

Verso la costruzione di una zona omogenea nella Città metropolitana di Bari: l'alta Murgia¹

Giovanna Iacovone

Silvana Milella

Teresa P. Pagnelli

Francesco Rotondo

Mariagiovanna Turturo

¹ Sebbene il lavoro sia frutto di una riflessione collettiva, sono da attribuire a Giovanna Iacovone i paragrafi 1, 2.2 (p.7), 4, 5. e 6.; a Francesco Rotondo il paragrafo 2.1.(p.5); il paragrafo 3 e le elaborazioni per le immagini di corredo al testo a Teresa P. Pagnelli e Silvana Milella. Il paragrafo 4.1 è da attribuire a Mariagiovanna Turturo, ideatrice del processo partecipato *Murgia metropolitana*.

Giovanna Iacovone

Università della Basilicata
giovanna.iacovone@unibas.it

Silvana Milella

Teresa P. Pagnelli

Francesco Rotondo

Politecnico di Bari
silvana.milella@poliba.it
tittypagnelli@libero.it
francesco.rotondo@poliba.it

Mariagiovanna Turturo

Murgia Metropolitana
mariagiovanna.turturo@gmail.com

Abstract

Il presente paper prende in esame il caso studio dell'alta Murgia, area interna della città metropolitana di Bari, «distante dai centri di agglomerazione e di servizio, con traiettorie di sviluppo instabili, ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, fortemente policentriche e con elevato potenziale di attrazione, ma che appare penalizzata dalla posizione periferica nella limitazione dei diritti sostanziali dei residenti in termini di servizi e di opportunità di lavoro»².

L'alta Murgia e precisamente l'area del Parco nazionale che la comprende, è l'unica che ha visto riconosciute le sue specificità già nell'ambito dello stesso statuto. Tali specificità, così come descritte nel paper, riferite essenzialmente alla morfologia territoriale e alla identità paesaggistica, appaiono accomunare il territorio dell'alta Murgia, ricompreso nella Città metropolitana, a territori limitrofi, anche extraregionali, di cui una visione territoriale e strategica innovativa non potrà non tener conto.

²*Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne* a cura dei ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo (Roma, 15 dicembre 2012).

Emerge allora l'esigenza di una regolamentazione delle interazioni città/campagna/zone interne su basi solidaristiche nel quadro di una visione ecossistemica, ed ancora la necessità di costruire modelli di *governance* capaci di porre in costante equilibrio la dimensione economica con la dimensione sociale, i modelli di democrazia della rappresentanza con quelli della democrazia partecipativa e di prossimità, il ruolo del soggetto pubblico con le istanze partecipative del privato e con la sua naturale propensione a porre in essere iniziative economiche.

Appare prioritario perciò un coordinamento della pianificazione economica con la pianificazione urbanistica, quali momenti non separabili per affrontare efficacemente il tema del governo del territorio metropolitano in una prospettiva di sviluppo locale equilibrato e sostenibile, in una logica promozionale delle connessioni economico-produttive con l'offerta di servizi a livello territoriale. Tale responsabilità non potrà che essere affidata al piano strategico che la legge Delrio considera quale nuovo strumento di pianificazione di area vasta e che potrà finalmente acquisire rilevanza giuridica effettiva e conseguente cogenza, sì da produrre effetti conformativi idonei a soddisfare le esigenze di riqualificazione e di sviluppo delle aree urbane attraverso progetti e programmi aventi per oggetto il territorio e le connesse esigenze di crescita economica. Lo statuto, ai fini della operatività, dovrà per questo essere riconosciuto quale sintesi di un procedimento partecipato, orientato ad indirizzare le azioni considerate fondamentali per il perseguimento degli obiettivi individuati e dotato di meccanismi di rilevazione degli impatti delle scelte e di monitoraggio in ordine all'attuazione delle stesse.

This paper examines the case study of the "alta Murgia", inside of the metropolitan city of Bari, «far from the centres of agglomeration and service, with unstable trajectories of development, but at the same time with resources that are lacking at the central areas strongly polycentric and with high potential for attraction, but that seems hampered by the remote location in the limitation of the substantive rights of the residents in terms of services and employment opportunities».

