

IL SUOLO IN PUGLIA USO, CONSUMO E GOVERNO DI UNA RISORSA LIMITATA

Convegno ricordando Carmelo Torre e Assemblea dei soci INU Puglia

Rigenerazione urbana vs. Valorizzazione immobiliare tramite ristrutturazione e densificazione edilizia

Angela Barbanente, *Politecnico di Bari*

Cosa deve intendersi (e cosa invece sempre più spesso si intende) per rigenerazione urbana?

Idee, concetti, tecniche e strumenti che si diffondono in circuiti transnazionali (Healey, 2013)

Dall'azione integrata ...

- Intervento pubblico volto a misurarsi con l'intreccio tra condizioni di degrado dello spazio fisico e situazioni di deprivazione sociale, economica e culturale in contesti problematici (Barbanente, Tedesco, 2025; Urban@it, 2020).
- capace di «affrontare la complessità dello sviluppo urbano», di «garantire pari livello alle questioni ambientali, sociali ed economiche delle città», di «superare i metodi di gestione urbana di breve periodo, creando scenari strategici», di «andare oltre la somma di azioni ad hoc o isolate»; «"Integrato" significa "inclusivo", lavorare sull'articolazione "del corpo sociale della città" in un progetto condiviso di convivenza, per combattere emarginazione sociale e segregazione spaziale» (Dichiarazione di Toledo, 2010).
- intervento «ben diverso da quello rappresentato dall'azione del "riqualificare", vista come intervento di "make up" urbano, che lascia irrisolte le sfide della giustizia sociale, dell'uso sapiente dell'esistente, dell'adattamento a nuove istanze ...» (Torre, 2020).

Cosa deve intendersi (e cosa invece sempre più spesso si intende) per rigenerazione urbana?

... **a un termine alla moda**, che assume una varietà quanto mai ampia di significati e indica una altrettanto ampia gamma di politiche, programmi e interventi

Progetti di valorizzazione immobiliare accomunati dall'enfasi sui benefici degli interventi, incentrata su alcune parole chiave:

- perseguire la sostenibilità ambientale
- compattare, densificare
- arrestare il consumo di suolo
- elevare la qualità dell'ambiente urbano  promuovere attrattività e competitività urbana
- ...

All'estremo opposto, iniziative definibili di **rigenerazione dal basso** fondate su:

- sperimentazione e pratiche di innovazione sociale
- protagonismo degli abitanti nella riqualificazione sociale e ambientale di luoghi della città
- valorizzazione delle risorse locali (collaborazione con nuovi e inediti attori)

Cosa deve intendersi (e cosa invece sempre più spesso si intende) per rigenerazione urbana?

L'approccio dominante e i *frames* sui quali si fonda

- le 'città come motori di crescita' ➡ focus su attrattività e competitività urbana
- sviluppo immobiliare a sostegno della crescita
- promessa di raggiungere obiettivi sociali e ambientali attraverso la «cattura» di plusvalenze prodotte

Scarsa riflessione sugli esiti

- quanti e quali posti di lavoro creati dagli investimenti privati?
- nuove attività o ri-localizzazioni?
- gentrificazione e accentuazione della polarizzazione socio-spaziale
- redistribuzione dei poteri

Nella gran parte dei casi

- ignorati gli impatti negativi, sociali (Vicari Haddock, Moulaert 2009; OECD 2023) e ambientali (Ahlfeldt et al. 2018; Kotsila et al. 2023)

Tendenze osservabili in Italia (e non solo)

Concezione edilizia della rigenerazione

- 
- Semplificazioni e incentivi economico-finanziari
 - Bonus volumetrici
 - Dilatazione degli interventi compresi nella categoria della «ristrutturazione edilizia»
 - Assenza di strategia territoriale
 - Densificazione nei luoghi a più elevata potenzialità di estrazione di valore
 - Dipendenza dalle istanze di investimento privato
 - Frammentazione degli interventi
 - Irrisoria "cattura" da parte del pubblico del plusvalore generato (Camagni 2008)
 - Inefficacia rispetto agli obiettivi di miglioramento della qualità ambientale e della vita di chi abita la città
 - Effetti sociali che riproducono dinamiche di espulsione

Il cd Piano Casa in Puglia e la sua attuazione nella città di Bari: un «caso estremo»

Disposizioni approvate nel 2009 e prorogate con ampio consenso fino al 2023

Sostituite dalla Lr n. 36/2023 "Disciplina regionale degli interventi di ristrutturazione edilizia", mirati (fra l'altro):

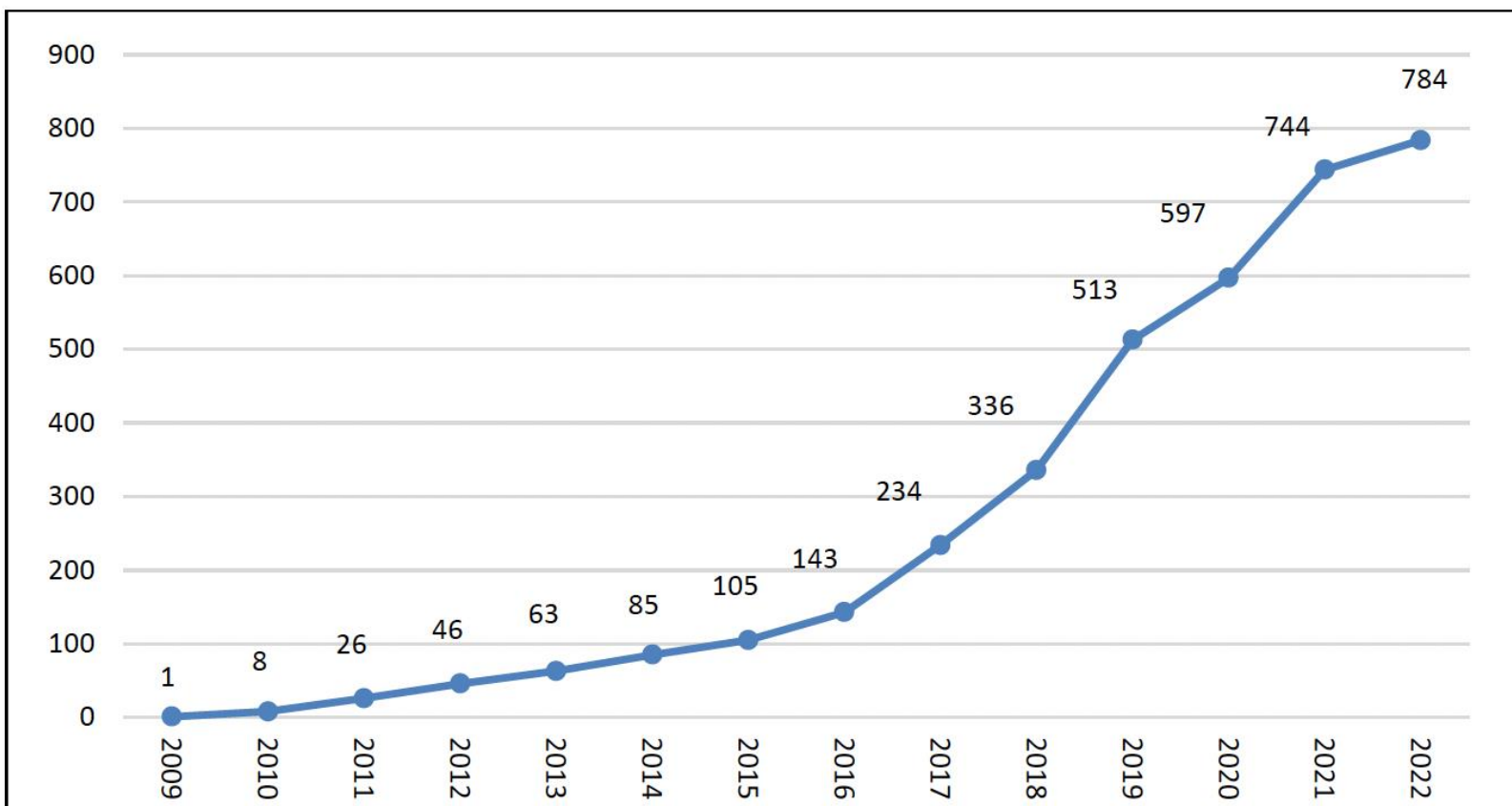
- al «miglioramento della qualità architettonica, della sicurezza statica e igienico-funzionale e delle prestazioni energetiche degli edifici», nonché "al contenimento del consumo di suolo, all'adattamento ed alla mitigazione dei cambiamenti climatici a scala urbana" (art. 1, comma 2),

