

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

Strategia, cooperazione, apertura europea nell'azione pubblica della città di Lecce

Giacinto Donvito

Urban@it Background Papers

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

Abstract

Le ragioni dell'interesse del caso leccese attengono ad aspetti diversi tra loro strettamente correlati, anzi è proprio essere riusciti a mettere in atto questa correlazione di elementi a costituire uno dei dati più significativi. Il primo dei quali è costituito dalla convinta adesione ad un approccio di tipo strategico nell'indirizzare le scelte volte a garantire uno sviluppo equilibrato della città e del territorio e a governarne le trasformazioni. Nell'ambito di questo approccio spicca la volontà dell'attore pubblico di confrontarsi con partners diversi, anche agendo da catalizzatore per favorire la costruzione di relazioni ai vari livelli. Tra le diverse relazioni emerge quella con l'Università del Salento a cui viene attribuito un ruolo chiave in tutta l'impalcatura strategica.

Ma il sostegno su cui poggia l'azione pubblica è data da una forte apertura europea in termini di attenzione agli orientamenti, alle politiche e ai programmi che vengono definiti a livello comunitario. Partenariati e sguardo europeo uniti ad un'elaborazione progettuale piuttosto articolata rappresentano la nervatura dell'attività tesa ad intercettare risorse sfruttando le diverse opportunità che di volta in volta si presentano e che hanno permesso la realizzazione di numerosi interventi.

The reasons for the interest of the case of Lecce adhere to different aspects between their closely related, in fact it is precisely to be able to implement this correlation of elements to constitute one of the most meaningful data. The first of which is constituted by convinced adherence to an approach of a strategic nature in directing the choices aimed at ensuring a balanced development of the city and the territory and to control the transformations. Within the scope of this approach stands out the will of the public actor confronted with different partners, also acting as a catalyst to encourage the building of relations at various levels. Between the various reports there stands out the one with the University of Salento, which is given a key role throughout the strategic scaffold.

But the support on which rests the public action is given by a strong European opening in terms of attention to the guidelines, policies and programs that are defined at Community level. Partnerships and European gaze joined to an elaborate project rather articulated represent the rib of the activities intended to intercept resources by exploiting the different opportunities that from time to time you have and that have allowed the realization of numerous interventions.

Parole chiave/ Keywords

Approccio strategico, Dialogo, Università-città, Patrimonio urbano storico /
Strategic approach, Dialog, University-city, Urban heritage

Il caso di Lecce presenta diversi aspetti di interesse sotto il profilo delle politiche e delle attuazioni concrete che le città stanno mettendo in campo negli ultimi difficili anni, durante i quali l'azione pubblica ha dovuto confrontarsi con perduranti asprezze economiche e sociali, in buona parte ancora in essere.

Le ragioni dell'interesse del caso leccese attengono ad aspetti diversi tra loro strettamente correlati, anzi è proprio essere riusciti a mettere in atto questa correlazione di elementi a costituire uno dei dati più significativi. Il primo dei quali è costituito dalla convinta adesione ad un approccio di tipo strategico nell'indirizzare le scelte volte a garantire uno sviluppo equilibrato della città e del territorio e a governarne le trasformazioni. Nell'ambito di questo approccio spicca la volontà dell'attore pubblico di confrontarsi con partners diversi, anche agendo da catalizzatore per favorire la costruzione di relazioni ai vari livelli. Tra le diverse relazioni emerge quella con l'Università del Salento a cui viene attribuito un ruolo chiave in tutta l'impalcatura strategica.

Ma il sostegno su cui poggia l'azione pubblica è data da una forte apertura europea in termini di attenzione agli orientamenti, alle politiche e ai programmi che vengono definiti a livello comunitario. Partenariati e sguardo europeo uniti ad un'elaborazione progettuale piuttosto articolata rappresentano la nervatura dell'attività tesa ad intercettare risorse sfruttando le diverse opportunità che di volta in volta si presentano e che hanno permesso la realizzazione di numerosi interventi. Ultima

opportunità in ordine di tempo quella del Programma periferie predisposto dal governo.

