

Proposte per un programma di rinnovamento del governo del territorio pugliese

Introduzione

La pandemia ha cambiato aspettative, obiettivi e questioni dell'economia e della società italiana e internazionale. Per certi versi ha accelerato la consapevolezza della necessità di un nuovo rapporto coevolutivo generativo tra uomo e natura, per altri ha acuito disparità e fenomeni di marginalizzazione.

Non soltanto è diventato di interesse comune la necessità di rispondere ai cambiamenti climatici, ma si è posto con forza la necessità di cambiare presupposti e caratteri della globalizzazione, principale imputata per la rapida e internazionale diffusione del virus Covid19 (la facilità di scambi commerciali e di persone tra nazioni un tempo lontanissime, ha facilitato la diffusione del Covid19, così come l'uso di cibi provenienti da molteplici parti del mondo con una scarsa tracciabilità).

E' urgente una riflessione profonda sull'identità e nuovi ruoli degli spazi di vita pubblici e privati che porti ad una revisione radicale di concezioni e modelli con i quali costruire gli ambienti di vita del domani e rigenerare quelli esistenti.

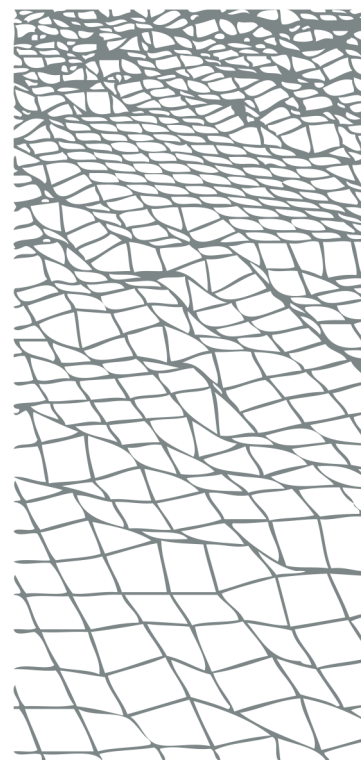
Prossimità (abitanti, territorio, prodotti locali) e distanza (world wide web, aziende globali e mercato on line) sono concetti che chiedono differenti declinazioni.

Questi temi collegati alla diffusione di una pandemia di cui ancora non si intravede la fine, si sono aggiunti a quelli che nel decennio precedente già chiedevano una revisione dei modelli di governo del territorio.

La Puglia, nel decennio compreso tra il 2005 e il 2015 ha innovato profondamente la disciplina urbanistica, fornendo obiettivi, strumenti e attuazione alla riforma avviata nel 2001 con la L.R. 20/2001 (rimasta inattuata fino al 2005).

Il processo di sperimentazione e rinnovamento avviato, ha contribuito alla riscoperta di valori e originalità del territorio pugliese ed insieme alla nascita di soggetti ad hoc (Apulia film Commission ad esempio) che hanno promosso non soltanto una diversa immagine della Regione ma un sistema territoriale culturale diverso dal resto del mezzogiorno con notevoli capacità attrattive turistiche e di innovazione produttiva.

Pertanto, in occasione delle prossime elezioni regionali, al di là delle convinzioni e scelte politiche di ciascuno e di coloro che i cittadini pugliesi sceglieranno di far governare, la sezione regionale dell'INU ritiene fondamentale rappresentare obiettivi e azioni da perseguire nei prossimi cinque anni, ritenendoli fondamentali per consolidare e rafforzare alcuni traguardi raggiunti e consentire di conseguire di migliori per valorizzare il territorio e renderlo un luogo migliore per la vita dei suoi abitanti (obiettivo finale e fondamentale dell'urbanistica, come ci ha ricordato in un suo libro del 2009 Patsy Healey).



Le regioni più resilienti sono quelle più capaci di adeguarsi a tempi e condizioni d'uso che appaiono sempre più mutevoli. Emergono nuove sfide locali a cambiamenti globali, che devono saper essere trasformate in opportunità dalle autorità regionali coinvolte nella gestione spaziale di persone, di distribuzione di risorse e nell'utilizzo dei territori. La regione, quindi, necessita una governance capace di cambiare, integrare e se necessario innovare i suoi strumenti a partire da quelli di governo del territorio, che nell'ottica di una revisione del modello di globalizzazione in atto, appare nuovamente il supporto fondamentale per qualsiasi visione di sviluppo.