Principali argomenti a sostegno:

- inadeguatezza della strumentazione urbanistica
- affermazione nel dibattito pubblico degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo, contrasto ai cambiamenti climatici, efficientamento energetico

In nome del contrasto al consumo di suolo

Il cd Piano Casa a Bari (Accordo Stato Regioni Enti locali 2009)



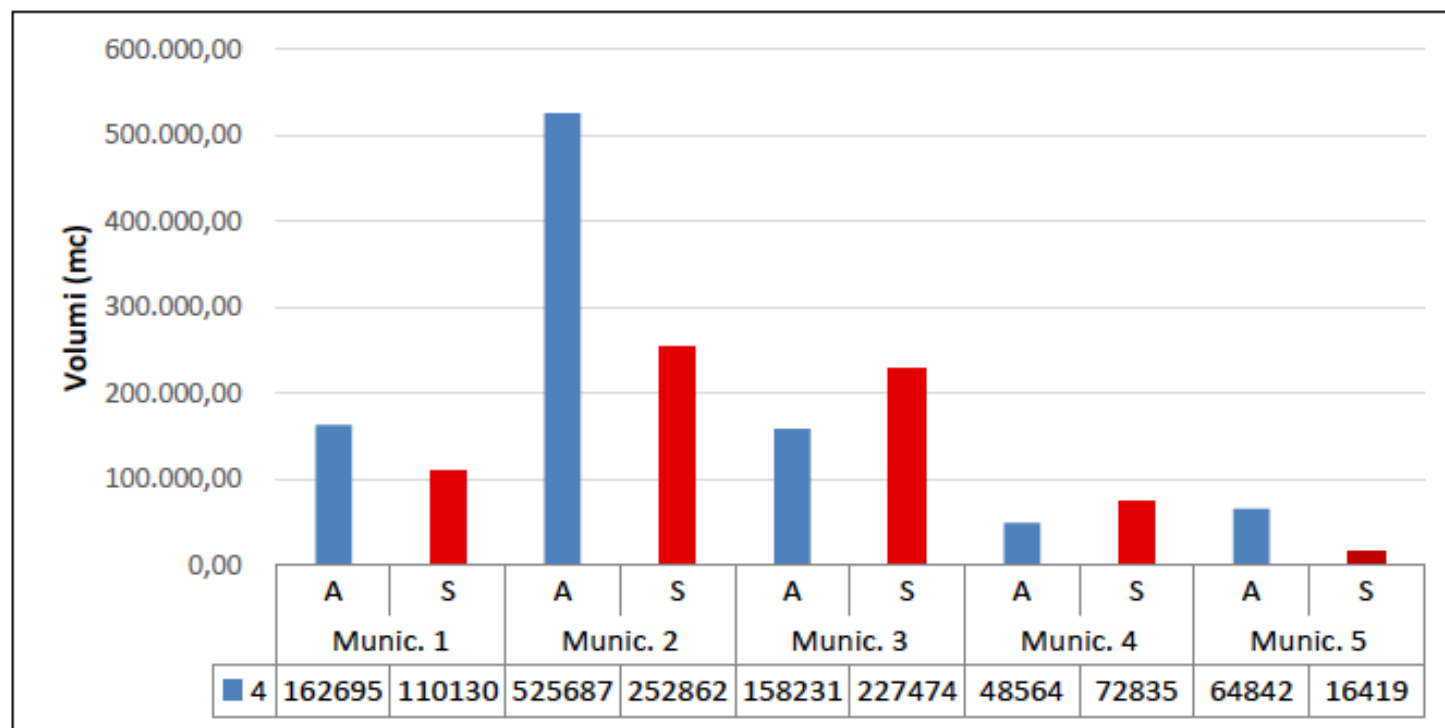
Comune di Bari. Andamento del totale delle istanze di ampliamento e demolizione e ricostruzione in attuazione del cd «piano casa».

