

Rigenerazione urbana e produzione di qualità paesaggistica

Angela Barbanente
Politecnico di Bari, Italia

Abstract Urban regeneration and landscape policies have usually been developed on a parallel path. The change of paradigm marked by the ELC in the conception of landscape, that now includes ordinary and degraded landscapes as central to human well-being, implies that the strategies of urban regeneration and those of improving landscape quality can be complementary. Starting with some remarks on the ambiguities of the concept of urban regeneration and the threats it poses to landscape quality, the article focuses on the opportunities offered by landscape planning for inclusive and self-sustaining urban regeneration. The paper refers to practices tested in the Puglia region to point out the role played by the political tools to this end.

Keywords Urban regeneration. Landscape quality objectives. European Landscape Convention. Landscape planning. Policy Instruments. Planning practice.

Sommario 1 Fra ambiguità concettuali e pratiche prevalenti. – 2 Strumenti e strategie: quali confluenze possibili? – 3 Dalla pianificazione paesaggistica nuove prospettive per la rigenerazione urbana. – 4 Processi e pratiche locali.

1 Fra ambiguità concettuali e pratiche prevalenti

Nell'affrontare il tema del rapporto fra rigenerazione urbana e produzione di qualità paesaggistica, ci si scontra inevitabilmente con l'ambiguità concettuale che caratterizza entrambe le espressioni nel dibattito disciplinare e nel discorso pubblico. Nel mondo globalizzato, connotato da flussi di comunicazione sempre più intensi e pervasivi, idee e pratiche di pianificazione si diffondono con grande facilità in circuiti transnazionali, con la conseguen-



Edizioni
Ca' Foscari

Sapere l'Europa, sapere d'Europa 6

e-ISSN 2610-9247 | ISSN 2611-0040
ISBN [ebook] 978-88-6969-562-9 | ISBN [print] 978-88-6969-563-6

Open access

Submitted 2021-07-19 | Published 2021-11-30
© 2021 | Creative Commons 4.0 Attribution alone
DOI 10.30687/978-88-6969-562-9/027

323

za che esse sono ricontestualizzate in relazione a una complessità di fattori culturali, istituzionali e sociali, e inquadrate e rielaborate secondo logiche e agende politiche anche profondamente differenti da quelle che vi hanno dato origine (Healey 2013). Il caso del concetto di rigenerazione urbana è particolarmente significativo in proposito. Riferito inizialmente a politiche volte ad affrontare i complessi problemi generati dalla crisi del capitalismo fordista nelle città nordeuropee alla luce degli evidenti fallimenti degli approcci incentrati sulla riqualificazione fisica,¹ dagli anni 1990 il concetto di rigenerazione urbana si è diffuso con straordinaria velocità in altre parti del mondo, caricandosi nel tempo di differenti significati. Fra le definizioni, quelle maggiormente consolidate indicano processi volti ad affrontare i problemi economici, sociali, culturali e ambientali di un'area urbana, mediante la messa in opera di azioni integrate coerenti con una visione complessiva e una prospettiva a lungo termine dello sviluppo urbano (Roberts 2017, 18-20). In alcuni casi l'accento è posto sulla necessità che tali processi siano promossi e sostenuti dall'ente pubblico quando coinvolgono persone, comunità e luoghi interessati da dinamiche di deprivazione (Leary, McCarthy 2013, 9).

Nella pratica, tuttavia, al di là delle definizioni, delle aspirazioni ad esse sottese e degli assunti teorici implicati, l'espressione 'rigenerazione urbana', specie nell'Europa continentale, richiama una molteplicità di politiche, strategie, programmi e azioni dagli esiti contrastanti (Rossi, Vanolo 2013), i cui estremi sono così schematizzabili: da un lato, c'è l'approccio (predominante) iscrivibile nel frame delle 'città come motori di crescita economica', che punta su progetti di riqualificazione fondati sulla leva immobiliare, l'innovazione tecnologica e la promozione culturale, con la finalità principale di elevare l'attrattività e la competitività urbana; all'estremo opposto si collocano le iniziative definibili di rigenerazione dal basso, ossia fondate sul protagonismo degli abitanti nella riqualificazione sociale e ambientale della città.²

Il concetto di rigenerazione urbana è penetrato in Italia soprattutto per impulso di programmi di iniziativa comunitaria volti ad affrontare in maniera integrata, partecipata e orientata alla sostenibilità, i complessi problemi di esclusione sociale e degrado ambientale del-

1 Questi ultimi comprendono da un lato operazioni di *urban renewal* o *restructuring* promosse dal mercato, dall'altro interventi pubblici sia diretti, soprattutto nei settori dell'housing e del risanamento ambientale, sia volti a facilitare la riqualificazione del patrimonio edilizio privato mediante investimenti in capitale fisso sociale o misure incentivanti (Couch 1990, 2).