Lo stato dell'arte

La Puglia, ha una legge urbanistica (L.R. 20/2001) snella e di principi generali che per essere attuata ha avuto la necessità di molteplici regolamenti (DRAG/PTCP; DRAG/PUG; DRAG/PUE; DRAG/infrastrutture e servizi, se pure quest'ultimo soltanto adottato e mai approvato).

Il DRAG nelle sue componenti, come probabilmente alcune parti della norma (la sua snellezza consente di farlo anche con interventi puntuali), richiedono una completa revisione per essere adeguati all'attuale situazione ambientale, economica, sociale e produttiva.

Nel 2004 il Codice in materia di beni paesaggistici e culturali (D.Lgs. 42/2004), ha imposto un nuovo rapporto tra urbanistica e paesaggio che ha condotto la Puglia (dopo aver approvato la L.R. 20/2009 in recepimento del Codice Urbani) ad essere la prima regione italiana ad avere un piano paesaggistico adeguato al Codice con una spiccata vocazione territoriale che ha fornito lo strumento per perseguire lo sviluppo sostenibile a scala regionale.

Il PPTR è stato approvato nel 2015 e la sua attuazione quinquennale consente di tracciare già un primo bilancio individuando necessità di modifica e integrazione.

Non è più possibile governare il territorio in modo indifferente rispetto ad ambiente e paesaggio pertanto, una revisione della disciplina urbanistica, dovrà accompagnarsi ad una verifica della disciplina paesaggistica e ad una maggiore capacità di integrazione tra le due materie nell'ottica secondo cui lo sviluppo di questa regione o è sostenibile (nelle modalità ormai definite dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, con i suoi 17 Obiettivi - SDGs - Sustainable Development Goals - e 169 target) oppure semplicemente non è.

Nonostante nella programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 la Puglia (sotto l'influenza del concomitante PPTR) avesse deciso di guidare la spesa attraverso i medesimi obiettivi di sviluppo sostenibile tracciati nel PPTR, alla verifica attuativa, si può affermare che non sempre questo principio è stato effettivamente realizzato, indebolendo la capacità di cambiamento e coesione territoriale che le risorse europee possiedono se usate in modo coerente e coordinato con il modello di sviluppo territoriale che la disciplina urbanistica e paesaggistica promuovono e consentono (non si può con le

norme indirizzare lo sviluppo in un senso e poi dare risorse pubbliche per modelli di crescita economica differenti).

In questo ambito, la coerenza e l'integrazione tra politiche territoriali e paesaggistiche e politiche ambientali e agricole appare indispensabile, in particolare per una regione come la Puglia che ha nel turismo e nell'agroalimentare due dei suoi settori economici maggiormente produttivi e in crescita. Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), il PPTR, il DRAG, devono avere non soltanto indirizzi comuni ma una gestione coerente e capace di assicurare l'effettiva attuazione di tali indirizzi comuni.

Le politiche di coesione e i fondi strutturali non devono essere argomenti da trattare nelle "segrete stanze" o esclusivamente con delegazioni trattanti di pochi soggetti e ormai non sempre sufficientemente rappresentativi ma occorre allargarli a tutta la comunità nelle forme attraverso cui questa riesce a sentirsi effettivamente rappresentata.

Alle tradizionali rappresentanze sindacali e di categoria, agli Ordini professionali, occorre affiancare associazioni e soggetti di natura molteplici purché portatori di idee e capacità organizzative utili ad una spesa più efficace nel promuovere coesione e sviluppo territoriale.

Lo sviluppo si promuove con risorse significative e quelle europee sono destinate proprio a tale scopo per cui occorre non soltanto spenderle (già questo è un ottimo risultato), ma spenderle in modo efficace per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile capace di trasformare la Puglia in una regione in grado di coniugare economia, rispetto dell'ambiente e valorizzazione di paesaggio, cultura e tradizioni locali con spirito innovativo e originale.

