



www.planum.net
The European Journal of Planning

Buone pratiche in Italia

Carlotta Fioretti¹

by *Planum*, ottobre 2009
(ISSN 1723-0993)

¹ Carlotta Fioretti, architetto, è dottoranda presso il Dipartimento di Studi Urbani di Roma Tre; e-mail: carlotta_fioretti@hotmail.com

Come già sottolineato altrove, in Italia manca una vera e propria politica di rigenerazione urbana a livello nazionale. Tuttavia, alcuni programmi attivati a partire dagli anni '90 hanno introdotto delle innovazioni al tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e partecipazione di diversi attori al processo. Le amministrazioni locali hanno reagito in maniera diversa e frammentata a questi stimoli e, in alcuni casi, in mancanza di direttive nazionali hanno tentato di sopperire all'inadeguatezza della macchina amministrativa e alla natura contrattuale e sperimentale della programmazione esistente con capacità e strumenti originali. Si può parlare in questi casi di buone pratiche che spesso nascono come progetti pilota, sempre portati avanti da leadership forti, e che seguono percorsi diversi verso la stabilizzazione. Ancora oggi molte questioni rimangono aperte ma sembra importante, al di là delle specificità locali, sottolineare i punti di forza in una prospettiva che auspica condivisione e trasmissibilità.

Comune di Torino, Progetto Speciale Periferie

Torino rappresenta nel panorama delle esperienze italiane forse il caso più esemplare di come pur in mancanza di una precisa politica nazionale, ma proprio grazie all'apertura e flessibilità concesse a regioni e comuni nel gestire e adattare localmente gli strumenti esistenti, la municipalità sia riuscita a rispondere positivamente in termini di innovazione istituzionale attraverso l'esperienza del Progetto Speciale Periferie (PSP).

Il PSP nasce nel 1997 come progetto sperimentale: l'obiettivo è di dotare l'amministrazione di una struttura (un ufficio trasversale ai diversi settori comunali) in grado di internalizzare capacità e competenze che permettano di lavorare sul territorio con politiche di rigenerazione urbana integrate, a fronte della ricca stagione di programmi promossi a livello europeo e nazionale (Urban, PRU, CdQ). Si decide che questa struttura agisca per progetti (finanziati per la maggior parte grazie ai programmi menzionati) su determinate aree in crisi del territorio torinese, le periferie, secondo una logica incrementale che faciliti lo sviluppo locale e la partecipazione attiva degli abitanti. Un altro obiettivo non secondario del progetto è quello di unire la logica territoriale "di quartiere" ad una strategia urbana più ampia di ripensamento della città intera secondo il modello della città policentrica, lavorando sulle specificità locali per fare emergere una serie di poli nella corona periferica in quanto luoghi portatori di identità proprie.

Per raggiungere gli obiettivi di integrazione caratteristici delle politiche di rigenerazione, il PSP lavora tramite gruppi intersettoriali che coinvolgono operatori dei diversi settori comunali e che fanno da tramite tra l'amministrazione e il territorio coniugando il lavoro in ufficio con quello sul campo.

A livello locale il PSP si avvale di strumenti che incoraggiano la partecipazione responsabile degli abitanti e la messa in rete degli attori presenti, grazie alla costituzione di tavoli sociali e la formazione di agenzie di sviluppo locale. Questi strumenti diventano fondamentali nel tentativo di svincolare l'azione di rigenerazione dalla contingenza del progetto e avviare processi autogestiti dagli attori locali e quindi sostenibili nel tempo (particolarmente riuscito il caso di Via Arquata).

