

L'esperienza ha mostrato a noi urbanisti un altro errore di come è stata gestita la pianificazione riformista: quello di aver usato talvolta la perequazione urbanistica che io preferisco chiamare *compensazione perequativa* per usi contrari a quella per cui era nata.

Giuseppe Campos Venuti (Urb. Inf. n. 236/2011)

## RELAZIONE

# **COMUNE DI CELLAMARE**

## **RELAZIONE AL P.U.G.**

### **1 – LA GOVERNANCE**

#### **A - LA GOVERNANCE E L'UNIONE EUROPEA**

Il Consiglio Europeo di Lisbona dell'anno 2000 assunse come obiettivo *“l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro è possibile quando si raggiunge una maggiore coesione sociale”*.

Questa “Strategia di Lisbona” fu completata nella sua dimensione ambientale durante il vertice U.E. di Goteborg del 2001 nel quale furono previsti una serie di interventi su fronti diversi: creazione di posti di lavoro, ricerca e innovazione, ambienti favorevoli allo sviluppo d'impresa, mercato interno, servizi finanziari, società dell'informazione, combinazione di politiche macroeconomiche ecc. ecc. La finalità principale di tutto ciò era quella di promuovere una crescita economica-strutturale e sostenibile, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e rafforzare la coesione sociale e territoriale.

A distanza di oltre 10 anni tali obiettivi e strategie vanno assumendo carattere di obbligatorietà o corsia unica per lo sviluppo ed il progresso sociale.

Con il Trattato per la Costituzione Europea sottoscritto e con il trattato di Riforma, si è riconosciuta la dimensione territoriale della “coesione” nelle tre dimensioni che le sono proprie. La “coesione economica”, la “coesione sociale” e la “coesione territoriale”.

Va notato che il concetto di coesione territoriale è di dimensione sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato. In termini di provvedimenti politici, l'obiettivo è di raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato con la riduzione delle disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale; in tutto ciò va compresa la politica regionale. Altra finalità è il miglioramento

dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra regioni. Da queste considerazioni si può dedurre la complessità della pratica di governo del territorio.

*La governance è un concetto complesso, poliedrico, ma anche molto sensibile, di solito concentrato, almeno in parte, nella dimensione istituzionale dell'attività politica* (v. Joaquin Farinòs Dasì in "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional" – trad. a cura di Francesca Governa)

Va rilevato che la governance territoriale non è soltanto un modello di azione nella sfera delle politiche urbane e territoriali, ma essenzialmente come *"processo dotato di caratteristiche specifiche che derivano dal suo oggetto – il territorio – e, nell'ambito istituzionale europeo, dall'obiettivo della coesione territoriale"*.

La governance territoriale, va quindi intesa come un processo di organizzazione nel territorio di una molteplicità di relazioni che caratterizzano le interazioni tra attori e interessi diversi.

La qualità della vita dei cittadini dipende in larga misura dalla qualità della "governance" amministrativa finalizzata ad una politica urbana indirizzata a guidare la struttura sociale, economica e territoriale delle aree urbane.

I sistemi urbani sono attualmente caratterizzati da un insieme complesso di interdipendenza tra attori, istituzioni, funzioni e modalità di organizzazione spaziale. Per una cognizione e per spiegare in modo adeguato l'insieme di queste relazioni negli ultimi due decenni è sempre più spesso usata la nozione di "governance".

L'urbanistica riformista dovrebbe delineare un possibile percorso tra i diversi approcci al tema della governance e segnatamente della governance territoriale comunale che dovrà avere come struttura portante la copianificazione consensuale.

Il P.U.G. di Cellamare, sulla scia dell'urbanistica riformista, è segnatamente indirizzato su conoscenze e proposte dove sarà fondamentale l'attività politica di una governance illuminata del territorio per la futura credibilità in amministrazioni pubbliche dotate di serietà amministrativa come quella che mi ha permesso di concludere i futuri obiettivi del P.U.G. che si è redatto in una assoluta collaborazione multidisciplinare, così come sarà, in un progetto di pianificazione urbana come atteso a risolvere, indirizzando, nei canali di una logica culturale di storie e di ambienti, le tante latenti potenzialità del territorio.

