incremental or marginal comparison of values discussed above⁶.

Relevance as Well as Realism

It is a matter of common observation that in Western democracies public administrators and policy analysts in general do largely limit their analyses to incremental or marginal differences in policies that are chosen to differ only incrementally. They do not do so, however, solely because they desperately need some way to simplify their problems; they also do so in order to be relevant. Democracies change their policies almost entirely through incremental adjustments. Policy does not move in leaps and bounds.

The incremental character of political change in the United States has often been remarked. The two major political parties agree on fundamentals; they offer alternative policies to the voters only on relatively small points of difference. Both parties favor full employment, but they define it somewhat differently; both favor the development of water power resources, but in slightly different ways; and both favor unemployment compensation, but not the same level

of benefits. Similarly, shifts of policy within a party take place largely through a series of relatively small changes, as can be seen in their only gradual acceptance of the idea of governmental responsibility for support of the unemployed, a change in party positions beginning in the early 30s and culminating, in a sense, in the Employment Act of 1946.

Party behavior is in turn rooted in public attitudes, and political theorists cannot conceive of democracy's surviving in the United States in the absence of fundamental agreement on potentially disruptive issues, with consequent limitation of policy debates to relatively small differences in policy.

Since the policies ignored by the administrator are politically impossible and so irrelevant, the simplification of analysis achieved by concentrating on policies that differ only incrementally is not a capricious kind of simplification. In addition, it can be argued that, given the limits on knowledge within which policy-makers are confined, simplifying by limiting the focus to small variations from present policy makes the most of available knowledge. Because policies being considered are like present and past policies, the administrator can obtain information and claim some insight. Non-incremental policy proposals are therefore typically not only politically irrelevant but also unpredictable in their consequences.

The second method of simplification of analysis is the practice of ignoring important possible

consequences of possible policies, as well as the values attached to the neglected consequences. If this appears to disclose a shocking shortcoming of successive limited comparisons, it can be replied that, even if the exclusions are random, policies may nevertheless be more intelligently formulated than through futile attempts to achieve a comprehensiveness beyond human capacity. Actually, however, the exclusions, seeming arbitrary or random from one point of view, need be neither.

Achieving a Degree of Comprehensiveness

Suppose that each value neglected by one policy-making agency were a major concern of at least one other agency. In that case, a helpful division of labor would be achieved, and no agency need find its task beyond its capacities. The shortcomings of such a system would be that one agency might destroy a value either before another agency could be activated to safeguard it or in spite of another agency's efforts. But the possibility that important values may be lost is present in any form of organization, even where agencies attempt to comprehend in planning more than is humanly possible.

The virtue of such a hypothetical division of labor is that every important interest or value has its watchdog. And these watchdogs can protect the interests in their jurisdiction in two quite different ways: first, by redressing damages done by other agencies; and, second, by anticipating and heading off injury before it occurs.

In a society like that of the United States in which individuals are free to combine to pursue almost any possible common interest they might have and in which government agencies are sensitive to the pressures of these groups, the system described is approximated. Almost every interest has its watchdog. Without claiming that every interest has a sufficiently powerful watchdog, it can be argued that our system often can assure a more comprehensive regard for the values of the whole society than any attempt at intellectual comprehensiveness.

In the United States, for example, no part of government attempts a comprehensive overview of policy on income distribution. A policy nevertheless evolves, and one responding to a wide variety of interests. A process of mutual adjustment among farm groups, labor unions, municipalities and school boards, tax authorities, and government agencies with responsibilities in the fields of housing, health, highways, national parks, fire, and police accomplishes a distribution of income in which particular income problems neglected at one point in the decision processes become central at another point.

Mutual adjustment is more pervasive than the explicit forms it takes in negotiation between groups; it persists through the mutual impacts of groups upon each other even where they are not in communication. For all the imperfections and latent dangers in this ubiquitous process of mutual adjustment, it will often accomplish an

adaptation of policies to a wider range of interests than could be done by one group centrally. Note, too, how the incremental pattern of policy-making fits with the multiple pressure pattern. For when decisions are only incremental—closely related to known policies—it is easier for one group to anticipate the kind of moves another might make and easier too for it to make correction for injury already accomplished⁷.

Even partisanship and narrowness, to use pejorative terms, will sometimes be assets to rational decision-making, for they can doubly insure that what one agency neglects, another will not; they specialize personnel to distinct points of view. The claim is valid that effective rational coordination of the federal administration, if possible to achieve at all, would require an agreed set of values⁸—if “rational” is defined as the practice of the root method of decision-making. But a high degree of administrative coordination occurs as each agency adjusts its policies to the concerns of the other agencies in the process of fragmented decision-making I have just described.

