

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

**Rigenerazione urbana in Puglia. Bilanci,
questioni e prospettive dopo 10 anni di
esperienza**

Mariella Annese

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Mariella Annese

Politecnico di Bari, Dicar - Dipartimento di Scienze dell'ingegneria civile e
dell'architettura
mariella.annese@poliba.it

Abstract

Per riaggiornare il quadro sullo stato della programmazione di interventi di rigenerazione urbana in Puglia conseguenti alla L.R. 21/2008 [Bernardini e Cascella 2011], si può tenere conto del grado di operatività e della maturità che questa esperienza ha raggiunto. Dopo circa 10 anni di esperienza acquisita sul tema della rigenerazione urbana, nell'attesa che si concludano le operazioni riferite alla prima stagione e siano noti i dati ufficiali, all'avvio della nuova stagione, si ritiene possibile avanzare alcune riflessioni, problematizzando le questioni irrisolte e delineando prospettive per l'azione.

To update the picture on the state of programming of urban regeneration interventions in Puglia after L.R. 21/2008 [Bernardini e Cascella 2011], it can consider the degree of operation and maturity that this experience has achieved. After about 10 years of experience gained on urban regeneration, waiting for the first season to be completed and for the official data are known, at the beginning of a new season, it is considered possible to advance some reflections, addressing unresolved issues and outlining prospects for action.

Parole chiave/ Keywords

Bilanci, Questioni, Prospettive / *Balance, Issues, Prospectives*

Primi bilanci sull'esperienza regionale

3

Nel 2013 la *Mostra / Convegno sulle politiche di rigenerazione urbana della regione Puglia*¹ è stata l'occasione per un parziale bilancio sulle politiche e sugli esiti del settennio precedente, durante il quale è stato consolidato l'approccio regionale al ripensamento della città esistente².

Se nella tornata del 2006, a fronte dei 122 comuni che si erano candidati con 129 Pirp aventi a oggetto la riqualificazione di alloggi e infrastrutture, era stato possibile finanziarne solo 31, ad esito dell'avviso del 2011, 96 Pirp sono risultati ammessi per l'attuazione delle infrastrutture primarie definite dai loro strumenti [Barbanente 2011]. Per compensare l'esiguità delle risorse attivate sul Piano casa regionale e non disperdere sia le energie investite dai comuni nella elaborazione dei programmi quanto le speranze generate dai processi partecipativi messi in atto, attraverso il Programma operativo Fesr 2007-2013, infatti, sono stati finanziati anche i Pirp non finanziati con i fondi del Piano casa³.

In maniera coerente con le indicazioni del bando di finanziamento, i luoghi sui quali i Pirp hanno proposto interventi sono stati prevalentemente le aree periferiche urbane in cui erano presenti problemi di degrado fisico sociale ed economico. Il riconoscimento di queste criticità ha consentito un aggiornamento concettuale del concetto di periferia da parte dei comuni: sia quartieri esterni che quartieri interni alla città consolidata sono stati sottoposti alle strategie di rigenerazione, consentendo agli amministratori e tecnici di acquisire maggiore consapevolezza sulla condizione della marginalità e sui caratteri che la contraddistinguono, superando così anche il tradizionale criterio geografico di localizzazione. Nell'ottica di superare le condizioni che hanno reso periferiche aree interne - come i centri storici - quanto le periferie residenziali pubbliche i Pirp hanno ragionato in termini di riconessione, in senso letterale ma non solo, tentando anche la ricostruzione di relazioni immateriali. Fondamentale da questo punto di vista è apparso ai fini della definizione dei contenuti degli strumenti, il ruolo del coinvolgimento e la partecipazione di diversi attori sociali.

1 Consultabile online il portale dedicato a questa mostra al link: <http://rigenerazione.regione.puglia.it>

2 Per un inquadramento dei caratteri che connotano e distinguono le due stagioni cfr. M. Annese (2017), *Rigenerazione urbana in Puglia. I caratteri delle due stagioni della rigenerazione*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it».

