

I PIANI COMUNALI DOPO IL DRAG: CARATTERI RICORRENTI, QUALITÀ, CRITICITÀ

Francesca Calace

L'obiettivo, non solo di questa relazione, ma della manifestazione intera è quello di documentare, testimoniare e riflettere su questo periodo straordinario e intenso vissuto dalla nostra comunità regionale nel campo del governo del territorio: straordinario e intenso per l'impegno, il numero e la qualità delle azioni messe in campo per innovare il nostro modo di fare i piani (e il primo Quaderno appunto testimonia e raccoglie atti, documenti e norme mirati a fornire agli amministratori e ai tecnici un compendio, una "cassetta degli attrezzi" per la costruzione del Piano Urbanistico Generale); straordinario e intenso per l'elevato coinvolgimento dei soggetti che si sono misurati con la innovazione (il secondo Quaderno e la videomuestra restituiscono uno spaccato significativo di questa intensa attività). E proprio ai protagonisti di questa stagione, regione e comuni, è dedicata la videomuestra allestita in sala scuderia, curata da una giovani urbanisti di nuova generazione (Carlo Angelastro, Alessandra Chimienti, Marco Degaetano, Annarita Marvulli, Patrizia Pirro, Adriano Spada) che con occhi nuovi hanno osservato e catalogato il lavoro dei comuni. Loro oggi ci consentono questa occasione di confronto, laddove il confronto va inteso come passaggio di crescita, di accumulazione per misurare quanto finora fatto e quanto ancora è possibile fare. Ma l'occasione mi è propizia anche per riconoscere e ringraziare l'artefice principale del cambiamento, l'assessore Barbanente, senza la cui opera incessante e intelligente, pertinente e inclusiva, le nostre azioni avrebbero continuato ad essere prive di regole chiare e condivise, il nostro territorio sarebbe ancora oggetto, anzi vittima, di un bombardamento di azioni incoerenti e distruttive.

Come è ormai noto, gli *Indirizzi criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali*, parte integrate del Documento Regionale di assetto Generale (DRAG), approvati definitivamente nell'agosto del 2007, delineano un modello di piano comunale profondamente innovato nell'approccio, nelle forme, nei contenuti, nelle procedure, anche facendo tesoro delle esperienze praticate in altre regioni italiane; al contempo, il piano urbanistico pugliese rivela alcune rimarchevoli differenze rispetto a quelle esperienze, differenze dovute ad una profonda contestualizzazione del modello stesso, 'calibrata' sulla domanda di rinnovamento e sulle reali capacità di praticarlo, ma anche sulla applicazione, in modi concreti e operativi, dei principi di autonomia e responsabilità. Soprattutto gli *Indirizzi* forniscono un insieme di stimoli culturali e di istruzioni tecniche, che consentono ai comuni di *calibrare i propri strumenti* in funzione delle specificità dei territori, delle problematiche, delle capacità e dotazioni delle proprie strutture tecniche. Gli *Indirizzi* quindi nascono per essere *interpretati* e non solo applicati. E le differenti interpretazioni, lungi dal costituire una smentita a principi informativi del DRAG, possono invece disvelarne le immense possibilità applicative e, in definitiva, la loro capacità di stimolo alla riflessione e alla elaborazione disciplinare. Attraverso le diverse interpretazioni è possibile mettere a fuoco i punti di forza condivisi, ma anche le problematiche e le criticità emergenti; è possibile, quindi, fare il punto sulle conquiste e le incertezze di una disciplina che si rinnova.

Con questo intento il Convegno – e con esso i suoi strumenti: la Videomuestra e il Quaderno - raccoglie le testimonianze della attività di pianificazione effettuata dai comuni pugliesi a seguito della emanazione degli *Indirizzi*: sono stati invitati a presentare i loro casi tutti Comuni dotati di un DPP adottato - anche precedentemente alla approvazione del DRAG, ma comunque aggiornato alla luce dei suoi contenuti - o di un PUG adottato successivamente alla entrata in vigore del DRAG stesso; ciò con la finalità di documentarne gli esiti concreti nelle pratiche di pianificazione in Puglia.

