



# RELOADING CITY

**Un nuovo approccio sistemico  
alla rigenerazione della città  
e del territorio**

*A cura di*

**Annalisa Giusti  
Marco Calabrò**

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



# RELOADING CITY

Un nuovo approccio sistemico  
alla rigenerazione della città  
e del territorio

*a cura di*

Annalisa Giusti  
Marco Calabrò

Editoriale Scientifica  
Napoli



Il libro è stato realizzato nell'ambito del progetto dal titolo "Reloading city: un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio" – CUP J53D23009210006 – Codice progetto 20228H7WF3 finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU, PNRR Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1 "Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN)", Bando PRIN 2022, Decreto Direttoriale n. 104 del 02-02-2022.

I curatori del volume sono la Prof.ssa Annalisa Giusti, Principal Investigator del progetto e il Prof. Marco Calabrò Vice Principal Investigator del progetto.

---

I curatori ringraziano la Dott.ssa Martina Dell'Omarino per il lavoro di collazione e revisione e il Dott. Matteo Zampolini per la realizzazione della copertina.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-235-0601-1

# INDICE

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| Introduzione                          | 1 |
| <i>Annalisa Giusti, Marco Calabrò</i> |   |

## SEZIONE I

### I PARADIGMI

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La disciplina del territorio tra “urbanistica” regionale<br>ed “edilizia” statale                                  | 5  |
| <i>Tommaso Bonetti</i>                                                                                             |    |
| Il progetto urbano ed il ruolo dello spazio della natura                                                           | 25 |
| <i>Francesco Costanzo</i>                                                                                          |    |
| La rigenerazione urbana al traguardo                                                                               | 53 |
| <i>Annalisa Giusti</i>                                                                                             |    |
| Rigenerazione urbana: un progetto sociale, economico<br>e ambientale per qualificare la città contemporanea        | 65 |
| <i>Francesco Rotondo</i>                                                                                           |    |
| Quale futuro ci attende? risorse, <i>recovery plan</i> , settore<br>delle costruzioni: prolegomeni per una ricerca | 79 |
| <i>Mariano Sartore</i>                                                                                             |    |

## SEZIONE II

### I PERCORSI

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Il doppio <i>brain drain</i> del Mezzogiorno d'Italia: misurazione,<br>microfondamenti e implicazioni di policy | 93 |
| <i>Roberto Basile, Francesca Centofanti, Francesca Licari</i>                                                   |    |

|                                                                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rigenerazione metropolitana e traiettorie<br>di inclusione instabili: selettività spaziale, strategie<br>scalari e pattern di intervento nell'area barese<br><i>Sergio Bisciglia</i> | 113 |
| Il ruolo del verde pubblico negli interventi<br>di rigenerazione urbana<br><i>Marco Calabrò</i>                                                                                      | 139 |
| Diritto all'abitare, politiche per la casa<br>e rigenerazione urbana<br><i>Martina Dell'Omarino</i>                                                                                  | 153 |
| Paesaggi urbani e dispositivi spaziali<br>di rigenerazione<br><i>Gianfranco Sanna, Silvia Serreli, Antonello Marotta,<br/>Giovanni Maria Biddau, Martina Altana</i>                  | 193 |

### SEZIONE III LE QUESTIONI

|                                                                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Territori fragili di fronte alla crisi demografica:<br>spopolamento, invecchiamento e shock sismici<br>nel Centro-Sud Italia<br><i>Roberto Basile, Francesca Centofanti,<br/>Giovanna Ciaffi, Francesca Licari</i> | 223 |
| La convalida di sfratto come snodo del contenzioso civile<br>nella città che si rigenera. L'ambito di applicazione<br>del procedimento<br><i>Chiara Cariglia</i>                                                   | 243 |
| Rigenerazione urbana e fiscalità locale ambientale.<br>Una prima ipotesi di lavoro<br><i>Simone Francesco Cociani</i>                                                                                              | 271 |
| Il rischio da disastri naturali e la sicurezza<br>nel processo di rigenerazione urbana<br><i>Donato Di Ludovico</i>                                                                                                | 297 |
| Le infrastrutture verdi come strumento<br>per la rigenerazione urbana<br><i>Adriana Galderisi, Giada Limongi</i>                                                                                                   | 315 |

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INDICE                                                                                   | VII |
| Ricostruzione e titoli di semplificazione<br><i>Walter Giulietti</i>                     | 349 |
| Un'analisi manageriale dei processi<br>di rigenerazione urbana<br><i>Diego Matricano</i> | 369 |
| La governance multilivello del verde urbano<br><i>Giulio Profeta</i>                     | 381 |
| Elenco autori                                                                            | 399 |



## INTRODUZIONE

*Annalisa Giusti, Marco Calabrò*

Quando con le Unità di ricerca abbiamo iniziato a ipotizzare la struttura del progetto da sottoporre al Bando PRIN 2022, il dibattito sulla rigenerazione urbana era già sufficientemente ampio, la varietà delle questioni già largamente indagata: pochi, in definitiva, sembravano poter essere sulla carta i fattori attrattivi del progetto, che avrebbero favorito il suo finanziamento.