Volumetria assentita o istruita favorevolmente a Bari sino al 2022: 1.756.500 mc, per la quasi totalità (1.639.740 mc) consistente in interventi di demolizione e ricostruzione

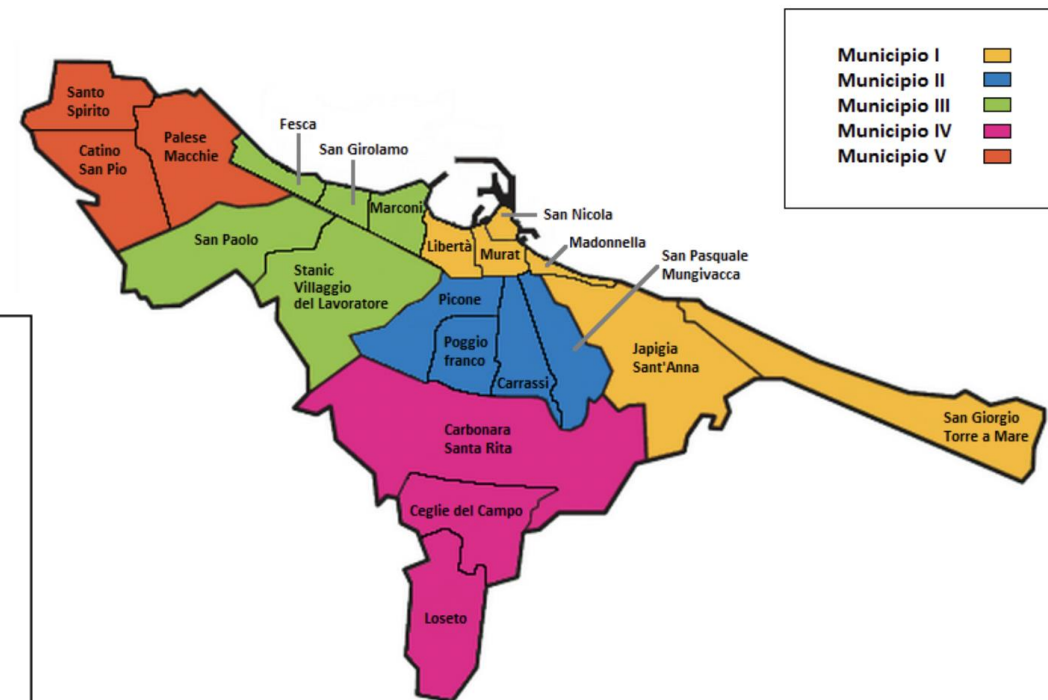
Fonte: Comune di Bari. Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata. «Relazione sullo stato di attuazione della Legge 14/2009 relativa all'anno 2022». Determinazione 2022/10814 2022/130/00174.

In nome del contrasto al consumo di suolo

Il cd Piano Casa a Bari (Accordo Stato Regioni Enti locali 2009)



Fonte: Comune di Bari. Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata. «Relazione sullo stato di attuazione della Legge 14/2009 relativa all'anno 2022». Determinazione 2022/10814 2022/130/00174

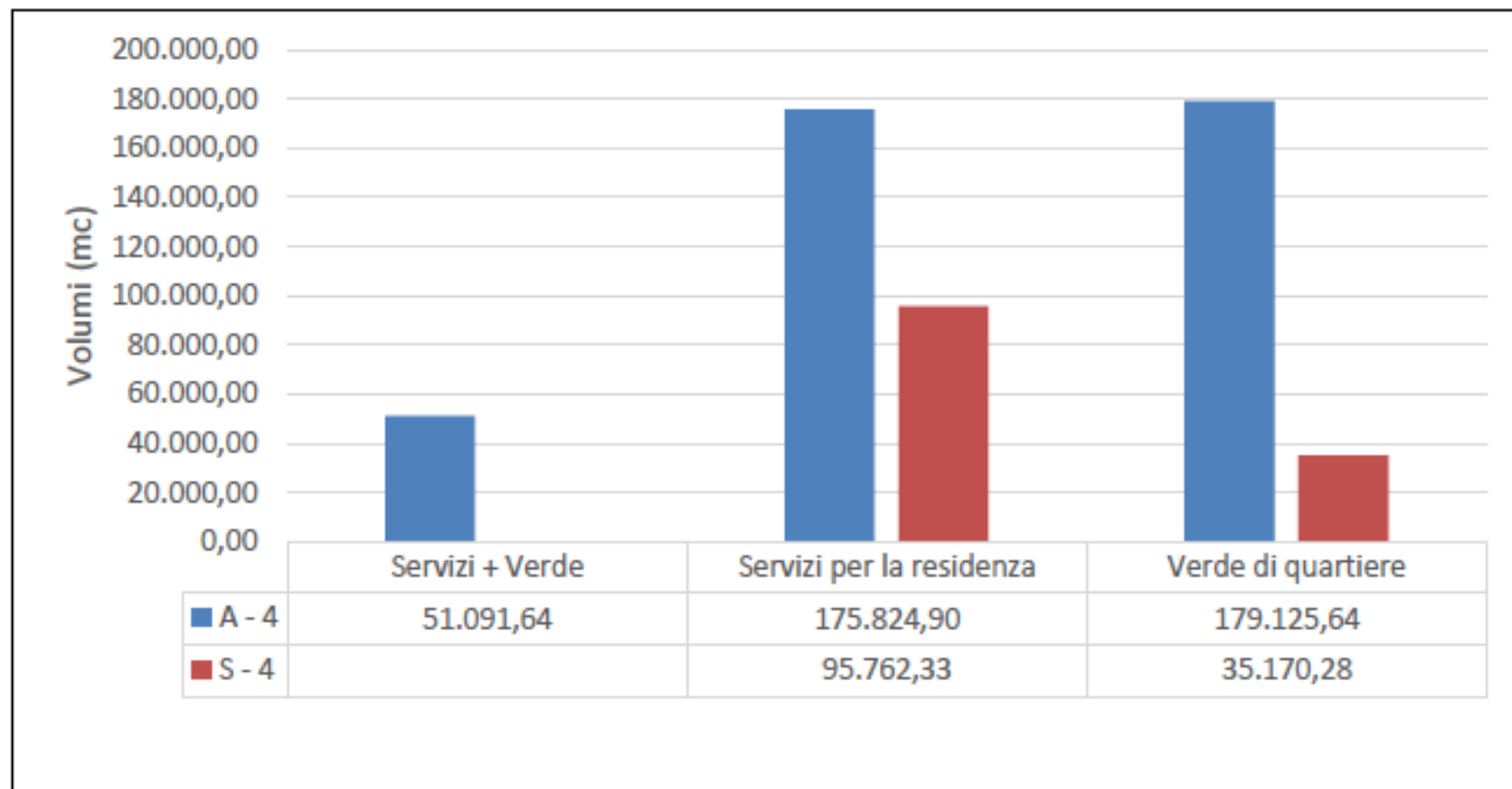


Comune di Bari. Istanze di demolizione e ricostruzione in attuazione del cd «piano casa»

Distribuzione volumetrica per Municipio delle istanze assentite (A) e di quelle in via di perfezionamento (S)

In nome del contrasto al consumo di suolo

Il cd Piano Casa a Bari (Accordo Stato Regioni Enti locali 2009)