For all the apparent shortcomings of the incremental approach to policy alternatives with its arbitrary exclusion coupled with fragmentation, when compared to the root method, the branch method often looks far superior. In the root method, the inevitable exclusion of factors is accidental, unsystematic, and not defensible by any argument so far developed, while in the branch method the exclusions are deliberate,

systematic, and defensible. Ideally, of course, the root method does not exclude; in practice it must. Nor does the branch method necessarily neglect long-run considerations and objectives. It is clear that important values must be omitted in considering policy, and sometimes the only way long-run objectives can be given adequate attention is through the neglect of short-run considerations. But the values omitted can be either long-run or short-run.

Succession of Comparisons (5b)

Making policy is at best a very rough process. Neither social scientists, nor politicians, nor public administrators yet know enough about the social world to avoid repeated error in predicting the consequences of policy moves.

A wise policy-maker consequently expects that his policies will achieve only part of what he hopes and at the same time will produce unanticipated consequences he would have preferred to avoid. If he proceeds through a succession of incremental changes, he avoids serious lasting mistakes in several ways.

In the first place, past sequences of policy steps have given him knowledge about the probable consequences of further similar steps. Second, he need not attempt big jumps toward his goals that would require predictions beyond his or anyone else's knowledge, because he never expects his policy to be a final resolution of a problem. His decision is only one step, one that if successful can quickly be followed by another.

Third, he is in effect able to test his previous predictions as he moves on to each further step. Lastly, he often can remedy a past error fairly quickly—more quickly than if policy proceeded through more distinct steps widely spaced in time.

Compare this comparative analysis of incremental changes with the aspiration to employ theory in the root method. Man cannot think without classifying, without subsuming one experience under a more general category of experiences. The attempt to push categorization as far as possible and to find general propositions which can be applied to specific situations is what I refer to with the word "theory." Where root analysis often leans heavily on theory in this sense, the branch method does not.

The assumption of root analysts is that theory is the most systematic and economical way to bring relevant knowledge to bear on a specific problem. Granting the assumption, an unhappy fact is that we do not have adequate theory to apply to problems in any policy area, although theory is more adequate in some areas—monetary policy, for example—than in others. Comparative analysis, as in the branch method, is sometimes a systematic alternative to theory. Suppose an administrator must choose among a small group of policies that differ only incrementally from each other and from present policy. He might aspire to "understand" each of the alternatives—for example, to know all the consequences of each aspect of each policy.

If so, he would indeed require theory. In fact, however, he would usually decide that, for policy-making purposes, he need know, as explained above, only the consequences of each of those aspects of the policies in which they differed from one another. For this much more modest aspiration, he requires no theory (although it might be helpful, if available), for he can proceed to isolate probable differences by examining the differences in consequences associated with past differences in policies, a feasible program because he can take his observations from a long sequence of incremental changes.

For example, without a more comprehensive social theory about juvenile delinquency than scholars have yet produced, one cannot possibly understand the ways in which a variety of public policies—say on education, housing, recreation, employment, race relations, and policing—might encourage or discourage delinquency. And one needs such an understanding if he undertakes the comprehensive overview of the problem prescribed in the models of the root method. If, however, one merely wants to mobilize knowledge sufficient to assist in a choice among a small group of similar policies—alternative policies on juvenile court procedures, for example—he can do so by comparative analysis of the results of similar past policy moves.

Theorists and Practitioners

This difference explains—in some cases at least—why the administrator often feels that the outside

expert or academic problem-solver is sometimes not helpful and why they in turn often urge more theory on him. And it explains why an administrator often feels more confident when “flying by the seat of his pants” than when following the advice of theorists. Theorists often ask the administrator to go the long way round to the solution of his problems, in effect ask him to follow the best canons of the scientific method, when the administrator knows that the best available theory will work less well than more modest incremental comparisons. Theorists do not realize that the administrator is often in fact practicing a systematic method. It would be foolish to push this explanation too far, for sometimes practical decision-makers are pursuing neither a theoretical approach nor successive comparisons, nor any other systematic method. It may be worth emphasizing that theory is sometimes of extremely limited helpfulness in policy-making for at least two rather different reasons. It is greedy for facts; it can be constructed only through a great collection of observations. And it is typically insufficiently precise for application to a policy process that moves through small changes. In contrast, the comparative method both economizes on the need for facts and directs the analyst’s attention to just those facts that are relevant to the fine choices faced by the decision-maker.

With respect to precision of theory, economic theory serves as an example. It predicts that an economy without money or prices would in

certain specified ways misallocate resources, but this finding pertains to an alternative far removed from the kind of policies on which administrators need help. On the other hand, it is not precise enough to predict the consequences of policies restricting business mergers, and this is the kind of issue on which the administrators need help. Only in relatively restricted areas does economic theory achieve sufficient precision to go far in resolving policy questions; its helpfulness in policy-making is always so limited that it requires supplementation through comparative analysis.