Possibili obiettivi e azioni per innovare il governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente della Puglia

Con riferimento a quanto precedente indicato, si intendono fornire alcuni obiettivi e azioni per le discipline del governo del territorio pugliese (urbanistica, paesaggio, ambiente, trasporti), senza alcuna volontà di essere esaustivi, ma con l'idea di fornire un contributo alla definizione dei programmi di governo dei soggetti politici che i cittadini pugliesi chiameranno alla guida della regione.

La Puglia è una regione complessa e multiforme con territori che hanno differenti necessità. Le discipline urbanistiche, nella loro interazione con ambiente, paesaggio e trasporti, devono essere in grado di offrire lo strumento per soddisfare queste differenti esigenze piuttosto che rappresentare un limite per i territori e gli abitanti che vogliono farsi carico di svilupparne tutte le potenzialità.

In questa ottica appare essenziale riorganizzare le discipline esistenti perseguendo i seguenti obiettivi generali.

- Occorre riordinare e coordinare (introducendo le necessarie innovazioni) il rapporto tra Urbanistica, paesaggio, ambiente e trasporti, identificando eventuali elementi discordanti e fornendo una logica di sviluppo sostenibile coerente agli

obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU (SDGs). Tutela e sviluppo sono due facce della stessa questione: come trasformare il territorio garantendo le generazioni attuali e quelle future.

- E' indispensabile orientare l'uso delle risorse europee (sia i fondi strutturali sia quelle del recovery fund), in modo coerente con il modello di sviluppo sostenibile che la disciplina urbanistica e paesaggistica (con le necessarie modifiche e integrazioni) hanno delineato.

Gli obiettivi di spesa devono essere realizzati in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile consentendo una verifica ampia e partecipata e integrati (nei casi in cui è possibile) con l'investimento privato, in modo da incentivare l'effetto moltiplicatore nella ricaduta degli effetti positiva sui territori e per gestire la spesa pubblica nell'ottica dell'efficienza e del risparmio.

- Parchi e aree protette devono diventare cardini non soltanto del sistema di tutela dell'ambiente ma anche del suo sviluppo in un'ottica di sistema territoriale culturale, capace di promuovere coerentemente tutte le risorse patrimoniali di cui la regione dispone pensate come valori sociali da orientare in chiave economica (l'approccio territorialista promosso da Magnaghi nel PPTR va dispiegato in coerenza con le esigenze degli abitanti e degli operatori economici pugliesi). Da pugliesi, e avendo partecipato ai rispettivi percorsi di formazione, non si può che essere felici della recente istituzione di due nuove aree parco regionali, adesso occorre renderle elementi attivi dello sviluppo sostenibile regionale.

Si sottolinea la necessità di esprimere una capacità gestionale regionale nel mettere in rete aree protette di diversa tipologia, con idonei e adatti corridoi territoriali sovracomunali, che ne garantiscano un combinato e strategico utilizzo in chiave economico-sociale, esattamente come la legge regionale 19/1997 prescrive, per la nascita e lo sviluppo di originali e innovativi modelli produttivi.

Le politiche territoriali (urbanistiche, paesaggistiche, ambientali e trasportistiche) devono essere osservate e valutate con continuità per favorirne la revisione e la modifica continue. E' essenziale far rivivere l'Osservatorio sul paesaggio previsto dal PPTR (Le Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del PPTR prevedono la possibilità di adeguare e monitorare il Piano all'art. 104, in conformità agli articoli 3-4-5-6 della L.R. 20/2009) e coordinarlo con gli strumenti di valutazione della spesa dei fondi strutturali e della programmazione economica.

Così come bisogna introdurre nel PPTR il modello premiale come modello per innescare meccanismi competitivi nel migliorare le trasformazioni ambientali convenientemente anche sotto il profilo economico-finanziario.