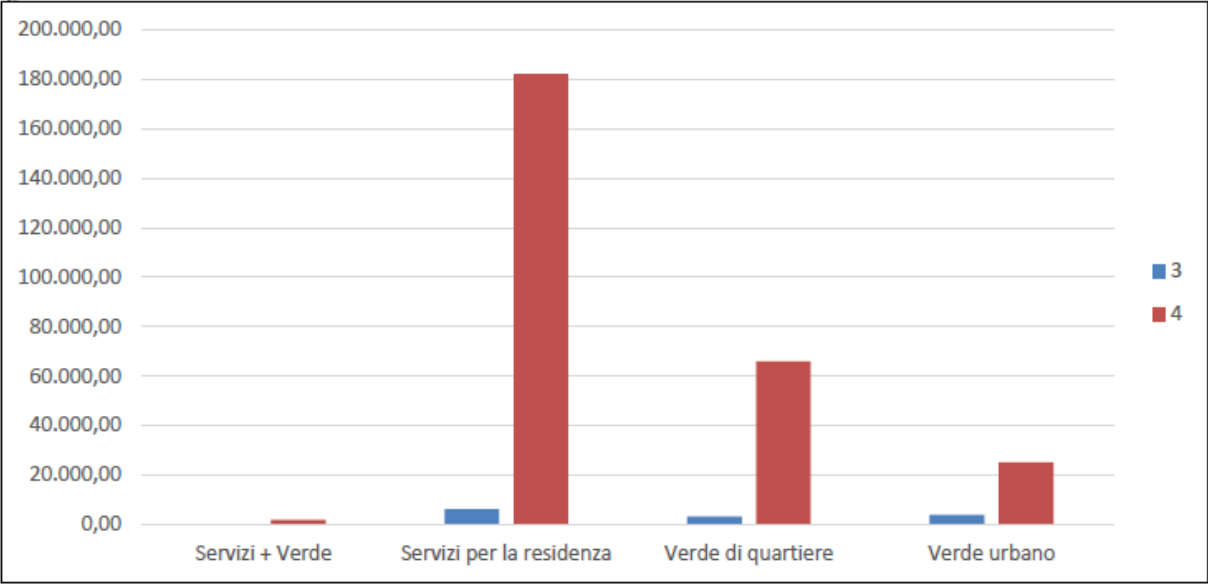
Fonte: Comune di Bari. Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata. «Relazione sullo stato di attuazione della Legge 14/2009 relativa all'anno 2022». Determinazione 2022/10814 2022/130/00174.

Comune di Bari. Istanze demolizione e ricostruzione in attuazione del cd «piano casa»

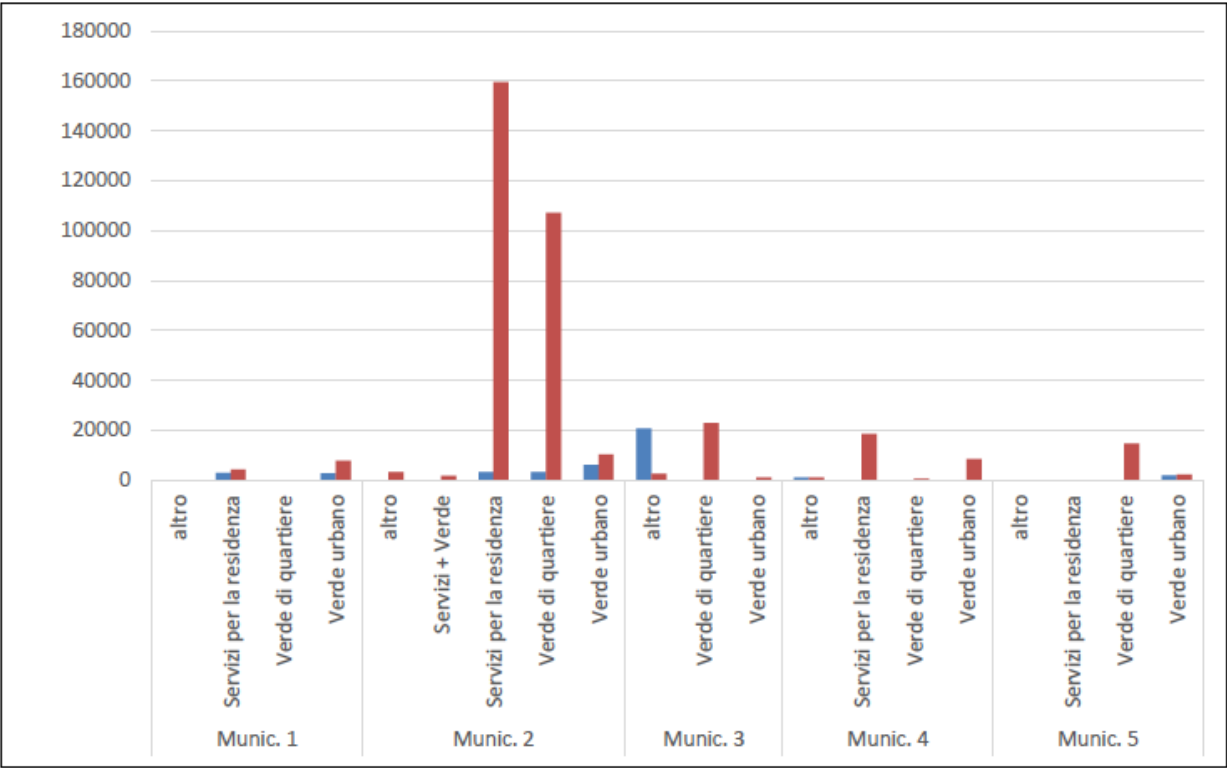
Le aree maggiormente interessate - in termini di volumetrie - risultano quelle tipizzate dallo strumento urbanistico a «verde di quartiere» e a «servizi per la residenza».

In nome del contrasto al consumo di suolo

Il cd Piano Casa a Bari (Accordo Stato Regioni Enti locali 2009)



Destinazione urbanistica	Art. 3	Art. 4	Tot
Servizi + Verde		1.831,75	1.831,75
Servizi per la residenza	6.274,54	182.208,02	188.482,56
Verde di quartiere	3.249,18	65.918,47	69.167,65
Verde urbano	3.922,81	25.194,02	29.116,83
Totale	13.446,53	275.152,26	288.598,79

