



# Trame di fiducia

Un resoconto di Urban-Italia Bagheria

## *Bonds of trust*

The experience of Urban-Italia Bagheria











# Trame di fiducia

Un resoconto di Urban-Italia Bagheria

*Bonds of trust*

The experience of Urban-Italia Bagheria

Realizzazione e grafica **Massimo Di Salvo**

Finito di stampare nel mese di novembre dell'anno 2008  
presso la Tipografia **Studio Stampa s.r.l.** - Palermo

Stampato in Italia - Printed in Italy



CITTÀ DI BAGHERIA



*Ministero delle Infrastrutture e  
dei Trasporti*

**Biagio Sciortino**

*Sindaco di Bagheria*

**Marina Marino**

*Responsabile del Programma*

*Urban Italia di Bagheria*

**Marco Cremaschi**

*Docente di Urbanistica*

*presso l'Università di RomaTre*

**Daniela De Leo**

*Architetto, assegnista di ricerca*

*presso l'Università di RomaTre*

Questa pubblicazione è stata realizzata con il cofinanziamento del Comune di Bagheria e del Programma Urban Italia – Città di Bagheria “Ricominciare dalle Ville”.

Copia gratuita. Vietata la vendita





Un'esperienza di arricchimento senza precedenti per la città.

In questo modo sintetizzo ciò che il Programma "Urban Italia - Città di Bagheria "Ricominciare dalle Ville" ha rappresentato per il nostro territorio.

Lottiamo costantemente e giornalmente per affrancarci da un'idea che vede la mia, la nostra Bagheria, legata solo a fatti di mafia.

Non vogliamo nascondere ciò che è stato ma allo stesso tempo ci corre l'obbligo di segnalare quanto di buono questa comunità realizza.

Oggi Bagheria è una città che sta costruendo ed ottenendo risultati in termini di attività tese ad isolare la mafia e a garantire ai propri cittadini efficacia e regole legittime e certe dell'amministrazione e del vivere civile.

A questo sforzo ha contribuito in maniera significativa il Programma Urban Italia, non solo con quanto è tangibile e visibile agli occhi dei più, penso alla riqualificazione di piazze, strade e storici palazzi, ma anche alle attività ludiche, ricreative, culturali che hanno trovato linfa vitale in Urban, offrendo ai cittadini momenti di partecipazione e scambio, la cosiddetta *Governance*.

Questo è il momento dei ringraziamenti: per il progetto di sviluppo della città, per l'empatia che lo staff di Urban Italia ha realizzato, per le professionalità che si sono prodigate affinché ancora una volta l'Amministrazione Comunale di Bagheria possa dire di aver lavorato per il Bene Comune.

Biagio Sciortino

Sindaco di Bagheria

*An unprecedented enrichment of the city. That would be the way.*

*I will summarize what the Urban Italia Programme – "Restart from the Villas" meant for our city.*

*We battle constantly and everyday against the idea that my city, our city Bagheria is associated only with the idea of Mafia.*

*We do not want to hide the past, but at the same time we are obligated to make note of all the good that this community has realised.*

*Today Bagheria is a city that has succeeded in constructing and achieving results in isolating the Mafia and guaranteeing its citizens an efficient and legitimate administration and civic life.*

*The Urban programme has contributed significantly to this effort. Not only with that which is visible to the eyes of everyone, like the renovated piazzas, streets and historic palaces, but also the joyful, recreation and cultural activities that were sustained by the programme, and which offered our citizens opportunities of participation and exchange, that which is considered Governance.*

*This is the moment of thanks: for the development project of the city, for the empathy of the Urban staff, for the professionalism with which it was administered, so, once again the city administration of Bagheria could say that it has contributed to the well being of all.*

Biagio Sciortino

Mayor of Bagheria



# Indice

|  |                  |
|--|------------------|
| <b>Presentazione</b><br><i>di Marina Marino</i>  | <b>pagina 13</b> |
| <b>Un resoconto dell'Urban Bagheria</b><br><i>di Daniela De Leo</i>  | <b>pagina 17</b> |
| <b>L'occasione dell'Urban-Italia</b>   | <b>pagina 17</b> |
| <b>La preparazione</b><br>Il contesto territoriale e i problemi in agenda                                    | <b>pagina 19</b> |
| <b>"Ricominciare dalle Ville"</b>  | <b>pagina 23</b> |
| <b>L'attuazione del programma</b><br>Le attività "in corsa"<br>Una panoramica sulle principali realizzazioni | <b>pagina 29</b> |
| <b>Osservazioni e apprendimenti</b><br>I caratteri del fare<br>Tessere fiducia                               | <b>pagina 42</b> |
| <b>Fiducia e regolazione sociale nei programmi integrati</b><br><i>di Marco Cremaschi</i>                    | <b>pagina 63</b> |
| <b>Riferimenti bibliografici</b>   | <b>pagina 81</b> |

## Contents

|                |  |
|----------------|--|
| <i>page 14</i> | <i>Forward</i><br><i>by Marina Marino</i>  |
| <i>page 18</i> | <i>The Urban-Italia Programme in Bagheria</i><br><i>by Daniela De Leo</i>                                |
| <i>page 18</i> | <i>The opportunity presented by the Urban-Italia Programme</i>   |
| <i>page 19</i> | <i>Target Bagheria</i>   |
| <i>page 23</i> | <i>"Restart" from the Villas</i>   |
| <i>page 29</i> | <i>Programme implementation</i>  |
| <i>page 42</i> | <i>Urban Bagheria's values and innovations</i>   |
| <i>page 64</i> | <i>The role of trust and social regulation in the integrated programmes</i><br><i>by Marco Cremaschi</i> |
| <i>page 81</i> | <i>References</i>  |







# Presentazione

di Marina Marino

*Responsabile del Programma Urban Italia di Bagheria*

Anno 1999, Prefettura di Palermo: l'amministrazione politica della città è stata sostituita per infiltrazioni mafiose.

Si ritiene che una delle strade per avviarne la riqualificazione sia candidarla a un programma di finanziamento europeo, ottenendone poi uno nazionale tramite Urban Italia.

In questi anni di reciproco racconto di esperienze e di pratiche messe in campo per cercare di dare un senso concreto alle parole "riqualificazione urbana e sociale", non è ancora successo di incontrare chi, come noi, ha visto iniziare il proprio cammino nella stanza di un Prefetto.

Quella scelta, apparentemente anti-convenzionale eppure così solida, è stata caratterizzata a sua volta da tratti di originalità, in primo luogo dall'utilizzo a tutti i livelli (amministrativo, umano, progettuale, gestionale...) della fiducia.

Non un concetto astratto, o un luogo dell'anima, ma una vera e propria formale modalità di azione sul territorio, che naturalmente non ha mai violato le fondamentali forme e strumenti dell'attività istituzionale, ma ha orientato responsabilmente le volontà e le scelte dell'agire urbano.

Il programma Urban Italia di Bagheria è uno spaccato davvero significativo di determinazione, di ostinata fiducia di riuscire a: spendere finanziamenti pubblici con rigore e rispetto delle regole; migliorare l'offerta di servizi pubblici; consentire di vivere meglio il tempo della cittadinanza di donne e bambini; introdurre opportunità nuove di scambio e partecipazione tra persone e saperi.

Da quel primo giorno ad oggi, con discrezione e senso di responsabilità, sentiamo di rappresentare in questo territorio, insieme a tanti altri, con serietà e consapevolezza delle condizioni di contesto, lo Stato.



Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Amministrazione Comunale ci hanno sempre accompagnato e, soprattutto, garantito di potere interpretare e realizzare il nostro contributo alla "riqualificazione urbana e sociale" affidatoci qualche anno fa, potendo mettere in campo l'opportunità in questi casi più rischiosa e più interessante, e cioè la libertà di ascoltare e di fare.

Urban Italia di Bagheria sta concludendo la sua stagione intensa di operatività, e non siamo contenti: ci sono tante cose da fare;

## Forward

by Marina Marino

*Responsible for  
the Urban Italia Programme in Bagheria*

*The year is 1999, Prefect's of Palermo offices: It is decided that one of the ways to significantly change the culture of a city in which the elected officials have been removed because of "mafia infiltration" is to candidate it to Urban II, a European Programme of urban rehabilitation. Subsequently Bagheria will win a part in the national Urban Italia programme.*

*In the many encounters and discussions, carried out since then, with other professionals and civil servants, who have struggled to give physical sense to the words "urban and social rehabilitation", we have never encountered anyone, who like us, has started their journey at the Prefect's office.*

*That firm yet unconventional decision had certain originality, characterized above all by the importance given to trust at all levels (administrative, human, deliberative, managerial...).*

*Trust - not as an abstract concept, or a mere sentiment, but as a real and formal mode of operation throughout the city, that, while never violating the basic forms and regulations of institutional activity, responsibly changed the direction of choices and action.*





vorremmo avere ancora tempo, risorse, opportunità perché sentiamo di avere iniziato con buone idee, suscitato risposte numerose e stimolanti, volere dire la nostra sulla continuità delle attività intraprese.

Oggi, anche attraverso l'analisi e le riflessioni proposte dalla ricerca condotta dall'Università degli Studi Roma Tre, possiamo capire e condividere, crescere e metterci a disposizione, offrire in una parola la nostra esperienza che è del fare bene in un contesto difficile.

*The Urban Italia programme of Bagheria is a determined break with the past, an obstinate faith that it is possible to: spend public monies with regulatory rigor; improve the quality of public services; allow citizens and particularly women and children to live better in the city; and introduce new opportunities for participation and exchange between people and knowhow.*

*From that first day until now, with discretion and a sense of responsibility, in all seriousness and aware of the conditions of the context in which we operate - we feel that, together with many others - we represent "the state."*

*The Ministry of Infrastructure and Transportation and the Communal administration were always at our side, and above all guaranteed our continued ability to interpret and realize our contribution to "urban and social rehabilitation." By giving us their trust, a few years ago, they allowed us to realise the most interesting, yet riskier projects, and liberated our capacity to listen and act.*

*Urban-Italia in Bagheria is completing its season of intense activity and we are not content: there is still so much to do; we would like to have more time, resources and opportunities, because we feel that we have begun with good ideas, brought forth many stimulating answers, and would like to influence the continuation of activities only begun.*

*Today, in part through the analysis carried out by the University of Roma 3, we can understand better and share, reflect on and offer to you, our consolidated practice, which is: to do right in a difficult situation.*



# Un resoconto di Urban-Italia Bagheria

di Daniela De Leo<sup>1</sup>

## L'occasione dell'Urban-Italia

I programmi Urban hanno costituito, da tempo, uno stimolo all'innovazione delle pratiche urbane con riferimento a criteri di integrazione di risorse e di soggetti, pubblici e privati, per la rigenerazione di aree con caratteri di criticità di natura socioeconomica. Il finanziamento previsto dal Programma ha offerto una interessante disponibilità finanziaria e, soprattutto, la possibilità di disporre di un *set di procedure* con una certa garanzia di efficacia, sebbene complesse e talvolta rigide, spesso tarate su standard europei di più alto profilo.

Sebbene le esperienze di Urban abbiano mostrato, soprattutto sul lungo periodo, profili ed esiti variegati, nell'implementazione i Programmi sono stati adattati e reinterpretati, a volte, in modo più diretto ed elementare; mentre, sotto altri aspetti, in modo, probabilmente, più sofisticato. In una realtà urbana meridionale tutt'altro che priva di problemi,

gli adattamenti sono stati numerosi e alcuni anche interessanti.

A Bagheria, l'Urban-Italia ha rappresentato, innanzitutto, una significativa occasione per avviare un processo di rigenerazione urbana ma, anche, per rinnovare il sistema di *governance* e qualificare l'azione amministrativa. Tra i considerevoli meriti di Urban-Italia Bagheria figurano i consistenti livelli di spesa raggiunti, l'articolazione e la composizione degli interventi realizzati e, soprattutto, la promozione e l'animazione di una serie di iniziative che sembrano aver avviato la tessitura di un'inedita, quanto necessaria, "trama" di fiducia tra cittadini e istituzioni.

Con questa chiave interpretativa, sono qui ricostruite le principali fasi di promozione e attuazione del Programma, e rilette alcune delle connessioni tra obiettivi, iniziative ed esiti conseguiti.

### **Il Programma Urban-Italia**

*URBAN è un Programma di interesse comunitario, cofinanziato dai Fondi strutturali europei – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE) – a favore della riqualificazione di città e quartieri in crisi promossa per i periodi 1994-1999 (Urban I) e 2000-2006 (Urban II). Le due edizioni del Programma hanno finanziato interventi, rispettivamente in 118 e in 70 città.*

*In Italia, dalla graduatoria generale degli 89 Programmi concorrenti al Bando europeo di URBAN II, sono stati ammessi al finanziamento i primi dieci. Successivamente, a valere su fondi nazionali, sono stati finanziati i primi venti programmi collocati in graduatoria, all'interno di una iniziativa denominata **Urban-Italia**. L'impegno complessivo delle risorse, è stato effettuato da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e ripartito tra i venti comuni beneficiari. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-Direzione generale per le trasformazioni territoriali, ha curato il monitoraggio dell'attuazione dei programmi e seguito l'andamento della relativa spesa.*



## The Urban-Italia programme in Bagheria

of Daniela De Leo

### **The Urban-Italia Programme**

*URBAN is a European Community Initiative, co-financed by the European Community's Structural Funds – the European Regional Development Fund (ERDF) and the European Social Fund (ESF) – to improve quality of life in neighbourhoods of urban areas in the European Union, promoted from 1994-1999 (Urban I) and 2000-2006 (Urban II). The two stages of the programme selected and funded interventions in 118 cities during Urban I, and in 70 during Urban II.*

*In Italy, of the 89 top-ranked proposals competing for the Urban II, the first ten were admitted for European financing. Later, the next twenty ranked programmes were funded with national funds in a special initiative called Urban-Italia.*

*The total budget (amounting to 103.3 million Euro) was contributed by the Ministry of Economy and Finance, and was divided among the twenty selected municipalities. The Ministry of Infrastructure and Transport was responsible for monitoring the implementation of the programmes and for following the evolution of expenditure.*

### **The opportunity presented by the Urban-Italia Programme**

*The Urban Programme stimulated innovation in urban practices through the introduction of the principle of integration. Integrating resources and partners is supposed to boost the effectiveness of urban regeneration programmes.*

*At the initial stage, the Urban Programme seemed to promise significant financial resources; and, above all, some procedures that seemed to guarantee a degree of effectiveness and, although being complicated, a standard comparable to the highest European profile.*

*Urban-Italia Bagheria has been a significant opportunity for urban regeneration, as well as for renewing the style of local governance.*

*Moreover, the proposal's design, made by professionals<sup>1</sup> appointed ad hoc, insists upon a new vision for the area, impinging upon the re-use of the local heritage (Eighteenth century Villas); promoting new innovative projects and unconventional administrative action.*

*The final results are considered successful in terms of the overall investment level, and the number and variety of initiatives implemented; above all, the programme succeeded in promoting and weaving new “bonds of trust” between citizens and institutions.*

## La preparazione

La proposta del Programma Urban Bagheria "Ricominciare dalle Ville" nasce durante un periodo di Commissariamento straordinario per infiltrazione mafiosa che aveva azzerato i vertici tecnici e politici del governo della città per questioni legate al PRG. In seguito, il Comune di Bagheria sarà nuovamente sottoposto al commissariamento degli Enti Locali nel 2006, nel corso dell'attuazione del Programma, la chiusura del quale è stata prorogata al 31 dicembre 2008<sup>2</sup>.

Questa breve premessa serve, innanzitutto, a collocare la proposta progettuale in un momento di *transizione* politico-istituzionale, anche perché questo evento straordinario ha finito per imprimere alcuni degli elementi riconoscibili nel tempo lungo dell'attuazione del Programma stesso.

In quella circostanza, il Commissario prefettizio conferì l'incarico per la redazione della

proposta<sup>3</sup> a professionisti di fiducia, con l'esplicita richiesta di attingere, dall'esterno, riferimenti, orientamenti e risorse, per non impantanarsi dentro procedure e pratiche presumibilmente corrotte. I professionisti coinvolti<sup>4</sup> erano invitati a studiare ipotesi di intervento che fossero in grado di restituire operatività e concretezza alla pur necessaria azione di governo<sup>5</sup>. Furono messe al lavoro competenze (liberi professionisti o tecnici prestati alla politica) "a tempo" e rigorosamente esterne all'amministrazione, ma, anche, esterne, in qualche modo, alla stessa realtà bagherese. In quel momento, tale elemento produsse una diversa e, probabilmente, più distaccata lettura della realtà e, forse, anche, una maggiore risolutezza in merito alle opportunità e agli indirizzi forniti dalla candidatura al Programma Urban II su risorse e procedure, sul contesto specifico o sui problemi da porre in agenda.

