



CITTA' DI MONOPOLI

Assessorato
Ambiente, Città e Territorio

Deliberazione di Consiglio Comunale n.83 del 3 dicembre 2004

Atto di indirizzo per la redazione del PUG

Il Comune di Monopoli intende dar corso alla redazione del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) con annesso Regolamento Edilizio (RE) e pertanto ritiene fondamentale delineare un quadro di riferimento:

- (i) della struttura conoscitiva,
- (ii) degli obiettivi generali,
- (iii) delle problematiche di maggior rilievo,
- (iv) della forma di Piano
- (v) del suo processo di costruzione, rispetto al quale individuare competenze e qualità progettuali per l'affidamento d'incarico.

Il Comune di Monopoli ha già definito, nelle sue linee programmatiche, come obiettivo principale la redazione del nuovo PUG, da attuare "con il più ampio coinvolgimento della città in tutte le sue componenti sociali, economiche e politiche", prevedendo altresì che a supporto delle attività di analisi e di progettazione si realizzi un Sistema Informativo Territoriale (SIT) per gestire la complessità delle informazioni e per generare nuove conoscenze, finalizzandone l'uso alla redazione del Piano, prima, e alla sua gestione, dopo.

L'esplicitazione, sia pure in termini generali, della struttura conoscitiva, degli obiettivi generali, delle problematiche più significative, della forma di Piano e del processo di costruzione dello stesso, costituisce quindi fase preliminare per l'avvio del percorso progettuale.

Struttura conoscitiva

Particolare attenzione dovrà essere posta sulla descrizione del territorio al fine di poterne rappresentare i caratteri salienti, cogliendone cioè i significati strutturanti, ma anche la qualità delle differenze. In altri termini, si tratta di costruire un progetto di conoscenza, che attinga però non solo alla conoscenza esperta, qui intesa anche e soprattutto in termini interdisciplinari, ma anche alla conoscenza comune, quella conoscenza cioè diffusa nella comunità, patrimonio della collettività, della sua storia, delle sue memorie, del vissuto quotidiano.

All'urbanistica si chiede, cioè, un ruolo guida e di coordinamento, nonché di ricerca delle interconnessioni fra le molteplici discipline concorrenti allo studio del territorio

(scienze storiche, ambientali, ecologiche, biologiche, geologiche, agronomiche, botanico-vegetazionali, economico-valutative, ecc.).

Un progetto di conoscenza siffatto, pur non potendo coincidere con il piano, diventa però più facilmente traducibile nel progetto di piano, nel senso che gli elementi della descrizione finiscono per essere essi stessi promotori dell'azione di progetto, avendo in sé la capacità di incidere operativamente nelle scelte di piano.

A supporto del processo conoscitivo dovrà essere organizzato un Sistema Informativo Territoriale per l'immissione dei dati di analisi, la gestione e la elaborazione di informazioni complesse e la successiva implementazione delle scelte progettuali. Dovranno perciò essere strutturati archivi di conoscenza che, a titolo esemplificativo, potrebbero essere articolati in (i) sistema ecologico-ambientale, (ii) sistema insediativo, (iii) sistema dei servizi, (iv) sistema infrastrutturale, ciascuno dei quali relazionato e/o relazionabile all'intera gamma delle funzioni, considerate allo stato attuale e potenziale, da quelle abitative a quelle produttive, da quelle ricreative a quelle naturalistico-ambientali.

Obiettivi generali

Il nuovo PUG dovrà essere orientato a perseguire obiettivi di sostenibilità nei molteplici settori che connotano le peculiarità e lo sviluppo della città e del suo territorio.

Il Piano dovrà caratterizzarsi per il suo approccio ecologico alla pianificazione del territorio, garantendo un uso equamente distribuito fra le comunità insediate di tutte le risorse presenti e tale da mantenerle invariate nel tempo per le future generazioni. Esso dovrà operare, attraverso scelte: (i) che mirino a garantire la chiusura dei cicli naturali (come, ad esempio, il ciclo dell'acqua e quello dell'anidride carbonica), (ii) che favoriscano il contenimento dei consumi energetici, (iii) che contribuiscano a ridurre la produzione dei rifiuti (mediante il riuso, ad esempio, dei materiali di costruzione), (iv) che definiscano modalità e tecniche di intervento costruttivo in sintonia con le tradizioni e l'identità dei luoghi. Il Piano dovrà altresì operare cercando anche di ripristinare la chiusura di quei cicli che hanno subito un brusco processo di accelerazione verso fenomeni di linearizzazione (si vedano in particolare le situazioni di rischio e di fragilità di alcune risorse come la costa, il suolo agricolo, il sistema delle lame e delle aste idrografiche, il sistema agricolo produttivo delle piantate storiche olivetate, ecc.).