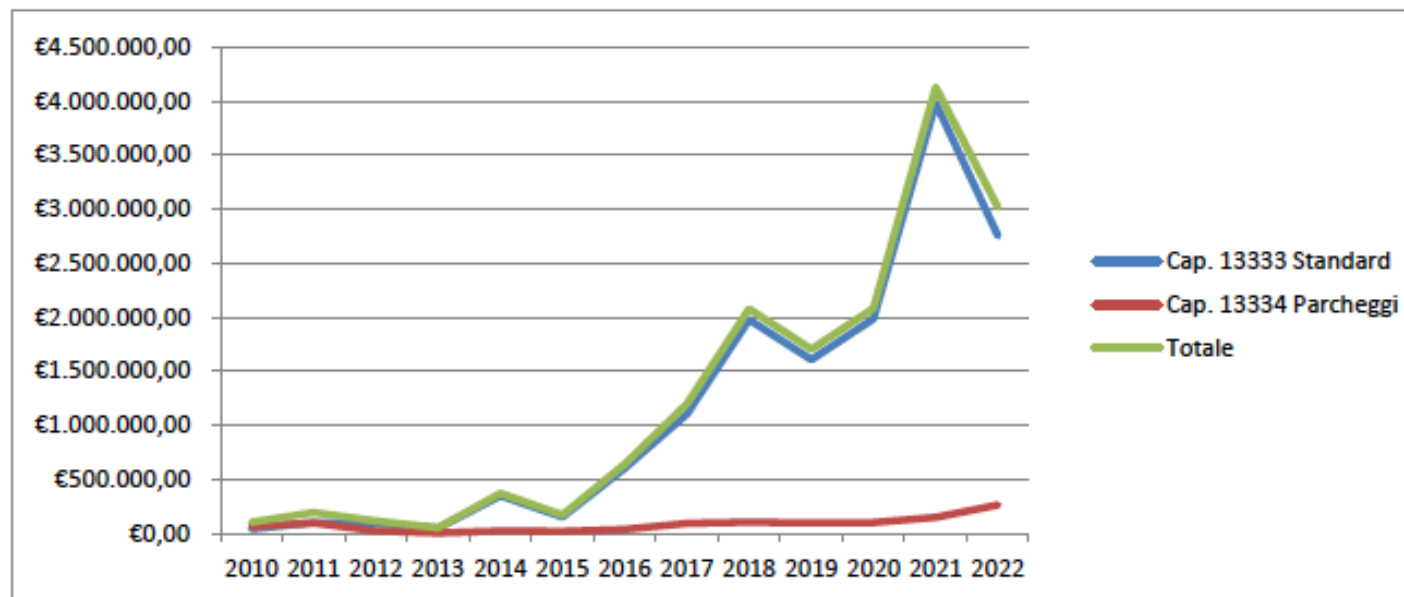


Superfici territoriali impegnate dagli interventi «in deroga»

Fonte: Comune di Bari. Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata. «Relazione sullo stato di attuazione della Legge 14/2009 relativa all’anno 2022». Determinazione 2022/10814.

In nome del contrasto al consumo di suolo

Il cd Piano Casa a Bari (Accordo Stato Regioni Enti locali 2009)



Introiti rivenienti dai contributi di costruzione (oneri per costo di costruzione e per urbanizzazioni primarie e secondarie) e alle monetizzazioni per standard urbanistici e per parcheggi pubblici (Il dato del 2022 è stimato)

Anno di riferimento	Cap. 13333 Standard	Cap. 13334 Parcheggi	Totale
2016	604.254,01 €	35.347,43 €	639.601,44 €
2017	1.107.292,56 €	91.402,36 €	1.198.694,92 €
2018	1.977.363,72 €	102.571,59 €	2.079.935,31 €
2019	1.608.020,06 €	97.403,64 €	1.705.423,70 €
2020	1.985.957,38 €	98.223,75 €	2.084.181,13 €
2021	3.983.838,93 €	148.862,53 €	4.132.701,46 €
2022	1.377.049,61 €	131.621,55 €	1.508.671,16 €
Totale Complessivo	13.422.588,02 €	796.987,44 €	14.351.197,01 €

Fonte: Comune di Bari. Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata. «Relazione sullo stato di attuazione della Legge 14/2009 relativa all'anno 2022». Determinazione 2022/10814 2022/130/00174.

Promesse tradite e problemi persistenti

Consumo di suolo e dotazione di verde urbano

Suolo consumato 2016-2023: 124,4 ha, +2,5 contro +1.5 media regionale; 2024: 43,37%
(primo comune della regione per suolo consumato) Fonte: ISPRA 2024

Tabella 52. Verde pro capite e estensione in ettari delle aree verdi pubbliche (da OSM e UA) e della copertura vegetale totale (da CLC *Plus Backbone*) nelle aree urbane delle 14 città metropolitane.

Città metropolitana	Aree verdi pubbliche OSM		Aree verdi pubbliche UA		Superfici naturali Backbone	
	(ha)	(m²/ab)	(ha)	(m²/ab)	(ha)	(m²/ab)
Torino	1.149	7,4	813,1	5,2	8.288	53,2
Genova	201	3,1	129,9	2,0	5.185	79,3
Milano	3.221	10,8	2301,4	7,7	18.534	62,2
Venezia	256	6,9	151,1	4,1	3.035	82,4
Bologna	1.022	18,2	571,7	10,2	3.862	68,6
Firenze	586	9,4	377,3	6,0	5.108	81,6
Roma	3.980	11,8	2449,7	7,2	31.110	91,9
Napoli	860	3,2	807,5	3,0	21.808	80,4
Bari	171	1,7	55,4	0,5	5.117	49,6
Reggio di Calabria	21	0,8	14,3	0,6	2.091	83,0
Palermo	227	2,6	178,9	2,1	5.882	67,7
Messina	25	0,9	ND	ND	2.709	95,3
Catania	83	1,0	58,1	0,7	6.916	86,0
Cagliari	192	5,5	141,9	4,0	2.441	69,6
Totale	11.992	7,3	8.050	4,9	122.087	74,3

Fonte: elaborazioni ISPRA su cartografia SNPA, dati ISTAT, CLMS E OSM

Rigenerazione 'dal basso'

«Rigenerazioni creative» a Bari

Il percorso di rigenerazione urbana integrata, promosso dal Comune di Bari con un bando del 2019, prevede l'incremento della qualità dello spazio pubblico dei quartieri di Bari e l'avvio di un processo di mobilitazione e attivazione dal basso delle realtà associative, culturali, sociali, finalizzato a:

- valorizzare le diverse identità di quartiere
- migliorare la qualità degli spazi di vita e socializzazione
- rafforzare la coesione sociale e la cura dei beni comuni
- stimolare il senso di appartenenza e di comunità
- mobilitare nuove idee, competenze e reti sociali
- valorizzare gli/le abitanti come risorse capaci di innescare processi di cambiamento



Orto Domingo



Parco Gargasole

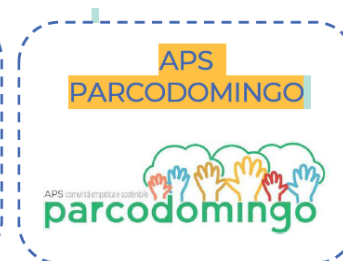
Fonte: Comune di Bari - Ripartizione Governo e Sviluppo Strategico del Territorio - Settore Ufficio di Piano e Urban Center (arch. Anna Vella)

Rigenerazione 'dal basso'

Rigenerazioni creative a Bari

Azioni promosse:

- interventi di attrezzamento del verde
- laboratori di progettazione partecipata
- interventi di arte pubblica e greening verticale di facciate di edifici pubblici o privati con affaccio sullo spazio pubblico
- interventi di *land art* e installazioni artistiche per la creazione di spazi di relazione
- attività immateriali di animazione
- attività di cura e gestione partecipata dei luoghi
- il recupero di spazi coperti annessi il cui uso sia strettamente funzionale all'attività progettuale (depositi attrezzi, piccoli locali, ...)



