

## Politiche urbane e governo del territorio: elementi di persistenza e discontinuità in tre governi per la città di Bari

Prof. Nicola Martinelli

Associato di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Bari

n.martinelli@poliba.it

Arch. Maria Raffaella Lamacchia

Dottore di Ricerca in Pianificazione Territoriale, dip. ICAR, Politecnico di Bari

mr\_lamacchia@fastwebnet.it

Arch. Marianna Simone

borsista master Nuove Tecnologie per la Valorizzazione dei Beni Culturali e Museali, Consorzio universitario Universus CSEI, Bari,

s.marianna@email.it

### ABSTRACT

Il contributo intende indagare la relazione tra Urbanistica e Politica, guardando a una grande città del Mezzogiorno, Bari, protagonista nel 2004 di forti processi di trasformazione del quadro politico locale, a cui è corrisposto un sostanziale cambiamento nell'azione di governo della città e nella disciplina delle sue trasformazioni urbanistiche. La recente storia di Bari sembra confermare quanto la dimensione tecnica dell'Urbanistica sia strettamente connessa al governo del territorio quale responsabilità pubblica, e di come le scelte urbanistiche siano uno dei campi d'azione privilegiati dell'esercizio del potere politico.

### PREMESSA

L'efficacia e la legittimità dell'azione pubblica sono questioni di sempre più stringente attualità in una congiuntura storica nella quale, a fronte di una generale scarsità di risorse, si è chiamati a soddisfare una notevole pluralità di bisogni ed esigenze.

Gli ultimi dieci anni hanno visto succedersi al governo della città di Bari tre giunte comunali, che hanno dato, o si apprestano a dare, la propria impronta ai processi di trasformazione urbana e territoriale. E' possibile comparare le scelte e gli atti delle tre amministrazioni, una di centrodestra (1999-2004) e due di centrosinistra (la prima tra il 2004 e il 2009, la seconda appena all'avvio), riconoscere le strategie che le hanno determinate ed ipotizzare scenari di evoluzioni future.

## 1. LA TRASFORMAZIONE DELLA CITTÀ, TAPPE PRINCIPALI

Per inquadrare opportunamente le vicende urbanistiche che hanno interessato la città di Bari nell'arco degli ultimi anni è necessario risalire al 1997, anno di costituzione dell'Ufficio Urban per l'implementazione del PIC. Tappa fondamentale nel processo di trasformazione del centro cittadino, questo programma contribuisce a dare l'avvio ad un periodo di relativa vivacità nell'attuazione di opere pubbliche, che durerà per tutta la seconda metà degli anni '90.

Altro passaggio chiave è il 2004, che vede l'inizio di una nuova stagione politica, con il centro-sinistra al governo a tutte le scale istituzionali (Regione, Provincia e Comune), con un quadro fortemente orientato verso un'azione riformista nella gestione del territorio.

Infine il 2007, con l'avvio della *Pianificazione Strategica dell'Area Metropolitana - Bari 2015*, che pone la questione nei termini delle politiche di sviluppo condivise in un ambito ben più ampio di quello dei confini comunali del capoluogo.

## 2. GLI ANNI '90

Due i fenomeni che interessano il capoluogo pugliese alle diverse scale:

- un tentativo di rigenerazione urbana attraverso la realizzazione di opere pubbliche in aree circoscritte;
- il cosiddetto processo di *metropolizzazione*.

Lo Stadio San Nicola, progetto di Renzo Piano per i campionati mondiali di calcio *Italia '90*, resta l'unica realizzazione episodica ed eccezionale di un'opera pubblica fino alla successiva manifestazione sportiva di risonanza internazionale ospitata a Bari.

In occasione dei XII Giochi del Mediterraneo, Bari si dota, infatti, di nuove infrastrutture sportive e recupera quelle preesistenti, grazie ai cospicui finanziamenti della L. 235/1995. Vengono rifunzionalizzati impianti dismessi del primo Novecento, localizzati soprattutto lungo la costa e nelle periferie: la Piazza del Mediterraneo presso lo stadio, le nuove piscine comunali, il Centro Universitario Sportivo. Viene condotto, inoltre, il recupero architettonico-funzionale dei due mercati ittici, la risistemazione dello specchio d'acqua in corrispondenza del lungomare monumentale, i parchi Urbani Costieri di Pane e Pomodoro e Torre Quetta.