### **Target Bagheria**

*At the time of the project proposal, Bagheria had a population of over 50,000 inhabitants, a high population density (1,850 p/sq.km., or 4,790 p/mi<sup>2</sup>) – considerably higher than the Palermo Province average (248 p/sq.km., or 640 p/mi<sup>2</sup>) – and a profile characterized by strong urban degradation – lack of life and environmental quality.*

*Bagheria has a young urban fabric: 83% of the buildings have been built after 1950. The recent Master Plan<sup>2</sup> showed that each inhabitant had 5 sq.m. (45ft<sup>2</sup>) of public services on the average, far below the minimum standard specified by national regulations. Moreover, the city developed mostly informally, ignoring the land-use plan and regulation.*

*The widespread urban poverty, and the lack of urban amenities, create problems in defining a specific target area, highlighted by critical indicators of social well-being, such as income and employment.*

| Comuni                      | Costo totale Programma stralcio | Finanziamento a valere sulla L. n. 388/2000 |
|-----------------------------|---------------------------------|---|
| Ercolano                    | 14.969.000,00                   | 5.060.000,00                                |
| Settimo T.                  | 84.158.795,64                   | 5.060.000,00                                |
| Catanzaro                   | 7.261.277,61                    | 5.061.277,61                                |
| Venezia                     | 13.426.000,00                   | 5.060.000,00                                |
| Venaria Reale               | 22.138.760,00                   | 5.060.000,00                                |
| Cava dei T.                 | 23.097.000,00                   | 5.060.000,00                                |
| Savona                      | 21.420.000,00                   | 5.060.000,00                                |
| Cinisello B.                | 65.080.000,00                   | 4.800.000,00                                |
| Messina                     | 11.576.847,32                   | 5.059.985,00                                |
| Trieste                     | 11.751.189,00                   | 5.059.999,00                                |
| Brindisi                    | 8.227.160,00                    | 5.061.279,00                                |
| Livorno                     | 15.373.000,00                   | 5.060.000,00                                |
| Seregno                     | 24.171.881,00                   | 5.061.278,00                                |
| Aversa                      | 9.801.462,00                    | 5.061.277,00                                |
| Rovigo                      | 15.698.400,04                   | 5.061.277,62                                |
| Bitonto                     | 24.876.016,00                   | 5.060.000,00                                |
| Trapani                     | 14.542.941,99                   | 5.061.277,61                                |
| Bagheria                    | 9.094.000,00                    | 5.061.000,00                                |
| Caltagirone                 | 10.706.024,71                   | 5.061.277,61                                |
| Campobasso                  | 10.805.700,00                   | 5.060.100,00                                |
| <b>Totale comuni</b>        |                                 | <b>100.950.028,45</b>                       |
| MIT                         |                                 | 2.341.351,36                                |
| <b>Totale finanziamento</b> |                                 | <b>103.291.379,81</b>                       |

TABELLA ALLEGATA AL D. DIP. DI APPROVAZIONE DEI PROGRAMMI STRALCIO  
Programma nazionale URBAN ITALIA - Legge n. 388/2000

*The service sector is prominent in the local economy, with more than 50% of the total jobs. However, the city suffers from an extremely high rate of unemployment, particularly among the youth, and from social problems such as deviance, delinquency and drug addiction.*

*At the time of the proposal, the city of Bagheria seemed destined to become a dormitory-community outside of Palermo. Furthermore, organized crime was infiltrating the economic, social and political community.*

*The proposal's target area identified the part of the town between the railroad and the motorway, along the historic axis up from the central railway station. The dense fabric of this area is fairly recent and consists mostly of low quality small condos, built in the once sumptuous gardens around the abandoned and neglected Eighteenth century villas.*

## *Il contesto territoriale e i problemi in agenda*

Il territorio sul quale ci si apprestava a confezionare la candidatura per l'Urban II non era molto dissimile da quello già descritto dal PRG, concepito entro una analoga volontà di riscatto<sup>6</sup>, adottato dalla Commissione straordinaria nel 1998 e approvato, poi, nel 2002. Anzi, se ne riprendevano, intenzionalmente, alcune delle impostazioni e degli elementi caratterizzanti come la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente oltre che la valorizzazione e il recupero del sistema delle ville storiche<sup>7</sup>.

Stando ai rilevamenti dell'ultimo Censimento generale della Popolazione e delle Abitazioni disponibile nel momento della formulazione della proposta progettuale (1991), Bagheria disponeva di oltre 50.000 abitanti con un'elevata densità abitativa (1.850 ab/kmq), ben maggiore della media provinciale (248 ab/kmq). Una città consolidata (con l'83% del patrimonio edilizio costruito dopo il 1950) ma povera di servizi pubblici: le attrezzature esistenti erano pari solo a 5 mq per abitante, decisamente inferiori ai minimi di legge.

I numerosi problemi della città erano difficilmente circoscrivibili in una specifica *area*

*bersaglio*, come richiesto, invece, dal Programma. Per altro, raramente, nelle città del Centro e del Sud Italia, gli indicatori del benessere sociale, tra i quali figurano reddito e occupazione, si concentrano in aree e situazioni ben definite, come avviene più frequentemente nel Nord Europa o anche nelle aree urbane del Centro-Nord. In questi casi, i fenomeni di degrado e disagio urbano hanno motivazioni specifiche e puntuali, legate, per esempio, a processi di ristrutturazione industriale, a crisi di grandi imprese, abbandono o riconversione di aree.

Nel Mezzogiorno, al contrario, essi assumono caratteri estremamente diffusi<sup>8</sup>, con tassi di disoccupazione e reddito pro-capite quasi sempre, rispettivamente, «un multiplo e una frazione di quelli del centro-nord»<sup>9</sup>, e, in più, con l'aggravante di dati sconcertanti sui fenomeni di delinquenza e criminalità più o meno organizzata, sulle dotazioni infrastrutturali di base e di servizi per la popolazione, nonché di quelli relativi ad altri significativi indicatori come l'abbandono scolastico e i livelli di istruzione.

In sintesi, Bagheria accusava da tempo una forte carenza di vivibilità e qualità ambientale; sotto ogni indicatore, il tessuto sociale manifestava una scarsa coesione sociale ed economica; l'area urbana era cresciuta a ridosso di Palermo, per lo più abusivamente – *rispettando solo la regola della rendita fondiaria*<sup>10</sup> – e, alla fine degli anni '90, sembrava orientata verso un incerto futuro di quartiere dormitorio del vicino capoluogo.

L'analisi della condizione socio-economica locale con più del 50% di occupati nel settore, confermava la decisa terziarizzazione della popolazione attiva. Inoltre si registravano fortissimi tassi di disoccupazione, specie giovanile, disagio e devianza sociale, delinquenza, tossicodipendenza e preoccupanti fenomeni di infiltrazione mafiosa, nella vita e nelle attività economiche, sociali e politiche della comunità.

A fronte di tutto ciò, l'entusiasmo e l'enfasi sui risultati della prima stagione di Urban – per altro visibili anche nella vicina Palermo – sem-



bravano promettere effetti positivi coerenti con i cambiamenti auspicati in quella stessa fase: obiettivi espliciti e trasparenti di riqualificazione e rinnovo urbano, basati su criteri di priorità e concentrazione, sarebbero stati gestiti e attuati in tempi certi e stabili, attraverso strutture operative dedicate al Programma e con un qualche grado di autonomia rispetto agli apparati istituzionali (sempre così fragili e incerti), che ne potessero seguire tutte le fasi di realizzazione, beneficiando di un quadro di regole coerenti.





## “Ricominciare dalle Ville”

La proposta progettuale, utilmente collocata in graduatoria, ottiene il finanziamento ministeriale del Programma Urban-Italia e viene, poi, rimodulata per la presentazione del Programma stralcio (27 maggio 2002) pur mantenendo le sue linee generali e gli obiettivi, prevalentemente di riqualificazione urbana<sup>11</sup>, previsti.

Con un finanziamento di 5.061.000 di euro, a fronte di un costo complessivo di 9.094.000,00, il Programma stralcio enuclea le iniziative e gli investimenti ritenuti rilevanti per la città, pur disponendosi a tener conto degli aspetti di fattibilità tecnico-amministrativa e delle scadenze ministeriali.

Gli obiettivi generali dichiarati sono così riassunti: «*la realizzazione di un insieme coordinato di azioni integrate rivolte alla riqualificazione di contesti fisici della città consolidata*

*– cresciuta sugli originali insediamenti settecenteschi e intorno alle monumentali ville barocche dell'agro palermitano – e al miglioramento della qualità della vita attraverso la realizzazione di interventi di sostegno ad iniziative economiche, anche mirate alla creazione di nuova occupazione e al rafforzamento di azioni e politiche sociali destinate a una maggiore coesione sociale».*

Si definisce l'area bersaglio perimetrandone il confine nella parte della città, tra la ferrovia e l'autostrada, in corrispondenza di un ambito organizzato dal sistema degli assi storici di Corso Umberto I e Corso Butera che passa per il nodo centrale della stazione ferroviaria.

L'ambito urbano così delimitato intercetta un tessuto minuto, storico ma non antico per lo più di bassa qualità architettonica, puntellato dalle numerose ville settecentesche, progressivamente ridimensionate nei loro fasti

### “Restart” from the Villas

*The target area in the city was chosen because of the location of the main historic Villas. Villas, squares and urban axes have also influenced the selection of urban mobility projects.*

*With a budget of 5,061,000 euros, the programme is articulated along investment lines and projects' measures. Most of the initiatives depended upon the budget line supporting infrastructure; some on the lines supporting culture and society; others subsidise the establishment of new firms and jobs.*

*The most expensive initiatives involved the restoration of the ancient Villas in order to locate new public services. Squares in the historic centre were upgraded and returned to the pedestrian domain, after years of being unregulated parking lots.*

**Quota di spesa destinata a:**

|                       | Riqualificazione ambientale e materiale | Imprenditorialità e occupazione | Integrazione sociale | Trasporti | Tecnologia della comunicazione e dell'informazione | Assistenza tecnica |
|-----------------------|---|---------------------------------|----------------------|-----------|--|--------------------|
| Urban I               | 38%                                     | 32%                             | 23%                  | 2%        |  | 4%                 |
| Urban II              | 56%                                     | 8%                              | 10%                  | 14%       | 6%   | 6%                 |
| Urban Italia Bagheria | 64%                                     | 19%                             | 6%                   | 5%        | 2%   | 4%                 |

Fonti: Nostra elaborazione su dati forniti da: Riassunto esecutivo di Urban I; La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa Urban; Urban Center Bagheria.

da abbandono e incuria, ma, anche, dall'incessante svilupparsi dell'attività edilizia all'interno di quelli che erano, un tempo, sontuosi giardini. Il nucleo urbano presenta, inoltre, un tessuto commerciale relativamente robusto ma a bassa specializzazione, oltre che un tessuto sociale animato dalla presenza di alcune iniziative del settore no-profit.

Il Programma si articola attraverso il consueto sistema di assi e misure che organizzano interventi, per lo più di carattere infrastrutturale, con alcune iniziative di promozione culturale e sociale, oltre che azioni mirate di incentivazione e sostegno all'iniziativa privata, sia come supporto a nuove attività imprenditoriali sia finalizzate al recupero dei fronti edilizi.

L'articolazione, pur con le inevitabili precisazioni e modifiche avvenute nel corso dell'attuazione del Programma, rivela con chiarezza la centralità e il peso, anche in termini di investimenti, dell'Asse 1 dedicato agli interventi di recupero e rifunzionalizzazione di alcune *ville storiche* (in particolare Palazzo Butera) ai fini dell'insediamento di futuri servizi e attività economiche; e di *alcune piazze del centro storico* (Piazza Anime Sante, Piazza Sepolcro, Piazza Butera), restituite, attraverso la pedonalizzazione e l'arredo urbano, a un uso pubblico più consono, dopo aver svolto, per anni, il ruolo *ufficiale*<sup>12</sup> di parcheggi abusivi.

Another large project was the transformation of the disused loading docks of the rail station into a parking lot to serve commuters, and its connection with the public space in front of the railway station, which was also redesigned to reconnect the axes of Villa Cattolica (now a museum and permanent exhibition of works by painters Guttuso), Cutò Palace (home to the Arts Department of University of Palermo) and Villa San Cataldo (restored by the Province as a secondary art school and playgrounds).

A questo si aggiunge la ridefinizione urbana dell'area antistante la stazione ferroviaria, attraversata dal principale asse cittadino che ricongiunge, non a caso, Villa Cattolica (Museo ed esposizione permanente delle opere di Renato Guttuso), Palazzo Cutò (sede della Biblioteca comunale oltre che del D.A.M.S. dell'Università di Palermo) e la Villa San Cataldo (restaurata dalla Provincia come sede dell'Istituto Superiore d'Arte e di una ludoteca).

Con l'Asse 2, "Sviluppo dell'imprenditorialità" sono state previste forme di sostegno alle attività produttive – compresa quella edilizia – e l'attivazione di servizi innovativi che, però, non hanno visto la luce sino alla fine del 2007.

Stessa sorte hanno avuto anche le azioni prefigurate nell'Asse 3, "Mobilità e qualità ambientale", che, invece, originariamente dovevano costituire, in qualche modo, alcuni degli elementi di qualità specifici della seconda stagione degli Urban, intenzionalmente informati verso una più spiccata con-

sapevolezza ambientale, specie con riferimento, a livello urbano, alla sostenibilità dei trasporti e all'educazione ambientale.

Non vi è stata eccezione, dunque, allo schema ricorrente, ampiamente rilevato e commentato altrove, relativo al profilo dei programmi Urban nel nostro Paese, dove «gli interventi di carattere edilizio e urbanistico sono ancora prevalenti» (Cremaschi 2002, Laino 2002). Anche in questo caso, il Programma ha seguito, infatti, il classico andamento di impegnative azioni di riqualificazione e recupero di parti significative del patrimonio storico e artistico, ai fini di un futuro inserimento di attività produttive o di servizio non ben specificate o non sufficientemente progettate.

Come è noto, l'integrazione delle iniziative è paradossalmente un problema comune a

*It was widely noted and commented elsewhere that the Urban Italia programme in Bagheria was not an exception to the common profile of Urban programmes in Italy, where "construction and urban assets are still prevalent" (Cremaschi 2002, Laino 2002). Again, the programme has the classic pattern of challenging regeneration and recovery actions, for significant parts of historical and artistic heritage, with the purpose of future inclusion of productive actions or services currently not well clarified or insufficiently designed. The real problem of integration initiatives, common to all programmes, shows that the aim of integration must be understood in a reductive way, or it will prove disappointing during implementation, in relation to the programme's design as it is used to promote public works and infrastructure rather than accompanying actions. Despite this, it is also true that a minimalist interpretation of actions integrating different operations has established itself whenever there are lacking skills, unstable forms of government, few ordinary resources, etc.*



tutti i programmi integrati. Che l'integrazione potesse essere intesa in modo riduttivo, o rivelarsi debole in fase attuativa, sembra sia dipeso dall'architettura stessa dei programmi che hanno promosso opere e infrastrutture più che azioni di accompagnamento.

La tabella di sintesi sui risultati dei Programmi Urban mostra con evidenza che Urban II ha dedicato molte più risorse alla riqualificazione ambientale e materiale che all'imprenditorialità, all'occupazione o all'integrazione sociale, pur scontando il maggior costo del "mattone" rispetto ad altri interventi.

Pertanto, il mix di interventi prodotto non sempre è risultato ben integrato, un vizio caratteristico degli Urban che Urban II ha accentuato.

Tutto questo per dire (non solo con il conforto dei dati) che, il prevalere degli interventi di tipo architettonico e infrastrutturale, la parziale integrazione tra le diverse tipologie di intervento o certe presunte causalità, attese ma non sempre realizzatesi, non sono, quindi, un male incurabile del programma Bagheria ma, in gran parte, un 'prodotto tipico'

di queste esperienze che, comunque, hanno l'innegabile merito di prodursi anche in contesti ostili: ostili all'azione di governo concreta, chiara e trasparente, e, soprattutto, alla trasformazione e al cambiamento.

La composizione delle iniziative presenti nel Programma dipende, certamente, da una caratteristica specifica di *Urban* che, inevitabilmente, tende a ripetere retoriche, vizi e virtù comuni a tutta una famiglia di iniziative integrate e complesse, sia di iniziativa comunitaria o, come nel caso di Urban Italia, di "ispirazione" europea. Le politiche urbane tendono cioè a concentrarsi su alcune ricette, come è abbastanza naturale; salvo fare i conti, nel momento dell'attuazione, con gli aspetti più specifici del contesto e della configurazione degli attori locali. Parte di questa retorica (e delle 'ricette') è dovuta a una sorta di omologazione tecnica subita da

*Moreover, subsidies were provided for building and construction, the part of the economic line to be implemented most effectively. Support was also planned for innovative activities, which was not activated until the end of 2007. For examples, the advanced activity of "Mobility and Environmental Quality" was directed towards a more pronounced environmental awareness at the urban level.*

*The summary table that compares the results of the different streams of the Urban Programmes shows clearly that Urban II devoted more funds to infrastructure than to fostering entrepreneurship, employment, and social inclusion, even more than Urban I.*



molte programmi anche a causa della forte formalizzazione delle procedure introdotta dalla Comunità europea per garantire livelli comuni di qualità e di efficacia.

Alcuni frequenti luoghi comuni dei programmi di questa natura (pure presenti nel nostro caso) consistono nell'associare direttamente, quasi in modo meccanico, un'opera a un esito immateriale come, per esempio, la riqualificazione di una piazza al rafforzamento della identità sociale, oppure, la creazione di un incubatore allo sviluppo dell'imprenditoria. Questo ha prodotto una sorta di repertorio di progettualità ricorrente di questi programmi la cui reale corrispondenza con gli esiti immateriali attesi è stata per lo più funzione della capacità di attivare forme di animazione e accompagnamento mirate e complementari con ambizioni anche più ampie dal punto di vista della trasformazione dei punti di vista e dei comportamenti individuali e sociali. Per questo, sembra opportuno sottolineare che le iniziative di animazione promosse nella seconda fase di Urban Bagheria siano

state particolarmente efficaci per portare a reale compimento gran parte degli interventi realizzati nella prima fase, rafforzando e amplificando gli effetti di trasformazione della realtà urbana nel suo insieme.

La selezione dell'area bersaglio a Bagheria è stata verosimilmente condizionata dalla localizzazione delle principali ville storiche<sup>13</sup> e dalla assenza, in quella fase, di programmi di intervento per la città<sup>14</sup>, in un momento in cui, molte realtà urbane del Mezzogiorno riscoprivano, con il consueto gap temporale, la valorizzazione, anche immobiliare, dei propri centri storici<sup>15</sup>. Al sistema delle Ville, delle piazze e dei percorsi sono stati affiancati importanti progetti di riconfigurazione degli snodi della mobilità urbana che ricuciono il centro cittadino con la zona costiera di Aspra, favoriscono l'accessibilità ai collegamenti ferroviari con Palermo e Termini Imerese e introducono elementi di trasporto pubblico locale sino allora inesistente. In questo modo l'articolazione degli interventi fisici, nel corso dell'attuazione del Programma, si

*Some of the features and shortcomings of the Bagheria Programme depend upon the European Urban model, but have become more apparent when a process of radical change was started.*

*Part of the difficulties are due to the strongly formalized procedures introduced by the European Union to ensure common standards of quality and effectiveness. Some common clichés have evolved into a sort of repertoire of featured projects. A great number of immaterial activities, promoted in the second phase of Urban Bagheria, have in fact complemented initiatives implemented in the first phase.*

*The initial involvement of groups such as artisans, traders, or local school pupils, was weak. In a more advanced stage of the programme it grew along a deliberate involvement of the youngest population (with particular attention to women).*

*From this perspective, both material and intangible actions produced positive effects, the first also because being visible influenced the perceptions of the programme effectiveness.*



è andata progressivamente estendendo, a partire dal centro storico, su una più ampia porzione del territorio urbano. Allo stesso tempo è stata innescata una progressiva inclusione della popolazione: da un iniziale blando coinvolgimento di specifiche categorie come artigiani o commercianti del centro storico e alunni delle scuole cittadine, si è passati a un più puntuale, mirato e meticoloso percorso di coinvolgimento della popolazione più giovane della città (con particolare attenzione alle donne) provenienti dall'intero territorio urbano.