La sfida della ricerca si è rivelata allora ripartire non tanto dal successo della formula quanto dal suo insuccesso, mettendola alla prova in un dialogo a più voci e fra più discipline che avrebbe avuto come interlocutore privilegiato l'amministrazione, guidandola verso la riconquista di un ruolo strategico e di regia della rigenerazione.

La multidisciplinarietà, nel concreto realizzarsi del progetto, si è rivelata un'esperienza tanto arricchente quanto difficile, che abbiamo sperimentato nei nostri incontri, nei nostri seminari, nel confronto con i territori.

Il Volume "Reloading City" rappresenta un primo approdo di questo incontro tra saperi e ospita gli scritti dei componenti delle Unità di ricerca, ma anche di coloro che generosamente hanno offerto il loro contributo al nostro progetto. A queste voci si uniscono i contenuti del sito *www.reloadingcity.it*, che è anche un racconto del nostro percorso, delle occasioni che il progetto ha avuto di confrontarsi con le ricerche che colleghi e Atenei stanno conducendo su temi paralleli.

Il costante confronto e le relazioni sono stati il valore aggiunto e per alcuni versi inaspettato che la progettualità PRIN ci ha lasciato.

Non poteva, del resto, che essere così, per un progetto nato dalla caparbia e dall'entusiasmo di un gruppo di amici animati da passioni scientifiche comuni. Uno di loro ci ha lasciati troppo presto orfani delle sue idee e della sua forza.

Dedichiamo questo libro a Mariano Sartore, guardando al futuro.

SEZIONE I

I PARADIGMI

# RIGENERAZIONE URBANA: UN PROGETTO SOCIALE, ECONOMICO E AMBIENTALE PER QUALIFICARE LA CITTÀ CONTEMPORANEA

*Francesco Rotondo*

SOMMARIO: 1. Il dibattito culturale e il cambio di paradigma scientifico dell'urbanistica. Cenni introduttivi. – 1.1. Assenza di qualità dell'insediamento e dell'ambiente urbano. – 2. Centralità della rigenerazione nei processi contemporanei di pianificazione urbana e territoriale. – 3. Il ruolo del riuso e del regolamento dei beni comuni urbani. – 4. Sostituzione senza pianificazione. – 5. Alcune possibili strategie. – 5.1. Esperienze di Urbanistica tattica. – 5.2. Rendere meno conveniente il consumo di suolo. – 5.3. Affrontare con coraggio e risolutezza il lascito dell'edilizia abusiva. – 6. Conclusioni: Opportunità e criticità di un quadro normativo irrisolto. Prime indicazioni di metodo.

## 1. *Il dibattito culturale e il cambio di paradigma scientifico dell'urbanistica. Cenni introduttivi*

La pianificazione urbana contemporanea ha cambiato paradigma seguendo l'evoluzione dell'approccio allo sviluppo dalla crescita illimitata allo sviluppo sostenibile<sup>1</sup>; sono cambiati obiettivi, attori, metodi e strumenti a seguito della progressiva affermazione di alcuni fenomeni ambientali, economici e sociali:

- l'affermazione del paradigma culturale dello sviluppo sostenibile ancora da implementare nelle pratiche ordinarie<sup>2</sup> per modificare

<sup>1</sup> In tal senso, H.E. DALY, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston 2014; OECD, *Beyond Growth: Towards a New Economic Approach, New Approaches to Economic Challenges*, Paris, 2020.

<sup>2</sup> A tal proposito: B. HOPWOOD, M. MELLOR, G. O'BRIEN, *Sustainable Development: Mapping Different Approaches*, in *Sustainable Development*, 13, 2005; A. BLOWERS (ed), *Planning for a Sustainable Environment*, London 1993; World Commission on Environment and Development (WCED). *Our Common Future*. Oxford University Press: Oxford, 1987.

- l'era dell'Antropocene e ricostruire un rapporto equilibrato e compatibile tra uomo e natura<sup>3</sup>;
- la contrazione demografica e il progressivo invecchiamento di molte città e nazioni del cosiddetto mondo industrializzato<sup>4</sup>;
  - lo spostamento di significato della pianificazione urbana contemporanea dall'espansione alla *ri*-generazione della città consolidata, attraverso i concetti di recupero, riqualificazione e infine rigenerazione<sup>5</sup>, con attenzione al riuso, alla reversibilità e alla temporaneità degli interventi<sup>6</sup>.