Fonte: Comune di Bari - Ripartizione Governo e Sviluppo Strategico del Territorio - Settore Ufficio di Piano e Urban Center (arch. Anna Vella)



Ministero della Cultura
14 marzo 2023

13 Aree d'intervento
56.600 mq da riqualificare
28 Associazioni e cooperative coinvolte

Rigenerazione 'dal basso'

Rigenerazioni creative a Bari

LINEA A



Rigenerazione 'dal basso'

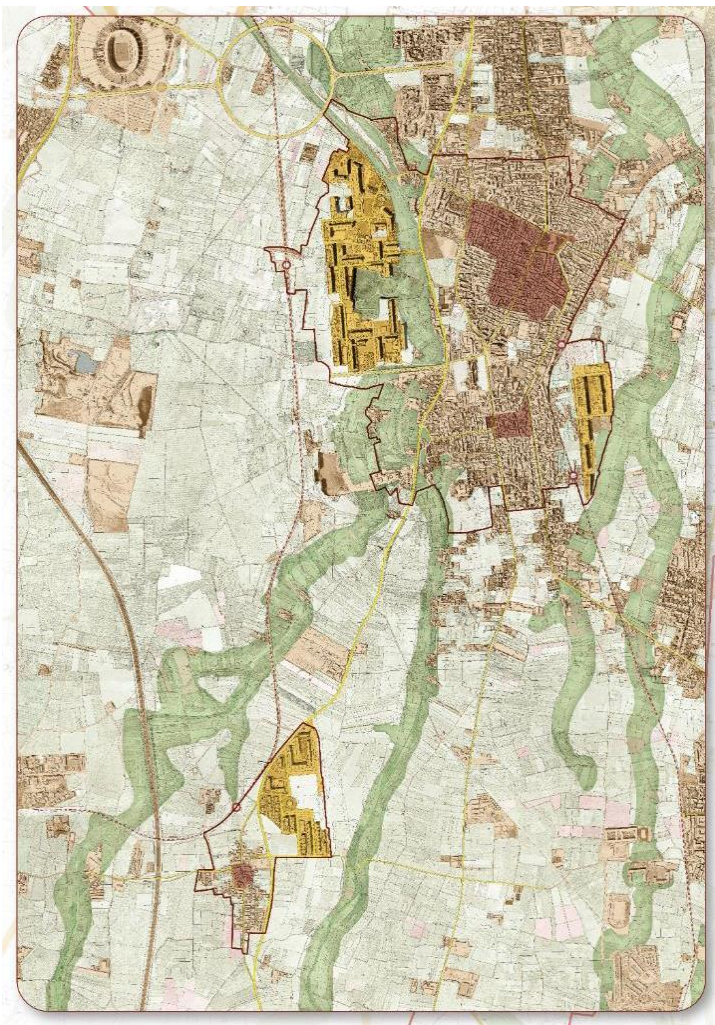
Rigenerazioni creative a Bari

LINEA B



La rigenerazione come processo fondato su un approccio integrato

Municipio 4, Lama Picone, Quartiere Santa Rita: una pluralità di azioni materiali e immateriali e di percorsi partecipativi



SISUS - Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile

Finanziamento ottenuto 5.000.000 €

Regione Puglia P.O. FESR - FSE 2014-2020

Asse Prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile - SUS"

Il Parco di Lama Picone Un CortoCircuito verde tra i quartieri

Finanziamento ottenuto 1.300.000 €

Regione Puglia P.O. FESR - FSE 2014-2020

Asse Prioritario VI - Azione 6.6 - Avviso Pubblico per la realizzazione di progetti di Infrastrutture Verdi



NOME

1. Torre Carmelo Maria
2. Torre Carmelo Maria
3. Angiulli Vito
- Grittani Rinaldo
- Rosiello Alessandro
- Di Bari Francesca
- Monno Valeria
- Bonifazi Alessandro
1. Ria Enrico
2. Viterbo Virginia
3. Mastrodonato D.
4. Di Monte Gaetano
5. Burdi Onofrio
6. Lacedra Rossella
7. Giovanniello Matteo
8. De Adessis Rocco
9. Giaquinto Roberta
10. Di Fronzo Dario
11. Toni Federico
12. Lotesoriere Raffaele
13. Cassano Maria R.
14. Brandi Serena
15. Campese Marco
16. Chiaffarata Sergio