Il Piano dovrà perseguire obiettivi di qualità ambientale. Esso dovrà mirare a rafforzare le identità storico-culturali della città e del suo territorio, consolidando in particolare il carattere storico e identitario delle contrade rurali.

Il Piano dovrà garantire livelli prestazionali elevati nella dotazione dei servizi, da determinare sulla base del fabbisogno sociale e da implementare attraverso adeguate forme di concertazione pubblico-privato, assicurando a tutti pari fruibilità e accessibilità. In tale contesto, particolare attenzione dovrà essere riservata soprattutto all'utenza debole e alle fasce evolutive in formazione.

Il Piano dovrà mirare alla riorganizzazione del sistema infrastrutturale in modo da

perseguire obiettivi di mobilità sostenibile, ridefinendo il ruolo della viabilità primaria e favorendo nel contempo l'organizzazione a rete di percorsi ciclo-pedonali.

Il Piano dovrà dare risposte adeguate al fabbisogno insediativo di tipo abitativo, predisponendo anche, laddove necessario, meccanismi di incentivazione del mercato della locazione. Adeguate risposte dovranno essere date alla domanda insediativa di tipo produttivo e a quella più specificamente turistica, in entrambi i casi in termini rigorosi di sostenibilità economico-ambientale degli interventi.

Il Piano dovrà definire modalità e forme di governo del territorio agricolo in grado di sviluppare economie di tipo integrato, propulsive di nuovi modelli di sviluppo di un settore produttivo che sappia sempre più coniugare le tradizionali attività primarie con le molteplici opportunità rivenienti da forme d'uso del territorio connesse a pratiche di turismo sostenibile, determinate dalla crescente domanda di paesaggi agricoli incontaminati e di qualità, caratterizzati da forti elementi di specificità.

Il Piano dovrà mirare ad assegnare all'attività portuale (le attività portuali nel loro insieme) un ruolo di primo piano nell'ambito regionale quale punto di riferimento del territorio del Sud-Est barese, in collaborazione con l'Area di Bari. In tale prospettiva è l'intero sistema infrastrutturale che dovrà essere riconsiderato, per garantire maggiore interconnessione con i centri contigui, assecondando forme di integrazione territoriale.

Il Piano dovrà perciò mirare a potenziare il ruolo della città come centro dinamico per la produzione di beni e servizi, città attrattiva per l'area del sud-est barese, testa di ponte verso le province di Taranto e Brindisi. Dovranno essere definite funzioni strategiche di respiro territoriale, un ruolo che va visto nella dimensione strategica transfrontaliera, proiettando la città oltre Adriatico e ponendola in situazione ricettiva. E' il sistema a rete di strutture e contatti che determinerà nel prossimo futuro ulteriori occasioni e opportunità di sviluppo.

Problematiche significative

Alcune problematiche di particolare impatto sullo sviluppo della città e del territorio dovranno trovare adeguata definizione nel progetto di Piano, cercando di coniugare il binomio fra livello di pianificazione a carattere più generale e livello di progettazione a carattere più attuativo. La riorganizzazione del sistema portuale e delle sue molteplici attività, da quella peschereccia a quella mercantile, da quella diportistica - nelle sue articolate dimensioni - a quella cantieristica, nonché la riqualificazione dell'intera fascia costiera a nord-ovest della città, dovranno essere definite e progettate già all'interno del Piano, ivi compresa la destinazione delle aree dismesse qui presenti, da utilizzare come ambiti strutturati in maniera flessibile di produzione di servizi, avendo una importanza strategica e determinante per il ruolo della città nel più ampio contesto territoriale.

Di pari rilievo dovrà essere anche l'attenzione da riservare all'intero sistema infrastrutturale, ancora una volta per le inevitabili ricadute che esso può avere nella riorganizzazione del sistema di relazioni a scala macro-territoriale, riferendosi, particolarmente, alla necessaria fluidificazione e ottimizzazione dei flussi pedonali e veicolari nelle prossimità marginali al nastro ferroviario.