L'esigenza di risparmiare le risorse naturali (in particolare il suolo), di contrastare il cambiamento climatico, di favorire lo sviluppo economico locale, hanno determinato un cambio di paradigma anche nella pianificazione urbana che ha spostato il focus dell'interesse disciplinare dall'espansione indefinita delle periferie urbane alla rigenerazione della città esistente, dei suoi spazi fisici e della sua società ed economia<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Sono ben note le posizioni del premio Nobel P.J. CRUTZEN, and E.F. STOERMER, *The "Anthropocene"*, in *Global Change Newsletter*, 41: 17, 2000, e quella di S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *Defining the Anthropocene*, in *Nature*, 519, 2015.

<sup>4</sup> Si veda il lavoro seminale di P. OSWALT, W. KIL, *Shrinking cities: Volume 1. International Research*, Berlin 2006; M. WOLFF, T. WIECHMANN, *Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990–2010*, in *European Urban and Regional Studies*, 25(2), 2018; D. CAMARDA, F. ROTONDO, F. SELICATO, *Strategies for dealing with urban shrinkage: Issues and scenarios in Taranto*, in *European Planning Studies*, Volume 23, Issue 1, 2015.

<sup>5</sup> Come ben illustrato nei testi seguenti: M. CARMONA, *Public Places Urban Spaces. The Dimensions of Urban Design*, London 2021; European Union (EU), Commission of the European Communities, *State of European Cities Report*, Brussels 2007; P. ROBERTS, *The evolution, definition and purpose of urban regeneration. In Urban Regeneration: A Handbook*, in P. Roberts & H. Sykes, Eds., London, 2000.

<sup>6</sup> Queste attenzioni sono state ben illustrate a livello internazionale nei seguenti testi: I. INTI, *Pianificazione aperta. Disegnare e attivare processi di rigenerazione territoriale, in Italia*, Siracusa 2019; P. BISHOP, L. WILLIAMS, *The Temporary City*, London 2012; P. OSWALT, K. OVERMEYER, P. MISSEWITZ, *Patterns of the Unplanned*, in *Pop Up City*, T. Schwarz, S. Rugare, Eds., *Cleveland Urban Design Collaborative*, Cleveland, 2009.

<sup>7</sup> A. VAN DER ZWET, and M. FERRY, *Integrated sustainable urban development strategies in the European Union: Added value and challenges*, in E. MEDEIROS (ed.), *Territorial Cohesion: The Urban Dimension*, 2019; European Commission (2020). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. Brussels: Joint Research Centre,

Nei processi di rigenerazione urbana, gli spazi degradati e i vuoti residui dei precedenti cicli di espansione sono diventati gli spazi privilegiati per nuovi progetti<sup>8</sup>.

Alle ragioni ambientali dei cambiamenti nella pianificazione urbana si sono aggiunte quelle sociali, legate alle dinamiche demografiche contemporanee della maggior parte delle nazioni occidentali che vivono una fase di contrazione demografica<sup>9</sup>.

### 1.1. *Assenza di qualità dell'insediamento e dell'ambiente urbano*

L'espansione urbana degli ultimi decenni, è avvenuta per addizione delle parti, progettate in maniera distinta e separata anche quando esse erano contigue.

Sono stati così realizzati tanti microcosmi edilizi, recinti ed isole insediative, poco o per nulla relazionati, non solo al proprio contesto urbano e territoriale, ma soprattutto al più ampio sistema strutturale e “morfogenetico” della città esistente. È mancata l'idea stessa di struttura urbana e si è così prodotta una agglomerazione insediativa indifferenziata, priva di identità.

La progettualità edilizia è stata in gran parte affidata all'impiego di tipologie insediative decontestualizzate e standardizzate, senza alcun nesso con le matrici insediative della città esistente ed altrettanto spesso con i caratteri ambientali della struttura territoriale.

È mancata l'idea stessa dello spazio pubblico come elemento ordinatore del tessuto insediativo. Tutto ciò ha pesantemente contribuito a determinare una conseguente assenza di qualità dell'insediamento e più in generale dell'ambiente urbano.

Il tessuto periurbano delle nostre città è caratterizzato spesso dall'assenza o dall'inadeguatezza delle attrezzature di servizi.

Mancano in particolare gli spazi verdi e la mobilità è in gran parte affidata al trasporto veicolare di tipo privato (una sorta di anomalia

European Commission; 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. <http://dx.doi.org/10.3390/su12155976>.

<sup>8</sup> Alberto Magnaghi ha espresso meglio di tutti questo concetto nel suo testo *Progetto locale*, Torino, 2010.

<sup>9</sup> Si veda la precedente nota 4.



1. Quartieri di Catino ed Enzitetto (oggi San Pio) nella periferia di Bari. Due agglomerati urbani che ospitano alcune migliaia di abitanti prive di relazioni con il contesto paesaggistico e territoriale circostante (Fonte Google Maps). Due recinti residenziali aggiunti ad un territorio apparentemente spoglio.

“genetica” tutta italiana, come afferma Campos Venuti<sup>10</sup>). Le strade carrabili sono onnipresenti e spesso non funzionano (troppo strette, troppo larghe, troppe). Mancano quasi ovunque percorsi ciclabili e pedonali.