The "alta Murgia" and precisely the area of the National park that is included, is the only one that has already been recognized for its specificity within the same statute. Such specificity, as described in the paper, essentially related to the morphology and the territorial identity of the countryside, assimilates the alta Murgia, within the Metropolitan city, to neighbouring areas, even outside the region. A territorial and strategic vision will take into account these characteristics.

Then emerges the need for regulation of the interactions city/country/inland areas on solidarity bases within the framework of an eco-systemic vision, and again the need to build governance models capable of putting in a constant balance the economic dimension with the social dimension, models of representative democracy with those of participatory democracy and proximity, the role of the public with the needs of private investments and with its natural propensity to engage in economic initiatives.

The priority should be therefore the coordination of economic planning with urban planning: such moments can not be separated to effectively address the issue of the government of the metropolitan area in a perspective of local development that is balanced and sustainable, in a logical promotion of productive economic connections with the offer services. This responsibility can only be entrusted to the strategic plan that the law "Delrio" considers as a new tool for wide-area planning and that will finally acquire legal relevance and consequent cogency, so as to produce normative effects suitable to meet the needs of rehabilitation and of development of urban areas through projects and programs relating to the territory and the consequent need for economic growth.

The statute, for operative purpose, will have to be recognized as a result of a participated process, aimed at addressing the actions considered essential for achieving the objectives identified, and provided with detection mechanisms of the impact of the choices and monitoring in order to implement them.

Parole chiave/ Keywords

politiche urbane, riforma del governo locale, pianificazione strategica, città metropolitane/*urban policies, local government reform, strategic planning, metropolitan cities*

Premessa

La disciplina giuridica delle città metropolitane è una variabile dipendente, il cui valore scaturisce da una serie di fattori. Innanzitutto, la storia giuridico-istituzionale del Paese: i modelli di ente locale e di governo locale non sono estranei alla qualificazione delle città metropolitane, siano essi veri e propri enti locali oppure no.

In secondo luogo, connesso al fattore appena richiamato, un ruolo è da riconoscersi alla sensibilità diffusa e delle istituzioni con riguardo all'autonomia locale. La fiducia che viene riposta o il timore che viene percepito nei confronti dello stesso concetto di autonomia è determinante soprattutto con riguardo ai poteri e alle funzioni attribuite. Non meno importante è la configurazione geografica del Paese. L'estensione del territorio in senso assoluto è un elemento qualificante, rapportato alla collocazione geografica e alla concentrazione delle città e, come ovvio, ai dati demografici, poiché, due città con uguale densità urbana possono ben rappresentare un importante centro in un piccolo Paese o una città meno rilevante in un grande Paese.

La disciplina delle città metropolitane e le presupposte scelte politiche, dunque, sono condizionate dai problemi e dalle esigenze che vengono avvertiti e dovrebbero essere funzionali alla migliore organizzazione delle soluzioni necessarie.

Geografi dell'economia (A. Scott) e geografi politici (Brenner) hanno messo in risalto l'importanza della città metropolitana quale intreccio naturale tra le identità delle comunità ed i processi inclusivi legati alla globalizzazione. Luoghi di valorizzazione delle potenzialità e delle vocazioni naturali dei territori, luoghi di conflitti ed innovazioni, spazi di solidarietà e del "vivere insieme" di popolazioni sempre più diverse sul piano sociale, culturale, etnico.

Ne deriva la necessità di costruire modelli di *governance* capaci di porre in costante equilibrio la dimensione economica con la dimensione sociale, i modelli di democrazia della rappresentanza con quelli della democrazia partecipativa e di prossimità, il ruolo del soggetto pubblico con le istanze partecipative del privato e con la sua naturale propensione a porre in essere iniziative economiche.

Governance forte, caratterizzata e caratterizzante, dove il concetto di beni comuni, sia finalizzato al godimento, da parte delle comunità di riferimento, di beni abbandonati o sotto-utilizzati, di beni che abbiano perso la loro funzione sociale e che sappiano valorizzare al meglio le potenzialità locali.

L'assetto policentrico della città metropolitana di Bari e le scelte statutarie.