Nel contesto descritto, sembra di poter indicare l'importanza di aver fatto leva sugli effetti positivi prodotti dalla realizzazione di opere materiali, concrete e visibili, anche attraverso la semplice "restituzione a nuova bellezza": mediante tali interventi, infatti, sono state avviate operazioni meno appariscenti e più difficili come, ad esempio, elevare la quota di fiducia dei cittadini nei confronti delle capacità delle istituzioni; o, ancora, dare avvio a una sorta di ambiziosa *ricostruzione dell'etica attraverso l'estetica*<sup>6</sup>.

## L'attuazione del Programma

Vi sono due fasi ben distinte dell'attuazione: la prima 2002-2006 e la seconda 2006-2008. Ciascuna è stata caratterizzata da stili di governo e azioni differenti, anche in relazione alle disponibilità di tempo e risorse e, soprattutto, alla necessità di accelerare le azioni in ritardo.

Nella *prima fase*, è stato messo mano quasi esclusivamente alla "parte fisica" degli interventi, "semplificando" le azioni più immateriali. Le scelte operate hanno dapprima privilegiato interventi di riqualificazione urbana leggera, con un orientamento pragmatico che ha privilegiato la visibilità rispetto all'intensità dei risultati, confermando la preferenza a realizzare "opere pubbliche". Queste priorità e preferenze dipendono dalla convinzione (come abbiamo visto, non arbitraria) che opere e infrastrutture siano *comunque necessarie*, e, soprattutto, costituiscano, in qualche modo una *precondizione* per la modifica dello *status quo*.

Esse però riflettono, anche le capacità e le sensibilità dei tecnici piuttosto che gli obiettivi della politica o le priorità della società. Il Programma Urban di Bagheria non fa eccezione a questa regola: nella prima fase, la diretta responsabilità del sindaco, architetto di formazione – che mantiene per sé la delega all'urbanistica e l'attenzione diretta sulla promozione del programma – trasmette un im-



pulso chiaro in questa direzione. Protagonista entusiasta in prima persona, egli si circonda di un gruppo di tecnici incaricati e di due dei progettisti redattori della proposta iniziale, i quali progetteranno, tra l'altro, gli interventi su Palazzo Butera e sulle piazze. La progettazione esecutiva sarà, invece, realizzata *in house* dai tecnici comunali che, assieme al Responsabile della Contabilità Speciale del Programma Urban, e alla dirigente incaricata del Controllo del Programma, parteciperanno ad entrambe le fasi attuative<sup>17</sup>.

Con molta buona volontà e un mix variegato di competenze tecniche, questo gruppo prova a mettere in movimento il processo di

### *The programme implementation*

*There are two distinct implementation phases: the first, 2002-2006; the second 2006-2008. They are featured by different governance styles and actions types, referring also to the residual availability of time and money, and above all, the need to accelerate laggard actions in order to complete the programme on time.*

*In the first phase, material actions prevailed, while the intangible ones were delayed. More emphasis was put on visibility, and the recurrent attitude to favour the creation of "public works" was prevailing. Often these priorities reflect skills and sensitivity of the technical staff directly involved in implementation, rather than political or social agendas.*



'rinascita' di Bagheria previsto dal progetto. "La sfida"<sup>18</sup> viene assunta in modo un po' individuale se non isolato in attesa di raggiungere una condivisione più vasta con gli abitanti. Complessivamente, però la fase è caratterizzata da un bassissimo livello di comunicazione con la cittadinanza che non viene affatto coinvolta, come si può immaginare, nelle fasi di progettazione ma, neanche – secondo un modello più consueto e diffuso – sufficientemente informata sui programmi a venire.

La seconda fase dell'attuazione del Programma è segnata dalla minaccia della revoca del finanziamento a causa dell'insufficiente livello di spesa raggiunto. A quel punto, il nuovo sindaco e la nuova responsabile incaricata del Programma<sup>19</sup> sono mossi dalla ovvia motivazione di salvare il lavoro svolto sino a quel momento e di portarlo a compimento. La nuova fase è caratterizzata dall'urgenza di prendere decisioni rapide ed efficaci, chiudere pratiche e pagamenti, rispettare le scadenze di spesa. Rivisti i finanziamenti residui, ci si concentra, in particolare, sulle azioni *abbandonate* e su quelle mai attivate; si completano alcune questioni molto impegnative (come la gara per i lavori di Palazzo Butera); e si inizia a lavorare sulla comunicazione del Programma.

*Furthermore, they depend on the belief that works and infrastructure are still needed, and above all, are in some way a sort of precondition for any change of the status quo. With much goodwill, and a varied mix of technical expertise, a very small group<sup>3</sup> took on the challenge of initializing the process of "Bagheria's renaissance" as defined by the proposal, hoping to achieve a broader involvement with the citizens. Overall, the phase was characterized by a low level of participation by citizens, who were not involved in the design of the proposal, nor even sufficiently informed.*

*The second phase of the programme's implementation is marked by the Minister's threat to stop the funds because of the low level of investment in the previous period. At that point the new Mayor, and a new manager<sup>4</sup> in charge of the programme were struggling to save programme and to complete it. The new phase is thus characterized by the urgency of making timely and effective decisions, close deals and payments, respecting the budget deadlines. Only after the financial rescue, old actions (abandoned, or never activated) were re-examined (such as the assignment for the work at Palazzo Butera); and finally, a better communication with, and a deeper participation of the public were initiated.*

*The new phase was also enriched by the arrival of a new member in the Urban team: a Programme<sup>5</sup> Coordinator who,*



Per ripartire si può contare sull'effetto *positivo* connesso al completamento dei lavori nelle principali piazze cittadine e all'apertura dei cantieri per lo scalo merci ferroviario, seguito all'acquisto da parte del Comune con un mutuo con Banca Etica. Si cominciano a percepire gli effetti positivi del Programma che costituiscono il *passé-partout* per la nuova fase.

La nuova coordinatrice dell'Ufficio Urban<sup>20</sup> insieme alla Responsabile del Programma imprimono una virata significativa nelle priorità e nello stile di lavoro.

Nonostante questo si ha una iniziale battuta di arresto dipendente da motivazioni pratiche. In assenza, fino al 31 maggio 2007, dell'approvazione del bilancio comunale, anche l'attuazione degli impegni finanziari si arresta, sebbene continui l'attività di programmazione e di costruzione di reti di relazione con il territorio comunale.

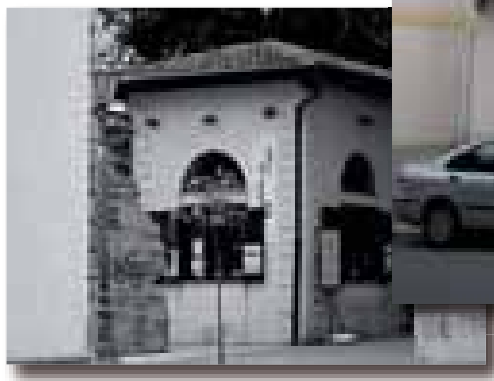
#### **Quadro di sintesi dei finanziamenti erogati**

- *Riqualificazione ambientale e materiale: Palazzo Butera, Certosa, Corso B. Scaduto, Riqualificazione urbana nell'ambito di Palazzo Butera e Certosa, Piazze nel centro storico (P.za Anime Sante, P.za Sepolcro), Piazza Stazione. Totale finanziato: 3.230.000 (Percentuale: 64,4% del totale);*
- *Imprenditorialità e occupazione: Aiuti per l'avvio di nuove attività economiche, Sostegno alla realizzazione dei fronti edilizi, Centro di promozione dei prodotti tipici locali, Centro di formazione e accompagnamento per la nuova imprenditorialità. Totale finanziato: 945.000 (Percentuale: 19,2% del totale);*
- *Integrazione sociale: Eventi culturali nelle ville barocche, Riqualificazione e manutenzione delle ville, parchi e giardini pubblici, Banca del Tempo, Promozione di centri ludici, Laboratorio agricolo-culturale, Progetto di educazione alla raccolta differenziata, Agenda 21. Totale finanziato: 311.000 (Percentuale: 5,8 % del totale);*
- *Trasporti: Trasporto ecocompatibile. Totale finanziato: 235.000 (Percentuale: 4,7% del totale);*
- *Tecnologie dell'informazione e della comunicazione: Diffusione del Programma. Totale finanziato: 90.000 (Percentuale: 1,8 % del totale);*
- *Assistenza tecnica: Attivazione dell'Ufficio Urban. Totale finanziato: 200.000 (Percentuale: 4,1% del totale).*

*in cooperation with the new Programme Manager, achieved a significant turn in the priorities and style of work. The Urban office, initially placed inside the Municipality offices, was boldly relocated in October 2007 to an under-used communal property. Awaiting the completion of the future prestigious location (within Palazzo Butera), the vibrant Urban Centre was placed near the Palazzo Butera, dressed with a huge banner announcing the Urban activities inside. The Urban Centre is an open and public space, in a busy location where people pass daily. Presentations, discussions and operational meetings are held frequently, and it is possible to apply to the cultural initiatives, or to request information about the Programme.*

La situazione finanziaria si sblocca, poi, nel luglio del 2007, mentre, nel mese di agosto, vengono raggiunti obiettivi rilevanti nel bilancio complessivo di attuazione del Programma, poiché sono completate le procedure amministrative relative alle gare d'appalto, sia sopra soglia (Palazzo Butera, di competenza dell'Ufficio Regionale Gare d'Appalto), che sotto soglia (restauro della Certosa, rifunzionalizzazione del piazzale della Stazione), liquidati successivamente al 31 dicembre 2007.

L'ufficio Urban, dapprima ospitato all'interno degli Uffici comunali, nell'ottobre del 2007, viene trasferito con una coraggiosa operazione presso una sede sotto-utilizzata di proprietà comunale. In attesa del completamento del prestigioso contenitore (la localizzazione dell'ufficio era prevista all'interno di



*In June 2008, the Programme website was re-launched and optimized, by giving timely information on ongoing projects, events and initiatives. In this way, the programme let on a motivated group of young (mostly local) people, intrigued by the vision of Urban, and by the opportunity the Programme offered for their new untapped professional capabilities.*

*In the second phase, attention to citizens was renewed, especially to younger people and women – undoubtedly the main resources of the territory. Within this sparkling atmosphere was born the first festival (a “white night”) called “Ricominciamo dalle ville”, – which marked the official and public re-launching of the programme, followed by a second event called “The cities that we have inside” in September 2008.*



Palazzo Butera) il vivace Urban Center si va a collocare a côté del palazzo, vestendosi di un enorme striscione che comunica all'esterno le attività che si svolgono all'interno. Un luogo semplice, aperto e pubblico dove ogni giorno passa molta gente, si fanno iniziative di presentazione e riunioni operative, si portano le proposte per questa o quella iniziativa culturale o per chiedere informazioni sul Programma. Nel giugno del 2008 viene anche ottimizzato e rilanciato il sito internet dedicato al Programma dando informazioni puntuali sui progetti in corso, gli eventi e le iniziative. La "giostra" riparte facendo salire, in diverse occasioni, un affiatato gruppo di giovani (quasi tutti) bagheresi che si appassionano all'idea di Urban oltre che alla chance offerta ai loro nuovi profili professionali (e per lo più non apprezzati dal mercato locale) anche per fermarsi a Bagheria.

*These animation and social recreation actions marked a decisive step towards the resumption of new energies that led to completing the Programme, paying greater attention to the citizens, especially those young people who contribute voluntarily. This has also allowed some long dormant actions to restart with renewed force. For example, the "Time Bank", concerning innovative and alternative services, was located inside the Urban Centre, which was re-interpreted as an incubator for ideas and projects (more than for merely business). This renewed vision included the "crop-agricultural laboratory", the promotion of "Summer Time" – a long afternoon of creative activities for children – and other initiatives supporting culture, such as the AgoràUrban, Velavogando and Impara l'arte (Learn art).*

### Le attività “in corsa”

Nella concitazione finale dovuta alla chiusura del Programma, alcune realizzazioni sembrano consolidate:

- l'avanzamento di pezzi importanti del rinnovo urbanistico della città dal punto di vista dell'accessibilità improntata a criteri di sostenibilità ambientale, come nel caso dei lavori sull'asse storico di Corso Baldassare Scaduto, per il collegamento ciclo-pedonale con la frazione marittima di Aspra;
- la trasformazione in parcheggio del piazzale antistante la Stazione ferroviaria, insieme al potenziamento dei collegamenti ferroviari con Palermo (10') e Termini Imerese (20');
- l'introduzione di un piccolo servizio di trasporto pubblico, in una città dominata, come spesso accade nei centri di queste dimensioni, dal trasporto automobilistico privato.

Ricostruendo le fasi dell'attuazione del Programma sembra quasi che, ad un certo punto, ci sia stata una svolta e si sia cominciato a considerare, con maggiore attenzione, le risorse (non solo economiche) assegnate al Programma e quelle disponibili *in loco* al fine di ottimizzarne l'uso. Da qui l'impulso verso una positiva e rinnovata attenzione per i cittadini, soprattutto i più giovani e le donne, senza dubbio la principale risorsa del territorio.

*AgoràUrban is a programme of summer initiatives, with film screenings, more or less d'essai, held in the “Urban Squares”, places that the Programme has helped to give back to the city and to its citizens.*

*Velavogando is an initiative meant to promote tourism and the rediscovery of the Sea, and was activated following the same device used to activate the UrbanPoint. An existing cooperative, more or less non-profit, was supported by the programme and advertised, making it more efficient and effective. Moreover, the UrbanPoint, the tourist information kiosk in the middle of the city centre and its small pedestrian area, is relevant to practices of institutionalization due to a deeper and stable sharing of the Programme's purpose by members of the Association, in addition to the clear common goals of enhancing and promoting the city.*

All'interno di questo diverso orientamento, nasce la prima "Notte bianca", significativamente denominata "*Ricominciamo dalle ville*" – in luogo del più impersonale, per quanto esortativo, "Ricominciare" del titolo del Programma – che segna il rilancio ufficiale, pubblico e se vogliamo urbano dell'iniziativa, alla quale ne segue, nel settembre del 2008, una seconda denominata "La città che abbiamo dentro".

L'attivazione di azioni di animazione sociale e ricreative segna un passo decisivo verso la ripresa di nuove energie che condurranno al completamento del Programma, con una maggiore attenzione verso "i bagheresi", soprattutto quei giovani che daranno il proprio



contributo, spesso anche in modo assolutamente volontario. Ciò ha consentito anche di rilanciare con rinnovato vigore azioni a lungo dormienti, come quella relativa all'attivazione della Banca del tempo, in tema di servizi innovativi e alternativi, collocatasi perfettamente (in attesa, ancora, del completamento dei lavori di Palazzo Butera) all'interno dell'Urban Center, da un certo punto in poi complessivamente reinterpretato, più che come luogo per un generico incubatore di imprese (pure previsto dal Programma) come una sorta di incubatore di idee e progettualità.



In questa rinnovata visione del Programma rientrano anche:

- il “laboratorio agricolo-colturale”, negli spazi aperti intorno alcune scuole elementari;
- la promozione dell'iniziativa per i più piccoli, “Tempo d'estate” e le attività pomeridiane creative per bambini,
- e altre iniziative che hanno a che fare con il sostegno ad attività di tipo culturale, più o meno marchiate Urban, come, ad esempio, l'*AgoràUrban*, *Velavogando* e *Impara l'arte*.

L'*AgoràUrban* è un semplice cartellone di iniziative dell'Estate bagherese, con proiezioni di film, più o meno d'essai, nelle piazze che il Programma ha contribuito a restituire alla cittadinanza oltre che alla città.

Il secondo, *Velavogando*, consiste in una iniziativa di promozione turistica per la riscoperta del mare, riproponendo, invero, un importante meccanismo già utilizzato per l'attivazione dell'*UrbanPoint*.

Il meccanismo è semplice ma efficace: a





partire da una cellula associativa esistente e attiva, più o meno no-profit, e con un piccolo contributo Urban (ma un più ampio supporto promozionale garantito dal Programma nel suo insieme), vengono rafforzate le finalità turistiche e di conoscenza del territorio offerte dall'attività, che diventa essa stessa mezzo di promozione e diffusione del processo in corso.

In particolare, l'UrbanPoint (il piccolo chiosco di informazioni turistiche nel mezzo del centro cittadino e della sua vivace area pedonale) ha dato un contributo importante anche per la stabilità e la durata della collaborazione

e la profonda adesione dei membri dell'associazione alle finalità complessive del Programma, oltre che alla spiccata corrispondenza degli obiettivi ultimi di valorizzazione e promozione della città.

Seguendo logiche simili, ma con un più chiaro orientamento di target (le donne) e di finalità (il recupero delle attività tradizionali), nel settembre del 2008, con la partecipazione di un'altra associazione locale ("Zagare e limoni") è stato, infine, attivato un corso per promuovere "l'arte del ricamo e di tutte le attività manuali per la salvaguardia e la riscoperta delle tradizioni locali", che appare promettente per i primi risultati raggiunti e, soprattutto, per il segmento di popolazione che si impegna a coinvolgere.