Interi agglomerati insediativi hanno carattere prevalentemente monofunzionale (ad esempio il quartiere di Torrette ad Ancona, rappresentato in figura 2).

Si è in presenza, al contrario, di superfici residuali, incolte, abbandonate, di ampi spazi indifferenziati. Prevalgono le superfici impermeabilizzate.

Varie e diffuse sono le forme di inquinamento presenti. Risulta elevato il consumo di suolo.

<sup>10</sup> È nota la sua proposta della cosiddetta “cura del ferro” per le più popolate città italiane, ben sintetizzata in uno dei suoi ultimi libri intervista dal titolo: *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, a cura di F. Oliva, Bari-Roma, 2010.



2. Quartiere Torrette, Ancona. La piccola e antica frazione rurale e marinara viene surclassata dalla costruzione dell'insediamento dedicato al nuovo ospedale regionale che per dimensioni e rilevanza funzionale ne diventa il protagonista assoluto: nelle attività che vi si svolgono ma anche nella forma urbana che questa porzione di territorio assume (Fonte Google Maps). Un agglomerato insediativo prevalentemente monofunzionale.

## 2. *Centralità della rigenerazione nei processi contemporanei di pianificazione urbana e territoriale*

Il termine “rigenerazione” sottolinea l'intento di dare nuova linfa vitale alla città esistente nelle sue parti prive di vitalità – funzionale, sociale, economica, culturale –, perché degradate, sottoutilizzate, prive di servizi e/o di mix funzionali, oppure ancora non integrate nel contesto urbano<sup>11</sup>. Il termine è quindi una metafora organica che legge la città come organismo vivente<sup>12</sup>; le città intese come sistemi subiscono cambiamenti continui, non sono mai statiche, mai finite, sono sempre in via di adattamento a nuove circostanze, come gli organismi nella natura.

<sup>11</sup> Cfr. G. EVANS, P. SHAW, *The contribution of culture to regeneration in UK: A review of evidence. A report to DCMS*, London, London Met, 2004.

<sup>12</sup> Cfr. C. COUCH, C. FRASER, S. PERCY (eds.), *Urban Regeneration in Europe*, Oxford, Blackwell, 2003.

Gli interventi di rigenerazione hanno contribuito perciò ad accrescere l'attenzione su temi diversi, come la sostenibilità economica, ambientale e sociale delle operazioni sul territorio che sostengono le nuove forme di sviluppo di una città ecologica ed inclusiva.

Questa necessità di integrare temi fino ad ora affrontati separatamente denuncia nuovi bisogni informativi e nuove modalità di organizzare e riusare i dati esistenti per ciascun tematismo: il disagio abitativo, la carenza di servizi, la povertà educativa, la dispersione scolastica, l'evoluzione demografica, l'offerta infrastrutturale, la difficoltà nell'accesso alla casa, le dinamiche del mercato immobiliare, le dinamiche del mercato del lavoro, il patrimonio immobiliare dismesso, ecc<sup>13</sup>.

### 3. *Il ruolo del riuso e del regolamento dei beni comuni urbani*

È evidente che se si vuole focalizzare l'attenzione di cittadini, operatori economici e amministrazioni sul riuso degli immobili e degli spazi pubblici esistenti degradati o sottoutilizzati, occorre da una parte rendere sempre meno conveniente il consumo di suolo e l'espansione e dall'altra supportare il riuso incentivandolo e facilitandone le modalità.

Questo primo decennio di tentativi (Piano Casa<sup>14</sup> hanno messo in luce tutte le difficoltà che il contesto istituzionale e produttivo hanno nel comprendere e mettere in atto processi di rigenerazione urbana realmente multidimensionali e capaci di affrontare non solo gli aspetti edilizi, ma anche quelli economici e sociali. Infatti, nella maggior parte

<sup>13</sup> Di questo si è più ampiamente trattato in F. ROTONDO, F. SELICATO, C.M. TORRE, *Percorsi di rigenerazione urbana e territoriale*, Bari, 2012.

<sup>14</sup> Il Piano nazionale di edilizia abitativa nasce con il decreto-legge 112/2008, convertito nella legge 113/2008 finalizzata a garantire la crescita di piccole e medie imprese e a favorire la densificazione, il riuso e la rigenerazione, anche ricorrendo a dispositivi in deroga alla pianificazione. L'accordo alla base di queste misure prevedeva che le disposizioni regionali avessero validità temporale definita e non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole regioni stesse. Il quadro delle leggi emanate dalle regioni relativamente al Piano casa (di cui 19 regionali e 2 delle Province Autonome di Trento e di Bolzano) risulta complesso e assai variegato ed è stato già illustrato in P. COLACICCO, F. GRECO, F. ROTONDO, *Il Piano casa: evitare l'urbanistica è la soluzione? - The House Plan in Italy: is avoiding urban planning the solution?* in: *Territorio*, n. 97/2021.

dei casi italiani<sup>15</sup> tali interventi avviati anche con finalità di rigenerazione urbana si sono limitati a mere sostituzioni edilizie nei quartieri più prossimi alle zone centrali delle città che presentano differenziali di rendita più elevati, affrontando al massimo questioni di efficientamento dell'offerta edilizia. Poco o nulla si è fatto sotto il profilo della transizione ecologica o ancor meno della equità sociale.