2 Ampie rassegne di casi e riflessioni critiche che oppongono le esperienze legate a megaeventi o progetti che innescano trasformazioni profonde delle relazioni fra popolazioni e luoghi e processi di gentrificazione, alle pratiche trasformatrici dal basso, antagoniste o collaborative, sono in Porter, Shaw 2009 e Leary, McCarthy 2013.

le aree deprivate delle città europee. Tale specifica modalità di azione, definita «approccio Urban»,³ non è riuscita tuttavia a prevalere rispetto ad altre forme d'intervento, ad esempio quelle riconducibili al filone nazionale dei 'programmi complessi' e alle varie declinazioni dell'urbanistica contrattata, avviate anch'esse nei primi anni Novanta. Il concetto di integrazione, fatta eccezione per alcune ben note 'buone pratiche', declinato in modo riduttivo, facendo essenzialmente riferimento al rapporto pubblico-privato e alla mescolanza funzionale, attribuendo preminenza alla riqualificazione fisica e trascurando il ruolo chiave della partecipazione attiva degli abitanti.⁴ Sospinta dal rilievo assunto nel dibattito pubblico dal tema della riduzione del consumo di suolo, la rigenerazione urbana è ormai diventata una 'etichetta' applicata a una varietà quanto mai ampia di politiche, programmi, interventi: dalla riqualificazione delle periferie, alla riconversione di grandi complessi immobiliari abbandonati, a interventi di recupero, riuso, ristrutturazione di singoli edifici, sino alle pratiche di demolizione e ricostruzione con incentivi volumetrici, previste da diverse leggi regionali nel solco delle «Misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia» di cui all'accordo tra stato, regioni ed enti locali del 1° aprile 2009, note come 'piano casa' (Cellamare 2020).

Il concetto di qualità paesaggistica è altrettanto ambiguo. La Convenzione Europea del Paesaggio (CEP) ha attivato un ampio dibattito su questo tema, senza alcuna pretesa di giungere a un'idea condivisa di cosa debba intendersi per qualità del paesaggio e definire i relativi obiettivi (Council of Europe 2007). La qualità di un insediamento umano non può essere stabilita in modo univoco, poiché il giudizio su qualsivoglia «parte di territorio»⁵ dipende da una pluralità di fattori culturali, sociali, esperienziali che legano gli individui e le comunità ai luoghi che essi abitano e producono. D'altronde, non è privo di incoerenze il modo in cui la stessa Convenzione tratta il tema degli «obiettivi di qualità paesaggistica»: da un lato, in essa si sostiene che tali obiettivi sono formulati sulla base delle «aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche

3 Ci si riferisce, in particolare, ai progetti pilota urbani (1990-94, 1995-99), e poi soprattutto ai programmi Urban I e II (1994-99, 2000-06). Dal ciclo di programmazione 2007-13 l'«approccio Urban» è stato introdotto negli obiettivi mainstream della programmazione dei fondi strutturali (Atkinson 2014).

4 Nella stessa attuazione del PIC Urban l'Italia si è distinta per la prevalenza della dimensione fisica su quella sociale, economica e culturale: il 62% delle risorse è stato destinato a interventi di riqualificazione fisica, a fronte del 10% in Danimarca, mentre solo il 18% è stato riservato interventi a sostegno dell'occupazione e imprenditorialità, contro il 52% nei Paesi Bassi (Carpenter 2006).

5 Si fa qui esplicito riferimento alla definizione di paesaggio proposta dalla Convenzione all'art. 1, lett. a.

del loro ambiente di vita» (art. 1, lett. c), dall'altro, si riduce la partecipazione della popolazione a mera «consultazione pubblica» nella formulazione degli stessi obiettivi (art. 6, lett. d). Le linee guida per l'attuazione della Convenzione non sciolgono le ambiguità. Tuttavia, nel rimarcare la trasversalità degli obiettivi di qualità paesaggistica rispetto a qualsiasi strategia, piano o progetto e scala d'intervento, esse enfatizzano l'importanza della partecipazione attiva del più vasto pubblico e dei portatori di interesse nelle relative formulazione, attuazione e monitoraggio (Council of Europe 2008).⁶

2 Strategie e strumenti: quali confluenze possibili fra rigenerazione urbana e produzione di qualità paesaggistica?

Politiche di rigenerazione urbana e politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio si sono sviluppate in Italia, per lungo tempo e nella maggior parte dei casi, seguendo strade che avevano scarsa possibilità di incrociarsi. L'estensione della condizione paesaggistica a tutto il territorio, compresi i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati, che costituisce innovazione cruciale della CEP,⁷ fa sì che le strategie di rigenerazione urbana possano intrecciarsi con quelle per la qualità del paesaggio promosse dalla pianificazione paesaggistica e, viceversa, che quest'ultima possa includere la rigenerazione urbana fra le strategie da perseguire per elevare la qualità della vita e il benessere degli abitanti.

Gli strumenti non sono dispositivi neutrali. Al contrario, sono portatori di valori, e questi a loro volta sono influenzati dall'interpretazione sociale e dalle specifiche modalità di regolazione previste. Di conseguenza, essi producono effetti specifici, indipendentemente dagli obiettivi che vi sono attribuiti, e strutturano le politiche pubbliche secondo le logiche a essi sottese (Lascoumes, Le Galès 2007). Più in particolare, ogni strumento dell'azione pubblica è un dispositivo tecnico e al tempo stesso sociale, che trasmette una specifica rappresentazione dei problemi e induce specifiche relazioni sociali tra i poteri pubblici e i loro destinatari. In tal senso, gli strumenti possono essere intesi come un particolare tipo di istituzione, perché contribui-

6 Merita osservare a questo proposito che nel Codice dei beni culturali e del paesaggio il coinvolgimento delle popolazioni è previsto esclusivamente nel procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico per i beni paesaggistici (arts. 138-141 *bis*) e nella pubblicità e partecipazione nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici (art. 144).

7 Cf. Consiglio d'Europa (2000), «Preambolo». Tale estensione è stata recepita in Italia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che recita: «Lo Stato e le Regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono».

scono a determinare i comportamenti degli attori; portano a privilegiarne alcuni, con i propri interessi, e a escluderne altri; concorrono a definire le risorse che possono essere utilizzate e chi può utilizzarle (Lascoumes, Le Galès 2004). In definitiva, le capacità d'azione degli attori sociali (e politici) possono essere molto diverse a seconda degli strumenti dei quali dispongono (o dei quali scelgono di servirsi).