L'immagine della metropoli tradotta nell'immaginario collettivo dal film muto del 1927 del regista Fritz Lang, di una città densa formata da grattacieli che si disperde nella campagna senza limiti definiti centro di sviluppo economico e finanziario, che ben si adatta anche alle più grandi città italiane (tra le più piccole

metropoli del mondo) non è probabilmente quella più idonea a descrivere la città metropolitana di Bari. È sufficiente confrontare la popolazione residente nella città capoluogo di Bari³ e quella residente nell'intera città metropolitana⁴ per comprendere che diversamente da Milano⁵, la città metropolitana di Bari è una città fortemente policentrica, si potrebbe dire costituzionalmente policentrica in quanto solo il 25% della popolazione dell'intera città metropolitana vive nel capoluogo mentre nel caso lombardo ben il 41% vive nel capoluogo. Questa indicazione demografica trova conferma nella distribuzione geografica sia della popolazione residente sia di quella urbana con la possibile individuazione di almeno 4 zone omogenee con un significativo peso urbano: a nord la zona contraddistinta dalla presenza dei comuni di Molfetta (60.433 ab.), Corato (48.506 ab.), Terlizzi (27.107 ab.) e Ruvo di Puglia (25.574 ab.); a sud dall'Alta Murgia, con i Comuni di Altamura (70.347 ab.), Gravina in Puglia (43.960 ab.) e Santeramo in Colle (26.830 ab.); a sud-est dalla zona costiera di Monopoli (49.246 ab.), Conversano (26.078 ab.), Mola di Bari (25.834 ab.), Rutigliano (18.644 ab.), Polignano a Mare (17.991 ab.), Castellana Grotte (19.675 ab.), Putignano (26.863 ab.), oltre all'area del capoluogo e dei comuni di prima e seconda corona. In tali aree, inoltre, si concentrano molteplici servizi e infrastrutture, verificando al loro interno le quattro componenti principali che contraddistinguono i criteri fondamentali di selezione delle città metropolitane: dimensione demografica ed economica, qualità e varietà delle funzioni svolte, densità e contiguità dell'urbanizzato (Iommi, Marinari, 2013). Con riferimento all'ultimo criterio, densità e contiguità dell'urbanizzato, la policentricità della città metropolitana di Bari appare ancora più evidente, confermando la scarsa attenzione fornita all'organizzazione insediativa e alla struttura urbana nella selezione delle città metropolitane effettuata dalla legge 56/2014 [Boeri 2014].

3 315.933 abitanti sono residenti nella città di Bari secondo i dati Istat del Censimento popolazione e abitazioni del 2011.

4 1.247.303 abitanti sono residenti nella provincia di Bari secondo i dati Istat del Censimento popolazione e abitazioni del 2011 (il territorio della provincia coincide con quello della città metropolitana).

5 Giuseppe Campos Venuti ha più volte descritto il fenomeno di metropolizzazione dell'area milanese [Campos Venuti 2011].

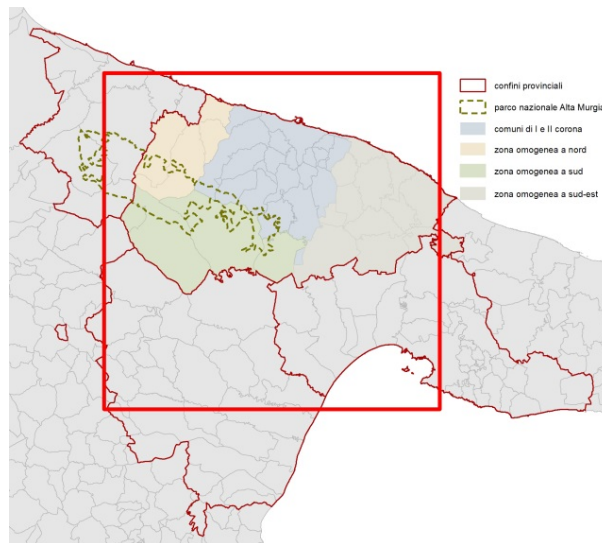


Fig.1 - Zone omogenee all'interno dell'area metropolitana di Bari

Statuto a maglie larghe, sul filo di un delicato equilibrio, tra le opportunità di cooperazione talvolta non sempre esplicitate della Delrio e la tentazione di una nuova centralizzazione in favore della città capoluogo.

Di contro un chiaro *favor* ed una conseguente scelta politico-organizzativa non gravitazionale sarebbe stato un importante messaggio, idoneo ad arginare diffidenze e tensioni politico-istituzionali tra il capoluogo e gli altri comuni, in grado di far emergere i vantaggi della nuova organizzazione territoriale.