Riguardo i temi della condivisione sociale degli interventi, il regolamento dei Beni Comuni urbani e i patti di collaborazione sono due possibili strumenti da usare in modo integrato con le altre politiche attive di rigenerazione, per affrontare anche questo tema.

Il caso di Torino appare interessante da questo punto di vista. Infatti, così sembra a chi scrive, come eredità inconsapevole delle politiche di rigenerazione urbana avviate a Torino a partire dagli anni '90 quando le amministrazioni comunali, attraverso lo strumento del Progetto Speciale Periferie e successivamente del Settore Rigenerazione Urbana, adottarono politiche di rigenerazione orientate non solo alla riqualificazione fisica degli spazi, ma anche alla cura del tessuto sociale, il Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella Città di Torino<sup>16</sup> ha offerto una cornice normativa al riuso creativo e condiviso di immobili

<sup>15</sup> Si vedano, ad esempio, i casi di applicazione del Piano Casa nelle regioni Puglia, Lombardia e Veneto dove le sostituzioni edilizie hanno riguardato prevalentemente le aree più centrali delle città, ossia quelle dove il differenziale di rendita disponibile alla trasformazione edilizia era più vantaggioso per gli operatori economici e meno frequentemente le aree maggiormente degradate dove tale differenziale era nettamente più basso e meno conveniente (cfr. P. COLACICCO, F. GRECO, F. ROTONDO, *Il Piano casa: evitare l'urbanistica è la soluzione? - The House Plan in Italy: is avoiding urban planning the solution?* in: Territorio, n. 97/2021).

<sup>16</sup> Il Regolamento Comunale n.391 è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 2 dicembre 2019, esecutiva dal 16 dicembre 2019, in vigore dal 16 gennaio 2020. Fonte: <https://www.comune.torino.it/argomenti/comune/beni-comuni>. I regolamenti sui beni comuni urbani si sono ormai diffusi in tutta Italia a seguito delle prime sperimentazioni effettuate dal gruppo di lavoro coordinato nel 2007 dal prof. Rodotà per la revisione del Codice Civile nella parte riguardante i beni pubblici. Si veda: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. Il Comune di Torino, con il progetto Co-City che ha usufruito di un significativo finanziamento europeo ha costruito un modello di riferimento, nell'opinione di chi scrive, per integrare la gestione condivisa dei beni comuni urbani con processi di effettiva e integrata rigenerazione urbana (si veda: <https://www.torinosocialimpact.it/attivita/co-city/>).

abbandonati, accompagnando in diversi quartieri della città anche processi di rigenerazione urbana più articolati e complessi.

Questo approccio ha visto il coinvolgimento attivo di enti del terzo settore, cittadini e soggetti privati, con l'obiettivo di alimentare reti di relazioni, appartenenza comunitaria e luoghi capaci di rispondere ai bisogni emergenti.

I Patti di Collaborazione sono divenuti lo strumento per accompagnare cittadini, associazioni e imprese nella costruzione di politiche di rigenerazione urbana inclusive e bottom-up<sup>17</sup>.

Semplificare le modalità di intervento su immobili e spazi aperti esistenti è indispensabile ma, ottiene i risultati più efficaci, solo all'interno della pianificazione urbanistica, piuttosto che come semplici interventi di sostituzione edilizia che, al contrario, possono provocare danni maggiori dei benefici (ad esempio, densificando aree già prive di adeguati servizi pubblici e/o di parcheggi e accessibilità carrabile, ciclabile e pedonale).

#### 4. *Sostituzione senza pianificazione*

Se gli interventi di riqualificazione edilizia si integrano nella pianificazione urbanistica, ogni elemento del processo può avere effetti moltiplicatori più ampi di quelli meramente edilizi di efficientamento dello stock edificato oggi inefficiente.

Ad esempio, premialità e incentivi volumetrici e/o fiscali (che sarebbero più utili e privi di consumo di suolo) vanno identificati in appositi piani piuttosto che resi a priori uguali per tutti gli immobili collocati in qualsiasi area della città, come accaduto in quasi tutte le regioni nella prima fase di applicazione del cosiddetto "Piano Casa" o del "Superbonus".

D'altro canto, occorre rendere più semplice approvare e attuare i piani rivolti alla rigenerazione della città esistente, considerato che di

<sup>17</sup> Su questo si veda l'articolo di A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; A. GIUSTI, *I patti di collaborazione come esercizio consensuale di attività amministrativa non autoritativa*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Torino, 2020.