Seguendo P. Lascoumes e P. Le Galès, sostengo che la pianificazione paesaggistica possa giocare un ruolo che la pianificazione urbanistica comunale appare sempre meno in grado di svolgere. Questa, infatti, anche quando non dominata da prassi derogatorie e dal sistematico ricorso a varianti puntuali in risposta a singole istanze di trasformazione urbana, tende ad affrontare il tema della rigenerazione con un approccio fortemente condizionato dalla necessità di creare opportunità per gli operatori economici, nel quadro di crescente competizione territoriale, contrazione della domanda di mercato e ridotta disponibilità di finanziamenti pubblici. Ciò è particolarmente evidente nel caso della Puglia.⁸ Nei processi di elaborazione dei piani urbanistici comunali, la rappresentazione dei problemi e le relazioni fra attori di governo e attori sociali tendono a orientarsi verso pratiche di rigenerazione urbana che privilegiano la leva immobiliare. Questo, anche nei casi in cui nella formazione dei piani si promuova la più ampia partecipazione dei cittadini prevedendo efficaci strumenti di ascolto e coinvolgimento attivo. Questi ultimi, infatti, il più delle volte non sono in grado di ribaltare i rapporti di potere fra chi ha voce (e altro) per farsi ascoltare e chi non ce l'ha (Barbanente 2020). D'altra parte, nell'attuazione di politiche regionali aventi l'esplicito intento di orientare le pratiche di rigenerazione urbana verso approcci integrati, con un'enfasi sulla tutela delle risorse ambientali, sul recupero di spazi di socialità e sulla partecipazione attiva degli abitanti nella riappropriazione dei propri ambienti di vita, si incontrano notevoli difficoltà a innovare le pratiche consolidate di trasformazione della città esistente, soprattutto nei contesti ove gli operatori del settore edilizio sono più potenti e radicati. Mi riferisco, in particolare, ai Programmi integrati di riqualificazione delle periferie (Pirp), promossi dalla Regione Puglia nel 2006 e finanziati con i fondi del Piano casa regionale (Barbanente, Grassini 2019).

Nelle righe che seguono cercherò di mettere in evidenza come la pianificazione paesaggistica possa significativamente contribuire a indirizzare la rigenerazione urbana verso forme di azione che si pongono in netta discontinuità rispetto alle tendenze in ultimo accenna-

8 Oltre che sull'attività di ricerca, le considerazioni che seguono si fondano sull'esperienza di assessora alla Qualità del territorio della Regione Puglia dal 2005 al 2015, con delega ad assetto del territorio, paesaggio, urbanistica e politiche abitative dal 2005 al 2010, cui si sono aggiunti dal 2010 beni culturali e aree protette.

te, nonché rispetto alle accezioni di rigenerazione urbana più sopra indicate come prevalenti in Italia (e non solo). L'esperienza alla quale farò riferimento è quella del Piano paesaggistico territoriale (PPTR) della Puglia, approvato nel 2015 e quindi coerente con la Convenzione europea e adeguato al Codice.

3 Dalla pianificazione paesaggistica nuove prospettive per la rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana, nell'esperienza pugliese di governo del territorio avviata nel 2005, è iscritta in una strategia di cambiamento fondata sul riconoscimento che i caratteri più profondi della crisi della città contemporanea sono nella rottura delle relazioni coevolutive fra insediamenti umani e ambiente, nella espropriazione degli abitanti dei saperi contestuali e della capacità di cura del proprio ambiente di vita, e nella degradazione ambientale e disgregazione sociale che ne conseguono (Magnaghi 2020). Il processo di pianificazione paesaggistica è parte rilevante di tale strategia, assieme a una serie di strumenti riferibili a varie sfere, legislativa e regolamentare, economico-finanziaria, informativa (formativa) e comunicativa.⁹

Solo in casi eccezionali una politica e un programma d'azione compreso in una politica, possono essere imperniati su un solo strumento (Lascoumes, Le Galès 2004). La definizione di un adeguato mix di strumenti utili alla messa in opera di una politica pubblica è pertanto essenziale ai fini della sua efficacia. Come bene evidenzia la CEP, i piani sono solo uno degli strumenti necessari per promuovere una politica per il paesaggio: fondamentale importanza rivestono gli strumenti finalizzati alla sensibilizzazione della società e delle istituzioni pubbliche, alla formazione ed educazione, alla valutazione dei paesaggi, nonché gli strumenti legislativi, amministrativi, fiscali e finanziari.¹⁰ In Puglia, regione segnata da diffuse e radicate 'sregolazioni' nelle pratiche di trasformazione del territorio, sarebbe peraltro scontata l'inefficacia di una politica per la qualità del paesaggio affidata sostanzialmente al rispetto del principio di conformità al PPTR.

Fra gli strumenti afferenti alla sfera legislativa e regolamentare, assumono rilievo rispetto ai temi trattati in questo contributo, il Documento regionale di assetto generale (2007-11) e la legge regio-

⁹ Questa è l'articolazione indicata da Lascoumes e Le Galès. Una delle più note classificazioni degli strumenti è il cosiddetto modello NATO di Hood (1986), che mostra ancora una generale validità (Hood 2007). Questa distingue quattro classi di strumenti, le quali mobilitano, rispettivamente, risorse di 'nodalità' (ad indicare la posizione centrale del governo nelle reti informative e sociali), 'autorità' (potere legale o formale), 'tesoro' (risorse finanziarie) e 'organizzazione' (risorse umane).