I cambiamenti dei modelli regolatori delle economie locali vanno analizzati ed indirizzati in dimensioni fondative di riferimento di governance come azione multilivello, multisettoriale e

trans-settoriale, dando vigore al ruolo del coordinamento verticale, orizzontale e territoriale: il tema principale è la partecipazione multidisciplinare alle questioni, teoriche e pratiche, che la governance stessa pone nella sua più complessa definizione di copianificazione condivisa.

Anche dal punto di vista normativo, la governance dovrà essere utilizzata per indicare un modello, seppure complesso, non alternativo, ma unico, di organizzazione e gestione degli interessi collettivi, possibilmente basato sull’*”auto-organizzazione orizzontale tra attori nell’insieme indipendenti e liberi”*.

La governance, sebbene da tanti anni ormai è al centro del dibattito anglosassone sul governo del territorio, tuttavia essa ha subito progressive definizioni partendo da una impostazione di “government” dalla quale oggi ha preso le distanze. Nel complesso l’idea di governance prefigura attualmente una concezione dell’azione pubblica e delle strutture organizzative a esse sottese molto diversa e quasi contrapposta all’idea originaria di governo che simboleggia un modello di vertice non partecipativo della base sociale del governo del territorio.

Concettualmente e praticamente ne consegue che come sinonimo dei “new models of planning” la governance deve essere vista come strumento di coordinamento delle dinamiche economiche e sociali che si basano sul coinvolgimento e sulla partecipazione di una molteplicità di attori. Cambiano così sia gli obiettivi delle politiche e degli interventi, dal controllo della crescita alla promozione dello sviluppo, sia le modalità delle azioni da svolgere che dovranno abbandonare l’imposizione autoritaria delle scelte (government) e pendere all’obiettivo della costruzione negoziata del consenso.

Vanno fatte però alcune riflessioni operative in quanto lo stesso termine “governance” (il prof. Dino Borri <sup>1</sup> la chiama “*governazione*” (dal latino *gubernare*) termine molto significativamente e molto felicemente appropriato, può essere approfondito ed analizzato e quindi definito da diversi punti di vista in relazione anche a diverse, differenti scelte di governo del territorio in senso strettamente politico.

---

<sup>1</sup> Prof. Ing. Dino Borri – Ordinario di Urbanistica all’Università – v. Urbanistica Informazione – INU.

Come afferma il Rhodes <sup>2</sup> si possono individuare sette campi di elaborazione e attuazione di azioni di governo ai quali corrispondono sette diverse, interrelate, definizioni del termine “governance”.

- 1) una governance con partecipazione minima (minimal state) che evidenzia l’arretramento del ruolo dell’attore pubblico nella fornitura dei servizi collettivi e la conseguente comparsa del mercato ovvero di forme miste somiglianti in buona parte al mercato.
- 2) La “corporate governance” usata principalmente in ambito economico-imprenditoriale per descrivere le modalità di direzione e controllo delle organizzazioni, nel settore pubblico ed in quello privato confrontandosi nei modelli di efficienza organizzativa, nello scambio di informazioni, nella presa di responsabilità di ogni singolo soggetto e nella chiara distribuzione di compiti e funzioni.
- 3) La governance come “*new public management*” che identifica l’assunzione di metodologie e principi di organizzazione del lavoro di tipo privatistico nel settore pubblico con l’introduzione di incentivi differenziati a seconda dei risultati e la competizione di mercato nella fornitura di servizi pubblici.
- 4) La “good governance” avanzata dalla Banca Mondiale con il proponimento di promuovere proprie metodologie di intervento nei paesi in via di sviluppo.
- 5) La “governance” come “sistema socio-cibernetico” in riferimento a sistemi di governo caratterizzati da una molteplicità di attori considerando la loro indipendenza e la molteplicità di procedure che ognuno di essi può utilizzare nella “composizione” di una molteplicità di interessi.
- 6) La “governance” come “new political economy”, con un approccio basato sulla teoria della regolazione per riesaminare le forme più tradizionali dell’organizzazione sociale ed economica. In questo approccio ogni modello di governance è interpretato come modello organizzativo per il superamento delle separazioni classiche tra le diverse spese delle dinamiche economiche e sociali, in particolare tra pubblico e privato, tra privato e società civile (nella qualità di terzo attore) a favore del consolidamento, anche istituzionale, di forme organizzate basate sulla reciprocità e sulla cooperazione.