La città di Lecce, infatti, è tra quelle che hanno beneficiato di un consistente finanziamento con la partecipazione al bando previsto dalla legge 208/2015¹. La cifra pari a 18 milioni di euro, costituisce, tuttavia, una quota minoritaria rispetto all'ammontare complessivo necessario alla copertura finanziaria di un articolato programma di interventi lanciato e guidato dall'amministrazione comunale, ma che vede la compresenza di attori pubblici e privati, ciascuno con proprie quote di partecipazione.

Il programma straordinario, nel caso leccese, ha riguardato alcune zone periferiche della città o del territorio comunale, nella maggioranza dei casi borghi della riforma fondiaria originariamente distanziati dal nucleo urbano del capoluogo e con una propria riconoscibilità. Nel tempo, alcuni di questi borghi sono stati inglobati dall'espansione urbana, mentre altri sono ancora separati grazie all'interposizione di uno spazio agricolo tutt'ora piuttosto vitale e produttivo. Si tratta di ambiti urbani con notevoli fattori di degrado, fisico e sociale, che riguardano sia lo spazio pubblico, che gli edifici, in particolare quelli di edilizia residenziale pubblica, con un disagio dovuto anche all'assenza di servizi ma con elementi del patrimonio storico insediativo in stato di abbandono che riqualificati potrebbero senz'altro contribuire ad una riqualificazione del contesto in cui sono inseriti.

Il programma di interventi messo a punto da tempo dall'amministrazione prevede opere di varia natura, con un orientamento strategico articolato in tre filoni principali: il recupero, riuso e valorizzazione dei beni di interesse storico, la qualità dello spazio urbano, l'accessibilità e sicurezza delle aree interessate. Il montaggio finanziario del complesso degli interventi individuati, tutti con un esclusivo o prevalente interesse pubblico, prevede tre tipologie di opere: quelle da realizzare solo con finanziamento pubblico, quelle da realizzare con finanziamento privato ed quelle da realizzare con risorse di un fondo immobiliare al quale è in corso di conferimento un significativo patrimonio immobiliare da parte del Comune di Lecce.

Un'operazione così articolata, ovviamente, non si improvvisa in occasione della partecipazione ad un bando per ottenere finanziamenti, al contrario presuppone l'esistenza di un processo avviato precedentemente, nell'ambito del quale si inserisce la candidatura.

¹ Legge 208/2015 art.1, comma 974 , *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città Metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia.*

Il successo di quest'ultima, nel caso di Lecce, oltre che ai contenuti del programma è dovuto ad alcuni aspetti fondamentali, tra i quali: l'esistenza di un solco già tracciato da tempo costituito da un approccio strategico rispetto al quale il programma periferie si inserisce nel segno della continuità; l'abitudine alla collaborazione pubblico privato, molto importante nel caso di questo programma; la possibilità di attingere ad un quadro di conoscenze consolidatosi nel tempo; la competenza ormai acquisita nella partecipazione a bandi competitivi.

L'approccio strategico, in particolare, è quello che rappresenta la cornice entro la quale tutti gli aspetti citati, insieme a molti altri, trovano un'organizzazione ed una coerenza sistemica finalizzata al raggiungimento di obiettivi definiti.

A Lecce questo tipo di approccio ha una sua continuità almeno a partire dall'inizio degli anni Duemila ed ha trovato nel *Piano strategico dell'area vasta Lecce 2005 – 2015* - un raggruppamento di 31 comuni del nord Salento di cui la città capoluogo è anche il capofila - il suo elemento di coagulo e di maggiore riferimento in termini di: definizione di un quadro conoscitivo territoriale, costruzione di reti di partenariato, individuazione di modalità di ascolto e partecipazione della cittadinanza, proposta condivisa di prospettive, identificazione di azioni e soggetti per la loro traduzione operativa.