Successive Comparison as a System

Successive limited comparisons is, then, indeed a method or system; it is not a failure of method for which administrators ought to apologize. None the less, its imperfections, which have not been explored in this paper, are many. For example, the method is without a built-in safeguard for all relevant values, and it also may lead the decision-maker to overlook excellent policies for no other reason than that they are not suggested by the chain of successive policy steps leading up to the present. Hence, it ought to be said that under this method, as well as under some of the most sophisticated variants of the root method—operations research, for example—policies will continue to be as foolish as they are wise. Why then bother to describe the method in all the above detail? Because it is in fact a common method of policy formulation, and is, for complex

problems, the principal reliance of administrators as well as of other policy analysts⁹. And because it will be superior to any other decision-making method available for complex problems in many circumstances, certainly superior to a futile attempt at superhuman comprehensiveness. The reaction of the public administrator to the exposition of method doubtless will be less a discovery of a new method than a better acquaintance with an old. But by becoming more conscious of their practice of this method, administrators might practice it with more skill and know when to extend or constrict its use. (That they sometimes practice it effectively and sometimes not may explain the extremes of opinion on "muddling through," which is both praised as a highly sophisticated form of problem-solving and denounced as no method at all. For I suspect that in so far as there is a system in what is known as "muddling through," this method is it.)

One of the noteworthy incidental consequences of clarification of the method is the light it throws on the suspicion an administrator sometimes entertains that a consultant or adviser is not speaking relevantly and responsibly when in fact by all ordinary objective evidence he is. The trouble lies in the fact that most of us approach policy problems within a framework given by our view of a chain of successive policy choices made up to the present. One's thinking about appropriate policies with respect, say, to urban traffic control is greatly influenced by one's knowledge of the incremental steps taken up to the present.

An administrator enjoys an intimate knowledge of his past sequences that “outsiders” do not share, and his thinking and that of the “outsider” will consequently be different in ways that may puzzle both. Both may appear to be talking intelligently, yet each may find the other unsatisfactory. The relevance of the policy chain of succession is even more clear when an American tries to discuss, say, antitrust policy with a Swiss, for the chains of policy in the two countries are strikingly different and the two individuals consequently have organized their knowledge in quite different ways.

If this phenomenon is a barrier to communication, an understanding of it promises an enrichment of intellectual interaction in policy formulation. Once the source of difference is understood, it will sometimes be stimulating for an administrator to seek out a policy analyst whose recent experience is with a policy chain different from his own.

This raises again a question only briefly discussed above on the merits of like-mindedness among government administrators. While much of organization theory argues the virtues of common values and agreed organizational objectives, for complex problems in which the root method is inapplicable, agencies will want among their own personnel two types of diversification: administrators whose thinking is organized by reference to policy chains other than those familiar to most members of the organization and, even more commonly, administrators whose professional

or personal values or interests create diversity of view (perhaps coming from different specialties, social classes, geographical areas) so that, even within a single agency, decision-making can be fragmented and parts of the agency can serve as watchdogs for other parts.

Note

¹ James G. March and Herbert A. Simon similarly characterize the literature. They also take some important steps, as have Simon's recent articles, to describe a less heroic model of policy-making. See *Organizations* (John Wiley and Sons, 1958), p. 137.

² "Operations Research and National Planning—A Dissent," 5 *Operations Research* 718 (October 1957). Hitch's dissent is from particular points made in the article to which his paper is a reply; his claim that operations research is for low-level problems is widely accepted. For examples of the kind of problems to which operations research is applied, see C. W. Churchman, R. L. Ackoff and E. L. Arnoff, *Introduction to Operations Research* (John Wiley and Sons, 1957); and J. F. McCloskey and J. M. Copping (eds.), *Operations Research for Management*, Vol. II, (The Johns Hopkins Press, 1956).

³ I am assuming that administrators often make policy and advise in the making of policy and am treating decision-making and policy-making as synonymous for purposes of this paper.

⁴ Martin Meyerson and Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest* (The Free Press, 1955).

⁵ The line of argument is, of course, an extension of the theory of market choice, especially the theory of consumer choice, to public policy choices.

⁶ A more precise definition of incremental policies and a discussion of whether a change that appears "small" to one observer might be seen differently by another is to be found in my "Policy Analysis," 48 *American Economic Review* 298 (June 1958).

⁷ The link between the practice of the method of successive limited comparisons and mutual adjustment of interests in a highly fragmented decision-making process adds a new facet to pluralist theories of government and administration.

⁸ Herbert Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (Alfred A. Knopf, 1950), p. 434.

⁹ Elsewhere I have explored this same method of policy formulation as practiced by academic analysts of policy ("Policy Analysis," 48 *American Economic Review* 298 [June 1958]). Although it has been here presented as a method for public administrators, it is no less necessary to analysts more removed from immediate policy questions, despite their tendencies to describe their own analytical efforts as though they were the rational-comprehensive method with an especially

heavy use of theory. Similarly, this same method is inevitably resorted to in personal problem-solving, where means and ends are sometimes impossible to separate, where aspirations or objectives undergo constant development, and where drastic simplification of the complexity of the real world is urgent if problems are to be solved in the time that can be given to them. To an economist accustomed to dealing with the marginal or incremental concept in market processes, the central idea in the method is that both evaluation and empirical analysis are incremental. Accordingly, I have referred to the method elsewhere as "the incremental method."