- Allo stesso modo occorre valutare e monitorare il grado di avanzamento delle diverse politiche di sviluppo sostenibile nei settori più prossimi come ad esempio, ambiente, paesaggio, trasporti, agricoltura, per orientarle coerentemente con le necessarie azioni di feedback.
- Occorre unificare e coordinare in un testo unico, la disciplina complessa del governo del territorio in quanto allo stato attuale risulta frammentata in numerose disposizioni legislative regionali, alcune delle quali risalgono agli anni '70 e che ormai gli stessi funzionari che dovrebbero farle applicare rischiano di non conoscere;
- Allo stesso modo occorre definire il contenuto della pianificazione urbanistica di area vasta, cioè sovracomunale, che rilancia la necessaria concertazione tra livelli di governo diversi (Gibelli 2003), anche in forme più flessibili e differenti (ad esempio favorendo la pianificazione intercomunale e la redazione del Piano Strategico per le Città metropolitane). evidenziando potenzialità ed opportunità per le realtà locali e per i sistemi territoriali, tra i quali, a titolo esemplificativo:
 - il sistema della Città Metropolitana di Bari, intendendo per pianificazione strategica metropolitana la nuova configurazione delle metropoli regionali secondo un innovativo concetto di centralità multipolare, che riconosca l'avvenuta diffusione della condizione urbana;
 - i Sistemi Urbani di media dimensione di Foggia, Taranto, Brindisi e Lecce, realtà urbane non ricomprese nelle 14 Città Metropolitane di cui alla Legge 56/2014, ma armatura urbana portante del Paese. Per questi enti il processo di riforma degli enti locali territoriali è bloccato, fermo ai Piani territoriali di Coordinamento (PTCP) privi di funzioni di programmazione strategica;
- La Regione deve impegnarsi maggiormente nei propri compiti legislativi e di promozione dello sviluppo in accordo e in supporto agli Enti locali, che devono attuare tali indirizzi in sinergia con l'Ente regionale (ad esempio riprendendo il lavoro di supporto all'attuazione delle politiche a scala locale e favorendo la formazione dei protagonisti locali come rappresentanti politici, di associazioni e tecnici).
- Occorre sostenere la pianificazione urbanistica comunale come strumento capace di fornire a monte delle azioni di sviluppo il

quadro di coerenza generale entro cui i territori saranno maggiormente in grado di fruire delle opportunità che nel tempo saranno rese disponibili o contrastare più efficacemente i rischi che si presenteranno. In particolare, ma non solo, nei territori interessati da impianti industriali di importanza strategica nazionale ed internazionale (ILVA Taranto, Eni Brindisi, ecc.) e dall'eventuale conversione, riqualificazione o dismissione delle attività e degli insediamenti territoriali, anche in rapporto con le previsioni del PPTR. Nei territori interessati da fenomeni di degrado irreversibile (Xilella) delle caratteristiche produttive, naturalistiche e paesaggistiche, con conseguente inevitabile esigenza di rigenerazione, riqualificazione, riconversioni culturali e modifiche condivise e pianificate del paesaggio rurale, anche in rapporto con le previsioni del PPTR (ad oggi non si comprende cosa si voglia o si possa fare di paesaggi in transizione come quelli segnati dalla xylella);

- La rigenerazione urbana e territoriale e il riuso dei patrimoni immobiliari dismessi nell'ottica della promozione dei beni comuni (come descritti dal premio nobel Elinor Ostrom, nel libro "Governare i beni collettivi" edito nella traduzione italiana di Marsilio editore, ed.or.1990), deve diventare l'obiettivo principe nelle trasformazioni territoriali lasciando l'uso di nuovi suoli agricoli come possibilità residuale e in attuazione di previsioni residue di vecchi strumenti di cui sarebbe necessario verificarne prioritariamente l'attuale utilità (ad esempio, lo stesso comune capoluogo, nonostante le indubbie capacità amministrative dimostrate in questi ultimi vent'anni non è ancora riuscito neanche ad adottare il PUG nonostante sia pronto dal 2014 e senza far comprendere ai cittadini le motivazioni di questo ritardo), magari riprendendo gli esiti di una nota ricerca nazionale dal titolo RecycleItaly (<https://recycleitaly.net/>), che contiene molteplici indicazioni interessanti per orientare le politiche regionali. **Questo processo deve avvenire con le comunità locali senza essere imposto dall'alto ma cercando di comprendere con i comuni dove e come attuarlo e quali eventuali vecchie previsioni di strumenti probabilmente vetusti debbano essere ancora mantenute nel rispetto di quali interessi pubblici e privati** (lo si deve fare senza aver la presunzione di capire tutto da soli ma provando a comprendere anche le ragioni di chi magari non ha ancora raggiunto tali consapevolezza). Come scritto anche nella L.R. 24/2017 dell'Emilia Romagna, **la rigenerazione deve**

