

**UNA GEOGRAFIA
DELLE
POLITICHE
URBANE TRA
POSSESSO E
GOVERNO**

**Sfide e opportunità
nella transizione**

A cura di:

Camilla Perrone

Benedetta Masiani

Federico Tosi

WORKING PAPERS – Urban@it

Collana diretta da Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Comitato scientifico

Angela Barbanente, Politecnico di Bari
Gilda Berruti, Università di Napoli Federico II
Lavinia Bifulco, Università degli Studi Milano-Bicocca
Anna Lisa Boni, EUROCITIES
Valentino Castellani, past president Urban@it
Fabiano Compagnucci, Gran Sasso Science Institute
Edoardo Croci, Università Bocconi Milano
Egidio Dansero, Università di Torino
Marzia De Donno, Università degli Studi di Ferrara
Valeria Fedeli, Politecnico di Milano
Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia
Giovanna Iacovone, Università degli Studi della Basilicata
Patrizia Lombardi, Politecnico di Torino
Giampiero Lombardini, Università degli Studi di Genova
Annick Magnier, Università degli Studi di Firenze
Simone Ombuen, Università Roma TRE
Ernesto d'Albergo, Sapienza Università di Roma
Elvira Tarsitano, Università di Bari
Claudia Tubertini, Università di Bologna
Walter Vitali, co-coordinatore gruppo di lavoro Goal11 ASviS
Michele Zazzi, Università degli Studi di Parma

Staff editoriale

Letizia Chiapperino
Ambra Lombardi
Martina Massari

Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/> 2021

Questo numero

N°12, 2021

Titolo:

Una geografia delle politiche urbane
tra possesso e governo.

Sfide e opportunità nella transizione

A cura di:

Camilla Perrone, Benedetta Masiani,
Federico Tosi

ISBN 9788854970656 ISSN 2465 2059

DOI 10.6092/unibo/amsacta/6790

Dipartimento di Architettura
dell'Università di Bologna
Viale Risorgimento, 2 40136 Bologna

Urban@it - Centro nazionale
di studi per le politiche urbane
Via Saragozza, 8 40121 Bologna
www.urbanit.it

L'editore si dichiara disponibile ad
assolvere eventuali obblighi nei
confronti degli aventi diritto per
l'utilizzo delle immagini riportate nel
volume.

Progetto grafico:
Nicola Parise

UNA GEOGRAFIA DELLE POLITICHE URBANE TRA POSSESSO E GOVERNO

Sfide e opportunità nella transizione

a cura di

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

Una nuova collana per Urban@it 6

Valentina Orioli, Nicola Martinelli

Premessa 8

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

PARTE PRIMA

Le geografie del possesso delle reti, dei beni comuni, dei muri in sette grandi città italiane: Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari

Il caso di Milano

- I. Gli effetti Covid-19 sul mercato urbano milanese: l'ascesa dello sviluppatore specializzato 15
Alberto Bortolotti

Il caso di Torino

- I. L'innovazione sociale tra pratiche e politiche: il caso della portineria di comunità' di Porta Palazzo 24
Francesca Bragaglia
- II. Secondo welfare e gestione della crisi pandemica a Torino
Uno sguardo sulle conseguenze e gli impatti sulla comunità locale 32
Giulia Giovanetti
- III. Abitare a Torino la città universitaria. Vent'anni di strategie e politiche urbane 40
Erica Mangione
- IV. Mercato immobiliare e interventi infrastrutturali: intrecci e dinamiche sinergiche 47
Diego Vitello

Il caso di Genova

- I. Regolazione, proprietà, investimenti: la dimensione pubblica nei grandi progetti di trasformazione urbana nel caso genovese 54
Giampiero Lombardini
- II. Assetti proprietari urbani e prossimità ai servizi ecosistemici: la misura dei drivers ambientali del mercato urbano 65
Matteo Corsi, Barbara Cavalletti, Paolo Rosasco
- III. Possedere e trasformare: il ruolo della proprietà pubblica nelle grandi operazioni di trasformazione urbana a Genova 81
Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti
- IV. Trasformare la città attraverso nuovi epicentri di sviluppo: il caso del Parco del Ponte tra nuove funzioni e risposta all'emergenza 97
Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti

- V. Trasformare la città attraverso nuovi epicentri di sviluppo di carattere produttivo e terziario: il caso del Parco scientifico e tecnologico di Erzelli 112
Beatrice Moretti, Matilde Pitanti
- VI. Trasformare demolendo: strumenti di azione nello spazio pubblico della Genova contemporanea 123
Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti

Il caso di Firenze

- I. La città di Firenze tra trasformazione digitale e nuove sfide da raccogliere 137
Ferdinando Tupone
- II. Covid e lavoro: opportunità e rischi del lavoro agile 147
Antonio Ciruolo, Federico Tosi
- III. Pratiche di una città 'in comune': il caso di Firenze 158
Maddalena Rossi, Benedetta Masiani
- IV. Pratiche di innovazione sociale per un nuovo modo di fare città: il caso dello Spazio Lumen a Firenze 169
Maddalena Rossi, Benedetta Masiani

Il caso di Roma

- I. Il caso della Roma Data Platform 177
Andrea Ariano
- II. La scienza di Roma. Passato, presente e futuro di una città 183
Fabrizio Rufo
- III. APROSDÓKITOS - La città inaspettata 189
Luca Giachi, Chiara Cavallaro
- IV. Il Valle e l'Angelo Mai tra vincoli formali e incapacità politica 198
Stefano Catucci
- V. La rigenerazione e la cura dei beni comuni a Roma 206
Fabio Giglioni

Il caso di Napoli

- I. Dispositivi giuridici per la città pubblica e l'uso comune dello spazio urbano. L'esperienza napoletana dei beni comuni 212
Nicola Capone

Il caso di Bari

- I. Per la transizione digitale non bastano i finanziamenti 224
Francesco Saponaro
- II. La legge dei grandi numeri del piano di Bari 230
Francesca Calace
- III. Possedere in comune a Bari: dalle esperienze pioniere al bosco delle associazioni 240
Patrizia Pirro, Carla Tedesco
- IV. Possedere in comune a Bari: pratiche che costruiscono politiche urbane 252
Patrizia Pirro, Carla Tedesco
- V. Agricoltura civica ed economia solidale del cibo nella transizione alimentare di Bari 258
Alessandro Bonifazi, Rinaldo Grittani, Giulia Motta Zanin

PARTE SECONDA

Geografie, concentrazioni e attori: l'influenza dell'economia delle piattaforme nel caso dell'Airbnb

I. Airbnb a Milano: geografie, concentrazione e attori <i>Guido Anselmi, Veronica Conte</i>	274
II. Airbnb a Firenze: geografie, concentrazione e attori <i>Flavia Giallorenzo</i>	284
III. Airbnb a Roma: geografie, concentrazioni e attori <i>Barbara Pizzo</i>	297
IV. Airbnb a Napoli: geografie, concentrazioni e attori <i>Alessandra Esposito</i>	306
V. Airbnb a Palermo: geografie, concentrazioni e attori <i>Federico Prestileo</i>	317

PARTA TERZA

Agende e politiche urbane per l'economia nei casi di Roma e Milano

I. Agende e politiche urbane per l'economia: smart city a Roma e Milano <i>Federica Rossi</i>	326
II. Agende e politiche urbane per l'economia: ecosistemi dell'innovazione a Roma e Milano <i>Tommaso Fasciani</i>	334
III. Agende e politiche urbane per l'economia: i grandi eventi a Roma e Milano <i>Ernesto d'Albergo, Giorgio Giovanelli</i>	343

PARTE QUARTA

Politiche di digitalizzazione e rigenerazione urbana

I. Politiche di digitalizzazione e spazi urbani: spunti per una 'ulteriore' razionalizzazione dei territori <i>Vinicio Brigante</i>	353
II. Il <i>crowdfunding</i> civico: un nuovo modo di 'possedere' la città? <i>Giordana Strazza</i>	361
III. La rinascita culturale delle città post covid-19 anche alla luce del modello offerto dalle città creative Unesco <i>Giovanna Mastrodonato</i>	369
IV. Le comunità di energia rinnovabile <i>Silvia Lazzari</i>	379
V. <i>Heritage</i> , turismo e comunità <i>Annarita Iacopino</i>	385
VI. La rigenerazione urbana tra diritto alla città e dimensioni della sostenibilità <i>Giuseppe Andrea Primerano</i>	391
VII. Il recupero urbano tra disciplina dell'investimento immobiliare e rischi di <i>greenwashing</i> <i>Daniela Caterino</i>	400
VIII. Il bilancio e l'esercizio 'sottoposto' al mandato elettivo nella governance del territorio <i>Dario Sammarro</i>	407
IX. Gli investimenti immobiliari ed il Pnrr, tra esigenze di sviluppo e sostenibilità del turismo in Puglia <i>Giuseppe Tanzarella</i>	415

LA LEGGE DEI GRANDI NUMERI DEL PIANO DI BARI

Francesca Calace

Politecnico di Bari

Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

francesca.calace@poliba.it

ABSTRACT

The city of Bari has a Prg approved in 1976. Developed in years long gone by and designed to promote development as growth, it is based on the idea of a regional city and on the political and socio-economic capability of the city to guide regional development. Today, the plan has been implemented for little more than half of the generous building quantities envisaged and, on the one hand, the city is transforming itself, even independently of it, and on the other, it is showing the wounds of the failed promises of modernization, efficiency and quality linked, above all, to the massive design of infrastructures and large facilities that should have materialized that primordial role. However, because of its rhetoric and the outcome of its forecasts, it has not only crossed the history of the city, constituting a fixed point for the technical culture and for every political season, but today it represents a critical node with which to come to terms in order to imagine a different future for the city.