---

<sup>2</sup> Rod Rhodes è professore emerito di Politica all’Università di Newcastle, Inghilterra e professore in Scienze Politiche in Australia alla Australian National University.

- 7) La “governance territoriale” che avrebbe lo scopo di individuare una modalità dell’azione collettiva costruita attraverso la composizione variabile delle reti; vista come forma di “coordinamento e organizzazione” dei soggetti e delle loro azioni, che presenta diverse caratteristiche rispetto al mercato (forma organizzativa tipica del settore privato) ed alla gerarchia (forma organizzativa tipica del settore pubblico).

Nel complesso i diversi approcci alla governance ridefiniscono ruolo e contenuto dell’interesse pubblico, indebolendo di fatto le distinzioni tra pubblico privato e società civile. In questa prospettiva le politiche pubbliche possono essere considerate come politiche sociali rivolte a beni pubblici, che sono nello stesso tempo “condizione e risultato” delle politiche stesse.

La governance riguarda anche la costruzione di relazioni trasversali nel settore pubblico così come tra settore pubblico, settore privato e società civile, attraverso la definizione di particolari reti. Inoltre, la governance opera a diversi livelli ed è quindi, di conseguenza, importante sviluppare sistemi integrati alle varie scale. La governance nella dinamica della sua affermazione nella realtà urbana deve essere considerata un processo di azione sul territorio, piuttosto che un prodotto giudicato affermativamente “a priori” dai soggetti attuatori.

Sebbene la tendenza generale è quella di considerare la governance urbana nel suo significato di gestione delle dinamiche urbane (mantenimento di infrastrutture e servizi ad esempio) essa riguarda nella realtà processi fortemente politici (programmi) piuttosto che puramente e soltanto tecnici o di management, dovendo interessare pratiche nelle quali dovranno essere condivisi valori e norme.

Non è facile attribuire alla governance una definizione univoca e quindi utilizzabile in ogni momento di attività propositive. Esistono però linee guida che servono a favorire l’attuazione di processi di buona governance a seconda delle circostanze.

Il CENTRO per gli insediamenti umani delle Nazioni Unite (UNCHS <sup>3</sup>), ad esempio, definisce la buona governance come *“una risposta efficiente ed efficace ai problemi urbani da parte di governi locali responsabili che lavorano in collaborazione con la società civile”*.

Proprio L’UNCHS ha individuato una serie di caratteristiche, politiche e tecniche, per una buona governance considerando gli aspetti qui di seguito riportati:

---

<sup>3</sup> United Nations Centre for Human Settlements (accordi) è stata fondata nel 1978 ed ha sede in Nairobi, Kenia.

- La **sostenibilità**, cioè il bilanciamento dei bisogni sociali, economici e ambientali delle generazioni presenti e future;
- La **sussidiarietà**, cioè l'assegnazione di risorse e responsabilità al livello territoriale più appropriato;
- L'**equità**, cioè l'accesso al processo decisionale ed alle necessità fondamentali della vita urbana;
- L'**efficienza**, cioè la fornitura corretta di servizi pubblici e la promozione dello sviluppo economico locale;
- La **trasparenza** e la **responsabilità** da parte di decisori e di tutti coloro che hanno interessi nella definizione e nella messa in atto di processi di sviluppo;
- Il **coinvolgimento** della popolazione e della cittadinanza, cioè il riconoscimento dei singoli cittadini come risorsa principale della città e, insieme, come oggetto e mezzo di sviluppo umano sostenibile;
- La **sicurezza** degli individui e del loro ambiente.

Questi “principi” non differiscono da quelli proposti dal Libro Bianco sulla governance europea che identifica ben cinque principi per una buona governance<sup>4</sup>: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Con l'applicazione di questi principi la Comunità Europea intende concorrere alla definizione di una più democratica gestione a tutti i livelli di governo territoriale dal globale, europeo, nazionale, regionale fino al locale.