Bari è uno dei 10 Urban italiani dedicati ai nuclei storici. Oggetto del recupero è la Penisola di Bari Vecchia, con il suo centro antico, area a forte valore simbolico e ad elevata marginalità, cui si vuol dare un nuovo volto. Il Programma si articola in due fasi a cavallo tra l'ultimo triennio degli anni '90 e il primo biennio dei 2000. Il Programma viene approvato nel 1997, si istituisce un Comitato di Quartiere finalizzato al coinvolgimento diretto dei cittadini residenti nei processi decisionali, viene aperto l'Ufficio Urban, si

recuperano Piazza Ferrarese (cerniera fra la città vecchia e il borgo murattiano) e il primo tratto del camminamento sulle mura. Successivamente ci si occupa della pubblicizzazione delle iniziative attraverso uno *Sportello informativo* sito nel centro antico e l'organizzazione di conferenze, si completa anche il recupero del sistema di piazze con la pedonalizzazione e l'arredo dell'altro grande spazio aperto del Borgo Antico, Piazza Mercantile.

Il processo di *metropolizzazione*, già innescato negli anni '80, attraverso la tendenza alla diffusione della popolazione e delle attività, alla concentrazione insediativa lungo le principali direttrici territoriali e l'ampliamento dei bacini di mobilità pendolare, vede la ridefinizione del sistema insediativo con la concretizzazione della cosiddetta "regione urbana" barese. Fenomeno, quello della metropolizzazione, nell'ambito del quale si è assistito ad un rimescolamento delle relazioni e delle gerarchie territoriali spesso in deroga agli assetti insediativi di lunga durata, attraverso singole scelte locali non integrate nella dimensione dell'area vasta.

Il nuovo modello che è derivato, dunque, dalla dispersione insediativa e dalla saturazione delle radiali storiche della "città regione", presenta dinamiche miste:

- polarizzazione attorno alla conurbazione del centro capoluogo (Modugno, Triggiano, Casamassima, Carbonara, Valenzano, Mola di Bari);
- ossatura territoriale policentrica;
- sistema insediativo lineare della fascia costiera adriatica (soprattutto a nord del centro capoluogo).

### 3. L'ULTIMO DECENNIO

La vocazione a rivestire un ruolo nuovo nella gerarchia della Puglia Centrale che la *Terra di Bari* mostra, anche in virtù del processo di metropolizzazione che la vede protagonista, e la necessità di ridare figura al territorio provinciale, privato dei 7 comuni confluiti nella neonata VI provincia (Barletta-Andria-Trani) trovano traduzione nell'avvio, a cavallo tra il 2006 e il 2007 del Piano Strategico Metropolitano (*Pianificazione Strategica dell'Area Metropolitana - Bari 2015*), legato ai fondi strutturali 2000-2006 e a quelli del 2007-2013.

Al piano che articolerà le strategie di sviluppo sostenibile del territorio con un orizzonte temporale al 2015 e che segue un modello già in atto in molte città europee per la progettazione ed il governo dei processi di trasformazione sociale e territoriale, aderiscono, sottoscrivendo il protocollo d'intesa, 30 comuni dell'area barese, il Comune di Bari, la Provincia, e una molteplicità di soggetti territoriali. Il Piano presenta caratteri di generalità e sviscera una pluralità di tematiche con l'intenzione di dare un nuovo assetto all'area metropolitana. Il complesso iter di elaborazione del Piano ha reso necessaria l'istituzione di un Ufficio del Piano Strategico, operante ad integrazione degli uffici del comune, con competenze in materia di

Assetto del Territorio, Ambiente e Programmazione Economica. Una nuova struttura organizzativa si trova dunque ad affiancare quelle ordinarie di governo del territorio, in un'esperienza innovativa per la città. Il coordinamento scientifico è affidato a docenti del Politecnico di Bari, mentre lo staff di Ricerca e Sviluppo, costituito attraverso concorso pubblico, comprende giovani ricercatori under 35.

Nel contempo si dà avvio alla redazione del Documento Preliminare Programmatico (DPP) propedeutico al varo del Piano urbanistico generale (PUG). Al termine di un percorso di concertazione che ha visto la partecipazione di tutti gli attori sociali, dei cittadini e delle istituzioni attraverso la Conferenza di copianificazione e i forum. I principi base del testo sono: la salvaguardia dei valori ambientali e storici, la verifica di sostenibilità ambientale dello sviluppo, la risoluzione delle emergenze ambientali e la bonifica dei siti inquinati, il riequilibrio di alcuni scompensi verificatisi nella città e nell'area metropolitana attraverso il miglioramento della qualità dei servizi e delle reti infrastrutturali per la mobilità, lo sviluppo delle politiche abitative orientate verso la riqualificazione urbana e la realizzazione di alloggi sociali destinati alle famiglie di nuova costituzione e alle fasce sociali meno protette. Il Piano Urbanistico Generale dovrà poi stabilire nuovi rapporti tra pianificazione urbanistica comunale e paesaggio, sviluppo urbano, tutela e valorizzazione ambientale e territoriale.