Modernization, planning, implementation, development models, Bari general plan

Nella città di Bari è vigente un Prg approvato nel 1976. Concepito in anni a noi lontani e disegnato per promuovere lo sviluppo come crescita, è fondato sull'idea di città regione e sulla capacità politica e socioeconomica della città di guidare lo sviluppo regionale. Oggi il piano è attuato per poco più della metà delle generose quantità edificatorie previste e la città da un lato si trasforma anche indipendentemente da esso, dall'altro esibisce le ferite delle promesse mancate di modernizzazione, efficienza e qualità legate soprattutto al poderoso disegno di infrastrutture e grandi attrezzature che avrebbero dovuto materializzare quel ruolo primaziale. Tuttavia, per questa sua retorica e per il portato delle sue previsioni, non solo ha attraversato la storia della città costituendo un punto fermo per la cultura tecnica e per ogni stagione politica, ma rappresenta oggi un nodo critico con in quale fare i conti per immaginare un diverso futuro per la città.

Modernità, pianificazione, attuazione, modelli di sviluppo, Prg Bari

INTRODUZIONE

Il primo dato che emerge nell'osservare la pianificazione a Bari è la longevità del suo piano regolatore, in vigore da 45 anni. Una condizione che rende Bari un caso: nona città italiana per popolazione, è quella che, tra le 16 città con popolazione superiore a 200 mila abitanti, ha il piano regolatore più vetusto, superata solo dalla città di Catania con il suo Prg Piccinato del 1969.

Si potrebbe commentare che, visto il tempo trascorso e le numerose varianti intercorse, Bari in effetti non abbia un piano. Quell'unico tentativo di voltare pagina, alla fine degli anni 2000 quando il Comune di Bari decise di intraprendere la strada del nuovo piano, ha visto un Documento programmatico preliminare approvato in Consiglio Comunale 10 anni or sono¹; un tentativo che tuttora non ha dato i suoi frutti, un guizzo di innovazione poi rientrato nelle pieghe di un sistema che resiste.

Quindi Bari ha un piano, eccome. Si tenterà di dimostrare come il Piano Quaroni ancor oggi sia lo strumento nel quale molta parte della città si incarna, avendo attraversato la storia della città insieme ad essa, avendo rappresentando un punto fermo per la cultura tecnica e per ogni stagione e orientamento politico; rappresentando oggi, per la sua natura e per il portato delle sue previsioni, il necessario snodo per qualsiasi ragionamento sul futuro della città. Per far questo, nel descrivere il piano e le sue principali vicende, ci si dovrà interrogare sul perché della straordinaria prova di resistenza di questo piano.

LA NASCITA DEL PIANO E I SUOI CARATTERI PERMANENTI

Nel 1976 viene approvato il Prg redatto da Ludovico Quaroni, la cui elaborazione era stata avviata nel '65; esso quindi aveva attraversato le forche caudine della legge ponte e del decreto sugli standard – compreso il famoso anno di moratoria – per essere adottato nel 1973.

Il piano – il cui portato culturale e tecnico costituirà un imprinting indelebile per il dibattito sulla città, per l'economia locale, per generazioni di professionisti – appartiene di diritto alla stagione del dibattito sulla 'città regione' e sulla dimensione metropolitana; esso è infatti pensato per promuovere lo sviluppo come crescita, con il tipico ritardo che caratterizza la percezione dei fenomeni socioeconomici nell'Italia e nell'Italia del sud.

Una doppia retorica costituisce l'ossatura del piano: quella relativa al ruolo della città, alla sua capacità politica e socioeconomica di guidare la regione e il suo sviluppo; quella relativa al suo disegno, che materializza quel ruolo attraverso la potenza didascalica dei suoi elementi². Le due retoriche, involuppate ad elica alimentandosi reciprocamente, costituiscono il Dna del piano, che produce una immagine e un immaginario della città dominanti e perduranti, capaci di offuscare e limitare lo svilupparsi di altre visioni.

Mentre si rinvia la ricostruzione del rapporto tra il piano e le vicende socioeconomiche e politiche del periodo alle lucide e articolate analisi contenute in alcuni fondamentali testi tutt'oggi preziosissimi per ricostruire la storia della

¹ Il Dpp fu adottato con delibera di consiglio comunale n. 75 del 13.10.2011.