I casi raccolti costituiscono circa la metà dei comuni "in movimento" in questa stagione, che vede circa 80 comuni avviare il nuovo PUG, quasi un terzo dei comuni pugliesi. Da un lato processi di pianificazione partiti

anche più di venti anni or sono hanno ricevuto un impulso alla prosecuzione, al completamento o al riorientamento dei contenuti e delle modalità di costruzione del piano; dall'altro anche alcuni Comuni dotati di PRG recenti o approvati di recente hanno rimesso in discussione i propri strumenti e preferito ripartire avviando nuovi piani, nella consapevolezza della necessità del rinnovamento. Non sono i soli: ci sono i DPP in gestazione, che riguardano un altro buon numero di comuni, che cominciano a toccare le grandi città della Puglia, i capoluoghi, primo fra tutti il capoluogo regionale.

I casi raccolti sono soprattutto relativi a Documenti Programmatici Preliminari, talvolta nati come sintetici documenti di inquadramento e di obiettivi generali (analoghi a quelli definiti "delibere di intenti" della precedente Lr 56/80) e poi arricchiti 'in corso d'opera' a partire dalle indicazioni del DRAG e dagli approfondimenti derivanti dalla Valutazione Ambientale Strategica; ancor più spesso si tratta di 'schemi' di PUG, non formalizzati in quanto in bozza o ancora in fase di adozione, in attesa dei pareri prescritti (Autorità di Bacino, Genio Civile, ...); limitata è la presenza di PUG ormai adottati e sottoposti alle verifiche di compatibilità regionale e, ove possibile, provinciale.

Dunque, i casi qui raccolti costituiscono uno spaccato abbastanza ampio e variegato, che consente alcune riflessioni, interenti i principali temi su cui si fonda l'innovazione nel piano comunale.

L'approccio, la conoscenza, la partecipazione

Non vi è dubbio che si sia elevato, e questo è il primo traguardo raggiunto, il livello di attenzione complessivo rispetto ai temi della città e del territorio, rispetto alla risorsa territorio.

Vuoi per la spinta regionale, vuoi per le fonti rese disponibili, vuoi per una reale crescente consapevolezza anche maturata a partire dai processi di partecipazione e di coinvolgimento della comunità locale, le carte dei piani parlano di un territorio diverso rispetto a quello del PRG.

Si è elevata la soglia della conoscenza, abbiamo aggiunto parole nuove al vocabolario dell'urbanistica pugliese: parole nuove di senso che riguardano la forma del territorio, l'ambiente, le risorse rurali, i contesti, la struttura, parole nuove che riguardano la processualità, la partecipazione, la condivisione: la conoscenza ha posto all'attenzione di tutti noi il territorio come bene comune.

Guardiamo con occhi nuovi. Guardiamo cose che non avevamo visto: i segni della nostra storia impressi nella nostra geografia, la fragilità delle risorse, la loro stretta integrazione, le ricadute positive e negative delle nostre azioni di trasformazione.

Finalmente parliamo di questi territori e non di un territorio astratto, un foglio bianco ove collocare diritti edificatori, nel quale autoassolversi salvaguardando il centro storico e pochi altre eccellenze, estrapolate rispetto al contesto, considerate come oggetti singolari immersi in uno spazio neutro, suscettibile di qualsivoglia utilizzo.

Se voi osservate la videomuestra, la sezione dei sistemi di conoscenze, emergono immagini, racconti, narrazioni che finalmente abbandonano l'astrattezza delle analisi quantitative, del tutto indifferenti ai luoghi di cui si occupavano, ma che finalmente parlano del territorio che abitiamo, dei luoghi che tanto apprezziamo come motori di sviluppo, che ricorrono come risorse nelle politiche di sviluppo turistico. E' uno sguardo che in passato non ha mai incrociato l'urbanistica, perché si riteneva, a torto o a ragione, che l'urbanistica dovesse guardare altrove.