Il Piano, infatti, parte con l'esplicitazione del processo della sua stessa costruzione, soffermandosi in particolare sul rapporto con gli strumenti della pianificazione strategica - esistenti o in corso di elaborazione - e sul rapporto con gli enti territoriali sovraordinati (Regione e Provincia) e con l'Università. Chiariti questi aspetti, il Piano di area vasta individua le risorse fisiche e socio-economiche a disposizione e la programmazione territoriale relativa all'ambito di riferimento del Piano stesso. A partire da questa base, stabilisce le modalità del processo di collaborazione interistituzionale e di partecipazione dei diversi attori alla definizione delle scelte di indirizzo che informano la cosiddetta *vision*. Scelte esplicitate mediante la definizione degli obiettivi generali e specifici, nonché delle azioni necessarie al loro raggiungimento raccolte in un quadro analitico degli interventi. L'ultima parte del Piano è dedicata alle modalità della sua attuazione, ad un monitoraggio che pone sotto osservazione i molteplici aspetti considerati in tutto il processo e l'andamento stesso del processo, e alla comunicazione, a cui viene attribuito un ruolo rilevante per il dispiegarsi della strategia messa in campo e per il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti.

Allo stesso tipo di approccio appartengono sia l'importante *Programma strategico integrato per la valorizzazione del patrimonio storico-archeologico del Comune di Lecce*, che ha visto la costruzione di un tavolo di concertazione tra enti, organismi territoriali e centri di ricerca, di fondamentale importanza per il raggiungimento di notevoli risultati nel campo della tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico; sia il Piano strategico della città di Lecce.

In tutti questi strumenti dalla comune impostazione, al quadro conoscitivo viene attribuita un'importanza fondamentale poiché consente di effettuare scelte mirate, ma soprattutto fornisce un terreno comune di raccordo e di dialogo tra i diversi strumenti e i diversi livelli di pianificazione e progettazione territoriale e urbana.

Una conoscenza soggetta ad una continua integrazione sia grazie all'elaborazione di piani e programmi, sia per la presenza nel territorio di importanti centri di ricerca, quali alcuni istituti del Consiglio nazionale delle Ricerche, l'Istituto nazionale di Fisica nucleare, il Laboratorio nazionale di Nanotecnologie, il Distretto per le alte tecnologie, un laboratorio dell'Enea e, in particolare, dell'Università del Salento. Risorsa, quest'ultima, a cui viene attribuita un'importanza strategica sotto molti punti di vista e che gioca un ruolo importante nella positiva valutazione del caso leccese. Un ruolo che può crescere e portare ulteriori risultati nel medio termine. La presenza dell'università, infatti, ha diverse ricadute nei territori che la ospitano: culturali, economiche, sociali, spaziali. Costituisce, inoltre, un elemento spesso determinante per attrarre risorse ed un fattore di inclusione per l'apertura della società verso l'esterno che la circolazione di uomini e di idee comporta.

A tale presenza, in questo caso ancor più che in altri casi, è stata attribuita grande importanza per il reciproco vantaggio che può derivare da una stretta cooperazione tra l'università stessa ed il territorio di riferimento, soprattutto se tale rapporto assume un carattere strutturato e non episodico. L'università può mettere a disposizione con le proprie attività di ricerca, conoscenze approfondite dei caratteri, delle risorse, delle criticità, dei rischi e delle opportunità del territorio offrendo gli strumenti di conoscenza indispensabili per l'elaborazione di politiche e strategie territoriali consapevoli. Essa può fornire, inoltre, le proprie risorse intellettuali per l'innovazione delle strutture economiche e produttive, contribuendo a migliorare le capacità competitive delle imprese dell'area sui diversi mercati e le condizioni di contesto per favorire l'attrazione di investimenti esterni.