Significa che per una buona governance hanno grande significato:

- L'**apertura** in quanto richiama la necessità che le istituzioni comunitarie operino in maniera più trasparente e, insieme agli Stati Membri si impegnino a comunicare attivamente ciò che l'Unione Europea fa e quali siano le decisioni prese;
- La **partecipazione** che è il principio secondo il quale la qualità, la rilevanza e l'efficacia delle politiche europee dipendono dal grado di partecipazione ottenuto in tutto il processo, dalla definizione all'attuazione. La partecipazione dipende essenzialmente dai governi centrali i quali sono chiamati ad assumere un atteggiamento inclusivo nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie;

---

<sup>4</sup> v. C.E., 2001 a

- La **responsabilità** rimanda all'esigenza di chiarire i ruoli svolti dai diversi attori nel processo legislativo ed esecutivo. Significa che ciascuna istituzione comunitaria deve essere responsabile di ciò che fa;
- L'**efficacia** sottolinea le politiche che devono essere predisposte ed attuate al momento giusto, producendo esiti certi e chiari in relazione agli obiettivi con la valutazione di eventuali impatti futuri ed a riferimento e confronto con esperienze passate;
- La **coerenza**, che nella U.E. tende a assumere una crescente importanza in relazione al maggior numero dei compiti ed alla diversificazione delle politiche da coordinare a seguito dell'allargamento. Infatti le sfide aperte dai cambiamenti climatici e demografici richiedono inoltre un approccio sempre più intersettoriale rispetto allo schema rigido delle competenze settoriali sul quale è stata costretta l'Unione.

## **B – LA GOVERNANCE NELLO SVILUPPO ECONOMICO**

A partire dagli anni '70 la dimensione locale della governance si è rivelata essenziale per intraprendere le dinamiche dello sviluppo. Si pone al centro delle dinamiche economiche, unità di analisi spaziali come il luogo o il sistema locale in cui le imprese e gli attori economici sono localizzati. Da ciò si deduce una prospettiva territoriale nello studio dei processi dello sviluppo economico, quali processi “territorialmente” radicati e ancorati.

Le ricerche condotte in ambito internazionale sui “modelli di innovazione territoriale” mostrano casi esemplari di alternativa alla organizzazione produttiva di matrice “Fordista”.

Gli studi sui sistemi locali di produzione influenzano anche i caratteri delle politiche economiche, non più rivolti a erogare incentivi e sussidi diretti, ma piuttosto a “supportare” condizioni territoriali in grado di sostenere e promuovere lo sviluppo delle imprese.

Le istituzioni che agiscono sulle governance delle economie locali, così come le modalità operative attraverso cui essa si attua, sono però diverse, partendo dall'ipotesi che ogni sistema economico e sociale possa essere descritto come una combinazione specifica di modelli



regolativi identificandosi in cinque diversi modelli di governance delle economie locali secondo lo schema mostrato da R. Boyer ed altri sin dal 1997<sup>5</sup>.

Il primo modello è il **mercato**: gli attori sociali sono considerati come attori razionali che naturalmente agiscono secondo il principio che l'obiettivo primario è la massimazione dei benefici individuali e il profitto.

Il secondo modello è l'**organizzazione** che prevede una interrelazione di tipo gerarchico tra gli attori.

Il terzo modello è la **regolazione statale** sempre sul principio gerarchico che gli attori di livello superiore esercitano un più alto potere anche coercitivo.

Il quarto modello è la **comunità**, in cui gli attori interagiscono tra loro in base alla appartenenza ed un gruppo secondo il principio della solidarietà che caratterizza i rapporti e le relazioni comunitarie.

Il quinto modello è l'**associazione** in cui le organizzazioni che rappresentano intere categorie (imprese, lavoratori, professionisti, associazioni di categoria ecc.) interagiscono tra loro attraverso accordi negoziati.