diventare modalità sistematica dello sviluppo urbano e territoriale, con l'obiettivo di ridurre e poi azzerare il consumo di suolo (non per motivi ideologici ma di convenienza degli stessi abitanti).

- Le procedure oggi esistenti in materia di urbanistica, paesaggio e ambiente sono spesso contrastanti e troppo complesse affidate ad attori diversi e molteplici spesso in disaccordo tra loro. Bisogna **impegnarsi anche nella Conferenza Stato Regioni ad identificare idonee semplificazioni** da non approvare senza prima averle discusse e verificate in tempi limitati ma sufficienti, con i contesti locali e le categorie professionali.
- Le trasformazioni urbane territoriali devono tutte avvenire garantendo l'indispensabile qualità progettuale e perseguendo la bellezza del risultato. Si tratta di attrezzare un nuovo profilo tecnico della pubblica amministrazione che non si limiti più a controllare la conformità delle trasformazioni a valle del Piano, ma che sia capace, nel farsi del Piano, di gestire processi che danno conformazione giuridica e garanzia di interesse pubblico alle trasformazioni possibili ad esito di una negoziazione fra tutti gli interessi, pubblici e privati, che ne sono coinvolti.

La qualità dello spazio pubblico deve diventare un obiettivo comune non solo e non tanto per realizzare città più belle e più gradevoli ma per educare i cittadini alla bellezza e all'equilibrio e contrastare il disagio educativo e la povertà culturale attraverso la percezione di spazi curati e il miglioramento e la facilitazione delle relazioni attraverso una vivibilità migliorata.

- La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) deve tornare ad essere uno strumento di supporto del piano urbanistico capace di orientarlo maggiormente verso lo sviluppo sostenibile piuttosto che una mera procedura formale (gli uffici e i funzionari che meritoriamente se ne sono fatti carico vanno rafforzati e coordinati con quelli che si occupano di urbanistica e paesaggio in una logica comune). La VAS non deve essere un ennesimo parere ma contribuire in primo luogo alla definizione della "vision", ovvero dell'idea di città che la comunità vuole darsi per il futuro.
- Bisogna innovare il sistema di pianificazione urbana e territoriale non per intralciare ma per facilitare lo sviluppo sostenibile capace di tutelare e valorizzare il territorio regionale.

Occorre ripensare la Ristrutturazione edilizia (recentemente rivista nel Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76, c.d. Decreto Semplificazioni) come intervento diffuso di valore urbanistico ("ri-assorbire" il piano casa nell'alveo dell'Urbanistica quando supera certi limiti e chiarendone il carattere edilizio in tutti gli altri casi); favorire il Riuso degli immobili dismessi come politica cardine del piano comunale, politica generale da pianificare e non affrontare per casi singoli; Valorizzare il Patrimonio culturale per rafforzare identità locale e attrattività delle città; Valorizzare il rapporto tra città e campagna, paesaggi e ambienti, in una logica di rilettura delle preesistenze, ricostruzione di rapporti identitari su nuove economie (digital agricolture; turismo, ecc.); Rideterminare per legge la decadenza delle possibilità di trasformazione creati dai piani urbanistici dopo un periodo di tempo sufficientemente ampio per consentire l'affermazione dei nuovi modelli di piano.

Questi appunti contenenti idee e obiettivi, si consegnano al nuovo governo regionale nella speranza e nell'attesa vigile che sia capace di rendere la Puglia un territorio sempre meno inquinato, sempre più sano, attrattivo e vivibile per tutti i suoi abitanti e fruitori.

Per il Direttivo INU Puglia – Il Presidente
prof. ing. Francesco Rotondo