*In September 2008, following a similar logic, but with a clearer target audience (women) and purpose (the recovery of traditional activities), and with the participation of another local association ("Zagare e limoni"), the Programme has turned on a course to promote the art of embroidery and all manual activities for the preservation and rediscovery of local traditions.*



*Una panoramica  
sulle principali realizzazioni*

### **Acquisizione e rifunzionalizzazione del complesso monumentale di Palazzo Butera**

L'intervento, avviato con l'acquisizione al patrimonio comunale del complesso monumentale, rappresenta il *core project* dell'azione di riqualificazione urbana dell'Urban di Bagheria. Scelto come modello esemplificativo della rivitalizzazione del patrimonio storico, esso rappresenta uno dei più importanti elementi del barocco siciliano che assumerà un ruolo centrale per la promozione di nuove e innovative attività sociali e culturali. L'impegnativo intervento di restauro e recupero funzionale è finalizzato ad accogliere le attività socio-culturali che il Programma Urban Italia ha avviato in sedi provvisorie (Centro di formazione per la nuova imprenditorialità, l'incubatore d'impresa, la Banca del tempo, il centro conferenze, etc.). Contestualmente, il Comune di Bagheria sta attivando il recupero per il riuso delle altre parti dell'immobile, da destinare a servizi per la città tra le quali, principalmente, la biblioteca civica centrale.

### **Ristrutturazione e rifunzionalizzazione della Certosa**

Il recupero della Certosa, in stato di grave abbandono, è stato orientato alla rifunzionalizzazione del complesso e delle aree esterne di pertinenza, destinate alla realizzazione del centro di promozione di prodotti tipici.

### **Piazza Butera**

Piazza Butera, posta fra Palazzo Butera e la Certosa, è uno spazio urbano divenuto luogo di ritrovo di quartiere utilizzato per giochi e manifestazioni. L'intervento ha recuperato l'asse principale che un tempo collegava Palazzo Butera con la sua "Certosa" e un altro asse ortogonale al primo; è stata mantenuta la sistemazione realizzata negli anni Ottanta del secolo scorso, anche attraverso modifiche che la ricollegassero all'intero progetto proposto. All'interno delle quattro aiuole sono stati sistemati il campo di calcio e un campo di bocce. La statua della Madonna Immacolata Concezione è stata mantenuta e sono state aggiunte delle panchine.





### ***Piazza Anime Sante***

L'intervento ha riconfigurato la piazza come luogo della storia della città, conferendo un ruolo di primo piano al vissuto dei bagheresi e dei visitatori del centro storico.

### ***Piazza S. Sepolcro***

Il recupero di Piazza San Sepolcro ne ha riqualificato la dimensione formale e funzionale della piazza con una nuova pavimentazione in pietra, la collocazione di elementi di arredo urbano, e la realizzazione di nuova illuminazione pubblica. Il tema del progetto architettonico ha riguardato il "ribaltamento" della facciata della chiesa sulla piazza come segno di valorizzazione del monumento stesso.

### ***Piazzale Stazione***

L'area di piazzale Stazione rappresenta il pezzo centrale del margine nord del centro storico. La zona è caratterizzata da preesistenze storiche come le ville barocche, da manufatti produttivi di interesse monumentale e da preesistenze significative di tracciati storici che, pur avendo subito nel recente passato forti trasformazioni, restano la chiave di lettura del contesto urbano. L'intervento ha riproposto il rapporto con palazzo Cutò e una diversa valenza di spazio pubblico del centro urbano mediante l'acquisizione e la trasformazione di un'ampia area occupata dai binari ferroviari. Il complessivo ripensamento delle funzioni dell'area si avvale della realizzazione di una nuova strada di collegamento urbano e di un ampio parcheggio destinato alla sosta in funzione del ruolo intermodale dell'area e in relazione alla crescente presenza di attività nell'area (per esempio la sede universitaria a palazzo Cutò). La trasformazione dello spazio aperto ha beneficiato dell'ampliamento della pertinenza del palazzo e della definizione di uno spazio aperto di sosta attrezzato: nel complesso, l'area è stata esaltata come luogo di ritrovo, di sosta, di scambio e riqualificazione delle attività e dell'inserimento di nuove (commerciali e terziarie).

### **L'Urban Center e l'organizzazione degli eventi**

Centro di raccolta di tutte le proposte e iniziative, l'Urban Center è un laboratorio di idee, con compiti di regia, progettazione, monitoraggio, al cui interno sono state concepite anche tutte le iniziative di promozione e organizzazione di eventi come le notti bianche. Il 13 ottobre 2007 "Ricominciamo dalle ville", una grande kermesse notturna che ha coinvolto Bagheria e la frazione marina di Aspra. Il 27 settembre 2008, di nuovo, "La città che abbiamo dentro" ha fatto perno su percorsi di partecipazione a iniziative proposte dai soggetti a vario titolo impegnati nel territorio per la riappropriazione del centro storico.

### **Progetto di educazione alla raccolta differenziata**

L'azione condotta nei confronti di destinatari individuati (famiglie, scolaresche) si è svolta attraverso la produzione e distribuzione di materiale informativo e la realizzazione di piccole esperienze didattiche e sperimentali. In particolare, la manifestazione "Riutilizziamo giocando", indirizzata alle scolaresche, agli insegnanti, alle famiglie, è stata rivolta al miglioramento dell'informazione sui comportamenti e le abitudini per le famiglie sulle condizioni igieniche della raccolta dei rifiuti solidi urbani. Durante il periodo di attività scolastica, il Programma Urban Italia ha organizzato alcune giornate di incontro tra gli alunni della scuola media ed elementare con lo scenografo e specialista di design Eran Wolf. A lui è stato affidato il compito di realizzare (ed insegnare a fare) alcuni oggetti composti da materiali di riciclo. Gli scolari – e con essi le famiglie – sono stati coinvolti nel riuso delle materie provenienti dall'ambiente domestico. Successivamente, è partita la "Scuola Riciclona", un concorso a premi rivolto agli alunni delle scuole elementari e medie, per promuovere la conoscenza e la diffusione della raccolta differenziata.



### ***La Banca del tempo***

La Banca del tempo, nata dall'idea che fosse realizzabile uno scambio paritetico di auto-aiuto tra le persone, fa riferimento a finalità ed azioni già presenti nell'esperienza sociale quotidiana. I bisogni e i piaceri depositati nella Banca del tempo appartengono alla sfera delle relazioni di buon vicinato, sono cioè azioni semplici di solidarietà tra individui. Il Programma Urban si ripropone di ricostruire attraverso la Banca del tempo una rete di solidarietà tra persone offrendo una soluzione alle necessità derivanti dalle piccole esigenze della vita quotidiana che il mercato non considera.

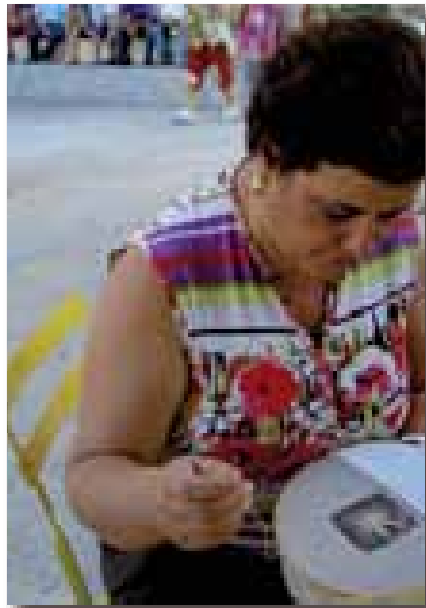
### ***Offerta integrata di trasporto ecocompatibile per la fruizione del centro storico***

L'intervento riguarda la realizzazione di un sistema di trasporto ecocompatibile nel centro storico e di connessione con l'area urbana centrale. Il sistema di linee con nodi e stazioni di inter-scambio, porta a compimento il disegno di riqualificazione ambientale, urbanistico e territoriale della città storica coinvolta dalla realizzazione del Programma Urban Italia.

Sono state realizzate iniziative di sostegno al non-uso dei veicoli privati per la visita della grande mostra dedicata a Guttuso nella Villa Cattolica, attraverso l'offerta di bus gratuiti dal centro di Palermo a Bagheria; è stata reintrodotta, dopo anni di dismissione, l'attivazione di una linea di trasporto pubblico che consente di arrivare al centro dai quartieri a nord e a sud, con corse orarie che si svolgono dalle 6,00 am alle 20,00 pm.

### ***Corsi di ricamo "Impara l'arte" in piazza Butera***

Promossa dall'associazione locale "Zagare e Limoni" e supportata dall'Urban Center, si tratta di una attività di promozione dell'arte del ricamo e di tutte le attività manuali per la salvaguardia e la riscoperta delle tradizioni locali, rivolta in particolar modo alle donne del territorio.





## Osservazioni e apprendimenti

### *I caratteri del fare*

Il Programma di Bagheria risulta definito dalla realizzazione pragmatica di alcuni principi:

- far leva sui punti di forza, le eccellenze del territorio, in questo caso le ville, e la collocazione strategica nell'area metropolitana di Palermo;
- ricorrere ai suggerimenti di iniziative più affidabili e consolidate nei limiti delle regole di finanziamento del Programma, privilegiando interventi di recupero di immobili, preferibilmente finalizzati alla promozione del turismo;
- introdurre una dimensione trasparente e certa dell'agire pubblico nel sostegno delle attività imprenditoriali come pure degli interventi per i privati cittadini; delle iniziative di inclusione e di promozione delle pari opportunità; degli interventi di sostenibilità ambientale, etc.

### *The Urban Bagheria's values and innovations*

*The main challenge that the programme handled consists, firstly, in the commitment "to deliver".*

*Urban Bagheria programme suggested one of the classic planning dilemmas, that is whether it is better to reinforce the strong points of a situation (at risk of appearing far from "real" problems and difficulties of "real" people); or to address the main issues, often too difficult to be faced by a single initiative.*

In buona sostanza, però, la sfida principale che il Programma ha assunto (mentre era intento a fare altre cose) è costituita dal “*fare in sé*”, giocando sul filo di una straordinarietà e temporaneità propria dell’iniziativa che aveva, però, come obiettivo ultimo l’attivazione dell’ordinario e la continuità nel tempo.

Il Programma ha segnato, innanzitutto, una discontinuità nella prassi “del chi fa sbaglia” e nel ‘realismo’ accomodante delle procedure, puntando a scuotere la tradizionale contrapposizione tra l’apparente inerzia delle istituzioni e il privatistico “far da sé” dei cittadini. È questo, infatti, che contribuisce a creare il *brodo di coltura* della corruzione politico-amministrativa e della sua assoluzione, anche di piccolo cabotaggio, chiedo la raccomandazione o il *favorino* “perché qui tanto non funziona nulla e si sa come vanno le cose”. Al contrario, l’inaspettata volontà istituzionale di “fare e fare bene”<sup>21</sup> ha animato tutte le persone che hanno lavorato al Programma, pur con i diversi stili delle due fasi delle quali si è detto.

Dentro questa cornice, il Programma Urban Bagheria ha riproposto uno dei *dilemmi classici* della pianificazione: se sia più opportuno *fare* cominciando dai punti di forza (le risorse, le parti del territorio che funzionano) – correndo magari il rischio di apparire «lontani dalle cose, dai problemi e dalle difficoltà “reali” della gente»<sup>22</sup> – oppure se sia necessario muoversi a partire dai problemi



maggiori, non di rado però difficilmente trattabili (e quasi mai *risolvibili*) interamente nello spazio di un unico programma o iniziativa. Bagheria offre qualche argomento a sostegno della prima opzione, ossia l'utilità di far leva sui punti di forza per attivare processi e galvanizzare energie (anche attraverso sollecitazioni di tipo simbolico che gli elementi di valore posseggono più di altri); assicurando quel tanto che basta e spingendo verso nuove ambizioni, verso quello che si può ancora fare.

In realtà, la scelta di guardare alle cose *positive* o, quanto meno, a quelle meno problematiche, è stata ampiamente interpretata all'interno dei programmi Urban, con riferimento, ad esempio, alla selezione delle aree bersaglio: raramente sono state scelte le aree urbane *peggiori* dal punto di vista della qualità e della quantità dei problemi in campo: «questo, per quanto riguarda i programmi Urban, trae anche origine dal fatto che il programma europeo prevedeva forti vincoli di efficienza economica e gestionale e ciò ha spinto i Comuni a scegliere non le situazioni peggiori, ma situazioni in cui ci fossero maggiori probabilità di successo» (Cremaschi 2002).



Nel caso di Bagheria, però, stante le condizioni (delle quali si è detto) entro le quali è stato partorito il progetto, si è saputo guardare ai punti di forza esistenti ma puntando verso un orizzonte un po' più elevato del solito. In questo caso, infatti, l'opera di architetti esterni e incaricati *ad hoc* ha consentito di guardare alle opere di valore del territorio (le Ville, appunto) con uno sguardo ambizioso, proponendo un sistema di idee e progetti che rappresentavano, innanzitutto, l'espressione dell'avvio di un meccanismo non convenzionale per trattare i temi della qualità urbana e l'offerta di servizi (spesso carenti in maniera diffusa nella città), in un contesto con una significativa mancanza di occupazione stabile e legale soprattutto per i più giovani.

*Bagheria offers some arguments supporting the first strategy: galvanizing social capital even through symbolic actions. This kind of choice used to influence the selection of target areas inside the Urban programmes: «the strong ties of economic and managerial efficiency, pushed the Municipalities to address not the worst issues and situations, but rather those potentially most easy and successful» (Cremaschi 2002).*

*Certainly, positive and visible outcomes are a mean also to reconstruct the bonds of trust between citizens and institutions, such "normal" conditions having being eroded or denied during the long array of political and institutional crisis. The Programme contributed to the reconciliation of public and institutional partnerships, simultaneously creating skills and a "sense of citizenship". In this way, citizens, at first reticent, have gradually accepted the challenge of change as proposed by the Programme.*



Molto spesso, invece, le aspettative di tecnici e politici comunali – insistendo sulle responsabilità di realizzazione che sono loro proprie – finiscono per limitare le ambizioni suggerendo, per lo più, un temperato ‘realismo’. Il realismo nella gestione della cosa pubblica – soprattutto dove questa è debole – si traduce spesso nel fare il (poco) che appare possibile, gravando, alla lunga, sull’efficacia delle azioni, e perdendo la visione complessiva dei problemi e del cambiamento necessario<sup>23</sup>.

Nonostante questo, un limite rintracciabile nella suddetta apprezzabile volontà e capacità di fare può essere rappresentato (con sfumature diverse nelle due fasi dell’attuazione) dalla tentazione di pensare Urban (a fronte della perenne scarsità di risorse) come una sorta di portafoglio extra dell’Amministrazione dal quale attingere per realizzare iniziative ordinarie che non si riescono a compiere

altrimenti, oppure per catalizzare consensi. Tale tentazione è stata maggiormente contenuta nella seconda fase di attuazione in virtù dei numerosi vincoli di spesa presenti sulle risorse residue ma, anche, grazie al tentativo di restituire una sempre maggiore trasparenza alle decisioni e alle scelte attraverso il semplice potenziamento dell’automatismo delle procedure.

Anche per questo, il caso di Bagheria consente di ritenere che il “modello Urban-Italia” abbia dato alcuni risultati di rilievo, dimostrando una capacità di adozione e gestione, a livello nazionale, di un meccanismo con un alto livello di aspettative.

Si è saputa sfruttare l’attenzione che il programma aveva riscosso a livello europeo per portare avanti un meccanismo con un minore budget – la *media* dei contributi FESR per programma è stata di 8,1 M di € per Urban I, di 10 M di € per Urban II (11.48 M di € di media su base nazionale), contro i 5 di Urban Italia – ma non minori ambizioni, cavalcando l’onda lunga dell’effetto, anche simbolico di Urban che si andava in quel momento diffondendo in tutto il Paese.

In questo senso, possiamo dire che è stato il Programma stesso il miglior mezzo per la diffusione e il trasferimento di “buone pratiche”

*In this view, the regulation of the procedures for the rehabilitation of buildings located inside the historic centre boundaries can also be considered. It has simultaneously produced the following effects:*

- *to push the Municipality to take on new commitments, even ordinary ones such as building maintenance;*
- *to amplify the resonance of Urban’s projects, further spreading the effects of regeneration;*
- *to renew the public image of the city of Bagheria.*

e per mantenere vivi alcuni principi che, soprattutto, la prima stagione di Urban aveva saputo introdurre. Per capire come fare si andava a vedere come era stato fatto da altri, per spiegarsi perché “lì sì e qui no” si andavano a leggere e confrontare le idee e le proposte, a guardare i risultati, a parlare con i responsabili, creando numerose reti informali. Inoltre, il Programma Urban Italia, raccogliendo gli esclusi dalla stretta rosa dei 10 Urban II ha contribuito a tenere alto “il buon nome di Urban”, riducendo, in un certo senso, l’effetto di scoraggiamento che vi poteva essere e contribuendo, invece, positivamente, all’ulteriore propagazione, nel Paese, dell’attenzione e la ricerca verso questo tipo di risorse che sempre più consentivano alle Amministrazioni “di fare le cose”.



Le Amministrazioni, forse, più che le città, sono uscite, da questa stagione, fiduciose, competitive e agguerrite, alla ricerca di opportunità e risorse<sup>24</sup> con le quali poter fare, promuovere, rilanciare, e spalancando, probabilmente, le porte alla stagione successiva alla quale si giungeva, evidentemente, meno impreparati e sprovvisti. Naturalmente, in questo Programma specifico, la Direzione Generale per la programmazione e i programmi europei, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento dello sviluppo del territorio del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, ha avuto un ruolo decisivo, dimostrando, come nel caso di Bagheria, di saper seguire e accompagnare l’attuazione, sino a riprendere, quasi per i capelli, un Programma che sembrava sparito nel nulla e abbandonato, ma, anche, di saper riporre la giusta fiducia negli interlocutori locali,

*Finally, it was also agreed that public funds for facade rehabilitation could be devolved only for the facades of legally constructed or condoned buildings. In addition to the request of an Anti-Mafia Certificate from all the building firms involved. The new regulations produced tangible effects such as the contextual legalization of buildings that were to be rehabilitated.*

*Once again a “traditional and material” action has the potential to generate important and unexpected effects. In this case, the procedural “bottlenecks” have been eliminated, balancing duties and exemptions to activate economic participation.*

*In this sense, from the renewal of the squares, to the extraordinary purchase of Palazzo Butera, the Programme has undoubtedly made a significant contribution.*



dimostrando di saper avere, in un quadro di maggiore autonomia, la capacità di bilanciare flessibilità delle pratiche e correttezza delle procedure.