I principi, le metodologie e le forme delle attuali politiche urbane e territoriali sarebbero quindi connessi alla crisi del modello fordista, considerato non solo come modello di organizzazione della produzione, ma anche come modello regolativo dei sistemi economici e sociali e alla transizione verso un nuovo regime di accumulazione capitalistica (David Harvey, 1989<sup>6</sup>).

## C – LA GOVERNANCE E LA PARTECIPAZIONE

Nonostante il cambiamento generale verso forme di governance più “*inclusive*”, le pratiche della partecipazione sono state per lo più percepite come fonte di frustrazione e manipolazione.

---

<sup>5</sup> J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer; Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions – Eds – Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

<sup>6</sup> David Harvey “From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism (Dal Managerialismo al Realismo Imprenditoriale: trasformazione in governance urbana del vecchio capitalismo).

Più recentemente la richiesta di processi decisionali consensuali ha avuto una sua legittimazione teorica nel concetto di “*pianificazione collaborativa*”. Tuttavia le istituzioni democratiche tradizionali non sono certamente capaci di adattarsi in maniera indolore alle sempre più ampie forme di azione diretta, come è messo in evidenza dal tema della “sostenibilità” che ha portato a ripensare non solo al risultato del processo decisionale, ma anche al processo di costruzione delle decisioni.

Nonostante l’ampio consenso intorno all’importanza della partecipazione, rimarrà tuttavia aperto il problema della valutazione della sua efficacia e, in particolare, del suo distinguere tra “buona” e “cattiva” partecipazione. Per descrivere i diversi modelli di partecipazione dei cittadini ai processi di pianificazione a livello locale, uno scritto molto spesso citato, della studiosa americana Sherry Arnstein<sup>7</sup> utilizza la metafora della “*scala della partecipazione pubblica*”.

*Alla base della suddetta scala (quella inferiore 1-2) vi è l’assenza della partecipazione che sta a significare una situazione in cui i cittadini non hanno modo di far valere le proprie ragioni o di decidere. La posizione intermedia (3-4-5) rispecchia una situazione in cui le persone ricevono informazioni e sono talvolta consultate, ma le autorità mantengono il potere di prendere le decisioni finali. Ai gradini più alti della scala (6-7-8) si ritrova un elevato grado di partecipazione che rende le persone capaci di esercitare un controllo effettivo sulle scelte che influenzano le loro vite. (v. fig. 1)*

|             |                                                               |                                          |
|-------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 8<br>7<br>6 | CONTROLLO DELLA POPOLAZIONE<br>POTERE DELEGATO<br>PARTNERSHIP | LIVELLO DI POTERE DEI CITTADINI          |
| 5<br>4<br>3 | CONCILIAZIONE<br>CONSULTAZIONE<br>INFORMAZIONE                | LIVELLO DI CONCESSIONE PURAMENTE FORMALE |
| 2<br>1      | TERAPIA<br>MANIPOLAZIONE                                      | NON PARTECIPAZIONE                       |

Fig. 1 – Scala della governance di Sherry Arnstein (v. Francesca Governa e altri – Politecnico di Torino)

<sup>7</sup> Sherry Arnstein – “Una scala di partecipazione dei cittadini” (v. African Planning Association, Vol. 35, n. 4, luglio 1969).

Nella apparente metafora della Arnstein è implicita la preferenza per la parte “Livelli di potere dei cittadini” rappresentata nella scala grafica che configura la massima partecipazione a tutti i processi decisionali.

Fare delle scelte in determinate circostanze farà inevitabilmente sorgere domande sul livello desiderabile e politicamente e socialmente accettabile, della partecipazione. È chiaro inoltre che tali questioni non possono essere affrontate senza tenere conto del dibattito relativo allo scopo, alla natura ed al valore della democrazia.

La massima partecipazione alla vita pubblica ha rappresentato un modello classico di democrazia sin dai tempi della Atene periclea, ma per la discussione relativa alla pianificazione territoriale, secondo quanto affermato oltre 35 anni addietro dai sociologi Hague e McCourt<sup>8</sup>, sembra essere più pertinente concentrarsi su due diverse concessioni della democrazia.