Il policentrismo, difatti, si pone quale scelta organizzativa idonea a rimuovere le marginalità, al fine dell'azzeramento del discriminare weberiano tra città dei produttori e città dei consumatori.

Una distinzione che rapportata all'area metropolitana barese si coglie soprattutto con riferimento alle aree interne, parti di territorio distanti dai centri di agglomerazione e di servizio, con traiettorie di sviluppo instabili, ma al tempo stesso dotate di risorse che mancano alle aree centrali, fortemente policentriche e con elevato potenziale di attrazione, ma che appaiono penalizzate dalla posizione periferica nella limitazione dei diritti sostanziali dei residenti in termini di servizi e di opportunità di lavoro (F. Barca).

Emerge l'esigenza di una regolamentazione delle interazioni città/campagna/zone interne su basi solidaristiche nel quadro di una visione eco-sistemica.

Una potenziale convergenza di interessi, dunque, per sviluppare e riqualificare con vantaggio reciproco l'interscambio delle città con le aree interne, con la messa a valore di molte risorse locali, oggi poco o male utilizzate.

Sotto tale profilo lo statuto presenta alcune criticità. Esso, infatti, appare la risultante di scelte non guidate da una corretta e articolata analisi territoriale, anche alla luce delle esigenze espresse dalle diverse comunità che, peraltro si sono espresse in maniera significativa. Ciò ha dato luogo ad una trama giuridica fatta di regole "lasche" e talvolta ambigue.

Sono state create le condizioni politico-amministrative dell'integrazione, basata su una complementarità?

Non emerge in modo univoco la volontà di superare la frammentazione amministrativa attraverso per es. la promozione di aggregazioni omogenee e tendenti ad un possibile scenario condiviso e realizzabile nel quadro di una visione eco-sistemica in grado di innovare la governance territoriale.

La previsione delle aree omogenee è eventuale e la considerazione delle stesse è assolutamente marginale nell'economia del governo del territorio metropolitano tanto che non vengono citate neppure tra i soggetti destinatari delle, anche queste eventuali, deleghe di funzioni. Tali deleghe, peraltro, assumono sempre una veste eccezionale e derogatoria. In altri termini non è neppure considerata la possibilità di una "normalizzazione" dell'esercizio decentrato delle funzioni metropolitane.

La previsione delle zone omogenee appare dunque, con riferimento alle funzioni, non sempre (o non proprio) centrale.

Lo statuto metropolitano, difatti, ha scelto di prevederle senza individuare i criteri, sia pur generali, sulla base dei quali procedere alla loro identificazione.

Inoltre, il riferimento alle zone omogenee compare solo nella fase dell'attuazione della eventuale delega, subordinata comunque alla stipula di una convenzione attraverso cui stabilire «le modalità con le quali sono concretamente assegnate le eventuali risorse», nonché le condizioni e i vincoli che i comuni destinatari delle funzioni si impegnano a rispettare.

Un elemento di riflessione in ordine alla funzione delle zone omogenee è la sostanziale equiparazione tra queste ultime e le unioni di comuni nella relazione con la città metropolitana.

In particolare, il percorso di individuazione delle zone omogenee, come previsto dall'art.7 dello statuto metropolitano, seguirà l'evoluzione determinata dalle scelte del consiglio metropolitano (considerato che lo stesso art.7 non fornisce alcuna

indicazione su criteri di scelta, modalità e tempi di individuazione delle zone omogenee), tra quelle precedentemente citate.

Al riguardo, comunque, non potrà tenersi conto della necessità di valorizzare specificità geografiche e territoriali, sia al fine della definizione della dimensione ottimale per garantire maggiore omogeneità ai diversi ambiti di intervento; sia per creare le condizioni di una programmazione locale funzionale alle esigenze del territorio da raccordare alle esigenze unitarie della regione.

L'alta Murgia è precisamente l'area del Parco nazionale che la comprende, è l'unica che ha visto riconosciute le sue specificità già nell'ambito dello stesso statuto. Tali specificità, riferite essenzialmente alla morfologia territoriale e alla identità paesaggistica saranno brevemente illustrate nel paragrafo successivo anche in relazione alle caratteristiche del territorio dell'intera Città metropolitana. Tali caratteristiche, come in seguito sottolineato, appaiono accomunare il territorio dell'alta Murgia ricompreso nella Città metropolitana a territori limitrofi, anche extraregionali di cui una visione territoriale e strategica innovativa non potrà non tener conto.