Forma Piano

Va sottolineato che il piano non può più essere considerato in termini definitivi e conclusi, esso va piuttosto strutturato e conseguentemente interpretato come un progetto aperto, rispetto al quale verificare la coerenza di opportunità e scelte legate a istanze non definibili a priori ed espresse nel corso del tempo, valutandone le ricadute in termini complessivi sul tessuto socio-economico e sul più ampio contesto territoriale; tutto ciò anche e soprattutto alla luce di nuovi strumenti di programmazione e/o pianificazione di recente istituzione. Molte sono le definizioni che vengono oggi utilizzate per sottolineare la dimensione incrementale del piano, dal piano flessibile, al piano a maglie larghe, al piano a geometria variabile.

Qualunque sia la definizione prescelta, il Piano dovrà rispondere a criteri di flessibilità e di apertura verso future (e spesso imprevedibili) opportunità di sviluppo in un quadro di coerenze predefinito.

Perché sia dunque possibile maggiore flessibilità nella pianificazione del territorio, occorre definire la componente strutturale del nuovo PUG. Al Piano strutturale dovrà essere affidato il compito di definire lo scenario relativo alle politiche e alle grandi scelte previste sul territorio per il medio periodo (si potrebbe fare riferimento, forse, ai quindici anni della legge regionale n.56/1980).

Con riferimento alle previsioni strutturali del PUG, così come espressamente indicato nella recente legge regionale n.20/2001, e in attesa che venga approvato il Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), il Piano comunale dovrà: (i) identificare le linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio comunale, derivanti dalla ricognizione della realtà socio-economica, dell'identità ambientale, storica e culturale dell'insediamento, anche con riguardo alle aree da valorizzare e da tutelare per i loro particolari aspetti ecologici, paesaggistici e produttivi; (ii) determinare le direttrici di sviluppo dell'insediamento nel territorio comunale, del sistema delle reti infrastrutturali e delle connessioni con i sistemi urbani contermini. In altri termini, dalla descrizione (nel senso già precisato) della realtà territoriale oggetto di studio e con riferimento a tutte le sue componenti – sociali, economiche ed ambientali – deve farsi discendere l'individuazione delle linee di assetto territoriale attraverso la definizione del sistema paesistico-ambientale per il quale avviare azioni di tutela e valorizzazione, la determinazione quindi delle direttrici di sviluppo insediativo e delle principali reti infrastrutturali.

C'è ancora una forma programmatica del Piano, operativa, legata più a previsioni di breve periodo che a quelle di lungo termine.

Può essere questo (come peraltro era nelle ipotesi di riforma della legge urbanistica dibattute a livello nazionale e poi recepite in molte leggi regionali) lo strumento concepito e valido per un mandato amministrativo, corrispondente alla durata in carica del Sindaco (Piano del Sindaco). Un Piano di tal genere, innestandosi all'interno delle linee di assetto territoriale definite dal Piano strutturale e raccogliendo da quest'ultimo automaticamente i vincoli ambientali, già esecutivi e cogenti, deve programmare l'offerta relativa ai fabbisogni espressi nei diversi settori - residenziale, produttivo e di servizi -, concretamente realizzabile nel corso del mandato amministrativo di validità del piano stesso. Questo Piano deve altresì contenere le previsioni finanziarie, non solo per l'acquisizione delle aree, ma anche per la realizzazione delle opere.

Con riferimento alle previsioni programmatiche del PUG, così come espressamente indicato nella stessa legge regionale n.20/2001, e in attesa che venga approvato il Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG), il Piano comunale dovrà: (i) definire, in coerenza con il dimensionamento dei fabbisogni nei settori residenziale, produttivo e infrastrutturale, le localizzazioni delle aree da ricomprendere in Piani Urbanistici Esecutivi (PUE), stabilendo quali siano le trasformazioni fisiche e

funzionali ammissibili; (ii) disciplinare le trasformazioni fisiche e funzionali consentite nelle aree sottoposte alla previa redazione di Piani Urbanistici Esecutivi, rendendo tale strumentazione esecutiva obbligatoria per le aree di nuova urbanizzazione, ovvero per le aree da sottoporre a recupero.