Da una parte la democrazia è vista come una competizione tra elite politiche per ottenere un generico supporto della cittadinanza. Tra una elezione e l'altra i cittadini giocano un ruolo di minore importanza: possono criticare, ma non intervengono nelle scelte di governo. Devono rispettare la “divisione del lavoro” tra loro stessi e il governo e devono “astenersi dal guidare dal sedile posteriore”. Si tratta di una visione tecnocratica della democrazia che guarda ai tecnocrati o ai professionisti come coloro che hanno maggiori competenze, mentre le persone normali sono considerate incompetenti, pertanto non possono comprendere le complesse questioni relative ai processi decisionali. In questo modello di partecipazione è considerata unicamente come una maniera per saggiare la volontà popolare senza alcuna intenzione reale di modificare la politica. La partecipazione è quindi un modo per legittimare decisioni potenzialmente controverse e per ottenere maggiore consenso nelle decisioni già prese da politici e amministratori.

Dall'altra parte vi è la cosiddetta “democrazia partecipativa”. Una delle principali caratteristiche di questo modello è il coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi decisionali delle diverse istituzioni chiave, lo Stato incluso. La partecipazione non è tanto considerata un mezzo per raggiungere un fine, quanto uno dei risultati attesi, un processo di crescita degli individui e di creazione di una società nella quale i singoli possono sviluppare al massimo il loro potenziale. In questo modello, il processo di definizione delle politiche

---

<sup>8</sup> Rod Hague – Comparative Government and Politics – Frank McCourt. 1930 – 2009, Premio Pulitzer.

avviene nell'interazione tra i cittadini e lo Stato, ponendo l'attenzione di evitare l'uso di tecniche e metodi che perpetuino la distinzione tra "competenti" e "incompetenti". La democrazia partecipativa accresce la capacità degli individui e delle comunità di essere coinvolti e di esercitare un maggiore controllo su decisioni che li riguardino. Obiettivo finale è la costruzione di capitale sociale per rendere partecipi le persone non solo come votanti, ma come cittadini attivi della "governance" locale.

Per coinvolgere le persone nei processi decisionali e ottenere un dibattito politico coerente, è necessario mettere in atto strategie di partecipazione con la variazione dei parametri specifici di tale strategia che possono variare in relazione alle circostanze. Vi sono però alcune dimensioni che debbono considerarsi "chiave" e possono considerarsi valide in ogni occasione.

Le anzidette dimensioni chiave vanno individuate per essere strategiche in alcuni capisaldi della governance:

- a) **l'oggetto della partecipazione:** in cui tutte le strategie di partecipazione dovrebbero essere sensibili ai temi in discussione;
- b) lo **scopo della partecipazione:** dovrebbe essere finalizzata ad educare le persone attraverso la ricchezza di un sapere comune che faccia parte di un dialogo continuo tra i soggetti interessati per consentire di prendere una decisione importante e democratica basata su una adeguata varietà di informazioni;
- c) **chi e come dovrà essere coinvolto:** il termine "pubblico" è stato a lungo usato senza sapere in maniera precisa a chi ci si riferisce, assumendo così implicitamente che esiste un pubblico omogeneo, cioè con sempre uguali interessi. In realtà come afferma il Wilcox, secondo la traduzione di F. Governa, *non esiste una "comunità", ma una molteplicità di interessi diversi ognuno con i propri obiettivi. La definizione di "pubblico" è però centrale per la messa in opera di una strategia di partecipazione efficace.*
- d) **In quale fase del processo decisionale coinvolgere il pubblico:** la scelta del momento opportuno nel quale fare partecipare il pubblico al processo decisionale ha una certa importanza in relazione ai risultati attesi;
- e) **Chiarezza e trasparenza:** sono due prerequisiti di fondamentale importanza per sviluppare fiducia e relazioni di lungo termine tra i cittadini e il governo;

- f) Risorse:** obiettivi e possibilità della partecipazione dovrebbero essere sempre collegati a quanto è possibile fare con le risorse disponibili.