Nel suo percorso verso l'istituzionalizzazione il Progetto Speciale Periferie diventa nel 2001 Settore Periferie e oggi Settore Rigenerazione Urbana, ma rimangono ancora aperte alcune questioni critiche legate alla sua riproducibilità e stabilizzazione. Bisogna infatti considerare che il PSP nasce nella sua fase

sperimentale come “un’avventura pubblica” (per citare le parole dell’allora assessore al Decentramento e Integrazione Urbana Eleonora Artesio) in un particolare clima caratterizzato da una serie di contingenze politiche e programmatiche, dipendendo molto da finanziamenti straordinari dal futuro incerto e da personalità forti che oggi non vi partecipano più (mi riferisco ai dirigenti regionali e comunali che hanno contribuito alla nascita del PSP).

Inoltre, nel passaggio da un’esperienza pilota (progetto *speciale* periferie) a organo stabile (*settore* rigenerazione urbana), sembra che il progetto abbia perso la sua principale vocazione di essere una struttura trasversale e sia diventato qualcosa di più simile ad un settore debole all’interno dell’amministrazione che, quindi, non funge più da piattaforma per l’integrazione e ha più limitate influenze nella trasmissione di un *modus operandi* innovativo agli altri dipartimenti. Con la nuova denominazione di settore anche l’intenzione originaria di costituire una politica per tutta la città sembra affievolirsi e sembra venir meno quella idea del ricomporsi delle azioni locali all’interno di una visione policentrica della città, con una conseguente minor influenza dei singoli progetti sul territorio, e una maggior introversione che ne potrebbe compromettere il successo e la durabilità.

Comune di Roma, Periferia Partecipata

A Roma esistono noti esempi di grandi quartieri pubblici fortemente connotati dal disagio sociale, come il Corviale o Tor Bella Monaca; tuttavia la prevalenza della realtà delle periferie abusive (le borgate), ha fatto sì che gli obiettivi di riqualificazione dell’amministrazione romana si siano focalizzati principalmente su aspetti fisici quale la realizzazione di infrastrutture e servizi. Negli anni ’90, con l’attivazione dei programmi Urban, anche a Roma viene introdotto l’approccio integrato alla riqualificazione, ma l’esperienza non risulta molto incisiva, in particolare a livello della partecipazione: nella maggior parte dei casi i cittadini vengono coinvolti solo nelle fasi avanzate di cantierizzazione delle opere.

Grazie anche ad una tradizione di interlocuzione tra le istituzioni e i numerosi gruppi di cittadini attivi, per la negoziazione attorno a temi come le questioni ambientali, verso la fine degli anni ’90 l’amministrazione di centro-sinistra decide di sviluppare un progetto dal nome “Periferia Partecipata” che pensa il dialogo sociale come pratica centrale e ordinaria per il governo del territorio, e che tenta di allargarne la portata a tutti gli abitanti, sia singoli che organizzati. È così che l’Assessorato alle Politiche per le Periferie, lo Sviluppo Locale e il Lavoro dà il via ad una serie di progetti e politiche (legati a strumenti di pianificazione complessa) che pongono al centro il coinvolgimento degli abitanti, proponendosi quindi di integrare la progettazione tecnica, caratteristica dell’intervento tradizionale sulle periferie, con l’accompagnamento sociale.

Fra le iniziative dell’Assessorato, particolarmente rilevante è la stabilizzazione dell’attività dell’Ufficio Speciale Partecipazione e Laboratori di Quartiere (USPEL) che dal 1996 al 2001 (il medesimo periodo del PSP) aveva istituito in via sperimentale dei Laboratori Municipali di Quartiere e attivato percorsi di formazione sulla progettazione partecipata per i dipendenti comunali. L’USPEL viene riassorbito dal 2001 nell’U.O. IV Sviluppo Locale Ecocompatibile Partecipato del Dipartimento XIX.

Gli obiettivi della U.O. IV sono molteplici, ma vale la pena sottolineare innanzi tutto il tentativo di vincere la resistenza alla diffusione delle pratiche partecipative all’interno degli altri uffici municipali, un problema che rimane aperto ma che sembra aver riscontrato un segnale positivo con l’approvazione in Consiglio

Comunale del "Regolamento della partecipazione dei cittadini alle scelte di riqualificazione urbana" (Del. N°57 del 2 marzo 2006). Inoltre la U.O. IV si propone come ponte tra le strutture amministrative centrali e decentrate, riconoscendo i municipi come spazi nodali per la partecipazione, anche a fronte delle difficoltà spesso insorte a causa delle diverse maggioranze politiche presenti ai diversi livelli amministrativi.