¹⁰ Consiglio d'Europa (2000), cap. II, art. 6.

nale n. 21/2008 «Norme per la rigenerazione urbana». Il primo dettato indirizzi per una nuova pianificazione generale ed esecutiva basata sulla partecipazione attiva della cittadinanza alla formazione dei piani sin dalla fase di concepimento e su principi guida quali la tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale, il risparmio delle risorse, la riqualificazione dei quartieri interessati da degrado fisico e disagio sociale. La legge mira a impegnare istituzioni e società locali nella costruzione di strategie urbane fondate su un'idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti; essa prevede un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socioeconomico di parti di città deprivate, mediante il coinvolgimento degli abitanti dalla fase di elaborazione della visione a quella di attuazione e gestione. Fra gli strumenti economico-finanziari, in una «regione sottosviluppata»,¹¹ rivestono primaria importanza quelli della politica di coesione dell'Unione europea (in particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, e il Fondo sociale europeo - FSE) e del governo italiano (segnatamente, il Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC, già Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS).

Sia la legge sulla rigenerazione urbana sia i programmi dell'«Asses città» finanziati con i fondi di coesione si richiamano esplicitamente all'approccio integrato secondo il «metodo Urban». Influenzati dal filone di studi e pratiche che interpretano la rigenerazione urbana quale processo che richiede la promozione di innovazione sociale (Vicari Haddock, Moulaert 2009) e la costruzione di capacità (Banks, Shenton 2001), promuovono l'inclusione con un ruolo attivo di individui e gruppi sociali portatori di bisogni, aspirazioni, idee, visioni in processi orientati a cambiare in profondità i modi di produzione del territorio contemporaneo, e quindi prendono nettamente le distanze da una pianificazione che appare principalmente interessata a negoziare pragmaticamente risultati a breve termine nel contesto apparentemente inevitabile di forme di razionalità politica basate sul mercato (Albrechts, Barbanente, Monno 2019). D'altra parte, l'enfasi della CEP sulla partecipazione pubblica alla formulazione e messa in opera delle politiche paesaggistiche, piuttosto che come mera inclusione nel processo decisionale dei punti di vista di tutti i gruppi sociali e le parti interessate, in aggiunta a quelli degli organi rappresentativi e democraticamente eletti (Jones 2007), è intesa come «produzione sociale del paesaggio», ossia come pratica

11 Così è definita la Puglia in quanto compresa fra le Regioni con PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE negli anni precedenti all'inizio di ciascun periodo di programmazione.

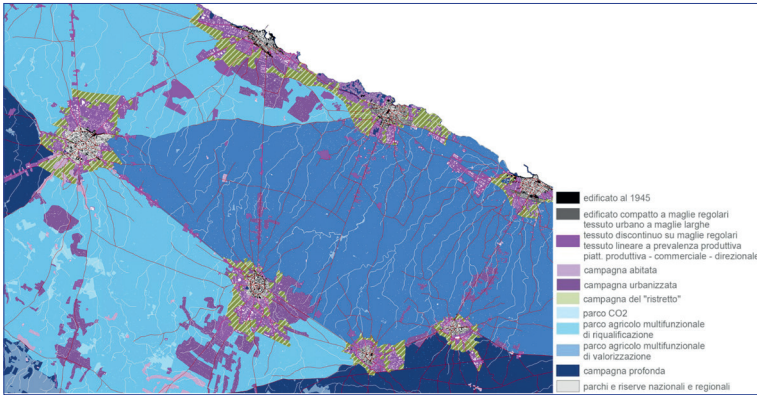


Figura 1 PPTR della Puglia. Progetto territoriale per il paesaggio regionale «Patto città-campagna». Stralcio dell'Ambito di paesaggio «Puglia centrale»

che implica la mobilitazione degli attori sociali nella trasformazione dei propri ambienti di vita (Magnaghi 2014) e richiede continuità d'impegno nella promozione di relazioni fra i diversi livelli di governo e fra le pubbliche istituzioni e la cittadinanza che si mobilita per la riappropriazione sociale del territorio e la difesa dei beni comuni (Barbanente 2019).¹² L'interesse dell'esperienza pugliese, quindi, discende dalla varietà di intrecci che – deliberatamente o meno – si sono creati fra politiche di rigenerazione urbana e politiche per la qualità del paesaggio.

Nel PPTR, il perseguimento degli obiettivi di riqualificazione ambientale e paesaggistica delle aree urbane degradate è affidato soprattutto ai Progetti territoriali per il paesaggio regionale «Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri» e «Patto città-campagna» [fig. 1] e relative «Linee guida per la riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane», compresi nello scenario strategico del PPTR. Entrambi i progetti mirano a elevare la qualità ambientale e paesaggistica degli insediamenti mediante la tutela degli ecosistemi, il risanamento idrogeologico, la riqualificazione dei paesaggi degradati dei margini urbani e delle urbanizzazioni diffuse, la salvaguardia e messa in rete degli spazi aperti, la difesa delle aree inedificate dalla tendenza alla saldatura insediativa, la ricostruzione di connessioni con valenza ecologica e sociale.

Mentre gli elaborati del progetto del «Patto città-campagna» definiscono confini certi per arrestare il consumo del suolo e il dilagare

12 Il Titolo II delle «Norme tecniche di attuazione del PPTR» indica e descrive puntualmente gli strumenti di partecipazione e di governance utilizzabili per orientare cittadini, organizzazioni o istituzioni a ricostruire forme di produzione sociale del paesaggio.