Premesso che il governo urbano non rappresenta più l'attore chiave per l'integrazione di relazioni, quanto piuttosto uno dei tanti attori che *competono* per l'accesso alle risorse e per il controllo dell'agenda politica, in un contesto come questo, la governance urbana va definita come un insieme di *azioni e istituzioni che, entro una certa regione urbana (traduci territorio comunale e progetto di area vasta), regolano o impongono condizioni per una politica economica del territorio stesso.*

Tutti gli attori coinvolti nel processo di strategie agiscono superando i confini politici e amministrativi che non definiscono i limiti di una identità territoriale condivisa.

## 2 – AMBIENTE, ECOLOGIA, SOSTENIBILITA'

2.1 - Il discorso e le riflessioni che oggi ci pervengono dalle attenzioni sull'ambiente ci inducono a riflettere su un discorso morale. Proprio il campo dell'etica ambientale ci guida verso la filosofia morale che si occupa delle norme, dei valori e delle motivazioni del comportamento umano nei confini dell'ambiente che è considerabile come lo sbocco di una evoluzione dell'etica, la quale, dopo aver attraversato lo stadio dei rapporti tra uomo e uomo, e quello dei rapporti tra uomo e società, sarebbe ormai giunta alla considerazione del legame tra uomo e natura.

**Ci si chiede sempre più spesso se la morale debba essere circoscritta solo alle relazioni interumane o se gli uomini abbiano vincoli morali nei confronti delle altre creature.**

Tali interrogativi, come facilmente intuibile, sollecitano una revisione dei criteri tradizionali circa il bene e il male, il giusto e l'ingiusto e investono lo stesso ambito di applicazione delle principali categorie etiche quali "prossimo", "giustizia" e "responsabilità".

**Si potrebbe dire che il tema dominante dell'etica ambientale è la possibilità di riconoscere il mondo vivente come soggetto morale, degno di un'assunzione di responsabilità. Il nuovo interrogativo sul rapporto tra uomo e natura, che comporta una revisione tra la gerarchia tradizionale degli enti, presuppone, da un lato, un'antropologia rinnovata che non teme di assumere la determinatezza naturale dell'uomo, dall'altro una più matura coscienza del sistema di interazione uomo/mondo.**

Come si legge nel coro dell'Antigone di Sofocle <sup>9</sup>, l'uomo ha sempre riguardato il rapporto con la "physis" come una irruzione violenta e profanatrice, che, tuttavia, nel passato, non era tale da produrre effetti devastanti. Quindi l'agire umano, indotto dalla tecnologia, presuppone alla base un mutamento della natura che può essere radicale e quindi ancora con la consapevolezza delle azioni che, da se, portano ad una consapevolezza di etica ambientale.

---

<sup>9</sup> versi 332-375 del Coro:

*Molti sono i prodigi  
e nulla è più prodigioso  
dell'uomo,  
che varca il mare canuto  
sospinto dal vento tempestoso del sud,  
fra le ondate*

.....

Certamente l'”etica” della filosofia “classica” non aveva bisogno di riconoscere una rilevanza morale negli ambiti fuori della sfera umana, perchè riguardava solo la sfera umana; la natura veniva considerata immutabile, invulnerabile, appena scalfita dagli interventi dell'uomo e quindi l'azione dell'uomo, nel mondo non umano, non costituiva una sfera significativa dal punto di vista etico.

La scienza e la tecnica nei secoli e segnatamente nel XX secolo, hanno mutato radicalmente il terreno della morale: la natura non costituisce più lo sfondo naturale e inalterabile dell'agire e **la sua sopravvivenza è ormai legata alle nostre scelte.**

La natura non è più la riserva inesauribile di aria, di acqua, di luce, quale appariva fino alla fine del XIX secolo: intere specie, vegetali e animali, oggi, agli inizi del XXI secolo, vengono distrutte dall'uomo e da alterazioni ambientali prodotte dal globalismo tecnologico del mondo. Per una vera e partecipata coscienza ecologica è senza dubbio sconcertante per noi guardare alla natura non più come a una proprietà da sfruttare, ma come a un partner del quale avere cura. *“E’ certamente molto difficile uscire dall’antropocentrismo”*. Forse abbiamo iniziato dal “giudizio” di Kant <sup>10</sup> a pensare contro la natura con la consapevolezza, nel tempo acquisita, che la nostra missione sia quella di dominarla, osservarla, colonizzarla; ora ci rendiamo consapevoli che, secondo il **filosofo-ecologo Gregory Bateson** <sup>11</sup>, che *“la creatura (umana) che la spunta contro il suo ambiente distrugge se stessa”*.