Ad ogni modo, anche questa esperienza, con le sue difficoltà e le sue fasi, consente di osservare che per la sopravvivenza e il compimento delle iniziative impegnative serve una qualche *figura di garanzia* (tanto a livello istituzionale centrale tanto a livello locale) che si riconosca nel programma, che ci scommetta e ci metta la propria faccia, ma che al contempo sia anche capace di delegare e cooperare, esercitando una *leadership*<sup>25</sup> in grado, alla fine, di tenere assieme davvero tutti i pezzi.

Considerando la fragilità, soprattutto a queste latitudini ma non solo, del sistema politico-istituzionale e le modalità operative dei programmi stessi, non è un caso che questo ruolo sia stato svolto da un tecnico che pur riconoscendo la *maternità* del progetto ha accettato, con senso delle Istituzioni, di assumere ruoli e visibilità differenti pur di veder condurre a termine le azioni previste dall'intervento nel suo complesso.



## Tessere fiducia

Il fare e le azioni 'visibili' hanno favorito, progressivamente, il dispiegarsi di un'azione pubblica per conseguire obiettivi condivisi che hanno sostenuto una lenta quanto necessaria costruzione del rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni. Un silenzioso ma intenzionale lavoro di produzione di capitale sociale (non troppo distante dalle sue definizioni teoriche più accreditate<sup>26</sup>) che lo vogliono esito di un articolato sistema di fiducia, di norme e di reti relazionali, piuttosto oneroso in contesti contraddistinti da atavici individualismi, sregolazioni<sup>27</sup> e debolezza dei sistemi relazionali. Sulla rilevanza del rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni, in particolare nei contesti meridionali, è stato detto molto<sup>28</sup>, sebbene, è evidente che, in questo caso, alcuni significativi passi di avvicinamento siano riconoscibili, quasi esclusivamente, laddove si sono ricostituite quelle condizioni di normalità, negata e sospesa durante le crisi istituzionali o i commissariamenti.

Un quadro di certezze e stabilità restituisce, certamente, maggiore credibilità alle norme e alle istituzioni di governo che, a quel punto, possono determinare corsi d'azione e di politiche anche molto diverse tra loro.



Nell'ambito della sua attuazione, il Programma Urban ha complessivamente contribuito alla qualificazione dell'azione amministrativa pubblica e dei partenariati istituzionali, attivando le capacità e il protagonismo della cittadinanza che, dapprima reticente, ha progressivamente accolto la sfida del cambiamento proposta dal Programma.

In questo senso è possibile interpretare anche l'istituzionalizzazione delle procedure per il recupero degli edifici del centro storico (le cosiddette "Linee guida") realizzate contestualmente al Programma. Essa ha prodotto, simultaneamente, l'effetto di:

- spingere il Comune ad assumere nuovi impegni per la manutenzione degli immobili;
- amplificare la risonanza e la capillarità dell'intervento promosso con Urban diffondendo ulteriormente l'effetto della riqualificazione operata;
- definire, nei fatti, una rinnovata immagine della città, rimuovendo l'icona che rappresenta Bagheria, a detta dei suoi abitanti, come "un posto con case belle dentro e orrende fuori".

*To achieve such an ambitious outcome, a different idea of "public" was adopted, and a kind of encircling technique realized through a series of operations based mainly on transparency.*

*Especially in the first phase this concern with transparency was the only aspect connected by the citizens' participation and involvement. However, even later a real participatory process was never put in place, unless in the form of a stronger informative effort (posters, leaflets, information gazebo, etc.) or public events.*



### **Le linee guida**

*Alcuni dei risultati rilevanti conseguiti dal Programma Urban Italia Bagheria sono variamente connessi all'Azione 2.1.2 "Sostegno ad attività di recupero e riqualificazione edilizia nel Centro Storico", Misura 2.1 "Sostegno alle attività produttive", Asse 2 "Sviluppo dell'imprenditorialità e nuova occupazione per la coesione sociale" che corrisponde, di fatto, ai contributi finanziari concessi, in conto capitale o in conto interessi, a proprietari privati per la riqualificazione dei fronti edilizi del centro storico.*

*Pur trattandosi di un intervento di tipo edilizio piuttosto tradizionale, attraverso una serie di accorgimenti, questa azione, ha prodotto un discreto numero di effetti virtuosi su più piani. Utilizzando, infatti, opportunamente i caratteri di urgenza delle procedure finalizzate all'attuazione di una azione del Programma, si è colta l'occasione per mettere a punto e introdurre, poi, in forma stabile, nelle pratiche, le "Linee guida", che contribuiscono significativamente a migliorare l'azione ordinaria di governo.*

*Non di tratta di un Regolamento edilizio, ma di un documento, puntuale e dettagliato, frutto di un Protocollo di intesa con la Sovrintendenza, che rappresenta una sorta di adesione alla cultura del decoro urbano<sup>29</sup> con il pregio di fornire indicazioni operative che riducono drasticamente i tempi di attesa tradizionalmente necessari ma spesso troppo lunghi (da sei mesi all'anno) per ottenere una autorizzazione da parte della Soprintendenza ai BB.CC.AA competente.*

*Tale procedura nasce, evidentemente, dalle pratiche, dalla consapevolezza su quanto incidano le lungaggini burocratiche sul lavoro quotidiano, ma essa è particolarmente interessante nel territorio di riferimento dal momento che mette in rilievo come, in alcuni contesti, le pur necessarie fasi di controllo finiscano per lo più per offrirsi come opportunità per eludere la regola piuttosto che come terreno di garanzia e di controlli incrociati. Vale quindi la norma che "poche regole chiare, uguali per tutti e trasparenti sono più difficili da eludere" e, per di più, si prestano meno alla corruzione, oltre che rendere più efficiente il sistema nel suo complesso.*

*Infine, esse appaiono rilevanti poiché, pur operando con caratteri di urgenza (e, quindi, dovendo privilegiare l'efficienza dentro un programma), hanno attivato dispositivi stabili e permanenti di regolazione piuttosto che, unicamente, di deroga, insegnando che, all'interno di una situazione straordinaria e contestuale (quale quella dei programmi urbani, ad esempio), non sempre devono essere attivati dispositivi temporanei, validi esclusivamente qui ed ora, ma, al contrario, attraverso questi è possibile introdurre strumenti di governo più duraturi.*

*Although not really participatory events, public events such as festivals are able to reach more people, and overcome some ancestral barriers of distrust and indifference. In short, they are an intermediary step, suitable when political participation is traditionally weak.*

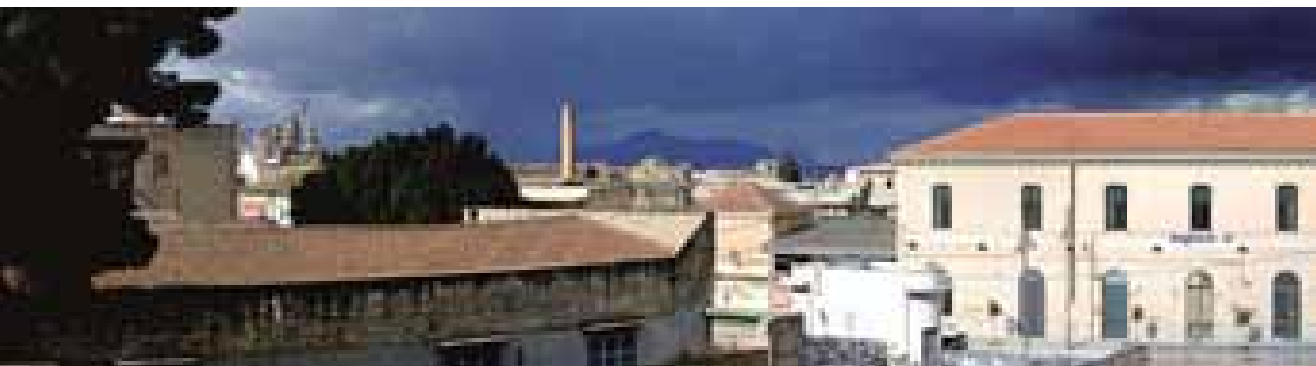
Infine, non meno importante di quanto detto sinora, si è stabilito che i contributi pubblici per il recupero dei fronti edilizi potessero essere erogati solo per le facciate relative a immobili regolarmente costruiti o definitivamente condonati. Questo, oltre a evidenziare ancora una volta una chiara presa di posizione e uno stile dell'Amministrazione – che fa il paio con la richiesta di certificato antimafia richiesto alle imprese coinvolte negli interventi di riqualificazione – ha prodotto effetti concreti come il contestuale condono, e, quindi, la messa *in regola*, di quegli edifici che avevano fatto richiesta del finanziamento per il recupero delle facciate.

A questo proposito sono possibili ancora alcune considerazioni. Intanto si può osservare che gli effetti dei quali si è detto sono stati prodotti da un'azione di recupero di tipo tradizionale, i cui risultati sono però capaci di

generare effetti rilevanti, che interferiscono, da un lato, con *l'operatività e le pratiche* (i modi d'agire) e, dall'altro, con i *sistemi di riferimento cognitivi* (le forme del sapere), per quanto questi ultimi siano meno facilmente leggibili dei primi.

Le interferenze con l'operatività e le pratiche sono state date dalla capacità che ha avuto il Programma di affrontare alcuni dei "colli di bottiglia" anche procedurali che sovente sono in grado di annullare pure le migliori intenzioni progettuali.

Provando a fare il proprio lavoro e con una chiara idea di *regola e deroga* si è contribuito a offrire una più complessa e rinnovata idea di governo della cosa pubblica e del pubblico. Un analogo contributo alla ricostruzione e ridefinizione del pubblico si può rintracciare anche nell'azione di riqualificazione delle piazze, dapprima utilizzate per parcheggio e poi restituite a usi collettivi, o nella stessa straordinaria acquisizione al

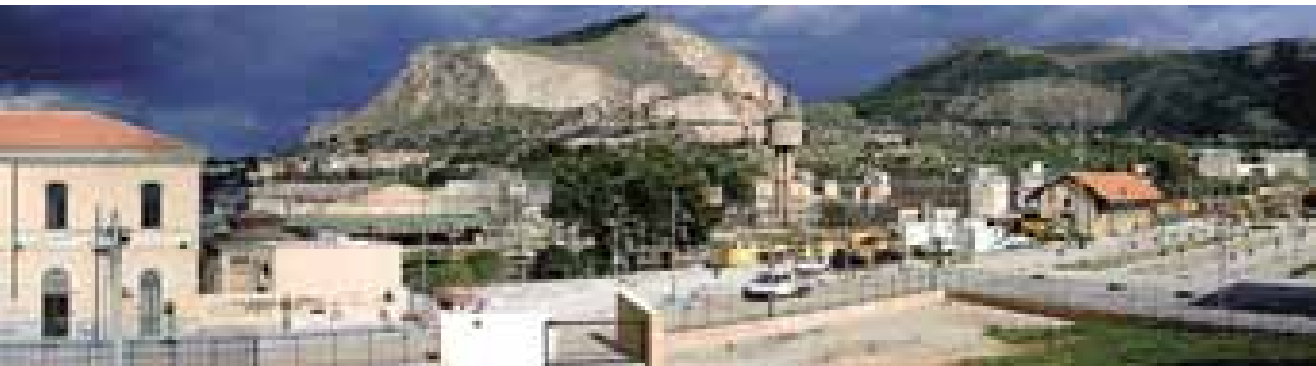


*It is undeniable that some effort to involve the inhabitants and local participants should be made from now on, because participation "has to be learned" by both institutions and citizens; and every opportunity gone missed is a loss in terms of mutual learning.*

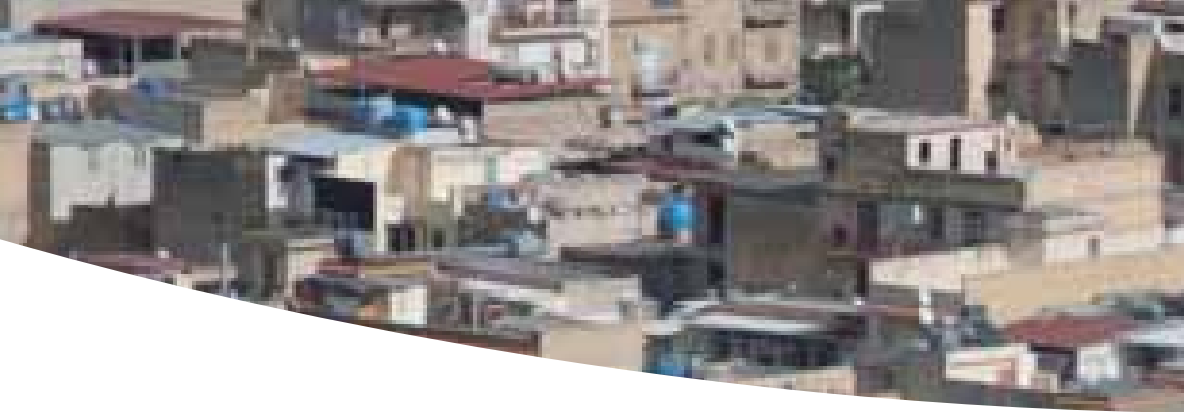
patrimonio comunale di Palazzo Butera, prima devastato da una proprietà immobiliare frantumata negli interessi particolaristici. Bagheria conferma, una volta di più, che per contribuire a ricostruire, in un territorio così difficile, una diversa idea di cosa deve essere “il pubblico” non si può ricorrere a iniziative settoriali. Lo stile di intervento ha adottato, infatti, una sorta di *tecnica dell'accerchiamento*, operando attraverso una serie di operazioni di cui l'aspetto inizialmente rilevante insiste principalmente sulla *trasparenza*. La maggiore trasparenza è stata ben utilizzata per massimizzare l'efficacia del sistema e acquisire credibilità, anche segnando delle differenze con le gestioni precedenti; non è stata sufficiente, invece, per favorire sino in fondo una più strutturata forma di coinvolgimento (e di partecipazione) dei cittadini da parte delle istituzioni, secondo i principi del Programma.

A questo proposito occorre anche dire che, certamente, le condizioni commissariali della fase di progettazione hanno sconsigliato l'avvio di procedure di ascolto che, già di per sé complesse, a maggior ragione risultavano difficili in quella situazione. Anche in seguito, però, l'opzione di partecipazione non è stata perseguita se non attraverso le forme più consuete di *comunicazione/informazione* adottate in questi casi: da quella *tutta istituzionale* dell'apertura del Consiglio Comunale; a quelle più ricorrenti della *informazione* tramite manifesti, volantini o gazebo; a iniziative festose e ludiche come gli eventi<sup>30</sup> in piazza e simili.

Naturalmente, gli eventi più o meno culturali o le iniziative di piazza – che, come si è detto, sono stati meritoriamente molto numerosi nella seconda fase di attuazione del Programma – non esauriscono lo spettro di questioni che, forme più sofisticate di parte-



Overall, however, the institutional partnerships followed a ritual of procedures with constant presence at meetings, at tables or at the various committees. Yet, real processes of sharing decisions or responsibilities for actions were not started. In fact, it is clear that some programmes seem to require a strong partnership during the starting phase, but do not enforce continued partnership during implementation.



cipazione sono in grado di sollecitare e promuovere. Nonostante i pur evidenti limiti<sup>31</sup>, essi hanno anche il pregio, però, come nel caso in esame, di riuscire a intercettare un pubblico vasto e, talvolta, anche di aiutare a superare certe diffidenze e distanze difficilmente colmabili altrimenti, costituendo un importante *step* intermedio di avvicinamento tra cittadini e istituzioni. È innegabile, però, che, d'ora innanzi, qualche sforzo in più di coinvolgimento degli abitanti e degli attori locali possa essere condotto, anche perché la “*partecipazione si impara*”, sia dal lato delle istituzioni sia dal lato dei cittadini, e ogni occasione sotto-utilizzata è, in qualche modo, un po' persa dal punto di vista dell'*apprendimento* reciproco.

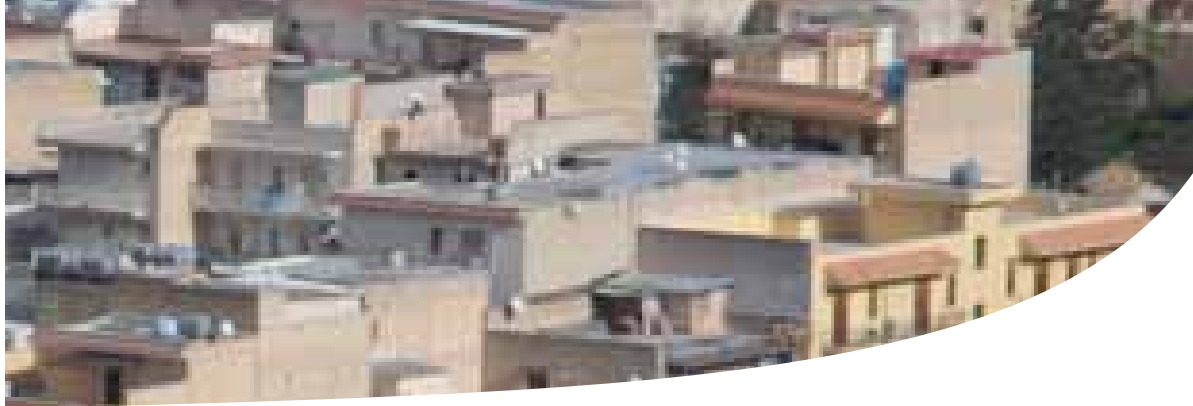
Questo vale anche per quel che riguarda il coinvolgimento dei privati negli interventi e, più in generale, nei partenariati pubblico-privato, che non hanno avuto, in realtà, un ruolo di particolare rilievo in questo Programma. Gli unici privati coinvolti sono coloro che

hanno beneficiato del contributo Urban di circa 6.500 euro per il rinnovo delle facciate delle abitazioni oppure a sostegno delle proprie attività imprenditoriali, pur avendo coltivato un più ambizioso obiettivo, quello dei Consorzi Fidi, che lavorava alla semplificazione dell'accesso al credito. Ciò ripropone, complessivamente, il tema più delicato della fragilità del tessuto imprenditoriale, della sua non autonomia rispetto alla città di Palermo, ma, anche, quello che è stato definito da alcuni interlocutori come «il peggior vizio di questa piccola classe di imprenditori, ossia l'essere quasi drogata dal contributo a fondo perduto»<sup>32</sup>.