Infine sembra importante l'idea di costruire nel territorio degli spazi di dialogo permanente con i cittadini, idea già avanzata dall'USPEL e poi ripresa con i Laboratori Territoriali. Questi costituiscono un importante strumento di costruzione di progetti condivisi, per sopperire da un lato alle logiche concorsuali della strumentazione attuale che spesso costringono a tempistiche ridotte che male si adattano ai tempi lunghi della partecipazione, e dall'altro alla carenza di finanziamenti per la parte "immateriale" dei processi di rigenerazione.

Sembra inoltre interessante il tentativo di trasferimento e condivisione dell'esperienza, sia tramite la diffusione di informazioni ad altre amministrazioni locali, che con il lavoro di cooperazione con altre città europee all'interno del Programma europeo URBACT - "Partecipando".

Regione Puglia, iniziative regionali per la rigenerazione urbana

La regione Puglia ha seguito un percorso interessante nel tentativo di adattare al contesto regionale le caratteristiche innovative proprie della rigenerazione urbana introdotte a livello nazionale principalmente grazie ai programmi Urban e alle esperienze dei CdQ I.

Con gli anni 2000 in Puglia si assiste a due principali movimenti in questo senso: da un lato viene lanciata la seconda tornata dei CdQ, come noto gestita a livello regionale. Dall'altro lato si tenta di stabilizzare l'approccio integrato e partecipato del programma Urban con i fondi strutturali comunitari all'interno dell'asse "Città" del Programma Operativo Regionale 2000-2006.

Tuttavia, sembra che l'innovazione portata da queste esperienze si sia limitata all'uso degli strumenti, e poco abbia invece sedimentato in termini di politiche e pratiche, facendo piuttosto emergere una certa resistenza al cambiamento delle strutture amministrative e di governance, sia a livello locale che regionale. Inoltre in assenza di un quadro complessivo strategico è stata rilevata una difficoltà di coordinamento tra gli strumenti di rigenerazione e quelli urbanistici, e tra le iniziative di quartiere e la scala urbana (aspetto rilevante se si considera la realtà del sud Italia, dove i quartieri degradati sono inseriti in città di per sé arretrate che necessitano di iniziative di sviluppo socio-economico).

Negli ultimi anni sembra che l'Assessorato all'Assetto del Territorio abbia tentato di dare una risposta a queste problematiche destinando alla rigenerazione urbana un ruolo centrale e trasversale all'interno delle nuove politiche territoriali regionali, attraverso strumenti di diversa natura sia straordinari che ordinari. È opportuno sottolineare come anche in questo caso sia stata rilevante la contingenza politica (il nuovo governo di sinistra insediatosi nel 2005 che ha voluto rompere con la tradizione precedente) e la presenza di attori chiave tra i decisori (l'assessore all'Assetto del Territorio è un'accademica esperta in politiche urbane e territoriali).

Di seguito si riassumono le principali azioni della Regione, a partire dalla creazione di nuovi strumenti di rigenerazione con il lancio nel 2006 dei Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (Pirp). Inoltre, la difficoltà di coordinamento con

gli strumenti di pianificazione urbanistica ordinaria viene affrontata dalla regione dando centralità alla rigenerazione all'interno di diversi provvedimenti programmatici quali: il Documento Regionale di Assetto Generale (Drag) – Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani Urbanistici Comunali, il Documento Programmatico del nuovo Piano paesaggistico, l'Asse prioritario della nuova programmazione 2007-2013 dedicato alle città.