Oltre alla conoscenza del territorio nella sua fisicità, non più episodica e fatta di oggetti distinti, ma sistemica e fatta di relazioni, val la pena di sottolineare altre peculiarità:

- la conoscenza della comunità e della sua visione del territorio e della città; delle sue necessità, delle sue aspirazioni, del suo sapere: le pratiche partecipative, che gli Indirizzi invitano fortemente a utilizzare, consentono di arricchire la conoscenza tecnica di quella esperenziale e di intercettare in modo esplicito i problemi e le aspettative. Sebbene spesso poco strutturate o gestite come un adempimento piuttosto che come una reale opportunità, tali pratiche da un lato educano i tecnici e le amministrazioni all'ascolto, dall'altro 'rieducano' i cittadini alla partecipazione alla cosa pubblica;

- la conoscenza della pianificazione pregressa, necessaria spesso per gestire l'imponente offerta residua di molti piani previgenti, straordinariamente utile per interrogarsi e valutare in modo critico la stagione urbanistica precedente, quella dei piani mirati alla espansione urbana, attuati parzialmente e con difficoltà, o per inerzia e per le pressioni di un mercato artefatto e distorto dagli stessi piani. La pratica della costruzione di bilanci urbanistici finalmente diviene parte essenziale del piano sin dalla sua formazione, introducendovi elementi di valutazione mirati ad attribuire concretezza ai nuovi PUG.

I quadri interpretativi e l'importanza della argomentazione

Inoltre, come è noto, la esplicitazione delle valutazioni, richiesta dal DRAG attraverso i quadri interpretativi, costituisce una novità nella costruzione del piano.

La fase interpretativa, enfatizzata dal DRAG per sopperire al tradizionale scollamento tra la dimensione analitica e quella progettuale, costituisce uno snodo fondamentale nel processo logico di costruzione del piano, che risarcisce la Puglia dell'assenza per troppo tempo di una base argomentativa nel dibattito sul territorio e sull'urbanistica. Essa si colloca come momento, riconoscibile e autonomo, di transito tra la sommatoria ragionata di conoscenze e la messa a punto del progetto.

Questa fase è diversamente interpretata nei casi in esame: si configura come strumento pre-progettuale, allorché utilizza le invarianti e, soprattutto, i contesti come categorie progettuali; in altri casi, più numerosi, in cui prevale la dimensione descrittiva, i quadri interpretativi sono utilizzati per rappresentare in maniera sintetica le risorse strutturali del territorio.

Tale differente trattamento comporta notevoli differenze nella forma dei DPP:

- laddove il DPP è inteso come documento "strategico", questo si conclude con un "disegno", uno "schema direttore" o "strutturale" che definisce una o più ipotesi progettuali di larga massima, in cui le scelte cominciano a prendere consistenza fisica e geografica, se non localizzativi; il DPP allora è mirato alla definizione della struttura del progetto di territorio;
- laddove la dimensione descrittivo-interpretativa prevale su quella propositiva, i DPP spesso si concludono con un contributo progettuale prudente, prevalentemente scritto e con contenuti non georeferenziati; ciò produce DPP mirati soprattutto alla costruzione delle premesse al progetto, piuttosto che alla definizione della struttura del progetto stesso. Questo spostamento delle scelte "a valle" del DPP, se da un lato assicura una sua più facile condivisione, dall'altro graverà il PUG della formulazione, esplicitazione e argomentazione delle scelte e delle conseguenti manovre urbanistiche.

Le previsioni progettuali

Infine, gli aspetti della costruzione delle previsioni progettuali: pur essendo la casistica, come già detto, fortemente sbilanciata sugli aspetti della conoscenza e della interpretazione, sono presenti alcuni elaborati progettuali, relativi al PUG/parte strutturale e al PUG/parte programmatica. In una regione nella quale è mancata la lunga sperimentazione che ha preparato alla separazione dei contenuti del piano, costruire piani articolati su due orizzonti prospettici è, di per sé una sfida e una conquista culturale.