Un serio rispetto delle procedure formalizzate ha caratterizzato, invece, la costruzione del partenariato, una costante certa presenza alle riunioni, ai tavoli o ai vari comitati (di sorveglianza e simili), moltiplicatisi nel frattempo, anche in relazione alla felice congiuntura che ha visto, a partire dall'Urban, l'estendersi delle iniziative all'intero territorio

*A reflection of this critical point, for example, is Palazzo Butera, the Programme's core-project; even if it were acquired through a complex operation that put together funds of a different nature, it still does not have a project management plan capable of consolidating the success.*

*However, in a partnership tissue structurally divided, a necessarily different and undoubtedly positive role has been played by the School, in the form of the “Bab el Gherib” network, which has successfully integrated the purposes of the programme with its own.*



a “Est di Palermo” (anche attraverso il Consorzio di *Metropoli Est*<sup>33</sup>). Infatti, il Comune di Bagheria è stato progressivamente coinvolto in una serie di iniziative di programmazione negoziata (il Patto Territoriale del Comprensorio di Bagheria) e integrata (il PIOS “Parco di Cultura ambientale Monte Catalfano”) nelle quali non ci sono stati, però, dei veri processi di condivisione delle scelte e delle responsabilità delle azioni.

Questo è avvenuto anche perché, in alcuni casi come quello di Urban, gli stessi programmi richiedono esplicitamente un partenariato (forte) sulla programmazione, ma non si preoccupano di quello, eventualmente, necessario per l’attuazione. Riflesso di questo è, ad esempio, Palazzo Butera che – acquisito attraverso la complessa operazione che ha messo assieme fondi di Urban Italia, con quelli del CIPE e del PIOS – non ha, di fatto, un progetto di gestione che possa consolidare, sino in fondo, il successo dell’acquisizione dal Palazzo al patrimonio pubblico. Alcuni interlocutori non nascondono, però, nel caso in esame, le difficoltà strutturali che vi sono, al di là delle garanzie che pure i programmi potrebbero offrire, vincolando maggiormente i partner a impegnarsi anche nelle fasi di attuazione degli stessi: si tratta,

dicano, di un tessuto partenariale sfaldato, costituito da elementi per lo più pubblici, riflesso non strutturato sul territorio delle più rilevanti organizzazioni anche nazionali («una sorta di sottobosco»<sup>34</sup>, secondo alcuni interlocutori) che puntano allo stesso obiettivo e che, quindi, si fanno molta più concorrenza della cooperazione che riescono realmente a costruire.

Ad ogni modo, pure all’interno di un siffatto tessuto partenariale (per quanto in trasformazione), un ruolo necessariamente diverso ma, indubbiamente, positivo è stato svolto dalla Scuola, nella forma della Rete “Bab el Gherib”, che ha saputo positivamente incrociare le finalità del Programma con le proprie. Al di là della presenza nel Comitato di Sorveglianza del Programma<sup>35</sup>, la rete delle scuole bagheresi ha saputo dare un proprio contributo per la promozione di attività, dentro e fuori le scuole, che hanno potenziato, allo stesso tempo, gli obiettivi propri e del Programma, attraverso uno scambio proficuo di risorse umane e finanziarie utili per la crescita dei più giovani all’interno di un ampio ventaglio di piccoli progetti attivati soprattutto nella seconda fase (riciclaggio, attività estive pomeridiane, etc.). Nonostante la scuola sia partner sin dall’inizio del Programma è evidente che questo successo corrisponde, complessivamente, per target (giovani) e taglia (piccolo budget), a quelle caratteristiche proprie

della seconda fase, fatta di interventi più mirati alle persone (e alla loro crescita) piuttosto che alle cose. In essa spicca, senza dubbio, anche l'attivazione di un team di giovani locali (per lo più con un elevato profilo formativo), molto motivati, beneficiari di piccole borse lavoro.

Le attività recentemente promosse da Urban, insomma, stanno fornendo qualche chance in più anche per mettersi alla prova "a casa propria", scommettendo ad un tempo sulla possibilità di creare o rafforzare una domanda nei settori della propria formazione



(Turismo e Comunicazione in testa) mentre rafforza loro stessi, le proprie conoscenze e il radicamento con il territorio, potendo affrontare, forse, con maggiori certezze il futuro. Anche per questo molti di loro stanno lavorando a margine di alcune iniziative nella speranza di garantire una sorta di istituzionalizzazione dello spazio dell'Urban Center e delle sue pratiche come garanzia di prosecuzione dell'esperienza e di sopravvivenza dei risultati.

Probabilmente, l'innescio di tale processo costituisce, allo stesso tempo, la maggiore promessa di continuità dei risultati conseguiti dal Programma nel suo insieme e il bene più prezioso da tutelare per il futuro.







## Note

<sup>1</sup> L'indagine sul programma Urban-Italia Bagheria è stata condotta all'interno di una più ampia ricerca, cofinanziata dall'Università di RomaTre e coordinata dal prof. Marco Cremaschi sulle "Forme del disordine nelle pratiche urbane del Mezzogiorno". Tale ricerca si propone di approfondire, in particolar modo, le implicazioni e le questioni rilevanti poste allo sviluppo delle città e del territorio dal permanere di economie criminali. Un Programma come Urban-Italia è parso un buon punto di osservazione perché consente di valutare il rinnovamento nelle "esperienze di governo e progettualità locale"; ma anche di cogliere quelle discontinuità (del rapporto tra programmazione/attuazione, piuttosto che tra cittadini e istituzioni, ad esempio) che riescono a incidere sulle politiche pubbliche per il territorio.

<sup>2</sup> La disposizione è contenuta nel decreto del 29 gennaio pubblicato sulla GURI del n. 31 del 6-2-2008. Il provvedimento di legge emanato dal Direttore Generale per la programmazione, fa riferimento alle risorse assegnate dall'art. 145, comma 86, della legge n. 388/2000, pari ad euro 103.291.379,81, interamente impegnate per la realizzazione del Programma Urban Italia, da spendere entro il 31 dicembre 2008 sulla base degli accordi sottoscritti con le amministrazioni comunali secondo quanto previsto dall'art. 6 del decreto del 7 agosto 2003.

<sup>3</sup> Il Prefetto Sodano, membro della commissione insediata (composta dal dott. Mangano e dalla dott.ssa Franchina) affidò, nel 1998, l'incarico della redazione della proposta all'urbanista Marina Marino, che, a vario titolo, ha mantenuto poi ruoli di responsabilità e dirigenza nell'ambito del settore di riferimento (Urbanistica e Lavori Pubblici) e, soprattutto, del programma. Dirigente del Programma Urban Italia dal 2006, la Marino è stata responsabile del Controllo del programma dal 2002 al 2006; dal maggio del 2003 è anche dirigente del Settore VI-Urbanistica, cui afferiscono i servizi di Pianificazione, Edilizia privata (concessioni e autorizzazioni edilizie, DIA), condono edilizio, abusivismo, insediamenti produttivi.

<sup>4</sup> Il gruppo di progettisti coinvolti dalla progettista Marino era costituito dagli architetti Simona Balistreri, Corrado Marino, Yodan Rofè.

<sup>5</sup> Una qualificazione dell'azione amministrativa appariva necessaria, in particolare, per quanto riguarda l'organizzazione dei Lavori Pubblici, della programmazione, della partecipazione alle gare, dei sistemi di aggiudicazione, di direzione ed esecuzione dei lavori.

<sup>6</sup> Affidato, nel 1994, al Dipartimento di Storia e Progetto dell'Architettura dell'Università di Palermo, con il coordinamento del prof. arch. Nicola Giuliano Leone, il piano era stato adottato nel 1998 dalla commissione straordinaria insediatasi in seguito al commissariamento del Comune e, poi, approvato con Decreto regionale 148/DRU dell'8/04/2002.

<sup>7</sup> Cfr. Leone N. G. (1997), "Il piano di Bagheria città delle ville barocche", in *Urbanistica* n. 108, INU Edizioni, Roma; *Relazione del PRG, Capitolo I: relazione preliminare sulle scelte urbanistiche fondamentali e sugli indirizzi assunti per la redazione del Piano; il Documento per il piano strategico BAG07.*

<sup>8</sup> Nonostante questo è pur vero che, almeno con riferimento ai criteri adottati da Urban, nel nostro paese sono stati riconosciuti caratteri di concentrazione del disagio socio-economico nelle aree centrali (ossia "i quartieri situati nel cuore della città o nella cintura abitativa interna, spesso risalente al XIX secolo") tanto da avere per il primo Urban 11 casi su 16 che hanno selezionato il centro storico come area bersaglio. Più equilibrata la casistica a livello europeo, negli URBAN I, le aree urbane periferiche erano il 38% di programmi contro il 32% era rappresentato da settori del centro urbano i centri urbani storici rappresentavano il 19% dei settori di programma e il 12% erano concentrati su quartieri con caratteristiche "miste"; mentre in URBAN II 31 delle 70 zone interessate dal programma (quindi il 43%) nelle quali vive però quasi un milione di persone, ossia quasi la metà della popolazione URBAN). Cfr. p.2 del Riassunto esecutivo di Urban I; Comunicazione della commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni; *La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: Prima valutazione dell'iniziativa Urban.*

<sup>9</sup> L'efficace sintesi delle disparità tra Nord e Sud si leggeva sul sito del Ministero delle Infrastrutture.

<sup>10</sup> Tripoli C. (2005), *Dalla foresta al PRG del 1976. Crescita urbana di Bagheria*, Eugenio Maria Falcone Editore, Bagheria.

<sup>11</sup> Non tutti gli autori utilizzano i termini riqualificazione o rigenerazione urbana nello stesso modo sebbene si sia giunti, nel tempo, a una sorta di accordo che vuole riqualificazione riferita ad interventi di carattere più fisico mentre la rigenerazione riferita a "interventi a forte valenza sociale" (Padovani 2002); o, anche, per usare la distinzione di Cremaschi mentre «la riqualificazione pone l'accento sulla partnership per lo sviluppo, la rigenerazione subordina la partnership a una azione di inclusione sociale» (Cremaschi 2002). Cfr. "Riqualificazione urbana e welfare mix nell'esperienza Urban", *Urbanistica Dossier* n. 44, p. 9.

<sup>12</sup> Fa parte delle leggende metropolitane bagheresi l'aneddoto dei parcheggiatori abusivi con tanto di badge comunale finto ma firmato da sindaci e assessori.

<sup>13</sup> Il ricchissimo patrimonio delle ville storiche di Bagheria è costituito da Palazzo Butera, Villa Villarosa, Villa Lardereria, Villa Rammacca, Villa Trabia, Villa Valguarnera, Villa Cirincione, Villa Roccaforte, Villa Casaurro, Villa Palagonia, Palazzo Galletti-Inguaggiato, Villa di San Cataldo, Palazzo Aragona-Cutò, Villa Cattolica.

<sup>14</sup> Molti interlocutori ci hanno raccontato che l'area di Bagheria era denominata comunemente "zona bianca" per segnalare la persistente assenza, in quella fase, di strumenti di programmazione.

<sup>15</sup> Il processo di valorizzazione dei centri storici ha, in Italia, una storia piuttosto lunga che si fa corrispondere alla stesura della Carta di Gubbio del Congresso Ancsa e alla successiva emanazione del 475/78 (cfr. Nigro, Tamburini; Gabrielli). La valorizzazione immobiliare e "la riscoperta" dei centri storici anche dal punto di vista immobiliare e turistico sono invece successive e hanno due diverse velocità nel Nord e nel Sud del paese.

<sup>16</sup> Secondo alcuni interpreti dei problemi della città, Bagheria avrebbe cittadini che hanno dimostrato, con i propri comportamenti nei confronti del territorio urbano, di essere «in lite con l'estetica e con l'etica», cfr. Tripoli C., cit., p.15.

<sup>17</sup> Oltre al sindaco, arch. Fricano, il gruppo di lavoro della prima fase era costituito dal ing. Amenta e dall'ing. Mineo, in qualità di Responsabile del programma, oltre che dalla dott. ssa Marino (al Controllo) e dal dott. Antonio Barone (alla Contabilità anche per la seconda fase).

<sup>18</sup> Nonostante le diversità di vedute e valutazioni

sulle due fasi che, inevitabilmente, i diversi attori che si sono succeduti propongono, dalle interviste condotte emerge però una significativa convergenza nel rilevare la dedizione e il fervore che ha contraddistinto quanti vi hanno lavorato, molto spesso dedicando tempo, pure non retribuito, che consentisse di assicurare il risultato e rispettare le scadenze previste.

<sup>19</sup> È forse utile chiarire che le due persone in questione non erano in realtà del tutto nuove al Programma: il sindaco Biagio Sciortino, eletto nel maggio del 2007, era stato assessore della cultura della precedente Giunta, mentre la Marino, come si è visto, era stata prima progettista e poi Responsabile del controllo del Programma già nella prima fase.

<sup>20</sup> Si tratta della dott.ssa Maria Cristina Lecchi, selezionata per le sue competenze nella comunicazione pubblica e il precedente coinvolgimento in numerosi programmi europei.

<sup>21</sup> Trattandosi della Sicilia riecheggia, inevitabilmente, pur se riferita ad altro, l'esortazione al "Fare presto (e bene) perché si muore" di Danilo Dolci.

<sup>22</sup> Critiche pure sommessamente mosse al Programma da quanti ne hanno evidenziato un limite nel carattere quasi compensativo di alcune iniziative da parte della gestione del Comune.

<sup>23</sup> Sul complesso e ambiguo rapporto tra cambiamento e sostanziale mantenimento dello status quo caratteristico di certi ambienti del Mezzogiorno italiano e della Sicilia in particolare, basti richiamare l'aggettivo gattopardesco, introdotto nella lingua italiana, a partire dal romanzo *Il Gattopardo* di Tomasi di Lampedusa, «per indicare colui che si ispira a, o proviene da una politica di tipo conservatore, secondo la quale i rinnovamenti concessi non toccano la sostanza delle cose. Ove tutto deve rimanere come è sempre stato», Vocabolario della lingua italiana, Nicola Zingarelli, 12ma edizione, 1994.

<sup>24</sup> Come dato empirico si potrebbe proporre, ad esempio, il computo degli uffici dedicati a questo tipo di programmi che si sono andati diffondendo, in Italia, a cavallo tra i 2 Urban.

<sup>25</sup> Il tema della leadership è stato più volte richiamato nelle riflessioni sull'esperienza di Urban, cfr. in particolare i tre volumi su *Urban I in Italia* esito della ricerca coordinata da P.C. Palermo.

<sup>26</sup> Putnam in testa ma in maniera più sistematica,

soprattutto, Bourdieu.

<sup>27</sup> Sul tema delle sregolazioni si rimanda in particolare a Donolo C. (2000), *Il disordine*, Donzelli editore, Roma.

<sup>28</sup> Il tema è stato ampiamente sviluppato da Gambetta (1988), Putnam (1993), Fukuyama (1996), Mutti (1987, 1994, 1998), Rullani (1994), Trigiglia (1999).

<sup>29</sup> Dal Capitolo 3 delle Linee Guida.

<sup>30</sup> Il tema del rapporto tra eventi e città occupa attualmente, nelle sue varie declinazioni, una posizione rilievo nella riflessione sulle pratiche urbane e per tanto i riferimenti sono molteplici e alcuni di grande interesse come quelli di Gabriele Pasqui; cfr. in particolare Pasqui G. (2007), "Gli eventi nelle pratiche di pianificazione. Cosa sono, come usarli", in *CRU 20-21*, pp. 25-29). In sostanza il dibattito comprende quanti tematizzano "il grande evento" (culturale, espositivo, etc.) come occasione di promozione a livello nazionale o internazionale e di trasformazione anche urbanistica della città, come promozione di iniziative che contribuiscono a intercettare popolazioni inedite; come strumento per comunicare, socializzare, condividere alcune iniziative promosse dalle istituzioni pubbliche in una sorta di processo di fidelizzazione del cittadino utente.

<sup>31</sup> I principali rischi segnalati nell'uso degli eventi da parte delle Istituzioni riguardano l'attitudine diffusa a fermarsi all'evento accattivante, o il rincorrere gli eventi, senza preoccuparsi troppo né di fare cose coerenti con quanto si vuole condividere, né, tanto meno, di avvicinare, realmente e progressivamente, la popolazione ai processi in corso, reiterando le più consuete strategie di acquisizione di consenso. Alcune critiche in questa direzione sono state mosse, nel caso in esame, al cospicuo finanziamento assegnato alla festa del patrono (nella prima fase di attuazione del programma) dal momento che l'iniziativa non sembrava presentare grandi affinità con gli obiettivi di Urban.

<sup>32</sup> Dall'intervista al dott. Sanfilippo, consulente della prima fase del Programma.