Da parte loro, la città ed il territorio leccese possono garantire all'Università del Salento condizioni più agevoli per il dispiegarsi delle sue attività e funzioni ed un importante terreno di sperimentazione della ricerca i cui esiti, tra l'altro, possono tradursi, se accompagnati da politiche lungimiranti, in un rinnovamento del tessuto produttivo e in una maggiore competitività delle imprese, determinando, oltre tutto, la necessità di operatori qualificati e dunque offrendo ai laureati maggiori possibilità occupazionali.

Che questo rapporto a Lecce sia molto importante lo dimostra anche il peso che ha nel Documento programmatico preliminare del nuovo Piano urbanistico generale in corso di elaborazione. Il tema università-città, infatti, è uno dei cinque *temi fondativi* del nuovo Piano urbanistico generale. Ad esso è stato dedicato uno dei laboratori tematici che hanno articolato la progettazione partecipata del Dpp e che ha prodotto idee e proposte da considerare in fase di predisposizione del Pug.

Il punto di partenza, tuttavia, è la considerazione dell'università come componente integrata del sistema urbano e territoriale e come fattore di sviluppo determinante sia in termini socio-economici che spaziali. L'università e le sue molteplici sedi, secondo il Dpp, possono costituire dei poli di riqualificazione urbana e di connessione tra parti distinte del territorio. Da questo punto di vista, al rapporto università-città vengono attribuiti due obiettivi fondamentali, da un lato quello di trasformare il centro storico in un «cluster universitario urbano», con una parte dell'università che instaura una forte relazione con il centro storico della città di Lecce; dall'altro quello di connettere il polo urbano con quello extraurbano, offrendo in tal modo un'importante legame in un sistema di connessioni territoriali. Il rischio del primo obiettivo, ovviamente, è quello di rafforzare un processo di gentrificazione, come è accaduto in altre realtà urbane, difficilmente reversibile.

Nondimeno il campo in cui sono più evidenti i risultati di un'azione pubblica dinamica è proprio quello del recupero, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio urbano storico. È su questo aspetto che l'approccio strategico, il dialogo e la cooperazione con istituzioni e organismi dalle competenze specifiche e conoscenze consolidate², il *know how* nella partecipazione a bandi europei e la capacità acquisita di essere parte attiva nella costruzione di reti ha dato i migliori risultati in termini di

² Il *Programma integrato strategico per la valorizzazione del patrimonio storico-archeologico del Comune di Lecce* ha visto la partecipazione di enti e organismi quali: l'Università del Salento, la direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici della Puglia, la soprintendenza regionale per i Beni archeologici, l'Ibam-Cnr – Istituto per i beni archeologici e monumentali di Lecce.

quantità di finanziamenti intercettati e di interventi realizzati o in corso di realizzazione³.

8

In realtà, da tempo i documenti e gli strumenti di programmazione e pianificazione pongono in posizione privilegiata il tema del patrimonio culturale, materiale e immateriale, come fattore di sviluppo della città di Lecce e del suo territorio. Ma quello che ne fa un caso interessante è aver definito una strategia generale e averla accompagnata con una serie di decisioni precise, avendo alle spalle una significativa volontà politica e una forte determinazione a raggiungere risultati tangibili. A dimostrazione della correttezza dell'approccio e dell'efficacia possibile dell'azione pubblica.

³ Tra gli interventi realizzati o in cantiere nel campo del patrimonio culturale si possono segnalare: la riqualificazione delle Mura urbane, il restauro e recupero del Convento degli agostiniani e dell' ex Convento dei teatini, il restauro di Palazzo Turrisi, la riqualificazione e il riuso delle ex Officine Cantelmo, il restauro del teatro Apollo, il *Programma strategico integrato di Riqualificazione e recupero dell'area urbana ex Cave di Marco Vito* e il Parco delle Cave ex Marco Vito già completato.