3. Via Amendola, Bari. Interventi di sostituzione edilizia in applicazione del cosiddetto Piano Casa (L.R. 13/2008; L.R. 14/2009). I Capannoni abbandonati tra gli edifici residenziali e la ferrovia vengono demoliti e ricostruiti con incremento di volumetria pari al 35% +10% edilizia sostenibile +5% Decreto Romani. In un'area già molto densa, si introducono nuove abitazioni a confine con la linea ferroviaria (in deroga al DPR 753/1980 che impone una distanza minima di 30 metri dalla rotaia più vicina), senza prevedere una ulteriore dotazione di servi come, ad esempio, il verde pubblico e parcheggi, già sottodimensionati prima dell'aggiunta di questi ulteriori edifici.

regola dovrebbero essere redatti in aree della città ormai già urbanizzate e almeno parzialmente costruite, magari eliminando dalle procedure verifiche ambientali a livello strategico che nella città costruita possono essere ormai ridondanti, ma soffermandosi maggiormente su desiderata ed esiti sociali degli interventi<sup>18</sup>.

In sintesi, se si continua a confondere la ristrutturazione edilizia (utile per efficientare l'enorme stock edilizio costruito dal secondo dopoguerra, fortemente energivoro) con la ben più ampia e articolata rigenerazione edilizia, si continuerà a densificare senza servizi, a costruire residenze senza qualità ambientale. In sintesi, avremo sprecato ulteriori risorse raggiungendo probabilmente solo risultati di efficientamento

<sup>18</sup> Normalmente nella città costruita le aree interessate da processi di rigenerazione hanno già i residenti da coinvolgere che devono diventare protagonisti delle trasformazioni.

energetico senza neanche provare a costruire strategie di transizione ecologica e di equità sociale. Magari tra qualche decennio ci chiederemo come queste generazioni abbiano potuto sprecare ulteriori risorse.

## 5. Alcune possibili strategie

### 5.1. Esperienze di Urbanistica tattica

La rigenerazione urbana della città esistente è diventata l'obiettivo principale della pianificazione urbanistica e lo strumento principale del design urbano.

Ma quali sono le modalità per attuare i processi di rigenerazione urbana? Esistono strumenti progettuali che consentono il “planning by doing”, come elaborato da Campos Venuti<sup>19</sup> in un altro contesto storico, anticipando e verificando le possibili conseguenze delle scelte progettuali e consentendo agli abitanti di rendersene conto direttamente sperimentando le soluzioni, senza dover leggere complesse planimetrie tridimensionali o preoccuparsi di spendere ingenti somme di denaro pubblico senza poter tornare indietro sulle scelte fatte?

Sono stati molteplici i modi di definire possibili risposte a queste domande, che hanno assunto nomi diversi, spesso indicando interventi molto simili tra loro, come: “fai da te” (DIY), “pop-up”, “guerrilla”, urbanistica tattica. Tutte queste pratiche (molte delle quali già discusse da Lydon<sup>20</sup> o da Bishop e Williams<sup>21</sup>) erano diverse azioni di governance urbana informale e temporanea, molto spesso legate a processi di empowerment della comunità dal basso (una panoramica di queste pratiche di governance urbana informale europea è stata realizzata dall'organizzazione Urban Maestro, riassunta e discussa da Carmona, Bento e Gabrieli<sup>22</sup>), utilizzate come catalizzatori di rigenerazione urbana<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica e austerità*, Milano, 1978.

<sup>20</sup> M. LYDON, a cura di, *Tactical Urbanism Vol. 1*. Disponibile online: [https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tactical\\_urbanism\\_vol.1](https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tactical_urbanism_vol.1). Sito web consultato il 10.09.2023.

<sup>21</sup> P. BISHOP and L. WILLIAMS, *The Temporary City*, London, 2012.

<sup>22</sup> M. CARMONA, J. BENTO and T. GABRIELI, *Urban Design Governance. Soft powers and the European experience*, London 2023. Disponibile online: <https://uclpress.co.uk/book/urban-design-governance/>. Sito web consultato il 10.01.2026.

<sup>23</sup> P. OSWALT, K. OVERMEYER, P. MISSELTWITZ, *Urban Catalyst. The Power of Temporary Use*, Berlin, 2014.

Con la diffusione di queste esperienze in tutto il mondo, anche le istituzioni hanno iniziato a pensare che questo tipo di interventi, soprattutto se inseriti in strategie di rigenerazione urbana più ampie, non potessero più essere promossi solo dagli abitanti o da gruppi di interesse autonomi (spesso per contrastare l'inerzia delle istituzioni nell'affrontare il degrado di alcuni luoghi), ma anche direttamente dalle istituzioni stesse.