Il Piano strutturale e il Piano operativo (o programmatico), dunque, pur dovendosi redigere contestualmente nel caso del comune Monopoli (in assenza, come è noto, di strumento urbanistico generale adeguato alla precedente legge regionale n.56/1980), costituiranno due tipologie distinte di Piano caratterizzate da differente grado di operatività, ossia da differente velocità d'azione: (i) il primo, scenari di sfondo, di più lungo periodo; (ii) il secondo, programmi di breve periodo, più facilmente adeguabili alle necessità espresse in tale arco temporale, concretamente realizzabili con il concorso di risorse pubbliche e private, anche attraverso l'impiego di meccanismi "perequativi", come meglio si richiamerà tra breve.

Una ulteriore caratterizzazione tipologica che il PUG dovrà avere è quella da affidare, infatti, alla sua "forma perequativa". Il Piano dovrà cioè ripartire le potenzialità edificatorie previste, in maniera da non dare adito a sperequazioni fondiarie. Rimandando alle possibili metodologie di definizione perequativa da approfondire in seno alla redazione del nuovo PUG, si dovrà operare cioè attraverso comparti perequativi. Si potrà così regolamentare la trasferibilità dei diritti di trasformazione all'interno dei comparti e la flessibilità di localizzazione delle quantità edificabili private e pubbliche, naturalmente sotto l'obbligo della costituzione di consorzi fra proprietari delle aree. Ancora una volta, dovendo fare riferimento al contesto normativo regionale, pure in presenza di efficaci sperimentazioni prodotte in molte regioni italiane, occorre ricordare che la perequazione è enunciata sotto forma di "principio" nella legge regionale n.20/2001, mentre trova maggiore definizione nel DRAG di cui bisognerà comunque attendere l'approvazione definitiva.

Processo di costruzione

Il processo di costruzione del PUG dovrà essere scandito non solo dalle tappe determinate dalla legge regionale n.20/2001, ma anche dalle fasi di coinvolgimento e di confronto con la popolazione. Il Piano dovrà essere in tal senso un Piano partecipato, discusso e costruito con la gente.

Una prima fase progettuale finalizzata alla redazione del Documento Programmatico Preliminare (DPP) dovrà essere svolta attraverso incontri di lavoro strutturati con (i) le associazioni, (ii) le categorie professionali, (iii) gli operatori economici nei diversi settori produttivi (agricoltura, pesca, industria, artigianato, commercio, turismo) e (iv) i settori della formazione (la scuola in particolare), riprendendo e riformulando le proposte progettuali già emerse nel corso di analoghe iniziative già promosse dall'amministrazione. Si dovranno, alla stessa maniera, (i) organizzare forum di quartieri con estensione alle contrade dell'agro (verificandone l'attivazione, ad esempio, presso le scuole in maniera anche continuativa, con momenti di verifica e discussione dello stato di avanzamento del progetto); (ii) raccogliere e aggiornare le proposte operative e i suggerimenti in un forum informatizzato accessibile attraverso la corrispondente rete civica, esso stesso già esistente in ragione della sperimentazione partecipativa già avviata; (iii) utilizzare il sistema informatizzato anche per le fasi di comunicazione/consultazione degli elaborati analitici di Piano.

Nella seconda fase progettuale relativa alla redazione del PUG, si dovranno tradurre gli obiettivi del DPP in scelte progettuali, attraverso l'attivazione di un "laboratorio

progettuale permanente” per incontri, dibattiti e confronto delle idee, in una continua interazione tra conoscenze tecniche e conoscenze diffuse, secondo una sequenza temporale e di temi in discussione da definire in modo flessibile in corso di redazione del progetto e con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. La definizione delle scelte conclusive potrà così avvalersi di valutazioni multiple di tipo sociale, ambientale ed economico.

A supporto delle fasi progettuali dovrà essere organizzato ed utilizzato un Sistema Informativo Territoriale, secondo modalità tecniche adeguate a rappresentare la realtà socio-territoriale da implementare nel progetto di Piano. Nel corso della redazione del PUG, anche nella prospettiva di costituire il futuro Ufficio del Piano, saranno praticate forme di cooperazione con la struttura tecnica comunale, al fine di rendere, non solo partecipi, ma anche consapevoli del progetto, i funzionari tecnici cui sarà poi affidato il compito di gestire l’implementazione delle scelte di Piano.

Sulla base di quanto fin qui esplicitato, saranno individuate competenze e qualità di elevato profilo che abbiano già positivamente sperimentato attività di pianificazione analoghe in contesti significativi, con approcci interdisciplinari, orientati in chiave ecologico-ambientale, definiti all’interno di percorsi partecipativi e tradotti in scelte progettuali di tipo perequativo.