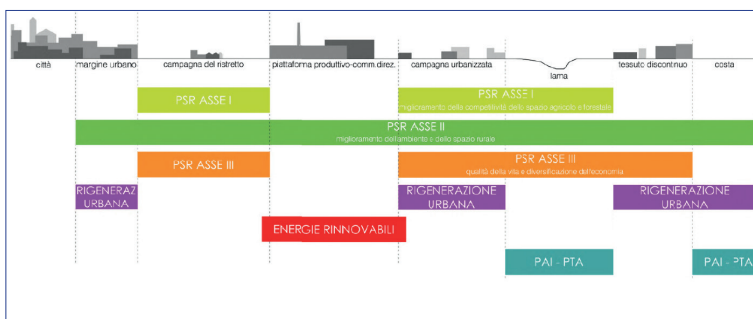


Figura 2 PPTR della Puglia. Linee guida del «Patto città-campagna». Simulazione di un progetto di paesaggio fondato su percorsi di copianificazione intersettoriale e interistituzionale

delle città nel territorio rurale (Magnaghi 2017; Barbanente 2017), le linee guida, tramite il coordinamento con altre politiche regionali, *in primis* con quelle agro-forestali e di rigenerazione urbana, prevedono azioni mirate a promuovere una politica agro-urbana e agro-ambientale per il paesaggio (Mininni 2011). Le aree di confine tra città e campagna sono al centro di un progetto di paesaggio che mira a trasformare la doppia marginalità delle periferie urbane e della campagna periurbana in un gioco a somma positiva, per restituire a entrambe qualità ambientale e paesaggistica. I ‘ristretti’, ossia le parti di territorio agricolo adiacenti ai margini urbani, così definite richiamando al modo in cui storicamente si indicavano gli orti e giardini arborati ubicati negli immediati dintorni di molte città della Puglia, svolgono un ruolo cruciale a tal fine. Per questi ultimi, le linee guida definiscono indirizzi e direttive la cui messa in opera è sostenuta da percorsi di copianificazione intersettoriale e interistituzionale, volti alla attivazione di politiche agro-urbane che innanzi tutto ne preservino la permanenza minacciata dall’urbanizzazione, e quindi promuovano funzioni volte alla valorizzazione sia delle aree coltivate sia di quelle che, presentando elementi di naturalità (lame, boschi, aree umide, ecc.), possono svolgere la funzione di «aree tampone» secondo il progetto della Rete ecologica regionale [fig. 2]. Dal Patto le strategie e azioni di rigenerazione urbana traggono quindi indirizzi per interventi di attivazione di sistemi economici a base locale fondati su reti corte di produzione e consumo e sulla chiusura dei cicli dell’alimentazione, dei rifiuti, dell’energia, grazie al ruolo attribuito all’agricoltura periurbana ai fini della riqualificazione delle periferie e del miglioramento della qualità della vita degli abitanti in queste parti di territorio [fig. 2].

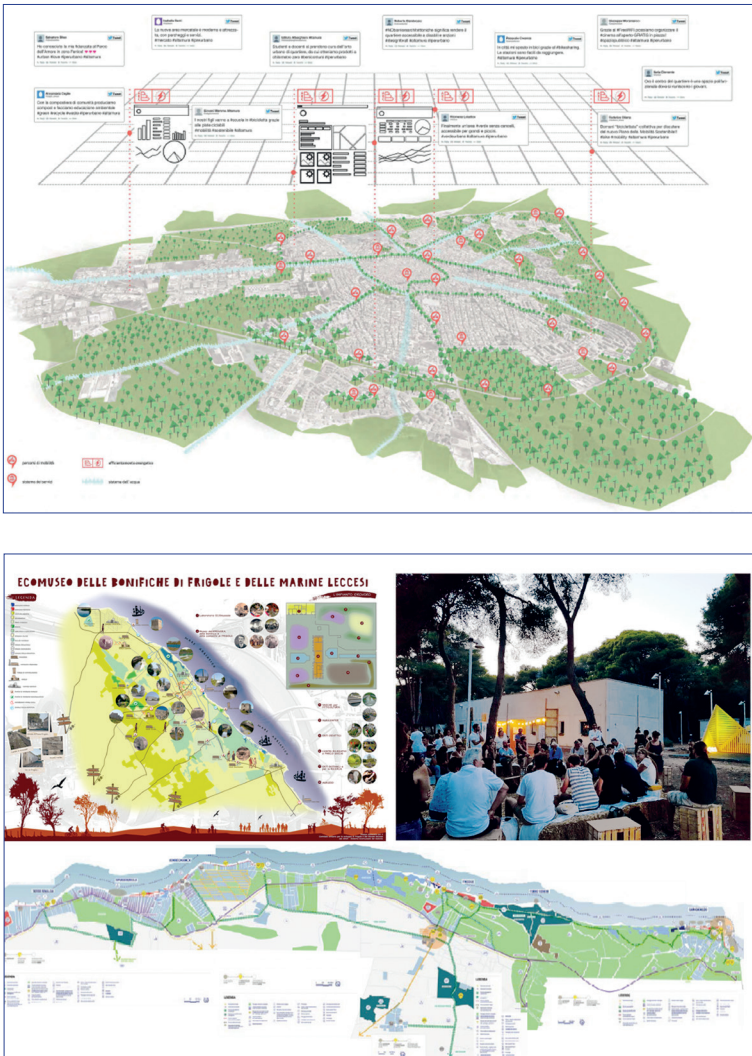


Figura 3 Comune di Altamura (Ba). Progetto di rigenerazione urbana in attuazione della Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile: sintesi degli esiti del percorso partecipativo (POR Puglia 2014-2020, Asse XII)

Figura 4 Comune di Lecce. Tappe del percorso del Progetto di rigenerazione urbana delle Marine in attuazione della Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile (POR Puglia 2014-2020, Asse XII)

4 Processi e pratiche locali

Il PPTR della Puglia comprende una doppia direzione progettuale, dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto: la prima si fonda sui Progetti territoriali per il paesaggio regionale e le Linee guida; l'altra sui progetti locali di paesaggio, definiti «integrati» per la loro natura multisettoriale e multiattoriale. Questi ultimi sono stati promossi o accompagnati dalla Regione, in forma sperimentale, sin dalla fase iniziale di elaborazione del Piano, assieme a una cinquantina di enti locali, associazioni, tecnici e operatori economici, allo scopo di mostrare dal vivo la progettualità integrata prevista dal Piano e, nel contempo, di consentire al gruppo di lavoro di verificare in concreti contesti d'azione, prima della adozione del Piano, l'efficacia di alcuni suoi dispositivi.