Ciò ormai avviene, sulla scorta delle indicazioni del DRAG; avviene in modi articolati, ma con alcuni caratteri emergenti:

- le previsioni strutturali hanno spesso come oggetto privilegiato le invarianti strutturali, ovvero quegli elementi e quei sistemi che il Comune "condivide" con gli enti sovraordinati quanto a tutela, salvaguardia e valorizzazione. Infatti, le invarianti strutturali del piano pugliese nascono dalle discipline di tutela degli interessi sovraordinati, nonché dalla necessità, da parte della Regione, di condividere, argomentare, correggere, ampliare, soprattutto di "saldare" alla dimensione locale il proprio sistema di invarianti, eliminando quella soluzione di continuità nella considerazione di esse, che le fatte intendere ai Comuni solo come vincoli da recepire. Tramite la mediazione culturale e il portato della conoscenza e della interpretazione locale, esse possono amplificarsi e declinarsi nel territorio comunale, arricchirsi di una dimensione locale e divenire struttura del territorio. E' possibile quindi, saldare i vincoli ai valori. Più

complesso è il concetto strutturale del contesto, spesso interpretato come strumento normativo gestionale, quindi esplicitato nella sua dimensione progettuale e normativa prevalentemente nella parte programmatica;

- le previsioni programmatiche, concettualmente più vicine al PRG di tradizione, per le parti da attuare tramite il ricorso alla pianificazione esecutiva si avviano a diventare strumenti gestionali del piano e di reale programmazione degli interventi. Ad esempio in molti PUG, con la consapevolezza della necessità di salvaguardare la risorsa suolo, ma anche e soprattutto del mutato quadro socioeconomico e della limitatezza delle risorse pubbliche da investire nel territorio, le previsioni programmatiche sono dedicate non tanto a individuare e disciplinare nuovi insediamenti, quanto a stabilire nuove regole per gli insediamenti già programmati; ovvero sono mirate a una nuova gestione per le cospicue eredità dei piani previgenti, rimaste attuate per la loro ridondanza e/o per difficoltà legate a eccesso di fiducia nella capacità operativa pubblica o nella attitudine alla cooperazione da parte dei soggetti privati. Le nuove regole riguardano soprattutto l'applicazione del metodo perequativo, i cui meccanismi sono tuttora tutti da calibrare, ma che in termini teorici, è assunto come risolutivo, forse sopravvalutandone un po' la portata.

Criticità

Certo, le criticità non mancano. Da un lato è evidente ancora (e non può non essere così) la costruzione della conoscenza come evento, essendo questa la stagione in cui per la prima volta si richiede uno sforzo notevole in termini di sistematicità e interdisciplinarietà; la 'costruzione come evento' comporta il rischio che, una volta esaurita questa fase, non si riservino energie per un indispensabile aggiornamento continuo della conoscenza; ovvero che questa divenga un grande, magnifico fotogramma dello stato del territorio, ma privo di dinamicità e capacità di accumulare ulteriori informazioni. Dall'altro vi è il rischio concreto e ricorrente che gli indirizzi del DRAG vengano utilizzati come pure istruzioni tecniche e la redazione del piano come una nuova burocrazia, ovvero che si costruiscano conoscenze routinarie, che utilizzano parole nuove attribuendo loro un significato vecchio: che le 'risorse' siano solo oggetti territoriali, che l' 'identità' sia solo qualche citazione vernacolare, che le 'invarianti' siano solo i vincoli, che i 'contesti' siano solo le zone urbanistiche, il tutto privo di ogni nesso di relazione.

In campo progettuale per produrre un efficace rinnovamento nel governo del territorio occorrono di certo approfondimenti e riflessioni serie ed ampie sui contenuti e l'articolazione del piano, sui concetti di flessibilità e sulla sua applicazione differenziata, sulla costruzione delle norme e sulle modalità per l'attuazione delle previsioni anche attraverso un trasparente e equo coinvolgimento dei privati. Oggi infatti, a fronte di rinnovate analisi e di nuove interpretazioni, si assiste spesso ad un ripiegamento della struttura progettuale del piano sul modello del PRG, tendendo a far coincidere la dimensione strutturale e quella programmatica e differenziandone solo le procedure, così rivelando la necessità di operare ulteriori sforzi per far comprendere le ragioni del rinnovamento.

Dunque, lavorare ancora per rinnovare e affinare in profondità anche la costruzione normativa è la sfida che ci attende, ineludibile, per portare a compimento lo straordinario impegno che ha caratterizzato la nuova stagione urbanistica pugliese, e per garantire una pianificazione utile per il territorio, inteso come bene comune.