Grande attenzione viene dedicata in questi anni, nelle azioni di governo urbano, alla sperimentazione e all'innovazione sul sistema dei trasporti. Un cospicuo sforzo volto, da un lato, a tentare di risolvere gli annosi problemi di circolazione dei veicoli nelle aree centrali urbane, di congestionamento del traffico e di parcheggio, dall'altro, ad affermare una spiccata attenzione alle questioni ambientali e la volontà di contribuire alla risoluzione delle emergenze ecologiche baresi.

Nel 2006 è stato raggiunto un accordo e firmato un nuovo protocollo d'intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comune di Bari ed RFI, con il sostegno della Regione, che recepisce e modifica il cosiddetto *Piano del Ferro* del 1997/98, per la risoluzione del "nodo ferroviario" di Bari, le cui infrastrutture tagliano la città da nord a sud.

Sono stati recentemente terminati i lavori di completamento della prima metropolitana leggera, che, in pochi minuti, collega il quartiere periferico San Paolo al centro cittadino e che, nei piani, dovrebbe spingersi fino all'aeroporto di Bari Palese.

Sono stati previsti tre parcheggi sotterranei: realizzati solo quello in Piazza Giulio Cesare, presso il Policlinico, quello presso il Palazzo Ateneo, in Piazza Cesare Battisti è cantierizzato, mentre l'intervento lungo Corso Cavour probabilmente non avrà attuazione.

Molteplici i provvedimenti posti in essere per promuovere lo sviluppo di mobilità alternative a quella automobilistica. Potenziato il servizio degli autobus urbani, introdotto il *Park and Ride* (parcheggi di scambio gomma-gomma, privato-pubblico ai tre principali punti di accesso automobilistico

al centro cittadino), istituite le ZTL (Zone a Traffico Limitato) e le ZSR (Zone a sosta regolamentata nel murattiano), creati parcheggi di scambio gomma-ferro, create le prime piste ciclabili urbane e il sistema di *Bike Sharing*, erogati finanziamenti comunali per l'acquisto della *prima bicicletta*.

Restano tuttavia irrisolti i problemi di rifunionalizzazione del porto di Bari, cui si dovrebbe provvedere in relazione alla presenza sul territorio, nelle immediate vicinanze, di altri grandi porti, in un'ottica di complementarità funzionale regionale e di sistemazione e potenziamento della stazione ferroviaria di Bari Centrale.

#### 4. LA SITUAZIONE ATTUALE

I processi avviati negli anni '80 e consolidati nei due decenni successivi hanno determinato l'assetto urbano attuale. Le principali trasformazioni che hanno avuto luogo a Bari negli ultimi anni si attestano lungo le tre direttrici principali di connessione del centro cittadino alla sua regione urbana:

- a. l'asse nord-sud del piano Quaroni, principale arteria infrastrutturale;
- b. l'asse radiale storico verso est;
- c. la fascia costiera.

a. Lungo l'asse nord-sud, sul tratto dell'attuale via Matarrese, a ridosso della Tangenziale, si è strutturata una delle nuove aree residenziali e terziarie ad alta densità, che costituisce centralità urbana.

b. La direttrice storica per Taranto, ad est, che corrisponde a via Amendola, ha sviluppato nel tempo, anche in deroga alle previsioni di PRG un sistema di centralità significative anche oltre i confini comunali. Si tratta di poli del terziario e centri di ricerca scientifica: il campus universitario, la sede del CNR, nuclei direzionali e centri commerciali all'innesto con la tangenziale, e oltre, verso la SS 100, altri centri commerciali, la Libera Università Mediterranea "Jean Monnet", il parco tecnologico Tecnopolis, l'Istituto Agronomico Mediterraneo.

c. La costa, luogo dalle forti valenze simboliche per la città, che comprende il tratto, di 30 km, del waterfront urbano è il luogo che ha visto la maggior parte delle trasformazioni fisiche che hanno contribuito al rinnovamento urbano e al ridisegno degli spazi pubblici. Con i suoi assetti morfologici diversificati, le insenature sabbiose, i solchi erosivi delle lame, la costa può essere considerata l'elemento unificante delle esperienze di rigenerazione urbana e il catalizzatore degli investimenti di risorse, quelle del PIC Urban e quelle destinate ai Giochi del Mediterraneo, esempio unitamente a quota parte di risorse comunali.