In questo nuovo contesto istituzionale, l'Urbanismo Tattico (TU) sembrava essere uno strumento di rigenerazione urbana in grado di fornire risposte innovative a queste domande.

Quindi, partendo dalla definizione di Lydon<sup>24</sup>, applicata a un approccio istituzionale, l'Urbanismo Tattico può essere definito come azioni e strategie per la rivitalizzazione e l'attivazione degli spazi urbani che si concentrano su interventi e politiche a breve termine, a basso costo e scalabili, per sperimentare possibili effetti a lungo termine nella rigenerazione urbana, coinvolgendo direttamente le comunità.

Come già detto, dopo le prime esperienze anche le Pubbliche Amministrazioni hanno mostrato interesse per queste tecniche informali per la riqualificazione di spazi pubblici e strade (in Francia, ad esempio, queste esperienze sono state definite "urbanisme transitoire", ANRU<sup>25</sup>), ma è durante la pandemia di Covid19 che la spinta all'utilizzo di questi strumenti soft si è affermata e si è tradotta in progetti e creazioni istituzionali<sup>26</sup>.

Oltre al ben noto caso delle "Piazze aperte" del Comune di Milano<sup>27</sup>, molteplici sono i comuni italiani che hanno provato a sperimentare durante l'emergenza COVID-19.

<sup>24</sup> Si veda la precedente nota 20.

<sup>25</sup> Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine – ANRU, *L'urbanisme transitoire dans les quartiers en renouvellement urbain. Boîte à outils pour la mise en oeuvre de projets d'occupation temporaire*. <https://www.anru.fr/la-docutheque/urbanisme-transitoire-et-renouvellement-urbain>. Sito web consultato il 10.09.2023.

<sup>26</sup> Si veda: A. CARIELLO, R. FERORELLI, F. ROTONDO, *Tactical Urbanism in Italy: From Grassroots to Institutional Tool—Assessing Value of Public Space Experiments. Sustainability*, 13(20), 2021. <http://dx.doi.org/10.3390/su132011482>. Sito web consultato il 10/09/2023.

<sup>27</sup> Si veda: <https://www.comune.milano.it/argomenti/partecipazione-civica/piazze-aperte>. Sito web consultato il 10/01/2026.

Ad esempio, nel mezzogiorno il Comune di Bari, nel maggio 2020, ha lanciato “Open Space”<sup>28</sup>, un “Programma sulla mobilità sostenibile e lo spazio pubblico per l’implementazione delle misure di distanziamento”.

A distanza di anni, molte di queste esperienze sono diventati spazi abbandonati, non curati, che mostrano tutta la loro estemporaneità. Mentre in alcuni casi queste sperimentazioni hanno dato luogo a trasformazioni urbane durevoli e stabili.

### *5.2. Rendere meno conveniente il consumo di suolo*

Un punto fondamentale per la tenuta di qualsiasi ipotesi di revisione normativa riguarda la necessità di definire le modalità di trattamento dei volumi residui delle pianificazioni vigenti a partire dalla priorità di ridurre e fermare il consumo di suolo. Infatti, la gran parte dei piani regolatori generali ancora in vigore presenta rilevanti residui volumetrici inattuati che hanno generato attese, tributi come l’IMU, compravendite, successioni ecc. In sintesi, hanno generato un valore di attesa che dopo decenni diventa difficile eliminare senza inimicarsi migliaia di proprietari o loro successori, creando un oggettivo ostacolo di consenso “politico” che spesso risulta insuperabile e rende poco attraente la formazione di nuovi piani coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile che tutti gli Enti dichiarano.

La L.R. 24/2017 dell’Emilia-Romagna ha indicato una possibile soluzione indicando un tempo massimo per l’attuazione di queste previsioni residue oggi anacronistiche, salvaguardando un’adeguata equità di trattamento verso i soggetti che hanno dato fiducia alle previsioni di piano che hanno un tempo congruo per capire se riescono ad attuare finalmente quelle previsioni e nello stesso tempo assicurando con certezza di legge l’eliminazione di tali diritti nel caso assai probabile che non siano utilizzati nel tempo assegnato<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> <https://www.comune.bari.it/-/bari-open-space-presentato-il-programma-di-interventi-sulla-mobilità-sostenibile-e-sullo-spazio-pubblico>. Sito web consultato il 10/01/2026.

<sup>29</sup> Regione Emilia-Romagna ha pubblicato gli esiti del monitoraggio degli effetti della L.R. 24/2017 sulla pianificazione urbanistica comunale in seguito alla conclusione della ultima fase del periodo transitorio in cui si potevano ancora utilizzare le volumetrie residue dei piani previgenti attraverso l’approvazione dei relativi piani attuativi.

Appare evidente che occorra disciplinare le modalità di eliminazione progressiva dei residui volumetrici di piano comunale rivenienti dai piani vigenti, dando un congruo tempo di realizzazione degli interventi previsti oltre il quale possano essere eliminati cercando di conciliare il rispetto costituzionale degli interessi economici e sociali con quelli prevalenti dell'ambiente e del paesaggio.