I fondi comunitari del Programma operativo regionale (POR) Fesr 2007-13, Asse città, e FESR-FSE 2014-20, Settore aree urbane - Asse città, sono stati utilizzati per promuovere iniziative di rigenerazione urbana coerenti con lo Scenario strategico del PPTR, in entrambi i casi prevedendo quale presupposto per l'accesso ai fondi, l'approvazione di un Documento programmatico di rigenerazione urbana redatto ai sensi legge regionale n. 21/2008.¹³ Le prime, avviate nel corso dell'elaborazione del Piano, articolano gli interventi in due linee, rivolte rispettivamente alla rigenerazione di parti di città medio-grandi (7.1) e di sistemi di piccoli centri (7.2) attraverso azioni di contrasto al degrado e all'abbandono incentrate su una 'idea guida' legata ai caratteri ambientali e storico-culturali del territorio e ai bisogni e alle istanze degli abitanti (Pace 2015). Gli interventi realizzati¹⁴ sono ben lontani da quelli, costruiti nel chiuso delle stanze della decisione tecnico-politica e guidati da interessi di valorizzazione immobiliare, che hanno segnato la stagione dei programmi complessi in Puglia. Alcuni sono parte di una strategia più ampia di riqualificazione urbana e inclusione sociale volta ad attivare processi che riguardano non solo le pietre ma soprattutto le persone, inducendole a riappropriarsi della città e a prendersene cura (Barbanente 2018).

Le iniziative più recenti sono finalizzate ad attuare una Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile (SISUS),¹⁵ tesa ad affrontare

13 Questo, secondo quanto richiesto dalla legge, definisce - fra l'altro - la strategia di riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale e i relativi obiettivi; gli ambiti territoriali di intervento; le politiche pubbliche, ivi comprese quelle paesaggistico-ambientali, che concorrono al conseguimento degli obiettivi; le iniziative per assicurare la partecipazione civica e il coinvolgimento di altri enti e delle forze sociali, economiche e culturali alla elaborazione e attuazione dei programmi.

14 Un quadro complessivo si ricava dai materiali presentati nel 2013 alla mostraconvegno *Rigeneriamo le città Generiamo il futuro*. <http://rigenerazione.regione.puglia.it>.

15 La Strategia è finanziata con le risorse dell'Azione 12.1 «Rigenerazione urbana sostenibile» dell'Asse XII del POR Puglia FESR-FSE 2014-2020.

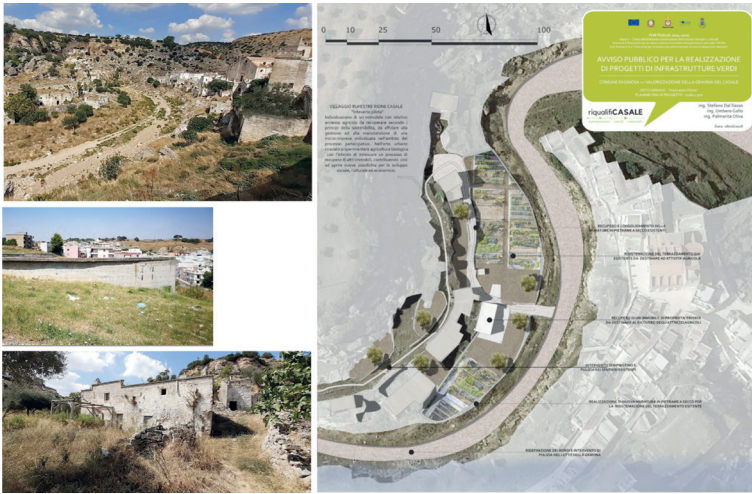


Figura 5 Comune di Ginosola (Ta). Riquilificazione e riconnesione del sistema delle aree inedificate per elevare la qualità del paesaggio urbano della gravina (POR Puglia 2014-2020, Asse VI).

i complessi problemi delle aree caratterizzate da marginalità sociale ed economica e degrado ambientale. Gli interventi comprendono azioni materiali e immateriali, integrando quattro obiettivi tematici del POR Puglia FESR-FSE 2014-20: energia sostenibile e qualità della vita (OT4), adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi (OT5), tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (OT6), inclusione sociale e lotta alla povertà (OT9) [figg. 3-4]. La rigenerazione urbana è promossa anche dall'Asse VI «Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse naturali e culturali» del FESR-FSE 2014-20. In particolare, i progetti di infrastrutture verdi mirano, in coerenza con gli obiettivi del «Patto città-campagna», a riquilificare e connettere gli spazi aperti urbani e periurbani preservando e valorizzando trame e mosaici culturali dello spazio agricolo periurbano, a elevare la qualità ambientale ed ecologica dello spazio pubblico, a migliorare la qualità paesaggistica dei margini urbani e la transizione tra il paesaggio urbano e quello della campagna aperta, al fine di contenere il consumo di suolo e aumentarne la permeabilità [fig. 5]; i progetti di riquilificazione dei paesaggi costieri puntano, in coerenza con il Progetto territoriale del PPTR «Valorizzazione e riquilificazione integrata dei paesaggi costieri», a migliorare la qualità ecologica e paesaggistica di questi ultimi, prevedendo la rinaturalizzazione di aree degradate, la creazione e il consolidamento di connessioni ecologiche lungo la costa e con l'entroterra, la rimozione di detrattori di qualità paesaggistica, la riduzione delle superfici impermeabili. In entrambi i