² Il disegno del piano, secondo l'idea quaroniana, si sviluppa nei costrutti del *piano idea* e del *piano norma*, intesi il secondo come traduzione operativa del primo (Quaroni, 1967). Va tuttavia considerato che, come dimostra il caso in esame, l'attuazione del piano è di fatto affidata alla qualità del secondo.

città (AA.VV., 1977; Borri *et alii*, 1980; Barbanente e Pace, 1991)³, qui val la pena solo sottolineare come il piano nasceva costellato di condizionamenti e scelte che nel frattempo si erano compiute o si andavano compiendo sui grandi temi che animavano da decenni il dibattito cittadino. Si pensi ad esempio al caso dell'assetto della ferrovia nella città, che vede nel corso della elaborazione del piano un progressivo arretramento delle proposte più innovative in ragione dei veti incrociati delle forze economiche, delle Ferrovie e della stessa politica locale.

Esso inoltre si presenta alla città con alcune previsioni già obsolete o superate da quanto già realizzato (o poi consentito dalle norme transitorie) dovute alla potente accelerazione dell'attività edilizia scatenata sia dall'annunciata entrata in vigore della legge ponte che dalla paventata adozione del piano⁴; si pensi ad esempio alla costruzione delle seconde case nella fascia costiera o alla sistematica sostituzione edilizia nell'ottocentesco quartiere murattiano.

Si giunge così al piano approvato nel 1976, che sconta le condizioni di contesto nel quale erano maturate le scelte. Ma dal piano approvato, e non dalle buone intenzioni non concretizzate, occorre ripartire.

Il Prg pianificava una città che, a partire dai 351.200 abitanti residenti nel 1971, era basato su una previsione di popolazione di 628.577 abitanti nel 2011, di cui 71.432 già previsti nei grandi piani di zona che nei primi anni '60 erano stati definiti nella loro localizzazione periferica, mentre 205.945 nuovi abitanti erano previsti nelle zone di espansione e nelle aree direzionali terziarie. Per dar luogo a questi nuovi insediamenti il Piano prevedeva di urbanizzare 1.537 ha⁵. Le nuove quantità espresse dal piano su questa superficie assommano a circa 20,5 milioni di metri cubi per nuova residenza e 7,5 milioni di metri cubi di terziario⁶ (senza contare le significative quantità messe in gioco nelle operazioni di rinnovo urbano in alcune delle zone B). A ciò infine vanno aggiunti i 6 milioni di metri cubi previsti per le attività produttive al di fuori della zona Asi, che era stata istituita nel '60 e pianificata separatamente.

In definitiva il Piano prevedeva che dell'intero territorio comunale, esteso per 116 kmq, il 48% sarebbe stato destinato alle aree verdi (che comprendevano sia il verde agricolo che i parchi urbani e di quartiere), il 31% sarebbe stato destinato alla residenza ed ai servizi di quartiere, il 6% ai grandi servizi urbani ed infine il 15% alle zone industriali e terziarie-direzionali. O, per meglio dire e in base all'utilizzazione economica delle aree: il 59,5% del suolo per residenza, attrezzature, verde urbano e di quartiere, zone direzionali-terziarie; il 41,5% zone agricole e industriali⁷.

Basato su tale previsione di crescita urbana rilevante, coerente con il ruolo primaziale attribuito alla città, il piano ridisegnava la struttura urbana attraverso un potente sistema infrastrutturale che si irradiava nel territorio metropolitano e che supportava una previsione policentrica basata sulla crescita residenziale e direzionale e la realizzazione di attrezzature di rango sovralocale.

3 Dopo questi lavori, che esaminavano le vicende urbanistiche della città in connessione con quelle sociali, politiche, economiche, le ricerche sistematiche sull'urbanistica nella città e sulla attuazione del PRG, corroborate dal riferimento a dati e documenti, saranno via via sostituite da analisi su specifici aspetti e politiche.

4 «Basti ricordare che nel 1968 furono concesse licenze edilizie pari la 50% del volume autorizzato nei 10 anni precedenti e che nei soli tre mesi di giugno-agosto furono presentati ben 745 progetti, di cui 587 approvati». (Cucciolla *et alii*, 1977, p. 117). Nel '73, anno dell'adozione, furono rilasciate 1.050 licenze edilizie (Barbanente, 1985).

5 Tutti i dati qui riportati sono presenti nella Relazione generale del PRG. Il censimento ISTAT 2011 rilevava 315.933 abitanti residenti a Bari.