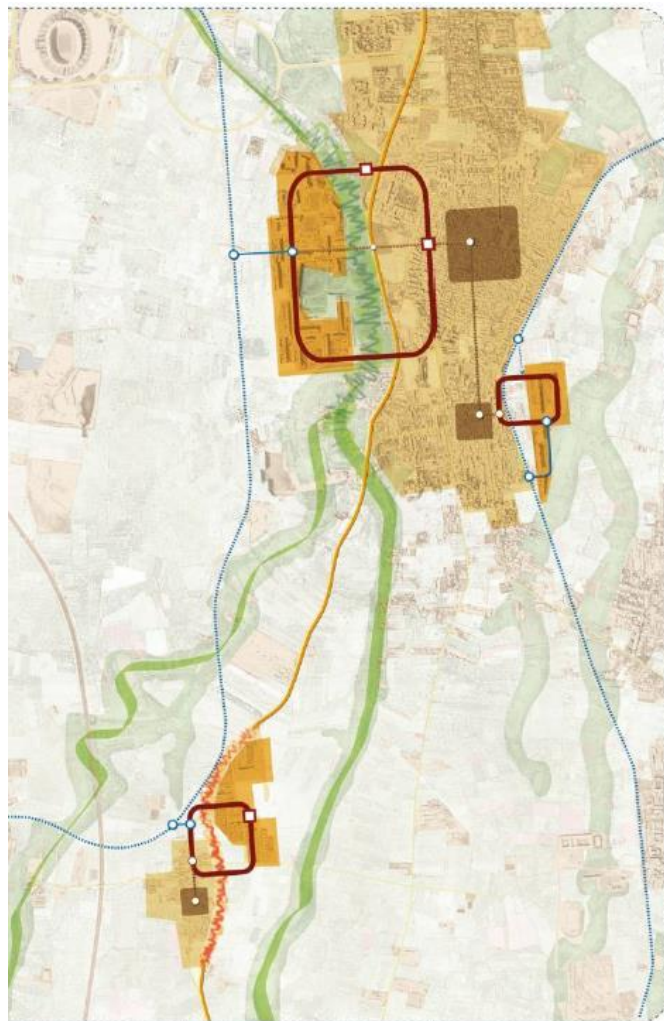
ORGANIZZAZIONE

INU – Sezione Regione Puglia
MITO Lab _ Politecnico di Bari
Comitato PROGETTO LOSETO
UNIBA - Dipartimento di Scienze Agro-Ambientali e Territoriali
Biologo-Botanico (libero professionista)
Architetto (libero professionista)
Ricercatore universitario - DICATECH
ITERAS – Centro di Ricerca per la Sostenibilità e l'Innov. Terr.
MILLE PASSI INSIEME – Associazione culturale e sportiva
Studentessa c/o Politecnico
Consorzio AURORA
Comitato cittadino LA RINASCITA – Ceglie del Campo
Ingegnere (libero professionista)
Associazione FARE COSE
ASCS – Associazione Sociale culturale e Sport.
PRO LOCO IV MUNICIPIO
Studente c/o Politecnico
Studente c/o Politecnico
EUTROPIA ONLUS Associazione culturale
Studente c/o Politecnico
ITALIA NOSTRA ONLUS
ITALIA NOSTRA ONLUS
ITALIA NOSTRA ONLUS
ITALIA NOSTRA ONLUS



La rigenerazione come processo fondato su un approccio integrato

Municipio 4, Lama Picone, Quartiere Santa Rita: una pluralità di azioni materiali e immateriali



Obiettivi prioritari della strategia di rigenerazione urbana

- **Rigenerazione fisica**, sociale ed ecologica dei quartieri di edilizia residenziale pubblica localizzati ai margini del centro urbano consolidato
- **Qualificazione delle relazioni spaziali**, ma anche sociali ed ecologiche, tra tali contesti edificati e i tessuti consolidati di diretto riferimento e superamento dell'effetto barriera determinato da infrastrutture lineari e infrastrutture verdi
- **Connessione di tali quartieri** con le stazioni del servizio di trasporto pubblico, qualificazione dell'accessibilità alle stazioni e valorizzazione del ruolo delle stazioni quali centri di servizio per la qualità urbana
- **Recupero di edifici dismessi** o sottoutilizzati di proprietà comunale a fini sociali, quali cerniera tra contesti marginali e centri consolidati e incubatori per lo sviluppo di nuove funzioni ambientali, sociali ed economiche
- **Miglioramento della sostenibilità** ambientale del patrimonio edilizio esistente e della qualità urbana
- **Valorizzazione delle infrastrutture verdi** e delle relazioni con il contesto costruito, in particolare attraverso il recupero delle aree libere attualmente non utilizzate e degradate poste ai margini e all'interno del tessuto residenziale, in coerenza con la creazione della rete ecologica locale funzionale al mantenimento degli ecosistemi naturali, al recupero dei valori paesaggistici e all'incremento del benessere delle comunità urbane



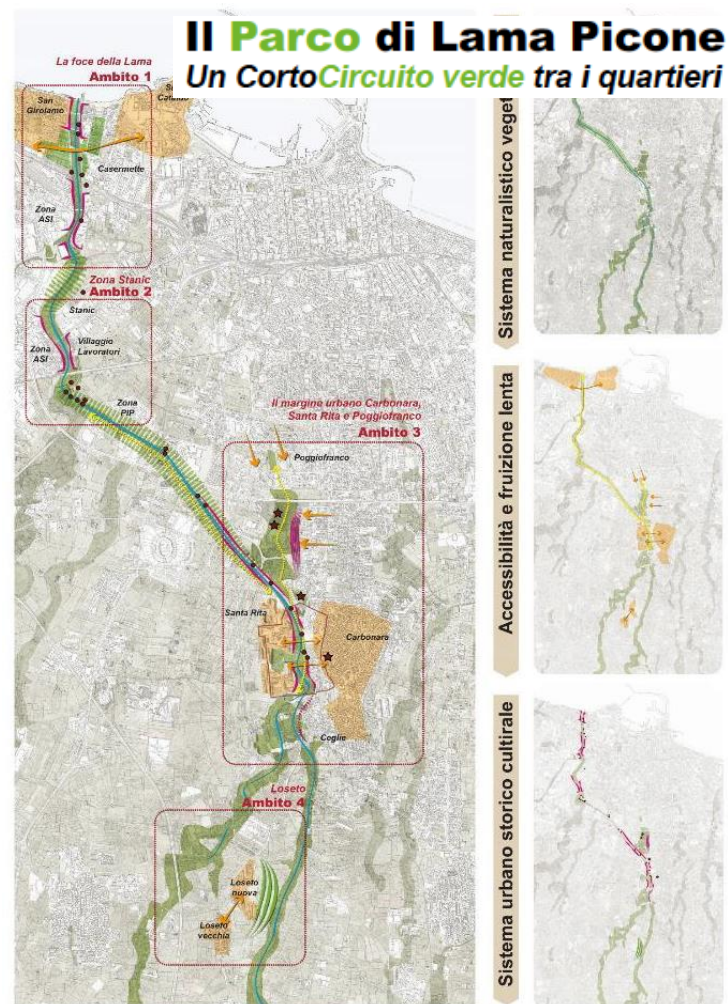
L'idea progettuale: anello Carbonara-Santa Rita



Anelli di rigenerazione: sistema integrato di interventi di moderazione del traffico, di implementazione della rete per la mobilità lenta per gli spostamenti a breve raggio e di riqualificazione dello spazio urbano (OT4)

La rigenerazione come processo fondato su un approccio integrato

Municipio 4, Lama Picone, Quartiere Santa Rita: una pluralità di azioni materiali e immateriali



Obiettivi generali e specifici

1 - Tutela naturalistico-ambientale

Potenziamento del ruolo ecologico e idrologico della Lama

Recupero e tutela della vegetazione

Riduzione della frammentazione territoriale

2 - Potenziamento della fruizione territoriale

Riconnessione di parti di città periferiche attraverso azioni capaci di valorizzare il ruolo di centralità dello spazio naturale della lama

Individuazione e valorizzazione di itinerari tematici di fruizione lenta dei paesaggi attraversati dalla lama

3 - Ricostruzione dei paesaggi identitari al margine città/campagna

Ridefinizione dei margini dello spazio urbano che si affaccia sulla lama attraverso la costruzione di nuove relazioni in chiave ecologica

Recupero e valorizzazione del patrimonio storico, architettonico e archeologico diffuso

Eliminazione dei detrattori paesaggistici

4 - Gestione innovativa degli interventi

Sviluppo di economie locali incentivando la formazione di nuove microimprese legate allo sviluppo del territorio attraverso il coinvolgimento attivo anche dei soggetti del terzo settore.