3 L'attuazione per la parte infrastrutturale è avvenuta con i fondi comunitari destinati all'Asse VII, Misura 7.1, in integrazione con i fondi Fas.

La partecipazione attiva degli abitanti, imposta dall'ente regionale è stata la *condizio sine qua non* per candidarsi al bando ma anche, una forma di garanzia che i programmi candidati a finanziamento fossero rispondenti ai loro bisogni e aspirazioni [Micelli 2008; Bisciglia 2011]. La creazione di forme di cooperazione fra istituzioni e gruppi di cittadini generata nel corso di questa esperienza ha favorito non solo la costruzione di reti di relazione inedite, ma soprattutto ha contribuito a definire una metodologia a cui riferirsi in altre pianificazioni successive. In alcuni casi la partecipazione cittadina generata attraverso la candidatura al bando del 2006 ha acquisito caratteri di ordinarietà, arrivando anche a dar luogo a Laboratori urbani permanenti⁴.

Se i numeri della prima esperienza condotta attraverso i Pirp hanno messo in evidenza la forte aspettativa riversata dai comuni nella fase di candidatura dei progetti al bando, sul piano realizzativo gli esiti degli interventi riferibili agli strumenti Pirp si sono dimostrati però alquanto deludenti: cattiva qualità progettuale, direzione lavori spesso non all'altezza del progetto che avevano il compito di attuare, travisamento dei progetti originari. Queste sono in molti dei casi le ragioni di un'occasione perduta e le conseguenze dello scarso controllo dell'ente regionale sui criteri di attuazione degli strumenti da parte delle amministrazioni locali.

⁴ I Laboratori urbani sono stati sottoposti nel 2009 anche a specifici finanziamenti regionali all'interno del programma Bollenti spiriti, dedicato alle fasce di popolazione più giovani. La Commissione europea ha riconosciuto il progetto pugliese *Laboratori urbani, vecchi edifici per giovani idee* come *Best practice* per l'anno europeo della creatività e la cultura 2009. Nel 2013 è stata inoltre considerata una tra le 100 migliori esperienze di rigenerazione urbana in Europa nell'ambito dell'iniziativa 100EUrbansolution (Commissione europea - DG Politica Regionale e Urbana, 2013). Cfr. http://bollentispiriti.regione.puglia.it/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=4915&Itemid=422

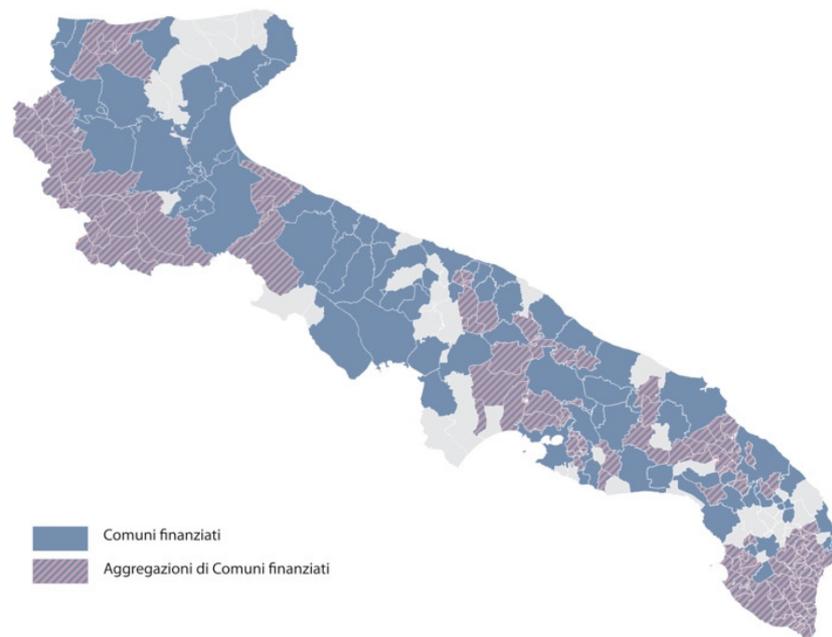


Figura 1 | Mappa del finanziamento regionale. Fonte: Regione Puglia.