6 Ottenute semplicemente sommando le volumetrie che ciascuna zona territoriale omogenea esprime in base agli indici fissati dalle norme.

7 Prg Quaroni, Relazione Generale pp. 39-41.

L'esuberante sistema infrastrutturale – degno di una metropoli! – proiettava nel territorio le direttrici della città ottocentesca, assunte come misura e matrice della riorganizzazione dell'intera città, e le integrava con le linee di sviluppo urbano: la direttrice sud, che prevedeva la saldatura della città con le sue frazioni immerse nella campagna olivetata e che penetrava in profondità nel territorio rurale con l'aspirazione di 'ordinare' l'intera organizzazione insediativa e infrastrutturale della Puglia centrale; le direttrici costiere, già insediate da edilizia a bassa densità nel corso degli anni '60 e '70 del Novecento; i nuclei pianificati di iniziativa pubblica, residenziali e produttivi nel settore ovest del territorio, in cui sorgono un grande quartiere di edilizia pubblica, l'aeroporto e una zona Asi tra le più grandi del mezzogiorno.

Al verde urbano veniva attribuito un ruolo di connettore – o distanziatore, dipende da come lo si interpreta – tra parti urbane diverse, venendo così a creare note figure quali i 'cunei verdi' o comunque grandi spazi attorno alle principali 'figure infrastrutturali' del piano (le c.d. 'ellisse', 'camionale', 'tondo'⁸, grandi strade e assi e scali ferroviari); spazi verdi che sono stati alla base, nel dibattito locale, di una interpretazione del piano ottimisticamente più vicina alle tematiche ambientali e di paesaggio. Gli standard locali per la città esistente erano posti negli spazi ai suoi margini e tra essa e le grandi infrastrutture di comunicazione; gli standard territoriali lungo le grandi direttrici infrastrutturali di espansione, insieme alle cospicue nuove aree residenziali.

Queste ultime, distribuite nelle molteplici direzioni di sviluppo urbano già descritte e postelungole grandi direttrici territoriali, esistenti o introdotte dal piano, completavano quell'inviluppo degli insediamenti preesistenti definito accostando ad essi aree per servizi, grandi infrastrutture, aree produttive. La presenza, in questi 'corpi' insediativi, dei lunghi solchi erosivi delle lame, oggi beni paesaggistici, rappresenta nel disegno del piano una discontinuità accidentale, quasi un disturbo rispetto alla potenza del disegno infrastrutturale e insediativo (Laera e Riccardi, 1990).



Figura 1 | Bari, PRG Quaroni. Zonizzazione.

⁸ Il piano si avvale delle locuzioni citate che, insieme ad altre molto note quali 'asse nord-sud', 'asse est ovest', verranno a costituire il 'gergo' locale del piano, probabilmente ben oltre le volontà iniziali e certamente interpretate liberamente rispetto alle intenzionalità insite nel disegno.

IL PIANO ALLA PROVA DEL TERRITORIO: I DECENNI DELL'ATTUAZIONE

Leggere l'attuazione del Prg nelle trasformazioni della città in questi decenni è operazione abbastanza complessa, per la episodicità delle realizzazioni e spesso il loro scostamento rispetto al disegno del piano dovuto all'emergere di altri temi e occasioni di trasformazione.

In una città che dalla metà degli anni '70 ha cominciato a perdere popolazione⁹, il piano ha subito una attuazione parziale e costellata da numerose varianti, nella quale sono venute meno soprattutto le nuove grandi infrastrutture (realizzate per segmenti e spesso per 'trascinamento' di altri grandi interventi, come ad esempio nel caso della realizzazione del nuovo stadio per i Mondiali del '90, che aveva innescato la realizzazione di un tratto del c.d. asse nord-sud), le grandi attrezzature e gli standard urbanistici per la città esistente, oltre a cospicue parti della espansione residenziale; mentre si consentiva ai privati dalla fine degli anni '80 di attuare le trasformazioni nelle zone già edificate senza il ricorso alla pianificazione di secondo livello¹⁰, di fatto aprendo la strada alla monetizzazione degli standard, e di realizzare servizi anche in assenza di quella programmazione pubblica che il Prg contemplava attraverso la previsione di un Piano dei servizi. Tutto ciò mentre proprio le aree destinate a standard per la città esistente erano spesso oggetto di procedure derogatorie, che consentivano di realizzare 'altro', ovvero servizi di rango sovralocale, strutture commerciali, financo residenza (Calace e Torre, 2018).



Figura 2 | Bari, il territorio nel 2011.