<sup>33</sup> Il Consorzio di Metropoli Est S.r.l., che riunisce 13 Comuni (Altavilla Milicia, Bagheria, Baucina, Casteldaccia, Ciminna, Ficcarazzi, Marineo, Misilmeri, Santa Flavia, Termini Imerese, Trabia, Ventimiglia di Sicilia, Villabate) ricadenti nella Provincia di Palermo, è nato con l'obiettivo di sostenere e

*promuovere le condizioni per lo sviluppo socio-economico e occupazionale del territorio nel quale opera.*

<sup>34</sup> *Dall'intervista all'ing. Santo Lo Piparo, che ha svolto diversi ruoli di responsabilità all'interno del Consorzio Metropoli Est.*

<sup>35</sup> *Il Comitato di sorveglianza è costituito dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento dello sviluppo del territorio, Direzione Generale per la programmazione e i programmi europei, la Regione Sicilia, il Consorzio di comuni Metropoli Est S.r.l., la Rete di Scuole Bab el Gherib, il Responsabile del controllo del Programma Urban Comune di Bagheria, e il Responsabile delle Contabilità Speciale del Programma Urban Comune di Bagheria dott. Antonio Barone.*

## Notes

<sup>1</sup> *The project group was composed by the urban planner Marina Marino with architects Corrado Marino, Simona Balistreri, Yodan Rofè.*

<sup>2</sup> *The Bagheria Master Plan, designed by the University of Palermo (Coordinator prof. N. G. Leone), was entrusted in 1994 and approved in 2002.*

<sup>3</sup> *In addition at the Mayor, arch. Fricano, the main working group was formed by ing. Mineo and ing. Amenta.*

<sup>4</sup> *It is perhaps useful to clarify that the two people were not in fact entirely unrelated to the Programme before: the Mayor Biagio Sciortino, elected in May 2007, was Culture Alderman of the previous City Government, while Marino, member of designer group, has been Head of the programme control in the first phase.*

<sup>5</sup> *Maria Cristina Lecchi, selected for her skills in public communication and previous involvement in several European programmes.*









URBAN  
ITALIA

URBAN ITALIA  
URBAN ITALIA



# Fiducia e regolazione sociale nei programmi integrati

di Marco Cremaschi

I programmi di rigenerazione urbana non sono numerosi in Italia, e in generale, le politiche urbane italiane non offrono un vasto panorama di esperienze. Solo da due decenni, infatti, sono stati realizzati dei tentativi di porre mano al degrado delle periferie, da un lato; al disagio sociale, dall'altro. Questi due obiettivi non sempre coincidono, e uno dei limiti storici del modello di intervento in Italia è stato proprio la sovrapposizione tra interventi sugli immobili e iniziative di sostegno sociale. Inoltre, le valutazioni sono ancora parziali, mentre i risultati sono indeboliti dalla discontinuità delle iniziative.

Le insufficienze e i limiti delle politiche urbane, come pure delle politiche di sviluppo economico per le regioni del Mezzogiorno,

sono stati segnalati da tempo. I problemi delle città sono esaltati dal tradizionale dualismo italiano: come è noto, al Sud le città sono più povere, la disoccupazione più massiccia, l'economia più fragile. Inoltre, lo Stato e, più in generale, la fiducia nelle istituzioni e nell'azione collettiva è più debole, anche ma non solo per la distorta presenza delle organizzazioni criminali.

Avviare programmi di rigenerazione urbana in queste condizioni è particolarmente impegnativo. È quindi opportuno chiedersi se valgano gli stessi requisiti e modelli adottati dagli altri programmi integrati di riqualificazione urbana.



# Trust and Social Regulation in the Integrated Programmes

of Marco Cremaschi



*Urban regeneration programmes are not common in Italy; in general, Italian urban policies do not offer a wide spectrum of such experiences. Only in the last twenty years has there been an attempt to turn around the dilapidation of poor neighborhoods, on one hand; and social exclusion, on the other. These two issues do not always coincide, and the historic limit of Italy's model of intervention is the superimposition (with poor dialogue) of initiatives of urban renewal and social support. Besides, the assessments are still partial, and outcomes have been weakened because the initiatives were discontinuous.*

*The limits of urban policies, like the policies for the local economic development in regions of the South, have been pinpointed since the beginning. The problems of the city emanate from traditional Italian dualism. One should note that the cities of Southern Italy are the poorest, with the highest rates of unemployment, and the most fragile economies in Italy. In other words, the State and the trust in institutions and collective actions are weaker, due by the way to the distorting presence of organized crime.*

*In these conditions, the establishment of programmes of urban regeneration is more than difficult. Therefore, it is worthwhile to question whether the same requirements and models apply, as those adopted by the other programmes to urban regeneration.*



Insomma, le questioni che l'esperienza di Bagheria solleva sono in parte generali, e in parte specifiche, ma vanno affrontate preliminarmente alla discussione del caso:

- la prima domanda riguarda la natura di programma locale e di azione integrata, e chiede se si possano davvero affrontare localmente problemi generali;
- la seconda questione riguarda la compatibilità tra i sofisticati modelli di intervento previsti dai programmi di rigenerazione urbana e la presenza di interessi privati distorti, capaci di garantirsi omertà se non consenso, in contesti dove la legittimità delle azioni collettive è debole;
- infine, il terzo interrogativo riguarda l'applicazione del modello integrato tra azioni fisiche e sociali proposto dalla esperienza Urban (e dai precedenti modelli di diversi paesi).

Per affrontare la prima domanda, dobbiamo ricordare che il presupposto dei programmi locali di rigenerazione urbana, come pure di quelli per lo sviluppo economico, è di mobilitare il capitale sociale.

Al fine di promuovere la riqualificazione sociale e fisica delle città (ma l'aspettativa è comune a tutti di programmi di sviluppo endogeno, anche quelli a carattere economico sostenuti dai Fondi Strutturali), ci si aspetta una mobilitazione degli attori e delle risorse locali, e una benefica circolazione delle 'conoscenze implicite' di cui sono depositari. Questa attivazione consentirebbe di mettere a disposizione le risorse locali 'giacenti', e di creare le precondizioni culturali e sociali per avviare dei progetti di sviluppo duraturi. In altre parole, si parte dalla convinzione che le regolazioni sociali siano una precondizione decisiva e inaggirabile per lo sviluppo, accanto e prima dei fattori materiali, del livello degli investimenti, ecc. Questa convinzione è ormai comunemente accettata quando si affrontano problemi di sviluppo economico di intere economie nazionali cosiddette 'in ritardo'; a maggior ragione si applica nei quartieri in difficoltà o nelle aree di disagio

*Therefore, the questions raised by the experience of Bagheria are both general and specific, but they have to be faced before moving on to the discussion of the case-study:*

- *the first question concerns the nature of the local programme and integrated actions, and asks if they can locally challenge general problems;*
- *the second question concerns the compatibility between sophisticated models of intervention expected for an urban regeneration programme, and the presence of distorted private interests, capable of guaranteeing 'omertà' - an agreement of silence - or even support, in a context where the legitimacy of collective action is weak;*
- *finally, the third question concerns the implementation of the integrated model to building renewal and social actions as requested by the Urban experience (and precedent programmes from different countries).*

all'interno di formazioni economiche e sociali avanzate. Se dunque l'effetto della scarsa o cattiva regolazione sociale incide sui processi di sviluppo economico, a maggior ragione dovrebbe operare sullo sviluppo sociale. Detto in altre parole, la fiducia, un certo grado di ordine, la stabilità delle aspettative, la certezza delle regole sono componenti delle regolazioni sociali importanti quanto il sistema legale e giuridico, le infrastrutture, il credito, il sistema imprenditoriale ecc.

Senza voler negare questo assunto fondamentale, va detto però che il passaggio alla pratica ha segnalato dei limiti (non solo operativi). I processi sociali che sollecitano il capitale sociale sono fragili e impegnativi; per avviarli, è necessaria una determinazione e continuità rara nello spettro delle politiche urbane. Inoltre, troppo spesso si ignora che i programmi avvengono in un contesto affollato e concorrenziale di iniziative di segno diverso, non tutte premianti i processi di attivazione del capitale sociale. Anzi, spesso, i programmi di spesa risvegliano gli interessi di cordate imprenditoriali ai margini della legalità, capaci però di esercitare una forte pressione sul sistema politico e sulla opinione civile. Per analogia, anche in questo caso si può affermare che la moneta cattiva scaccia quella buona.

Un primo problema sarebbe dunque eliminare la moneta cattiva, la concorrenza cioè con iniziative pubbliche di segno opposto. Un secondo, più insidioso, riguarda tutte le iniziative di mobilitazione e insiste quindi sui meccanismi interni di formazione del capitale sociale. E qui sorge il problema. Laddove l'economia è debole e i circuiti illegali sono consistenti, il 'capitale sociale' è costretto a servizio di interessi dominati e viene 'catturato' da circoli particolari. Questa forma perversa di capitale sociale è imbarazzante: premia un gruppo limitato ed esclude chi ne resta esterno; tende a premiare comportamenti egoistici, e non rappresenta appunto gli interessi collettivi. Secondo le ricostruzioni storiche disponibili, il Mezzogiorno di Italia è appunto afflitto da una storica scarsità di capitale sociale *universale* e *pubblico*, e viceversa si caratterizza per un eccesso di 'capitali' *particolaristici* di cui si appropriano reti ristrette. Un problema più specifico sarebbe

*To address the first question, we must remember that the assumption of the local urban regeneration programmes, such as those for economic development, is to mobilize social capital.*

*Such expectation is common to all the programmes aimed at promoting endogenous development, as those aimed at the local economy sustained by Structural Funds.*

*In order to promote the social and physical regeneration of the city, the programmes aim to mobilize local participants and resources, and a beneficial circulation of the 'implicit knowledge' of the depositories. This activation allows 'dormant' local resources to be made available, and to create the cultural and social preconditions to begin long-term development projects. In other words, it relies on the conviction that social regulations are unavoidable and decisive preconditions for development, next to and before material factors, the level of public investments, etc. By now, this conviction is commonly accepted as far as the economic development of national economies is concerned; even more so, when it is applied in deprived neighborhoods, or areas of social and economic disadvantage. Therefore, insufficient or bad social regulations affect the process of economic development, and become a major reason to work on social development. In other words, trust, a certain degree of order, the stability of expectations, and the certainty of rules, are components of social regulations as much as the legal system, infrastructure, credit, enterprises, etc.*

dunque come promuovere il primo e liberare il secondo. Ma questo ha a che fare con trasformazioni politiche e culturali profonde, sulle quali probabilmente un programma locale non può incidere.

La risposta alla seconda domanda è legata alla precedente questione. Nelle aree a forte penetrazione mafiosa, la valorizzazione del capitale sociale è difficile anche per la concorrenza delle reti criminali. Inoltre, la presenza di organizzazioni criminali erode la dotazione di 'fiducia', che a sua volta disincentiva comportamenti virtuosi sia nei confronti delle regole di mercato che istituzionali. Non di rado, questi comportamenti si autoalimentano e moltiplicano, creando spazio per ulteriori sviluppi devianti.

Di conseguenza, appare un po' inquietante l'assenza di una specifica riflessione delle politiche urbane (e dei diversi risvolti sociali, immobiliari e territoriali) nei confronti del fenomeno della criminalità organizzata, e del controllo che questa esercita sul territorio. Quasi che non fossero necessarie cautele specifiche nella adozione di iniziative di sviluppo in aree segnate da interessi economici illegali. Mentre, invece è evidente la centralità del mercato immobiliare e del controllo del territorio nelle economie infiltrate dalla presenza mafiosa. Come pure è evidente la delicata posizione della regolazione urbanistica nella valorizzazione di terreni e immobili che destano l'interesse delle organizzazioni criminali ai fini della propria organizzazione 'logistica' o per il riciclo del denaro sporco. Una conseguenza di questa riflessione è che



*Without negating this fundamental assumption, the process of implementing such programmes has shown some limits. The social processes that impinge upon the social capital are fragile and demanding. To get them started, urban policies have to guarantee a resolute and uninterrupted approach that is rare. In other words, all too often programmes happen in a crowded context of competing and diverse initiatives, not all of them fostering the activation of social capital. Often in fact, spending programmes spark the interests of entrepreneurial networks at the margins of legality, which have the capacity to pressure the political system and civil opinions. Likewise, also in this case one can affirm that bad money drives out good.*

*The first problem, therefore, would be to eliminate the bad money or, even better, the unfair competition among public initiatives aimed at different targets. The second, more pernicious, regards all mobilization initiatives, and questions the process of the internal generation of social capital. And here lies the problem. Where the economy is weak, and*



il rafforzamento della legalità è un prerequisito di tutte le azioni di sviluppo e rigenerazione. Ma la legalità non consiste solo nella introduzione di norme e politiche eque ed efficienti, ma anche nel radicamento di una regolazione sociale semplice e robusta. La legalità è una pratica sociale, prima ancora che un contratto. Va *costruita* nel contesto degli orientamenti di attori diversi, che nel caso specifico sono i politici locali, come pure i vigili urbani; l'amministrazione, come pure i partiti; le forze sociali, come pure le associazioni culturali e religiose... In questo senso ampio, si capisce meglio anche

l'orientamento precedente sulla attivazione del capitale sociale. E si comprende come tutte e due le questioni dovrebbero costituire orizzonti di impegno di lunga scadenza, e tradursi in azioni strutturali che supportino i programmi locali di riqualificazione (e non viceversa, come avviene ora).

Per la terza questione, infine, la risposta è più generale. Non è detto, infatti, che, al di là delle intenzioni, i requisiti dei programmi integrati siano stati assolti appieno nella attuazione delle iniziative finora avviate. Anzi, sono state registrate sovente difficoltà nell'integrazione dei programmi e nella capacità di intervento sulle aree bersaglio. Si ricorderà che integrazione non significa soltanto la realizzazione concomitante di opere e servizi, pur auspicabile; né solo la conciliazione di funzioni diverse in un orientamento strategico comune, requisito ancora più difficile, ma ancora preliminare. Questi sono tutti aspetti importanti ma non sufficienti, che si traducono prevalentemente, pur nelle diverse accezioni (funzionale, operativa, contrattata), nell'adozione di un modello di *combinazione intersettoriale* delle iniziative.

Altra cosa, e forse più vicina alla nozione iniziale di programma integrato, intende questo ultimo come un programma *generativo*,

capace cioè di produrre e non solo recepire, iniziative promosse da soggetti *innovativi* (quindi non solo attori consolidati, ma anche nuovi soggetti sollecitati dai meccanismi di partecipazione e inclusione), *realizzabili* (capaci dunque di rispettare vincoli e scadenze dettate da logiche finanziarie, operative e materiali spesso esterne e non negoziabili), ma al tempo stesso legate a una visione *condivisa* di cambiamento. In questo caso il modello insiste sull'aspetto del controllo dinamico del *gioco delle interdipendenze* tra le diverse iniziative e soggetti.

È evidente l'impegno richiesto da tutte e due modelli, un po' più tecnico nel primo caso; un po' più politico nel secondo. Non sono requisiti facilmente rispettati dai programmi realizzati.

Le annotazioni in risposta alle tre questioni qui accennate suggeriscono quindi un possibile contributo critico ai programmi di rigenerazione. Un dibattito su questi sarebbe non solo opportuno, ma necessario, in Italia come in Europa. In particolare, sarebbe opportuno un bilancio delle diverse realizzazioni e degli esiti; e viceversa, un riflessione sul carattere nuovo e specifico dei problemi che caratte-

*illegal circuits are strong, 'social capital' is limited to service dominant positions, and is captured by limited circuits. This perverse form of social capital is embarrassing: it rewards a limited group, and excludes everyone on the outside; it aims to reward egoistic behavior, and does not represent collective interests.*

*According to available historic reconstructions, Southern Italy's history has been afflicted with a scarcity of universal and public social capital, while it has been characterized by an excess of particular capital, belonging to a small group opposed to the collective, which takes ownership of closed networks. A consequent issue would then be to promote the first and liberate the second, but this involves large political and cultural transformations, which a local programme probably cannot affect.*



rizzano questo frangente storico<sup>1</sup>. In questa sede, conviene sottolineare soprattutto la necessità di porre maggiore attenzione ai problemi specifici delle città del Mezzogiorno, non solo italiano. Da questo punto di vista, le riflessioni esposte in questo primo studio - il primo del genere su Urban Italia, ma soprattutto il primo che investe il complesso dei problemi di sviluppo e legalità - offrono una buona base di partenza.

Alcune precisazioni ulteriori possono chiarire meglio il senso da trarre da questa vicenda. L'Urban Bagheria (come tutto il programma Urban-Italia) assomiglia meno di quel che si creda al modello Urban, nel senso che non

pretende di essere (solo) un programma integrato di area. Se si giudica Urban Bagheria con il metro degli Urban europei, dunque, appaiono alcune differenze palesi: il peso delle iniziative di riqualificazione fisica è preponderante; l'orientamento allo sviluppo territoriale è limitato; le iniziative di sostegno sociale incidono poco sul bilancio complessivo, in particolare finanziario.

Ma il problema è più generale. Nella traduzione italiana del modello Urban si è assistito ad un costante aumento dell'incidenza delle operazioni edilizie e infrastrutturali, a detrimento di quelle economiche e sociali. È forte il dubbio che questa tendenza non sia frutto di una scelta di merito, ma dalla dipendenza del programma dal Ministero competente alle infrastrutture, e dalla inesperienza dei comuni nel gestire iniziative che non fossero di trasformazione fisica. Questo elemento è certamente rilevante, e non è molto confortante.

A parte questa considerazione, il rapporto offre una diversa e più profonda interpretazione: l'Urban di Bagheria è stato un programma teso a ricostruire elementi di fiducia,

*The response to the second question is connected to the first one. It is difficult to evaluate social capital in areas strongly penetrated by mafia organizations, because of the competition of criminal networks. Besides, the presence of criminal organizations erodes the standard supply of trust, which causes in turn disincentive for any virtuous behavior, complying either with market or institutional rules. Often, these behaviours self-replicate and multiply, creating room for further deviant developments.*

*As a consequence, the absence of a specific assessment of urban policies (and of their various social, economic, and territorial outcomes) appears alarming connected with the control of the territory exercised by criminal organizations; as if it were not necessary to take specific precautions in promoting initiatives in areas marked by interested illegal economics. While, instead, the relevance of the real estate market and land-use is tantamount in mafia's investments; as well as the delicate position of land-use developments in sparkling the interests of crime organizations either for 'logistic' purposes, or for money laundering.*

*A consequence of this observation is that reinforcing legality is a prerequisite of all actions of urban regeneration and development. However, legality is not consistent only with the introduction of normal, fair, and efficient rules, but also*



e per questo ha svolto e privilegiato alcune operazioni possibili e incisive. Tra queste vanno ricordati alcuni elementi:

a) ha operato sulle prestazioni della Pubblica Amministrazione (sulla trasparenza, sulla efficienza...);

b) ha investito alcune dimensioni esemplari, cruciali nel contesto locale, del rapporto tra PA e cittadinanza (il rilascio delle concessioni edilizie, le procedure per il recupero delle facciate...);

c) è intervenuto sulla riappropriazione e fruizione dello spazio pubblico e di alcune 'emergenze' vistose del patrimonio collettivo (le Ville), non solo per il valore in sé, ma proprio perché costituiscono momenti simbolici del rapporto di fiducia;

d) ha contribuito, infine, a stabilire o rafforzare alcune reti di convivialità e scambio culturale, magari minime ma non per questo meno importanti.