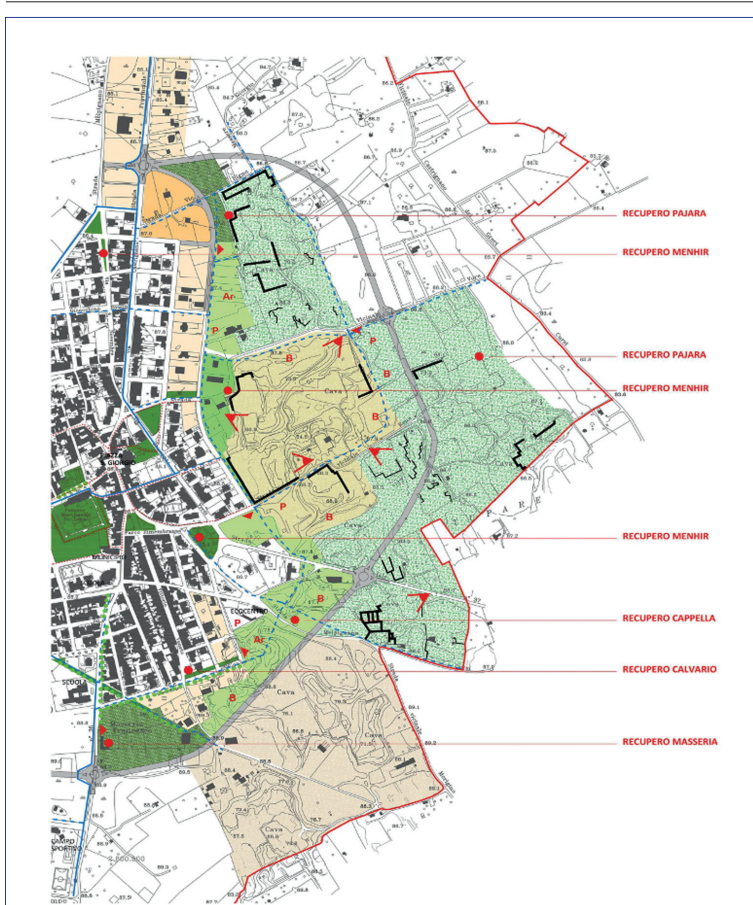


Figura 6 Comune di Melpignano (Le). Adeguamento del Piano urbanistico generale al PPTR. Attuazione del «Patto città-campagna»: cintura verde periurbana e parco delle cave

casi, le proposte comprendono anche azioni immateriali tese ad assicurare il coinvolgimento partecipativo delle comunità locali, oltre che a informare e sensibilizzare il più vasto pubblico.

Infine, per evitare il rischio che l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPTR, richiesto dal Codice, sia inteso come mero adempimento formale limitato alla ricognizione dei beni paesaggistici e al recepimento delle relative prescrizioni, è stata incentivata la collaborazione fra i comuni e l'Osservatorio regionale del paesaggio per declinare alla scala della pianificazione locale lo Scenario strategico del PPTR. In quest'ambito, il «Patto città-campagna» e, nei comuni litoranei, il progetto «Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri» hanno ispirato strategie comunali di

rigenerazione urbana volte a migliorare la qualità ambientale degli insediamenti e le condizioni abitative, a promuovere la fruizione sociale dei paesaggi e le economie ad essi connesse [fig. 6].

In conclusione, può dirsi che nell'esperienza pugliese la pianificazione paesaggistica abbia contribuito a promuovere un approccio alla rigenerazione urbana profondamente diverso da quello edilizio e immobiliare dominante, con conseguente significativo ampliamento dei soggetti sociali attivamente coinvolti. Essa ha indotto le pratiche di rigenerazione urbana ad allargare lo sguardo dalla città e dalle relative aree-bersaglio, al territorio e alle potenzialità di creazione di nuove economie legate alla sua tutela e valorizzazione, ai rapporti fra città e campagna, fra sistema insediativo e strutture idro-geomorfologiche ed ecologico-ambientali, fra periferie deprivate e le matrici storiche dell'insediamento. Inoltre, ha fornito quadri descrittivi e interpretativi densi per incentrare i programmi di rigenerazione su una 'idea guida' legata ai caratteri ambientali e storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti, come richiesto dalla legge regionale n. 21/2008. Gli strumenti regolamentari ed economico-finanziari, d'altro canto, hanno fornito alla pianificazione del paesaggio dispositivi e occasioni per 'mettere alla prova' la sfida lanciata dalla CEP con l'allargamento del campo d'azione ai paesaggi della vita quotidiana. In particolare, hanno offerto a tanti soggetti sociali e istituzionali la possibilità di cimentarsi concretamente nella produzione di qualità paesaggistica, intendendo questa quale cruciale elemento per migliorare la qualità della vita delle popolazioni e creare senso di appartenenza ai luoghi in contesti caratterizzati da degrado e disagio. Le prospettive di consolidamento e sviluppo di tale esperienza sono largamente legate alla capacità di mantenere vive, nella messa in opera del Piano paesaggistico, la partecipazione sociale e il dialogo istituzionale che hanno informato il processo di elaborazione, e di utilizzare un mix adeguato di risorse e strumenti di governo per sostenere e sollecitare la ricostruzione di forme di produzione sociale del territorio e del paesaggio finalizzate a elevare il benessere degli abitanti.