⁹ Il declino demografico, connesso alle condizioni di mercato e alla produzione edilizia, a partire dal censimento '81 non si è più fermato. Oggi il Comune conta poco più di 315mila abitanti (ISTAT 2020). Per un esame a grana fine delle dinamiche della popolazione connessa a quelle edilizie nel primo quindicennio di validità del piano, si faccia riferimento a Barbanente & Pace, 1991.

¹⁰ Si ricorda che il Prg faceva un ampio ricorso alla pianificazione particolareggiata; dei 17 piani previsti, tra nuclei antichi delle frazioni e zone di rinnovamento urbano, oggi se ne annoverano operativi poche unità.

Sicché l'attuazione del piano si materializza soprattutto attraverso alcuni episodi che prendono corpo a partire dalla fine degli anni '80 per i due decenni successivi: alcune grandi lottizzazioni, anche di terziario direzionale (poi accompagnato da condoni per riconvertirlo in residenza); la seconda generazione dei Peep, distribuiti in alcune tra le più periferiche delle zone C1 e C2; segmenti di grandi infrastrutture il cui completamento pare oggi inutile o impossibile. Una attuazione a macchia di leopardo, complici i generosi Ppa¹¹, una attività edilizia caratterizzata dalla larga dominanza dell'interesse privato (Chiarello, 1997). Tutto ciò mentre da un lato i programmi complessi e i numerosi accordi di programma da essi generati in variante al Prg (soprattutto quelli dovuti alla legge Gozzini) introducevano nuovi insediamenti e nuove cubature, dall'altro la città era progressivamente investita da questioni metropolitane attraverso dapprima l'accordo sul nodo ferroviario della metà degli anni '90, poi i programmi Por su infrastrutture e logistica e la pianificazione strategica (Cassese, 2005; Pollice *et al.*, 2010).



Figura 3 | Bari, Peep Poggiofranco. Aree per standard urbanistici. Foto dell'autrice.

Dopo il tentativo fallito alla fine degli anni '90 di costruire il Piano dei servizi, nel 2008 giunge ad approvazione una variante normativa che introduce alcune significative innovazioni nella costruzione e gestione della città pubblica, tra le quali l'introduzione dell'obbligo di destinare a edilizia residenziale sociale il 40% delle quantità edificatorie nelle zone di espansione C1 e C2. Gli anni 2000 per Bari sono anche caratterizzati dai primi tentativi di praticare la riqualificazione urbana (i precedenti programmi complessi di fatto avevano investito nuovi suoli, senza riqualificare alcunché) e, come accennato, dal tentativo di avviare il nuovo piano.

Proprio negli studi per il nuovo Pug, l'analisi del piano Quaroni nella sua attuazione porta a considerare che la convinzione che quel disegno 'ordinatore' potesse imporsi ai grandi segni naturali del territorio, a quelli tracciati sul territorio dalle relazioni secolari di Bari con il suo entroterra e alla trama agricola resistente, di fatto ha comportato un assetto urbano caratterizzato da «inefficienza del funzionamento urbano dovuto all'assenza di una struttura chiara della rete degli spazi pubblici [...]»; sensazione permanente di disordine e di bassa qualità

11 Già il primo Ppa, che consentiva di convenzionare tutte le lottizzazioni approvate, inaugurava una attuazione irrazionale e dispendiosa per le casse pubbliche. Per una analisi più approfondita sul processo di formazione dei Ppa e dell'adeguamento del Prg alla Legge Regionale n. 56/80 è utile fare riferimento a Ferrara Mirenzi, 1993 e al già citato Barbanente & Pace, 1991.

insediativa dovuta alla frantumazione provocata dalla sovrapposizione dei due disegni di cui sopra, aggravata da ulteriori interventi infrastrutturali, effettuati nel frattempo, estranei ad ambedue i disegni» (Dpp, Relazione generale, pag. 100). Il conflitto tra il disegno del Prg e quello geografico e storico del territorio è rimasto irrisolto, a meno dei casi in cui l'urbanizzazione ha cancellato del tutto le tracce del passato o, al più le ha relegate a meri elementi decorativi.

Ma ciò che più impressiona, in quelle analisi, è il portato del c.d. 'residuo di piano': esso allora si aggirava sui 15 milioni di metri cubi, cifra oggi ridotta a circa 13 milioni in virtù delle realizzazioni intercorse; considerando però che molto di ciò che si è costruito in quest'ultimo decennio, lo si è fatto al di fuori del piano stesso: basti pensare al piano casa, che ha riversato su un territorio già fortemente urbanizzato e povero di servizi più di 1,5 milioni di metri cubi, mentre ormai da anni diversi piani esecutivi per ampie aree di espansione sono lungi dall'essere realizzati anche se approvati, complice la condizione del mercato edilizio¹².