Il caso dell'Alta Murgia

Il territorio del Parco dell'alta Murgia è situato nella parte ovest dell'area metropolitana di Bari, area geografica compresa, tra la valle dell'Ofanto e la "soglia Messapica" fra Taranto e Brindisi e tra la Fossa Bradànica - a confine con la Basilicata - e le depressioni vallive che degradano verso il mare Adriatico.

È uno straordinario ecosistema di passaggio tra Appennino e zone litoranee.

Le componenti paesaggistico-ambientali sono profondamente connesse ai caratteri degli insediamenti e alla struttura dei contesti rurali.⁶

Il secolare equilibrio tra ambiente ed attività storicamente praticate nel territorio, quali la pastorizia e l'agricoltura, emerge palesemente dall'osservazione del paesaggio, saturo di segni naturali e antropici. I segni di organizzazione dello spazio, quali reticoli di muri a secco, cisterne, villaggi ipogei, necropoli, chiese rurali, trulli, poste, masserie, sono testimoni dello storico rapporto tra uomo e ambiente. Il sistema territoriale

⁶ La valenza naturalistica dell'alta Murgia è sancita dall'istituzione del *Parco Nazionale dell'alta Murgia*, elemento cardine del Sistema Nazionale delle Aree Protette (Snap) e nell'essere compreso nel sito Natura 2000 SIC/ZPS - IT9120007 "Murgia Alta" - (125.000 ettari), per la presenza di differenti tipologie di habitat steppici e sub-steppici.

s'incentra sugli incolti pascolativi e sul seminativo nudo, a cui si aggiungono aree di seminativo arborato asciutto e in prossimità degli abitati, oliveti e vigneti.

Sia il Piano per il Parco nazionale dell'alta Murgia (Pnam⁷), sia il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr⁸) hanno identificato i caratteri identitari di lunga durata.

I caratteri originali dell'area murgiana, e i valori patrimoniali che ne derivano, sono il prodotto delle relazioni co-evolutive dell'insediamento e del paesaggio agrario [Regione Puglia 2015]. La posizione delle strutture edilizie rurali e quelle che hanno determinato la nascita delle maggiori città murgiane è legata spesso alla captazione dell'acqua e alla possibilità di organizzare le attività integrate e interconnesse del pascolo e della produzione agricola di cereali. La struttura insediativa è costituita da grossi centri, accentrati e compatti (tra questi anche alcune delle città principali della confinante provincia Bat come Andria), immersi in un territorio molto esteso, che in passato risultava del tutto inabitato, ad eccezione delle masserie, le poste e gli jazzi. Oggi il territorio murgiano si presenta come una estesa e complessa area di rapporti economici, culturali, paesaggistico-ambientali tra queste città medio grandi (ad esempio Andria con 100.052 abitanti o Altamura con 70.347 abitanti) e le aree agricole interne oggi spesso non più soltanto aree di pascolo o di produzione di cereali ma anche centri di attività agrituristiche. Questa sproporzione tra dimensione demografica dei centri e la campagna fa di quest'area quella che Salvemini ha definito un mondo enigmatico di città senza contado e contado senza città, nel quale è improponibile concettualmente l'opposizione-integrazione, tra due mondi economici, politici, mentali della città da un lato, della campagna dall'altro, dal momento che i contadini sono tutti cittadini e viceversa [Salvemini 2011].

⁷ Esteso circa 68.000 ettari, riceve il riconoscimento di "Parco nazionale" nel dicembre del 1998, con l'approvazione della legge 426. Il parco è stato legalmente istituito con DPR 10 marzo 2004 anche se il Piano per il parco, iniziato nel 2006, è stato adottato dalla giunta regionale nel febbraio del 2015.

⁸ Approvato con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015, pubblicata sul Burp n. 40 del 23.03.2015.