Se si accetta l'interpretazione offerta da questa ricostruzione, nascono alcune riflessioni che forse possono dare qualche contributo ad una valutazione più ampia.

Il rapporto ha illustrato l'accezione *pragmatica* assunta dal programma, che si è manifestata in alcune significative acquisizioni e peraltro ovvie difficoltà. Urban Bagheria mostra, in un caso di dimensioni relativamente modeste, la più generale necessità di conciliare intenzioni contrastanti: privilegiare le opere visibili, ma realizzare anche investimenti per affrontare le questioni più gravi; affrontare i problemi emergenti, ma esplorare anche quelli nascosti; ripristinare la massima trasparenza, e garantire al tempo stesso speditezza ed efficienza nella spesa; dare dignità al lavoro tecnico, ma sciogliere quotidianamente problemi politici... In generale, l'azione pubblica locale si scontra con i problemi ordinari dell'agire tecnico che sembrano, pur nella loro relativa semplicità, quasi insormontabili in condizioni di urgenza, debolezza politica, esposizione mediatica: gestire appalti,

*in the founding of simple and robust social regulation. Legality is a social practice, above and before a contract. It is constructed in the context made by social actors variously oriented, such as local decision makers, local policeman, civil servants and political parties, social actors and cultural or religious associations. In this broad sense, one can understand the already mentioned focus on the activation of social capital; and that both questions require a long term commitment to support local regeneration programmes (and not vice versa, as it happens now).*

*Finally, the answer for the third question is more general. The requirements of the integrated programmes have not been fully complied with in the implementation process in Italy (and presumably elsewhere). Rather, most of the programmes have often recorded many difficulties in integrating the initiatives. Integration does not mean only the concomitant realization of buildings, infrastructure and service operations, albeit desirable; nor only the balancing of various operations in a common strategic framework, a more difficult, yet preliminary requirement. These are all necessary, but not sufficient conditions, as they translate primarily in a model of inter-sectoral combination, nuanced according to various aims (functional, operative, partnership).*

diramare norme, disporre controlli, sorvegliare, sono tutte operazioni preliminari, logicamente e politicamente, a quelle previste da programmi complessi come Urban, che i programmi straordinari ovviamente non controllano e raramente possono influenzare. La loro faticosità non è un problema specifico, ma diventa cruciale nei vincoli di tempo e di efficienza dei programmi integrati.

La seconda riflessione, un po' più vasta, è che i programmi di rigenerazione urbana europei, di cui anche l'Urban Bagheria fa parte, sono di difficile interpretazione a meno di ri-

conoscerne la natura *ibrida*, frutto di quella 'inflexione liberista' del welfare state che conduce ad esiti locali relativamente nuovi. In altre parole, sarebbe inutile inchiodare il programma alle logiche proprie dell'intervento pubblico tipico, per esempio, della fase della ricostruzione, in Italia, che si traducevano in piani e investimenti di lungo periodo: né alla deregulation competitiva degli anni '90, dove ogni iniziativa era lasciata apparentemente al mercato.

In definitiva, in questi programmi si constata la progressiva commistione dei due modelli,



*Another definition, perhaps closer to the original, intent of the integrated programme as a generative action, capable of producing new initiatives as well as accepting old ones. Besides, open to innovative actors (therefore, not only to the establishment), influenced by processes of participation and inclusion. Such initiatives have a double burden: they have to be implementable within constraints and deadlines dictated by exogenous, and non negotiable logics; at the same time, they have to connect such logics into a shared vision. Such a complex model insists on the dynamic control of the interdependencies between initiatives and subjects. Both models are highly demanding, more on the technical side the first case, more on the political the second one. Understandably, such requirements are not easily met by the implemented programmes.*

con qualche combinazione imprevedibile: lo stato mantiene un importante ruolo imprenditoriale; l'intervento pubblico costruisce le stesse fondamenta istituzionali dell'economia; l'azione pubblica riconosce il mercato, ma cerca di piegarlo all'interesse collettivo operando per controbilanciarne la dimensione economica; dal punto di vista sociale, infine, si insiste più sulle opportunità individuali che sullo sviluppo aggregato.

Due sono le principali conclusioni di questa riflessione.

La prima, è che il deficit di efficacia dei programmi integrati, come di altre iniziative locali di rigenerazione, dipende in gran misura da condizioni aggregate che hanno a che fare con il sistema paese e che vanno affrontate a quel livello.

La seconda, è che attraverso questi programmi straordinari sono stati realizzati investimenti esemplarmente ordinari. Un piccolo paradosso che invita a rovesciare lo sguardo.

Sul piccolo capitale di queste realizzazioni è forse possibile costruire alcuni obiettivi localmente pertinenti, ma strategici almeno dal punto di vista aggregato: sarà possibile intervenire sull'ambiente urbano per la riduzione

dei consumi energetici, dell'inquinamento e per l'adeguamento dei trasporti pubblici; sulla qualità sociale per l'integrazione degli immigrati, l'estensione dei diritti civili, l'inserimento abitativo; sulla valorizzazione dei patrimoni culturali e delle risorse di attrattiva turistica; sull'elevazione delle caratteristiche di occupabilità e viceversa sulla domanda di competenze professionali avanzate.

Tutti questi elementi sono stati largamente influenzati dal tipo di leadership messa in movimento dagli Urban e, se messi a regime, possono contribuire allo sviluppo come alla competitività del sistema paese.

## Note

<sup>1</sup> Su questi temi il gruppo di lavoro costituito grazie alla collaborazione tra il Dipartimento di Studi Urbani e il programma Urban di Bagheria ha già prodotto, oltre a questo rapporto, alcune riflessioni. Tra queste segnalo, a cura di chi scrive: *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, FrancoAngeli, 2008, Milano; *"Limiti e prospettive dell'azione locale"*, sezione di Territorio, n. 46, 2008, con gli interventi, tra l'altro, di Donzelot, De Leonardis, Tosi e Bricocoli; *"Legalità debole, criminalità e periferie"*, sezione di un prossimo numero di Territorio, con interventi tra l'altro di Peraldi, Bagolini, Sales.

*In sum, the answers provided to the three questions cited before, suggest a possible critical contribution to regeneration programmes. Debating them would not only be timely, but necessary, in Italy as well as in Europe. In particular, a comparison is required between programme realization and results; and vice versa, the new issues of this historical moment should be addressed<sup>1</sup>. However, it is necessary to pay a greater attention to the specific problems of the cities of Southern Italy.*

*From this point of view, the outcomes of this study – the first on Urban-Italia, and the first to investigate issues of development and legality in urban areas – offer a good starting point.*

*Some further comments can clarify the meaning to be drawn from this case-study. Urban Bagheria (as all the Urban Italia programmes) resembles less than expected the model implied by the Urban model: more precisely, it cannot pretend to be (only) an integrated programme. Comparing the Bagheria programme with the European Urban model, some differences strike one as obvious: the weight of infrastructure is predominant; the focus on economic and spatial development is limited; the initiatives fostering social cohesion are scarce, especially from a financial point of view.*



*But the problem is more general. The Italian 'translation' of the European Urban programme impinged upon building and infrastructure projects, rather than economic and social projects. One can doubt that this is the intended consequence of a political decision, rather than the interference of the Ministry for Infrastructure being the responsible of the programme; or the inexperience of the municipalities in managing initiatives that were not addressing building development. This element is certainly relevant, although not comforting.*



*Apart from these considerations, this report offers a deeper interpretation. The Urban programme of Bagheria was aimed at reconstructing elements of trust, and because of this it has privileged feasible yet incisive initiatives. About these, some features need to be remembered:*

- *the programme operated on the performances of the Public Administration (its transparency, and efficiency);*
- *it invested some exemplary dimensions, crucial to the local context, of the relationship between the public officers and citizens (land control, building subsidies etc.);*
- *it contributed to the repossession of public space, and parts of the cultural heritage (such as the Villas), not only for their economic value, but because they constitute symbolic moments in a bond of trust;*
- *finally, it contributed to the establishment and reinforcement of a few networks of conviviality and cultural exchange.*

*If accepted, this reconstruction may contribute to a wider evaluation of the outcomes of the programme.*

*The report illustrated the pragmatic meaning assumed by the programme, manifested in some significant outcomes among obvious and deep difficulties. Urban Bagheria demonstrates, in a case of relatively modest dimensions, the most general necessity to reconcile contradictory intentions: to favour visible works, but to invest to resolve grave problems; to address emerging problems, but to explore also those that are kept hidden; to restore transparency, and to simultaneously guarantee speed and efficiency of public investment; to give dignity to public officers contribution, while daily unraveling political quarrels...*



*In general, local public actions clash with ordinary issues of administrative work. In their relative simplicity, they seem semi-insurmountable when they have to be dealt with in urgent conditions, political weakness, and media exposure. Activities such as handling bids, propagating directives, organizing audits and surveillance, are all preliminary operations to programmes such as Urban, that these programmes obviously cannot control, and rarely influence. Their efficiency is not a specific problem, but it becomes a crucial factor within time constraints and efficiency of the entire programme. The second remark, a bit larger, pin points the fact that European urban regeneration programmes, of which Urban Bagheria is also a part, are difficult to interpret unless their hybrid nature is recognised. Such hybridization is the result of the 'neoliberal inflection' of the welfare state, which leads to relatively new local consequences. In other words, it*



*would be useless to compare the programme with a full scale long-term public investment, as those implemented in postwar times: nor to the de-regulative actions adopted in the '90s, when every initiative was apparently left to the market forces.*

*Therefore, these programmes show the gradual mix of the two models, with some unpredictable combinations: the state maintains an important entrepreneurial role, and the public intervention builds the institutional foundations of the*





## Notes

<sup>1</sup> *The working Group activated thank to the collaboration between the Department of Urban studies, and the Urban Programme of Bagheria, has already produced some studies beside this report. See by M. Cremaschi, ed., Tracce di quartiere, il legame sociale nelle città che cambia, Milan, Angeli, 2008; "Limiti e prospettive dell'azione locale" ("Limits and Perspectives of Local Actions"), Territorio, 46, 2008, with contributions by Donzelot, De Leonardis, Tosi and Bricocoli; "Legalità debole, criminalità e periferie" ("Weak Legality, Criminality and the urban outskirts"), a section from a further issue of Territorio, with other contributions by Peraldi, Bagagliani, Sales.*

market; yet, public actions recognize the market, while searching to bend it to the collective interests to counterbalance its narrow economic focus; from the social point of view, in short, providing opportunities for individuals has become a stronger criteria than fostering aggregated development.

There are two principal conclusions to this study. The first is that the lack of effectiveness of the integrated programmes, as well as of other local regeneration initiatives, depends greatly on aggregated national conditions, and has to be dealt with at that level.

The second is that through these special programmes, exemplary ordinary investments have been realised, a little paradox that invites a reverse look. Upon the small bit of capital offered by these realisations, it may be possible to build some strategic local programme: it will be possible to intervene on the urban environment for the reduction of energy consumption and of pollution; for the improvement of the public transportation system; for the social integration of immigrants, the extension of civil rights, the supply of social housing; for the development of cultural assets, resources, and tourist attractions; for the improvement of labor capacities and vice versa, for the offer of advanced professional services. All these elements are largely influenced by the leadership put in motion by Urban, and if well adjusted, can give a contribution to the development and the competitive turn of the country.

## Riferimenti bibliografici

Bourdieu P. (1995), *Ragioni pratiche*, il Mulino, Bologna

Cremaschi M. (2001), *Programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Formez/ Donzelli Editore, Roma

Cremaschi M. (2001a), *Progetti di sviluppo del territorio: le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il Sole 24 ore

Comunicazione della Commissione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle regioni (2000), *La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa Urban, parte seconda*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/documents\\_it.html](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/documents_it.html)

Comunicazione della Commissione agli Stati Membri (2000), *Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile Urban II*, (2000)1100, 28/04/2000

De Leo D. (2005), *"Italy's peripheries and Policies: an Overview"*, in Ciaffi D. (a cura di), *Neighbourhood Housing debate*, FrancoAngeli, Milano

Dolci D. (1954), *Fare presto (e bene) perché si muore*, De Silva, Torino

Donolo C. (2000), *Disordine*, Donzelli editore, Roma

Fricano P. (2006), *Bagheria. Tra conservazione e cambiamento*, Officine Grafiche Riunite, Bagheria

Fukuyama F. (1996), *La fiducia*, Rizzoli, Milano

Gambetta D. (1988), *Le strategie della fiducia. Indagini sulla razionalità della cooperazione*, Einaudi, Torino.

Granovetter M. (1998), *La forza dei legami deboli*, Liguori, Napoli

Laino G. (1999), *"Il programma Urban in Italia"*, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 66, pp. 69-97

Leone N. G. (1997), *"Il piano di Bagheria città delle ville barocche"*, in *Urbanistica 108*, Inu edizioni, Roma

Maraini D. (1990), *La lunga vita di Marianna Ucrìa*, Super BUR Rizzoli

Maraini D. (1993), *Bagheria*, Rizzoli, Milano

Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, il Mulino, Bologna

Padovani L. (2002), *"Il concetto di azione integrata"*, in Palermo P.C. (2002), *cit.* pp. 66-87.

Palermo P. C., Savoldi P. (2002) (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, FrancoAngeli/Diap.

Palermo P. C. (2002) (a cura di), *Il programma*

*Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, FrancoAngeli/Diap

Pasqui G. (2007), *"Gli eventi nelle pratiche di pianificazione: cosa sono e come usarli"*, in CRU-Critica della Razionalità Urbanistica, Alinea Editrice, Firenze

Putnam R. (1993), *La Tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano

Putnam R. (2004), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, Bologna

Rullani E. (1994), *"Il valore della conoscenza"*, *Economia e Politica Industriale*, n. 82

Tomasi di Lampedusa G. (1999), *Il gattopardo*, Feltrinelli, Milano

Triggia C. (1999), *"Capitale sociale e sviluppo locale"*, in *Stato e mercato*, n. 57, il Mulino, Bologna

Tripodi C. (2005), *Dalla foresta al PRG del 1976. Crescita urbana di Bagheria*, Eugenio Maria Falcone Editore

## References



Il Programma Urban-Italia,  
Città di Bagheria è stato realizzato da:

*Adriana D'Agati*

*Agorà Urban e cioè Ignazio, Giovanni, Salvo,  
Ornella, Marco, Antonio, Maria, Giovanni,  
Pippo, Tiziana e Linda*

*Antonino Barone*

*Antonio Miosi*

*Antonino Passarello*

*Assia Alaimo*

*Associazione "G. Bagnera"*

*Associazione Teatrale "Controscena"*

*Bambini, Maestre e Dirigenti delle scuole  
elementari "Cirincione", ""Bagnera", "Guttuso"  
e "Puglisi"*

*Biagio Sciortino*

*Carlo Tripoli*

*Claudio Belmonte*

*Comunità Marinara di Aspra*

*Cooperativa "Solletico"*

*Cooperativa "Walk About"*

*Corrado Marino*

*Corsisti IFTS-ITC "L. Sturzo"*

*Costantino Di Salvo*

*Cristiana Dell'Aira*

*Daniela De Leo*

*Daniele Giacomelli*

*Dario Ticali*

*Eleonora Lombardo*

*Emanuele Tornatore*

*Enza Fricano*

*Enza Pipia*

*Enzo Aiello*

*Eràn Wolf*

*Fabrizio Maggiore*

*Francesca Aiello*

*Francesco Arena*

*Francesco Buttiitta*

*Giada Mercadante*

*Gianni Lo Verso*

*Giovanni Di Salvo*

*Giovanni Falcone*

*Giuseppe "Peppone" Mineo*

*Giovanni Scardina*

*Giuseppe Martorana*

*Giuseppe Mineo*

*Giuseppe Rizzo*

*Giuseppe Sanfilippo*

*Giuseppina Greco*

*Giuseppina La Piana*

*Giuseppina Puleo*

*Giusy Carollo*

*Gruppi scouts "AssoRaider" e "AGESCI"*

*Jerry Italia*

*Laura Marcellino*

*Liborio Toja*



Marco Cremaschi  
Maria Cristina Lecchi  
Maria Piazza  
Marina Mancini  
Marina Marino  
Marina Saitta  
Mario Mocera  
Massimo Di Salvo  
Massimo Scianna  
Michele Ducato  
Mirella Pipia  
Nonuccio Montana  
Orazio Amenta  
Ottavio Navarra Editore  
Paola Scianna  
Paolo Di Salvo  
Paolo Mattina  
Paolo Zarcone  
Pieralba Cuffaro  
Pietro Pagano  
Pino Aiello  
Pino Fricano  
Protezione civile "Pantere Verdi" e "U.N.A.C."  
Ragazzi di Velavogando

Ricamatrici di "Zagare e Limoni"  
Rosalia Orobello  
Rosaria Mercariello  
Rosaria Tagliavia  
Rosario Scaduto  
Salvo Pipia  
Santina Greco  
Santo Mineo  
Sensazioni Visive e cioè Elisa, Olga e Francesca  
Simonetta Balistreri  
Tatiana Zaso  
Urban Artist e cioè Andrea, Laura e Giuseppe  
Vicenzo Pietraperzia  
Viviana Lamesta  
Viviana Minardi  
Yodan Rofè

*E tutti quelli che non siamo riusciti a ricordare*