A ciò va aggiunta una inadeguata considerazione e quindi tutela del patrimonio storico-culturale, basata su frettolose delimitazioni di zone A che tralasciano di considerare per intero la città ottocentesca¹³, oltre che il patrimonio storico c.d. 'minore' come quello delle frazioni, quello diffuso nei lembi residui del territorio rurale, quello novecentesco; oggi è tutto preda delle sostituzioni edilizie. A questa inadeguatezza, peraltro, ben poco ha potuto rimediare la variante di adeguamento del Prg alle tutele paesaggistiche prevista dal Piano urbanistico territoriale tematico/paesaggio della regione Puglia, approvata nel 2014.



Figura 4 | Bari, lottizzazione di aree per terziario-direzionale. Foto dell'autrice.

¹² Nel 2014 si registravano 17 Piani esecutivi approvati, per un totale di circa 3 milioni di mc; di questi solo uno è oggi in corso di realizzazione.

¹³ Dalla Carta di Gubbio (1960) ai lavori della Commissione Franceschini (1964), alla legge ponte, financo alle esperienze di pianificazione coeve e a quelle precedenti (si pensi fra tutte il piano di Roma del 1962), l'attenzione per i valori urbani storici comprendevano quelli della città ottocentesca, qui colpevolmente dimenticati, e più in generale la tutela della identità storica del territorio, qui di fatto ignorata.

ALCUNE CONCLUSIONI

Anche alla luce di quanto prima scritto, l'obsolescenza del piano si ravvisa su più livelli: il modello di sviluppo, il sistema di valori da cui si è partiti, le tecniche di pianificazione. Ma soprattutto è la città reale a mostrare l'obsolescenza del piano.

Da un lato in questi decenni i grandi e piccoli interventi nella città hanno percorso strade distanti dal piano: il nodo ferroviario, la riqualificazione della fascia costiera, i programmi complessi, oggi una miriade di lavori pubblici tesi a fornire la città di spazi pubblici minimi e decorosi; molti interventi hanno comportato varianti e procedure derogatorie che hanno incrementato ulteriormente la capacità edificatoria, come in ultimo il già citato 'piano casa'.

Dall'altro la città esibisce le ferite delle promesse mancate del Prg, di modernizzazione, di efficienza, di qualità.

Basti pensare ai numerosi piani attuativi, pubblici e privati, approvati ma non attuati; basti pensare al suo perdurante deficit di standard, visto che oggi ogni abitante della città gode di 6 mq di verde di quartiere, a fronte degli 11 promessi dal Prg¹⁴; a periferie tuttora lontane e sguarnite, nonostante i recenti sforzi di 'urbanistica tattica' e partecipata; alle grandi vertenze che hanno attraversato la storia della città senza ancora trovare soluzione¹⁵. Tutto ciò in una condizione diversa dal passato, in cui il capoluogo è immerso in un tessuto metropolitano marcatamente policentrico, che necessiterebbe di essere esplorata e forse ridefinita (Borri & Calace, 2017; Vetrutto *et alii*, 2017). Dove stia andando la città, quale ruolo stia assumendo nel territorio, quali condizioni di qualità voglia garantire ai suoi cittadini, come intenda preservare le risorse essenziali e affrontare le sfide del cambiamento, in definitiva quale modello di sviluppo voglia perseguire che vada oltre gli slogan e come possa conciliarlo con quello sotteso a un piano di 50 anni fa non è affatto chiaro.

Nel frattempo il piano è lì, resiste, attuato per poco più della metà delle generose quantità previste, sostenuto dalla sottile persistenza di quella doppia retorica sulla città e il suo ruolo, sebbene in condizioni così profondamente mutate. Allora indulgiare sulla città-regione e sulla *grandeur* di Bari può essere ormai solo funzionale a perpetrare un sistema e perseverare per inerzia in una prassi amministrativa, tecnica, culturale, restia a rinnovarsi e a interrogarsi sul senso e sull'utilità di quel piano oggi; ma anche e soprattutto funzionale a sostenere la persistenza del residuo di volumetria, tema che, in assenza di un mutamento del punto di vista, resta il convitato di pietra di ogni discussione pubblica sul futuro della città.

¹⁴ Valore calcolato sulla base dei dati presenti nella "Relazione sullo stato di attuazione della legge 14/2009 - relativa all'anno 2019. Aggiornamento dicembre 2019" redatto dalla Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata e adottato in Giunta Comunale il 21.04.2020; tra le aree a verde censite, peraltro, vi sono anche quelle solo cedute in sede di pianificazione attuativa, ma non ancora funzionalizzate, e le aree pedonali. Si noti infine che la quantità di standard realizzati viene rapportata alla popolazione censita e non a quella urbanisticamente espressa dalla volumetria esistente.