Relativamente invece alla Procedura negoziata sulla rigenerazione, propria dell'Asse VII, 225 comuni (dei quali 108 comuni scegliendo la formula del raggruppamento con 21 candidature associate) hanno aderito al bando promosso nel 2011⁵ candidando una strategia di rigenerazione. Ben 217 risultano essere i comuni finanziati (contro il totale regionale di 292 realtà amministrative locali) con proposte riconducibili a sette macro-ambiti di intervento: mobilità, sistemi territoriali di intervento, reti materiali e immateriali territoriali, paesaggi costieri, periferie, aree della dismissione, centri storici.

Nel complesso quadro degli interventi finanziati, i macro-ambiti permettono di riconoscere diverse tipologie di intervento: i progetti infrastrutturali che tentano la ricucitura dei luoghi - come gli interramenti di stazioni ferroviarie in ambito urbano, il ribaltamento dei fronti di stazioni -, gli interventi di integrazione tra mobilità lenta e trasformazioni urbane e territoriali che puntano al rafforzamento dell'inclusione sociale, così come sistemi di intervento che puntano a riqualificare e razionalizzare le reti di connessione tra centri urbani minori, meno connessi ma con elevato potenziale di connessione (dal punto di vista economico, naturalistico e storico-culturale), e questi con i sistemi urbani più grandi, strategie di riqualificazione dell'intero fronte

⁵ Cfr. Dgr n. 743 del 19 aprile 2011

mare concentrate principalmente sulla qualificazione degli spazi pubblici, azioni per il recupero di grandi contenitori dismessi e aree abbandonate, interventi per la riqualificazione spaziale dei centri storici in vista della creazione di nuovi luoghi di incontro e socialità.

La sintesi elaborata nell'occasione della mostra del 2013 è stata anche occasione per una valutazione auto-critica degli esiti da parte dell'ente regionale, con un impegno a ri-orientare le politiche future sulla rigenerazione, rafforzando il ruolo della cooperazione inter-istituzionale, consolidando l'integrazione fra politiche di riqualificazione urbana con le politiche regionali per l'inclusione sociale e l'occupazione giovanile (aspetto tra i meno riusciti della tornata del 2011), potenziando gli aspetti gestionali degli interventi (scarsamente considerati) anche con forme di cooperazione tra enti, promuovendo iniziative di formazione su metodi e strumenti introdotti dalla L.21/2008 *Norme per la rigenerazione urbana*⁶.

Sebbene il Po Fesr si sia concluso nel 2014, i dati regionali riferiti al 2017 attestano un prolungamento dei processi di chiusura dei finanziamenti⁷. Rispetto al bilancio del 2013, attualmente solo il 50% degli interventi si è concluso, il 45% è ancora in corso, circa il 5% non è mai stato avviato sebbene finanziato⁸.

Linea	Progetti ammessi a finanziamento		Cantieri in corso e conclusi	
	n.	Importo	n.	% sul totale
7.1	173	€ 179.155.088	82	47,4%
7.2	292	€ 140.084.783	111	38,4%
TOT	465	€ 319.239.871	193	41,5%

Figura 2 | Dati e statistiche sulla rigenerazione urbana (2013).