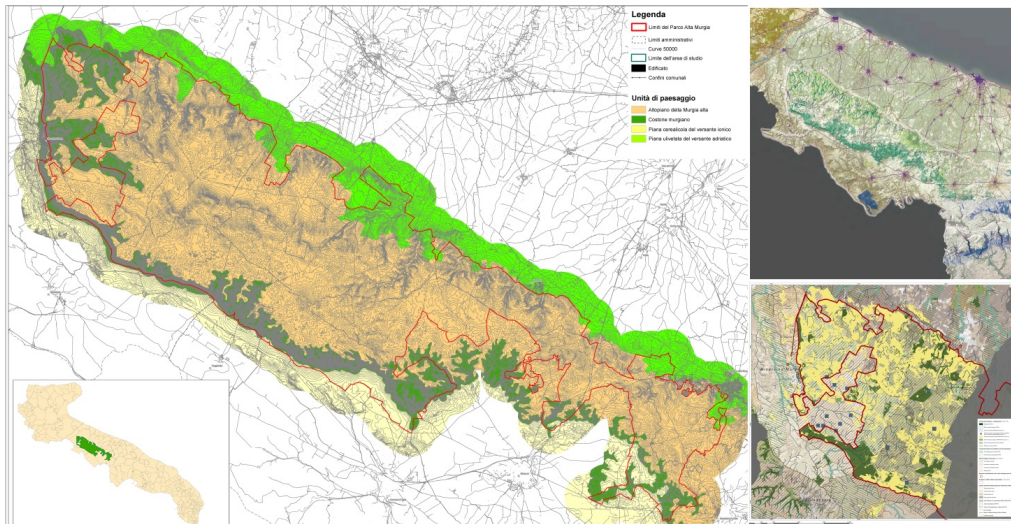


Fig. 2 - Piano del Parco nazionale dell'alta Murgia – Carta delle unità di paesaggio;
in alto a destra: Carta del patrimonio territoriale dei paesaggi della Puglia del Pptr della Regione Puglia
in basso a destra: Sistema ambientale e paesaggistico del Ptcp della provincia Bari

Processi partecipativi

Proprio la consapevolezza della specificità che caratterizza il territorio murgiano ha indotto il Parco nazionale dell'alta Murgia ad attivare e supportare un importante processo partecipativo nel tentativo di entrare nella fase costituente lo statuto della Città metropolitana di Bari che, al contrario, è stato redatto nel suo complesso prescindendo da un effettivo coinvolgimento della cittadinanza e degli abitanti.

Il percorso di progettazione partecipata, denominato *Murgia metropolitana*, è stato articolato in una pluralità di incontri in vari comuni dell'area interessata, eventi partecipativi durante i quali sono stati coinvolti non solo amministratori ma, soprattutto, cittadini, attori economici, parti sociali, società civile e che attraverso la libera partecipazione hanno fatto emergere le questioni sentite e le esigenze di mutamento e coordinamento in settori strategici per le comunità locali.

In primo luogo è stata rappresentata l'esigenza di una ricognizione territoriale e socio-economica dell'area, presupposto indispensabile per coglierne le specificità e progettare conseguentemente realtà integrate.

E' emersa quindi l'aspettativa di una visione sistemica e relazionale, in grado di mettere a valore le risorse locali e sviluppare un modello di interazione e di complementarità tra "centro" e "periferia", quale alternativa al modello gravitazionale.

Il processo partecipativo/deliberativo si è concluso con l'elaborazione di un documento contenente indirizzi e indicazioni sul ruolo strategico e politico dell'area dell'alta Murgia all'interno della Città metropolitana, dimostrando alla luce della buona pratica attivata, l'importanza della partecipazione delle comunità locali proprio al fine della definizione dell'ambito territoriale ottimale.

Infine tale documento conteneva una proposta di formulazione nello statuto di una disposizione volta a riconoscere la specificità dell'area dell'alta Murgia e il ruolo del Parco nei processi di integrazione strategica e territoriale.

Lo statuto pubblicato, pur riconoscendo «la specificità del Parco Nazionale dell'Alta Murgia» (art. 3, 2° co), ha privilegiato, con riferimento alla costituzione eventuale delle aree omogenee, un processo tutto interno al consiglio metropolitano, sentita la conferenza metropolitana (art. 7), in quanto tale ancora una volta avulso dal contributo concreto ed effettivo delle comunità territoriali.