## 5. POLITICHE DI GOVERNO DEL TERRITORIO A CONFRONTO

In generale si può rilevare come la giunta di centro-destra si sia orientata verso politiche di espansione urbana, diversamente dalla prima di centro-sinistra che si è caratterizzata per l'orientamento alla riqualificazione urbana, al risanamento ambientale e alla rigenerazione delle grandi periferie. Viceversa le prime scelte della terza giunta, capeggiata dallo stesso sindaco al suo secondo mandato, sembrano indicare una parziale mutazione della linea politica, più sensibile alle spinte all'espansione urbana, ma soprattutto lontana da una dimensione partecipativa del governo della città, che aveva contraddistinto la prima esperienza.

Nel dettaglio, ferma restando l'asimmetria delle condizioni di lavoro (si analizza il secondo mandato consecutivo della giunta di centro-destra, quello in cui si ravvisano i risultati più interessanti, raffrontandolo con il primo mandato della giunta di centro-sinistra, essendo il secondo solo al principio), si può provare a rilevare, riguardo alla gestione del governo della città, da cosa le tre amministrazioni possono essere accomunate e in cosa si differenziano, quali siano i punti di forza e le criticità di ciascuna esperienza.

Il principale punto di contatto tra le tre amministrazioni, nonché sostanziale debolezza, è la mancanza di un quadro generale, di un'idea definita di città che costituisca il riferimento e la guida delle strategie di governo.

Da una parte la giunta di centro-destra ha il merito di aver captato ed organizzato con efficienza i fondi per i Grandi Eventi e del PIC Urban, senza, tuttavia, riuscire a farne risorsa a beneficio dell'intera città; dall'altra, la giunta di centro-sinistra non ha saputo coordinare ed integrare le iniziative seppur valide, proposte dai diversi assessorati, che sono rimaste disgiunte tra loro, a dispetto dei buoni propositi della campagna elettorale.

Il problema della frammentazione degli interventi è dunque comune alle prime due giunte e l'episodicità delle iniziative, diretta conseguenza della mancanza di un quadro urbano unitario, ha finito per far accantonare i nodi strutturali della città e lasciare irrisolte alcune problematiche scottanti soprattutto per quanto concerne la mobilità e le comunicazioni (la rifunzionalizzazione del porto e il nuovo aeroporto per le relazioni internazionali, il nodo ferroviario per le relazioni d'area vasta, i grandi spazi vuoti sul litorale a sud-est...).

Ulteriore criticità comune alle due giunte è la scarsa attenzione dedicata agli spazi della democrazia partecipativa, assenti per motivi culturali e politici presso la giunta di centro-destra, dimenticati dopo una prima fase incoraggiante (i Forum con i cittadini durante la campagna elettorale) dalla successiva amministrazione di centro-sinistra. Nonostante la Riforma Urbanistica regionale garantisca alla comunità locale ampi spazi di partecipazione ai processi decisionali, l'abitudine al confronto aperto è andata presto perduta a fronte di una ulteriore frammentazione della domanda sociale che si è tradotta nella nascita di un considerevole numero di gruppi di interesse e associazioni.

Differenze invece per quel che riguarda l'attenzione mostrata dal centro-sinistra, coerentemente con le dichiarazioni programmatiche della campagna elettorale, alle questioni ambientali, percepite, in linea con una sempre maggiore sensibilità del pubblico all'argomento, come problema d'assoluta urgenza. Sensibilità che si è tradotta soprattutto nella pluralità di iniziative a potenziamento del trasporto pubblico urbano ed extraurbano.

Per quanto concerne, invece, il futuro assetto de territorio della città di Bari, la giunta attualmente in carica sembra orientata a promuovere processi di espansione urbana. Pare si vadano distribuendo lungo una delle principali direttrici territoriali di Bari, contraddittorie trasformazioni urbane, quali: la Variante delle aree contermini allo stadio San Nicola, l'attuazione delle previsioni urbanistiche sul Tondo di Carbonara, il completamento dell'asse nord-sud e il suo attacco al porto, la famigerata ipotesi della Cittadella della Giustizia. Le nuove scelte di sviluppo appaiono in contraddizione con le visioni scaturite dal Piano Strategico e slegate dal quadro delle conoscenze in via di elaborazione con il Documento Programmatico Preliminare del nuovo piano urbanistico della città.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

N. Martinelli, *Le scelte urbanistiche in una logica condivisa*, in la Repubblica, 4 settembre 2009-10-20

N. Martinelli, M.R. Lamacchia, *Bari: due governi urbani. Elementi di persistenza e discontinuità*, in press, 2009

A cura di A. Lanzani e S. Moroni, *Città e azione pubblica. Riformismo al plurale. Atti della X conferenza della Società italiana degli urbanisti*, Carocci, editori, Roma, 2007

G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli Urbanistica, Milano, 1990