¹⁵ Basti pensare alla nota vicenda di Punta Perotti, o a quelle legate alla realizzazione del palazzo di Giustizia, all'assenza tuttora di una soluzione credibile per il tratto più a nord del nodo ferroviario, che attraversa le antiche frazioni.

A riprova di ciò, quando si è tentato di combinare le nuove esigenze della città – di riqualificazione urbana, di tutela delle aree di fatto agricole, di valorizzazione del paesaggio – con la gestione delle vecchie previsioni urbanistiche, le difficoltà ad erodere o limare o financo solo spostare parte di quelle previsioni dei piani attuativi ha comportato soluzioni caso per caso e frutto di estenuanti trattative¹⁶.

Dunque la legge dei grandi numeri a cui si alludeva nel titolo purtroppo non ha molto a che vedere con il teorema bernoulliano, quanto piuttosto con l'ombra lunga che i grandi numeri del piano ancor oggi proiettano su qualsivoglia discussione sul rinnovamento della pianificazione e quindi del modello di sviluppo di cui essa è espressione.

16 Due casi sembrano emblematici di tale stagione, dal 2014 al 2019: la rinuncia di una modesta parte della capacità edificatoria in una lottizzazione, ottenuta perché la parte a cui si rinunciava era quella del terziario, difficilmente collocabile sul mercato, in cambio dell'incremento dell'aliquota volumetrica destinata a residenza; lo spostamento delle edificazioni private per preservare gli spazi rurali ancora resistenti alla trasformazione. Ciò mentre si tentava di introdurre nelle politiche urbanistiche il principio dell'uso delle capacità edificatorie del PRG mirato a contribuire alle politiche di riqualificazione delle parti più degradate della città, prevedendone quindi il trasferimento a fronte di nuovi assetti progettuali mirati ad una maggiore qualità urbana, sociale e ambientale, come avvenuto nel caso del concorso internazionale di idee 'Costa sud', bandito nel 2018.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 1977.

Bari. *Questione urbana e piano regolatore*. Bari: Istituto Gramsci.

Barbanente, A., 1985.

La condizione residenziale. In: Amendola G., Barbanente A., Borri D., Ferrara F., Nuzzolese V. *Segni & Evidenze. Atlante sociale di Bari*. Bari: Dedalo. pp. 83-94.

Barbanente, A., Pace, F., 1991.

Bari. Scenari incerti, capacità realizzative, contraddizioni persistenti. In Bellicini L. (a cura di), *La costruzione della città europea negli anni '80*. Roma: Cresme-Credito Fondiario, Volume II. pp. 409-470.

Borri, D., Cucciolla, A., Morelli, D., 1980.

Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari. Bari: Dedalo.

Borri, D., Calace, F., 2017.

Città metropolitana di Bari. In De Luca G., Moccia F.D. (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*. Roma: Inu Edizioni. pp. 327-352.

Calace, F., Torre, C., 2018.

Prospettive per Bari, tra città pubblica e privata, in una visione interscalare. In Giaimo C. ed., *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*. Roma: Inu Edizioni. pp. 193-199.

Cassese, U., 2005.

Trasformazioni a Bari. Percorsi istituzionali e dinamiche metropolitane. Milano: Franco Angeli.

Chiarello, F., 1997.

Travagli urbani a Bari. Trasformazioni sociali e governo locale in una città del Mezzogiorno. *Quaderni di Sociologia*. [online] Disponibile su: <<http://journals.openedition.org/qds/1509>> [Accesso 17 maggio 2021].

Comune di Bari, 2010.

Documento programmatico preliminare per il piano urbanistico generale.

Cucciolla, A., Minenna, L., Mona, G., 1977.

Problemi e scelte negli anni del centro sinistra. In AA.VV., *Bari. Questione urbana e piano regolatore*. Bari: Istituto Gramsci. pp. 85-122.

Ferrara Mireni L., 1993.

Un testimone dei nodi urbanistici di Bari. *GB Progetti* n.16, pp. 22-24.

Laera, R., Riccardi, C., 1990.

Ludovico Quaroni, il piano di Bari e l'idea di "città regione". *Piano, Progetto, Città* n. 9-10.

Pollice, F., Zacheo, A., Ricciardelli, A., Urso, G., 2010.

Bari: tra mare e terra. La proiezione competitiva del capoluogo pugliese. *Rassegna Economica* n. 2, pp. 29-156.

Quaroni, L., 1967.

La Torre di Babele. Padova: Marsilio Editori.

Vetritto, G., Guglielmi, F., La Nave, M., Canzonetti, A., De Leo, M., Giannino, C., 2017.

I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Bari, Dara. Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Presidenza del consiglio dei ministri.