Infine il passo più rilevante in termini di costruzione delle politiche di rigenerazione è il DDL “Norme per la rigenerazione urbana” presentato lo scorso Aprile che costituisce un tentativo originale di definire un quadro normativo sistematico al nuovo approccio alla riqualificazione, riassumibile con le tre parole chiave ricorrenti in tutte le azioni regionali in materia: integrazione, partecipazione degli abitanti e sostenibilità ambientale. Al di là della retorica di questi *buzzwords* fin troppo sfruttati ultimamente, il DDL sembra promettente perché promuove degli strumenti di intervento, i “Programmi integrati di rigenerazione urbana” che si propongono come mezzi ordinari di governo del territorio. Inoltre fondamentale è il ruolo assegnato ai Comuni di definire in un “Documento programmatico per la rigenerazione urbana” (parte dei PUG) gli ambiti territoriali marginali che necessitano di interventi di rigenerazione. Questi elementi sembrano suggerire un passo in avanti rispetto alle logiche frammentate, speciali e competitive che hanno caratterizzato la stagione precedente.

Bibliografia

Torino

- Artesio E. (2001) Il territorio della partecipazione, *Territorio* n. 19, pp. 68-69
- Bricocoli M. (trascrizioni degli interventi, a cura di) (2001) Governare la città: azioni locali innovative. Seminario a cura di Giulio Ernesti, Liliana Padovani, Massimo Bricocoli, Andrea Mariotto, IUAV Cà Tron, 28 novembre 2001
- Città di Torino (2004) *Periferie. Il cuore della città*. Torino: Città di Torino
- Garelli M. (1998) Il progetto speciale periferie per lo sviluppo di Torino, *Urbanistica Informazioni*, n. 162, pp.8-9
- Governa F. e Saccomani S. (2004) From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 327–348.
- Imparato, D (2003) Il Settore Periferie del Comune di Torino. (Online) Consultabile all'indirizzo:
http://www.buoniesempi.it/materiali/535/535_intervista.pdf (06.08.2007)
<http://www.comune.torino.it/periferie/> (01.10.2007)

Roma

- Allegretti G. (2004), *Inchieste locali, Comune di Roma*, URBACT – rete “Partecipando”, Urbact.
- Comune di Roma-Uspel (a cura di Ecosfera) 2001, *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Roma.
- Cremaschi M. (2007) Riqualificazione e rigenerazione urbana a Roma. (Online) Consultabile all'indirizzo:
<http://www.romalavoro.net/seminario/Dr.%20Marco%20Cremaschi/Riqualificazione%20e%20rigenerazione%20urbana%20a%20Roma.pdf> (14.05.2008)

Panebianco G. (2002), *La città muove le torri, L'esperienza del Programma Urban a Roma*, Roma.

<http://www.buoniesempi.it/scheda.aspx?protocollo=1101> (14.05.2008)

<http://www2.comune.roma.it/uspel/home.html> (14.05.2008)

Puglia

Barbanente A. et al (2007) *Dalle città il nuovo Mezzogiorno. Rigenerazione urbana, coesione sociale, diritti e lavoro nelle città meridionali*. Ediesse, Roma.

Press Regione (2008) Vendola e Barbanente presentano legge riqualificazione urbana (Online) consultabile all'indirizzo:

<http://regione.puglia.it/index.php?page=pressregione&id=4522&opz=display>

(14.05.2008)

Tedesco C. (2007) Spreading EU Innovation into Mainstream Urban Regeneration Policy: a neighbourhood Initiative in Southern Italy. Paper presentato alla *conferenza EURA – The Vital City*, Glasgow, 12-14 Settembre 2007

Tedesco C. (2006) Beyond Urban. The difficult attempt to mainstream the “URBAN approach” in the Apulia region, Southern Italy. Paper presentato all' *European Urban Policy and URBAN Researchers Workshop*, Berlino, 7-8 Aprile 2006

Tedesco C. (2004) Chi partecipa e come alla riqualificazione urbana? *Urbanistica Informazioni*, n.197, pp. 37-38