Le dinamiche del processo di partecipazione

Il processo denominato *Murgia metropolitana* è maturato in un contesto territoriale da anni impegnato a “ripensarsi” in termini ecosistemici, cercando di far interagire strumenti e politiche istituzionali con le progettualità della cittadinanza attiva. La legge Delrio è dunque giunta nella fortunata congiuntura in cui la collaborazione tra l'ente Parco e il tessuto socio-economico murgiano era giunta, attraverso una serie di iniziative, a prefigurare uno schema di integrazione territoriale tra aree poste a cavallo tra Puglia e Basilicata. Pertanto si è sentita la necessità di valorizzare il capitale sociale sedimentatosi nel Parco dell'alta Murgia, nel tentativo di collocarsi come raccordo, strategico rilevando una certa ambiguità attuativa del principio di sussidiarietà verticale tra enti, spesso alla base di conflitti tra politiche e comunità. In particolare, si è ritenuto che proprio i temi su cui ha investito maggiormente l'ente Parco negli ultimi anni - l'economia, i trasporti, le risorse naturali, il capitale umano e sociale, la qualità della vita, e, soprattutto, la partecipazione dei cittadini nella *governance* del territorio - possano risultare determinanti nel concorrere a un tale scopo.

La legge Delrio, si offriva, per tanto, quale spazio aperto per sperimentare il riordino di relazioni e competenze tra enti locali e territoriali quale conseguenza della configurazione strategica del territorio. Di conseguenza, l'individuazione di aree

omogenee fortemente connotate sul piano morfologico e socio-economico può contribuire alla formulazione di strumenti amministrativi di una città metropolitana, quale quella barese, che presenta al proprio interno complesse dinamiche e forti disomogeneità.

Per tali ragioni, l'alta Murgia si prestava a verificare un'ipotesi secondo la quale a partire dalle caratteristiche e le esigenze territoriali, e dalla propria capacità di autorappresentazione si possono definire le azioni amministrative da intraprendere. Pertanto la costituenda area metropolitana di Bari è stata colta come occasione per ridisegnare lo schema infrastrutturale, materiale e immateriale, del territorio murgiano.

Nasce così *Murgia metropolitana- Open.Source.Governance*, processo volto a connettere le comunità e il territorio con il nuovo contesto metropolitano.

I principi e i temi che hanno mosso e che sono stati affrontati dal processo partecipativo erano tesi a sviluppare, innanzitutto, una vision condivisa e un maggior coinvolgimento dei cittadini, degli operatori economici, delle parti sociali e di tutte le espressioni della società civile, nelle scelte strategiche della futura città metropolitana e del rapporto con il territorio dell'alta Murgia. In secondo luogo, si è cercato di attivare un percorso di progettazione partecipata che idoneo a fornire agli enti indirizzi e proposte per l'interazione con la nascente area metropolitana, soprattutto riguardo alla pianificazione strategica e allo statuto.

Di fatto, il processo ha prodotto alcuni documenti di indirizzo, rivolti alla compagine politico-amministrativa responsabile del processo di costruzione della Città metropolitana di Bari e del suo statuto.

I temi discussi e confluiti in tali documenti hanno riguardato la possibilità di pervenire a un' "amministrazione condivisa" attraverso la realizzazione e l'utilizzo di *open data*. La definizione del ruolo dei territori all'interno della città metropolitana a partire dalla individuazione di aree omogenee sulla base di criteri condivisi. Individuazione statutaria di strumenti di integrazione strategica e coordinamento con la pianificazione territoriale e di gestione. La definizione di un modello di governance multilivello.

Il processo partecipativo è stato articolato in tre fasi. Nella prima l'ente Parco ha provveduto all'avvio del piano di comunicazione e al coinvolgimento degli attori (istituzionali e non).

La seconda fase ha visto la realizzazione di tre tavoli di lavoro paralleli, che hanno affrontato tre temi per ogni appuntamento, utilizzando la metodologia Ost. I tavoli si sono avvalsi di facilitatori. Da ogni tavolo è scaturito un *instant report*.

Successivamente, il gruppo di facilitatori ha provveduto a sintetizzare in un documento finale tutto il materiale prodotto dai laboratori territoriali che è stato illustrato in un incontro di chiusura alla presenza delle istituzioni e della comunità.

14

Relazioni con i comuni limitrofi anche al di fuori della regione

Un'ottica di governo innovativa deve porsi in una logica di apertura che vada oltre i confini amministrativi, attraverso la costituzione di un sistema di interazioni funzionale ad un assetto socio-economico a "geometria variabile" e caratterizzato da istituzioni diversificate, sulla base di una visione sensibile a cogliere le esigenze della comunità che vanno oltre perimetri predeterminati con atti normativi (ad esempio quelli che riguardano servizi, equità di genere, immigrazione, governo del territorio, mobilità, ambiente, sviluppo sostenibile, cultura, università, innovazione). Occorrerà, pertanto, attivare strumenti giuridici funzionali a tali fini.