Bibliografia

- Albrechts, L.; Barbanente, A.; Monno, V. (2019). «From Stage-Managed Planning Towards a More Imaginative and Inclusive Spatial Planning». *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(8), 1489-506.
- Atkinson, R. (2014). «The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past Developments and Future Prospects». Paper presented at RSA workshop on 'The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020'. Institute for European Studies: Vrije Universiteit Brussels, 24.3.2014.
- Banks, S.; Shenton, F. (2001). «Regenerating Neighbourhoods: A Critical Look at the Role of Community Capacity Building». *Local Economy*, 16(4), 286-98. <https://doi.org/10.1080/02690940110078265>.
- Barbanente, A. (2017). «Il PPTR della Puglia. Un progetto di paesaggio e di territorio per il contenimento del consumo di suolo». Arcidiacono, A. et al. (a cura di), *La dimensione europea del consumo di suolo e le politiche nazionali*. Roma: INUEdizioni, 197-203.
- Barbanente, A. (2018). «Aprire spazi di possibilità nel governo del territorio: note da un'esperienza sul campo». Caudo, G.; De Leo, D. (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica*. Roma: Donzelli, 35-46.
- Barbanente, A. (2019). «La pianificazione del paesaggio come pratica di riappropriazione sociale del territorio. Il PPTR della Puglia». Menestò, E. (a cura di), *Atti del Convegno di Studi 'Dalle chiese in grotta alle aree della civiltà rupestre: Gli strumenti di pianificazione territoriale'*. Spoleto: Fondazione CISAM, 7-24.
- Barbanente, A. (2020). «Come allargare gli orizzonti di possibilità per il buon governo del territorio». Marson, A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*. Macerata: Quodlibet, 25-36.
- Barbanente, A.; Grassini, L. (2020). «Fostering Innovation in Area-based Initiatives for Deprived Neighbourhoods: A Multi-level Approach». *International Planning Studies*, 25(2), 206-21. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1578200>.
- Carpenter, J. (2006). «Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative». *Urban Studies*, 43(12), 2145-62. <https://doi.org/10.1080/00420980600990456>.
- Cellamare, C. (2020). «La rigenerazione senza abitanti». Storto, G. (a cura di), *Territorio senza governo tra Stato e regioni: a cinquant'anni dall'istituzione delle regioni*. Roma: DeriveApprodi, 203-26.
- Consiglio d'Europa (2000). *Convenzione Europea del Paesaggio*. Firenze. Traduzione del testo ufficiale in inglese e francese. http://www.convenzioneuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf.
- Couch, C. (1990). *Urban Renewal Theory and Practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Council of Europe (2007). *Proceedings of the 5th Meeting of the Workshops of the Council of Europe for the Implementation of the European Landscape Convention. Landscape Quality Objectives: From Theory to Practice*. Girona; Strasbourg: CoE Publishing.
- Council of Europe (2008). *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Guidelines for the Implementation of the European Landscape Convention*. Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Minister's Deputies.

- Healey, P. (2013). «Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices». *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1510-26. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12044>.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Hood, C. (2007). «Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-44. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347>.
- Jones, M. (2007). «The European Landscape Convention and the Question of Public Participation». *Landscape Research*, 32(5), 613-33. <https://doi.org/10.1080/01426390701552753>.
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2004). «L'action publique saisie par ses instruments». Lascoumes, P.; Le Galès, P. (éds), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 11-44.
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2007). «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
- Leary, M.E.; McCarthy, J. (eds) (2013). *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. New York: Routledge.
- Magnaghi, A. (2014). «Il PPTR della Puglia e i progetti di valorizzazione del paesaggio per la qualità dello sviluppo». Volpe, G. (a cura di), *Patrimoni culturali e paesaggi di Puglia e d'Italia tra conservazione e innovazione = Atti delle Giornate di Studio* (Foggia, 30 settembre e 22 novembre 2013). Bari: Edipuglia, 175-202.
- Magnaghi, A. (2017). «La ridefinizione dei confini fra città e campagna nei Piani paesaggistici della Toscana e della Puglia». Arcidiacono, A. et al. (a cura di), *La dimensione europea del consumo di suolo e le politiche nazionali*. Roma: INUEdizioni, 191-6.
- Magnaghi, A. (2020). *Il principio territoriale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Mininni, M.V. (2011). «Patto città-campagna per una politica agro-urbana e ambientale». Mininni, M.V. (a cura di), «La sfida del Piano paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sostenibile», num. monogr., *Urbanistica*, 147, 42-9.
- Pace, F. (2015). «Le pratiche di rigenerazione in un sistema di pianificazione in rapido cambiamento: il caso della Puglia». D'Onofrio, R.; Talia, M. (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*. Milano: FrancoAngeli.
- Porter, L.; Shaw, K. (eds) (2009). *Whose Urban Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies*. New York: Routledge.
- Roberts, P. (2017). «The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration». Roberts, P.; Sykes, H.; Granger, R. (eds), *Urban Regeneration*. London: Sage, 9-43. 2nd ed.
- Rossi, U.; Vanolo, A. (2013). «Regeneration What? The Politics and Geographies of Actually Existing Regeneration». Leary, M.E.; McCarthy, J. (eds), *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. New York: Routledge, 159-67.
- Vicari Haddock, S.; Moulaert, F. (a cura di) (2009). *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*. Bologna: il Mulino.