### *5.3. Affrontare con coraggio e risolutezza il lascito dell'edilizia abusiva*

Un tema ancora irrisolto del territorio italiano è quello dell'edilizia abusiva.

Come raccontato da Curci, Formato e Zanfi<sup>30</sup>, in un volume in cui descrivono lo stato del fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia, dopo un periodo di relativo silenzio degli studiosi sul tema, e avanzano alcune proposte per l'innovazione dei progetti e delle politiche a esso rivolti. I contributi ospitati nel testo descrivono sotto angolature diverse lo sfondo in cui le pratiche dell'abusivismo e i suoi lasciti oggi si collocano. Uno sfondo per molti aspetti mutato rispetto al quadro entro il quale maturò la politica di condono edilizio nei primi anni Ottanta, che richiede uno sforzo di rielaborazione critica degli assunti, delle possibilità e delle priorità dell'azione pubblica.

Occorre certamente prevedere strategie volte alla rigenerazione dei territori interessati dall'abusivismo edilizio che ha deturpato intere aree, talvolta anche con spiccati elementi di pregio storico-paesaggistico-ambientale, e strumenti per incentivare i Comuni nella gestione delle istanze di condono declinate nelle tre leggi statali (LL. nn. 47/85, 724/94 e 326/2003) e non ancora concluse.

Rispetto alle previsioni contenute nei piani urbanistici generali elaborati con le precedenti leggi urbanistiche quelle convenzionate equivalgono a poco meno del 9%, mentre quelle decadute hanno risparmiato la trasformazione di 20.700 ettari di terreno agricolo. Un dato molto interessante e che permette considerazioni di valenza nazionale. Fonte: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/urbanistica/monitoraggio-lr-24-2017/monitoraggio/monitoraggio-del-consumo-di-suolo-lr-24-17#effetti-della-legge-sulla-pianificazione-urbanistica-comunale-in-seguito-alla-conclusione-della-seconda-e-ultima-fase-del-periodo-transitorio>. Sito web consultato il 10/01/2026.

<sup>30</sup> F. CURCI, E. FORMATO, F. ZANFI, *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma, 2017.

La sede ideale ancora una volta, appare quella del piano urbanistico comunale (ancora ai sensi della L.47/1985) in poter definire regole nuove di disciplina delle trasformazioni puntando alla qualità edilizia e urbana promuovendo interventi mirati alla ridefinizione dello spazio pubblico, delle sezioni stradali e delle tipologie abitative, soprattutto nelle aree caratterizzate da degrado urbano e abusivismo<sup>31</sup>. Questo rimane ancora un tema su cui hanno tutti preferito far calare un silenzio complice.

#### 6. *Conclusioni: Opportunità e criticità di un quadro normativo irrisolto. Prime indicazioni di metodo*

Il coordinamento tra le istituzioni e dei molteplici soggetti pubblici e privati attivabili è essenziale per il successo di questo cambio di paradigma.

Una struttura organizzativa mirata a scala comunale di coordinamento e regia appare molto utile.

Trasparenza e partecipazione nella elaborazione dei piani e nella loro attuazione appare indispensabile.

Modalità di cofinanziamento (se pure piccolo) e di supporto e semplificazione da parte degli enti pubblici può aiutare.

Un approccio strategico alla pianificazione della città esistente deve fare da sfondo agli interventi.

Concludendo, con Roberto Arnaudo<sup>32</sup>, rigenerare una città non significa rinnovarne l'estetica o aumentarne l'attrattività turistica (questi possono essere strumenti ma non il fine), ma costruire comunità più coese, valorizzare la diversità culturale e garantire il diritto alla città per tutti i suoi abitanti.

<sup>31</sup> F. CALACE, *Territori e piani dopo la crescita. Una esperienza di conoscenza e di progetto nella Puglia dell'innovazione*, Firenze, 2021. Disponibile on line: <https://books.fupress.com/series/territori/114>. Sito web consultato il 10/01/2026.

<sup>32</sup> R. ARNAUDO, *La rigenerazione urbana delle Case del Quartiere è diversa. I centri socio-culturali a base partecipativa, cheFare*, 2025, disponibile on line: <https://che-fare.com/articoli/la-rigenerazione-urbana-delle-case-del-quartiere-e-diversa>, download effettuato il 01/01/2026.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026  
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli

Il Volume è un dialogo a più voci sulla rigenerazione urbana a cui partecipano i componenti delle Unità di ricerca del Progetto Prin 2022 **"Reloading City. Un nuovo approccio sistemico alla rigenerazione della città e del territorio"** e gli studiosi che hanno offerto il loro contributo al progetto.

Annalisa Giusti è professoressa ordinaria di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia.

Marco Calabrò è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

EURO 40,00

ISBN 979-12-235-0601-1