In particolare, con riferimento alla tematica dei confini appare opportuno osservare che i confini creano vincoli giuridico-amministrativi e, dunque, producono effetti. Per questi motivi vanno disegnati tenendo conto di *milieux* consolidati nel tempo, consuetudini e stratificazioni di lungo periodo.

Naturalmente, campiture "innovative" devono essere prefigurate in relazione ad eventi e scenari innovativi. Si vuol dire, ad esempio, che, nel caso in esame, mentre del tutto comprensibile appare l'attenzione per Andria, comune che, a rigore, non rientra nella città metropolitana, non appare condivisibile in una logica strategica inclusiva sotto l'aspetto territoriale ed economico che nulla si dica per città come Matera, che a pieno titolo, creerebbero valore aggiunto e contribuirebbero ad un diverso modo di pensare la città che travalichi le "mura" medievali.

In definitiva, appare opportuno, sia sul piano funzionale, sia su quello culturale, riflettere e operare in senso innovativo affinché tali processi possano trovare una base normativa per la loro effettiva realizzazione.

Una prima riflessione di sintesi

Dalle considerazioni che precedono emerge l'esigenza di un coordinamento della pianificazione economica con la pianificazione urbanistica, quali momenti non

separabili per affrontare efficacemente il tema del governo del territorio metropolitano in una prospettiva di sviluppo locale equilibrato e sostenibile in una logica di promozione delle connessioni economico- produttive con l'offerta di servizi a livello territoriale.

Si tratta di una idea coerente con la logica fondamentale del mercato unico europeo.

Politica economica, politica urbana e scelte della pianificazione devono quindi essere rette da una logica comune che sfoci in una metodologia omogenea, incentrata sulla integrazione progettuale e sull'inclusione nell'ambito di un unico processo programmatico (e successivamente operativo) di una pluralità di attori sociali e istituzionali, di politiche e di settori di intervento.

Tale responsabilità non potrà che essere affidata al piano strategico che la legge Delrio considera quale nuovo strumento di pianificazione di area vasta e che, proprio in quanto previsto in una norma di diritto positivo, può finalmente acquisire rilevanza giuridica effettiva e conseguente cogenza, sì da produrre effetti (conformativi) idonei a soddisfare le esigenze di riqualificazione e di sviluppo delle aree urbane attraverso progetti e programmi aventi per oggetto il territorio e le connesse esigenze di crescita economica.

Ne deriva la necessità di riconoscere che lo statuto, ai fini della operatività, rappresenti la sintesi di un procedimento partecipato, orientato ad indirizzare le azioni considerate fondamentali per perseguire gli obiettivi individuati e sia dotato di meccanismi di rilevazione degli impatti delle scelte e di monitoraggio in ordine all'attuazione delle stesse.

Al riguardo l'ambito territoriale metropolitano può costituire il contesto ottimale per garantire l'esercizio di funzioni e di competenze rilevanti per lo sviluppo della popolazione e del territorio di riferimento.

BIBLIOGRAFIA

Boeri, T.
2014 *Purtroppo rimarremo provinciali*, in «lavoce.info» [online]
<http://www.lavoce.info/archives/18471/province-citta-metropolitane-unione-comuni-delrio/>

Campos Venuti, G.

2011 *Città senza cultura*. Roma-Bari, Laterza.

Iommi, S. e Marinari, D.

2013 *Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di territory-specific policies*. Paper presentato alla XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali, Palermo 2-3 settembre, e al IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre.

Parco nazionale dell'alta Murgia

2015 *Piano e regolamento del Parco nazionale dell'alta Murgia* [online]
<http://www.parcoaltamurgia.gov.it>

Regione Puglia

2015 *Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (Pptr)* [online] www.sit.puglia.it

Salvemini, B.

2011 *Un mondo "paradossale"? Poteri società e risorse nello spazio pugliese della lunga età moderna*, [online] http://www.uniba.it/ricerca/centri-interuniversitari/criat/publicazioni-informatiche/Salvemini_Un%20mondo%20paradossale_2011.pdf