6 Cfr. Pace F. *La rigenerazione Urbana e territoriale in Puglia: lo stato di attuazione e iniziative in programma*. Relazione nell'ambito della conferenza stampa del 21 febbraio 2012

7 Complice del ritardo è anche l'ordinario ciclo di gestazione dell'opera pubblica che ottimisticamente non riesce mai ad attestarsi al di sotto dei 6/8 anni di durata

8 Dati forniti dalla Regione Puglia

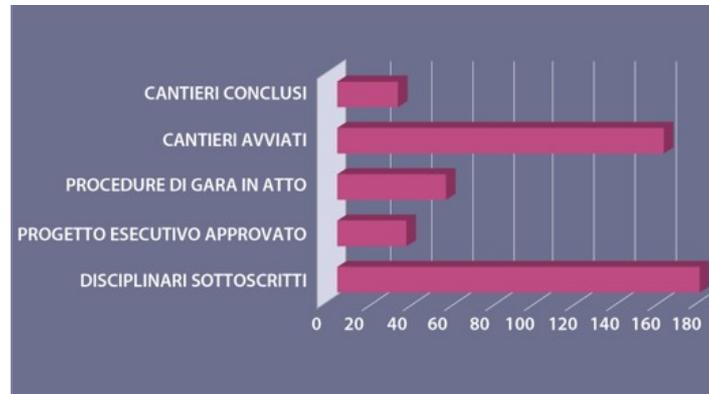


Figura-3 | Dati e statistiche sulla rigenerazione urbana (2013).

Le questioni irrisolte e le prospettive

In attesa di capire quale sarà la risposta⁹ alla rigenerazione proposta in questa rinnovata stagione politica regionale, è possibile problematizzare quanto finora esposto¹⁰ sulla base di alcune considerazioni, anche a partire dalle questioni che gli esiti della tornata 2011 hanno messo in evidenza e che in questa nuova tranches non sono state apparentemente affrontate.

Tra le principali difficoltà che la rigenerazione ha incontrato in Puglia, va posto lo scarto tra l'innovazione della strumentazione tecnica proposta e lo stato della pianificazione vigente nei comuni che tentano l'approccio al tema e la conquista delle risorse. Sebbene il DpRU, da previsioni normative, sia assolutamente integrato con i nuovi Pug,¹¹ tanto da essere considerato una costola del Dpp – Documento programmatico per la pianificazione, è rilevante che solo il 15% dei comuni pugliesi sia dotato di un Pug (benché circa 105 comuni stiano nella fase di elaborazione). Nella maggior parte dei casi la rigenerazione si è scontrata (o si scontrerà) con una pianificazione obsoleta e una visione urbana incapace di cogliere quantomeno la necessità di un'azione integrata delle proposte con la pianificazione generale vigente. Il DpRU, infatti, mancando le attese, non è mai diventato un documento ordinario a cui la pianificazione locale sia ricorsa per rivedere le logiche di sviluppo del territorio amministrato, bensì è stato inteso esclusivamente come lo strumento propedeutico per

⁹ Il termine per la presentazione delle candidature è l'11 settembre 2017.

¹⁰ Cfr. M. Annese (2017), *Rigenerazione urbana in Puglia. I caratteri delle due stagioni della rigenerazione*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it».

¹¹ I Pug rappresentano gli strumenti più avanzati della pianificazione locale. Cfr. L.r. 20/2001

la candidatura agli avvisi, e quindi molto orientato a cogliere gli obiettivi specifici degli Avvisi piuttosto che le opportunità intrinseche ad uno strumento generale di rigenerazione.

In tema di multisettorialità, va detto anche che sia i Piru – Programmi integrati di rigenerazione urbana, declinati nella prima stagione come Pisu-Programma integrato di sviluppo urbano e Pist – Programma integrato di sviluppo territoriale, sia l'attuale Sibus – Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile, non chiariscono la capienza dello strumento, per natura disciplinare orientato a conformare lo spazio prefigurando trasformazioni fisiche, ad accogliere le questioni legate agli aspetti ecologici e sociali. Se a valle della progettazione esecutiva avvenuta nella tornata del 2011 potremo “quantificare” le opere pubbliche attuate, con maggiore difficoltà sarà possibile individuare se la scommessa ambientale o sociale si sia poi compiuta, non essendo contemplati all'interno degli strumenti di attuazione gli aspetti gestionali degli interventi, così come non è prevista dagli stessi l'istituzione di strutture idonee ad alimentare la partecipazione attraverso cui la proposta è stata formulata. In mancanza di agenzie di scopo istituzionalizzate per la gestione delle politiche integrate di matrice europea - come accade oltalpe - i bandi, infatti, pur richiamando fortemente il principio della partecipazione, non hanno mai ufficialmente riconosciuto la possibilità di utilizzare le risorse stanziare per le attività di animazione sociale, sebbene sia evidente la difficoltà con cui stentano a sorgere gli *urban center* locali o similari¹².