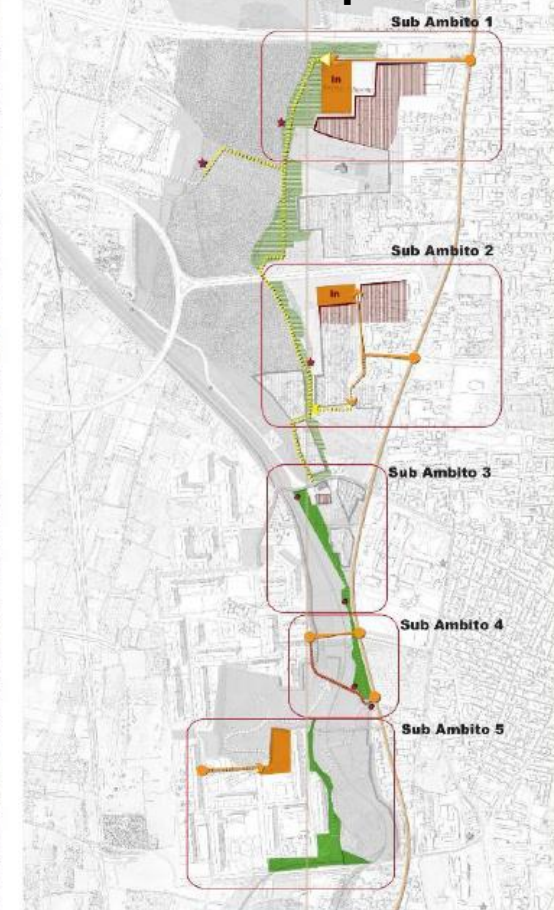
Destagionalizzazione del turismo

Promozione di interventi di agricoltura sociale per la gestione delle aree verdi urbane

Azioni di progetto



Interventi della prima fase



La rigenerazione come processo fondato su un approccio integrato

Municipio 4, Lama Picone, Quartiere Santa Rita: una pluralità di azioni materiali e immateriali

Parco della Lama:

un laboratorio sperimentale di buone pratiche di fruizione e gestione della campagna periurbana

Sviluppo sociale del territorio

Implementazione di pratiche di cura degli spazi verdi urbani a carattere sociale: orti e giardini condivisi

Coinvolgimento diretto di associazioni e cittadini nella gestione e realizzazione degli interventi (progettazione e realizzazione partecipata, Accordi di Collaborazione)

Recupero dell'agricoltura di prossimità sui margini urbani anche attraverso pratiche di agricoltura sociale

Promozione dell'imprenditorialità giovanile attraverso la concessione di suoli pubblici a giovani agricoltori

Sviluppo culturale del territorio

Recupero della cultura agraria come elemento identitario del territorio: recupero delle tradizioni contadine e di specie antiche e rare. Costruire occasioni di formazione agrodidattica diffusa (Vivaio culturale mobile)

Sviluppo economico del territorio

Nascita di nuove imprese agricole multifunzionali, promozione della filiera corta e attività collaterali (animazione per bambini, affitto bici, attività di ristorazione a km 0)

Lezioni apprese

- La rigenerazione urbana interpretata come mera operazione edilizia e incentivata via deregulation non produce i benefici promessi
- Una rigenerazione meramente fisica non è in grado di incidere sulle diseguaglianze socio-spaziali e, quindi, sulla qualità della vita urbana.
- Anzi, alcune tipologie di intervento sullo spazio fisico possono:
 - aggravare le condizioni di disagio e precludere la possibilità di innescare sperimentazioni e processi di innovazione nelle relazioni fra abitanti e territori
 - bloccare l'innovazione promossa con programmi e le norme regionali a sostegno della rigenerazione urbana integrata
- Difficoltà di trasformare le esperienze di rigenerazione urbana fondate sull'approccio integrato da nicchie di innovazione a forma di intervento *mainstream*
- La penetrazione e il consolidamento di azioni integrate di rigenerazione urbana richiedono tempo e cura per poter modificare prassi consolidate e meccanismi di *path dependence*
 - Ruolo chiave del pubblico, della progettualità sociale e delle strategie di *empowerment* della cittadinanza
 - Volontà politica di modificare routine tecnico-politiche e modalità di distribuzione ed esercizio del potere nel governo della città (Barbanente, Tedesco, 2022)

Riferimenti bibliografici

- Ahlfeldt G., Pietrostefani E., Schumann A., Matsumoto T. (2018), Demystifying compact urban growth: Evidence from 300 studies from across the world, *OECD Regional Development Working Papers*, no. 3.
- Barbanente A. (2021), Rigenerazione urbana e produzione di qualità paesaggistica: divergenze persistenti e integrazioni possibili, in: Frank M., Pilutti Namer M. (a cura di) *Vent'anni di Convenzione Europea del Paesaggio: sfide, risultati, prospettive*, Ed. Ca' Foscari, Venezia, pp. 323-338.
- Barbanente A., Tedesco C. (2022), Bari: Innovazioni che non incidono sugli spazi di potere, in Urban@it, Settimo Rapporto sulle città, *Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, il Mulino, Bologna, pp. 185-202.
- Barbanente A., Tedesco C. (2025), Nelle città pugliesi: tra prove di rigenerazione integrata e deregulation da 'piano casa', *Urbanistica Informazioni*, LIII, n. 324, pp. 15-20.
- Camagni R. (2008), Il finanziamento della città pubblica, in Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, pp. 39-58.
- Healey P. (2013), Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices.. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1510-26.
- Kotsila P., Anguelovski I., Garcia-Lamarca M., Sekulova F. (2023), *Injustice in Urban Sustainability. Ten Core Drivers*, Routledge, London & NY.
- OECD (2023), *Built Environment through a Well-being Lens*, OECD Publishing, Paris.
- Pirro P., Tedesco C. (2021), Possedere in comune a Bari: dalle esperienze pioniere al bosco delle associazioni, in Perrone C., Masiani B., Tosi F. (a cura di), *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo*, Dip. di Architettura Università di Bologna, Bologna, pp. 240-251.
- Tedesco C. (2022) Salti di scala. Pianificazione, progetti integrati e pratiche di innovazione sociale a Bari, *Territorio n. 102*, pp. 60-70
- Tedesco C. (2023) Overcoming an impasse or innovating urban policy? The role of social activism within conflictual urban regeneration processes in Southern Italy, *Planning Practice and research*.
- Torre C. (2020), Presentazione. In: Tarantino A.L.G., *Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo*, Cacucci Ed., Bari.
- Urban@it (2020), *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, il Mulino, Bologna
- Vicari Haddock S., Moulaert F. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, il Mulino, Bologna.