In questa nuova stagione, un tentativo di affrontare alcune di queste criticità sembrerebbe essere l'introduzione del documento Sibus nel processo. La copiosa e dettagliata parte analitica che le amministrazioni devono assolvere sicuramente costringe a orientare in maniera più appropriata la strategia, che deve essere chiara, fattibile, coerente con il contesto. Di contro questa ulteriore complessità si scontra con un limite tecnico-amministrativo insormontabile. Le amministrazioni locali sono dotate spesso di strutture organizzative inadeguate, per composizione, preparazione e numero dell'organico, ad elaborare *in-house* quanto richiesto. La redazione di questi strumenti, affidata a tecnici esterni agli enti, deve affrontare la fase di affidamento dell'incarico *sotto soglia*, secondo le regole dell'opera pubblica stabilita dal Dlgs. 50/2016, rispetto alle quali la preparazione e l'esperienza dei tecnici non può essere assolutamente verificata, in virtù dei caratteri innovativi del processo. Alla luce di ciò

12 Tali strutture sono attive principalmente nei comuni in cui una nuova cultura urbanistica ha deciso di fondarsi attraverso i Pug, ma sono funzionali ancora solo al settore urbanistico, scarsamente a quello dei servizi sociali.

ampio spazio è dato al mercato *sotto-costo* della prestazione professionale che vede vincente quasi sempre le logiche dell'affiliazione politica del tecnico rispetto al merito e alle competenze.

Ritorna su questo tema dell'*incapacitazione amministrativa* [Bernardini e Cascella 2011] e dell'impreparazione della categoria dei tecnici una questione su cui la Regione già aveva posto attenzione nel 2013, ovvero la necessità della formazione e preparazione dei soggetti tecnici coinvolti. Vista la rilevanza della questione sugli esiti dei processi e la pertinenza del tema con l'attuale riordino che le categorie professionali si stanno dando in tema di formazione, è significativo rilevare su questo fronte la letargia regionale nell'avviare percorsi ordinari di conoscenza condivisa sui metodi e sugli strumenti, ma anche una direttrice prioritaria di azione da percorrere anche – e soprattutto- in collaborazione con i più avanzati enti territoriali (tra tutti le università).

BIBLIOGRAFIA

Barbanente, A.

2011 *Sulla riqualificazione urbana*, in «Urbanistica Informazioni» [rivista online], 237, p. 6. Disponibile su: <http://www.urbanisticainformazioni.it/Sulla-riqualificazione-urbana.html> (ultimo accesso 11/09/2017)

Bernardini, E. e Cascella, S

2011 *La rigenerazione urbana nell'esperienza pugliese. Atti della XIV Conferenza Siu – Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze*, Torino 24/25/26 marzo 2011.

Bisciglia, S. *et al.*

2011 *La stagione dei programmi integrati in Puglia: prime valutazioni sui processi partecipativi. Atti della XV conferenza Siu – L'urbanistica che cambia. Rischi e valori*, Pescara 10-11 maggio 2011, in «Planum. The Journal of Urbanism», 25(2), p.1-9..

Micelli, E.

2008 *La riqualificazione ora è anche sociale: la Puglia lancia i programmi di rigenerazione*, in «Edilizia e Territorio», 34, pp. 6-8.