**La crisi ambientale è forse la sfida più grave che oggi la società occidentale si trovi ad affrontare ed è giusto che la filosofia privilegi tutti i campi di riflessione che riguardano il rapporto dell'uomo con la realtà in cui vive.**

La nostra società è direttamente implicata in molti processi ecologici che non possono venire trattati come oggetti eticamente indifferenti. L'etica ambientale ha il merito di segnalare la insufficienza di una visione tradizionale che, separando l'uomo dalla natura, lascia irrisolti alcuni problemi cruciali relativi alle nostre responsabilità nei confronti del mondo vivente.

Allora, se l'ecologia ci ha reso consapevoli del fatto che, quale comunità, siamo coinvolti nella vita della terra, il riconoscimento dell'interdipendenza di tutti gli esseri dovrebbe

---

<sup>10</sup> E. Kant – Critica del Giudizio - “Conoscere la Natura significa senza dubbio comprenderne la necessità, stabilire delle leggi che valgano per essa in modo necessario e universale”.

<sup>11</sup> Gregory bateson, antropologo, sociologo e psicologo britannico (Grantchester, 1904 – S. Francisco 1980), v. Mente e Natura 1980.

comportare la dissoluzione di ogni rigido confine tra umano e non umano e la visione della Terra non più come risorsa da sfruttare ma come “bene” da tutelare.

L’azione di trasformazione del territorio attraverso l’uomo che modifica continuamente, con diversi gradi di intensità, l’assetto del territorio, determinando esiti complessi che riguardano, contemporaneamente aspetti fisici, funzionali, culturali, sociali ed economici; *“quell’azione sollecitata (Congresso INU 1990 a Milano) da un insieme di esigenze e motivazioni, individuali e collettive, che vanno dalla necessità di soddisfare bisogni primari fino alla ricerca di forme di soddisfazione di bisogni via via più complessi”*.

Ormai non è più difficile capire, dopo 20 anni dal Congresso INU di Milano, che si tratta di esigenze e motivazioni spesso di natura conflittuale, non solo per la contrapposizione di interessi particolari e interessi generali, ma anche perchè, spesso, gli interessi generali sono tra loro confliggenti.

**2.2 – I processi di inquinamento diffuso, il consumo irrazionale e indiscriminato delle risorse fisiche, le forme diversificate di spreco utilizzativo, hanno determinato situazioni che debbono considerarsi vicine alle soglie di criticità ambientale.**

Ne deriva che va, innanzi tutto, recuperato in maniera concreta e con le direttive dello Stato, in un quadro di norme etiche fondamentali che già appartengono alla nostra Carta Costituzionale, **l’avviato processo di rinnovo degli strumenti urbanistici di pianificazione e progettazione, dei quadri normativi di controllo e di provvedimenti di regolazione (le N.T.A. di tutti i P. di F. e di molti P.R.G. sono ormai una raccolta peninsulare di cifre e di pacchetti algebrici. Nei confronti di una analisi della Sostenibilità, che non è soltanto quella ambientale, le N.T.A. di molti P.R.G. sono un bluff, quindi un terreno fertile per la Magistratura).**

I processi della “Sostenibilità” e di adeguamento e rinnovo della pianificazione urbana interessano, oltre alle diversificate problematiche ambientali, altri settori che devono essere qualificati “componenti” di un piano quali quello giuridico, tecnico, sociale, politico, cioè tutti quei profili concorrenti a gestire la complessa relazione tra condizioni ambientali, desiderate e irrinunciabili, insieme a processi di organizzazione territoriale ed urbanistica.

La condizione ambientale, la strutturazione ecologica, la configurazione paesistica, il macrosociale urbano, le condizioni politiche nazionale, regionale e quella locale per prima,



fanno parte della medesima questione territoriale, che va affrontata in maniera univoca sia sul piano istituzionale e giuridico, sia su quello strumentale della pianificazione.

Emerge pertanto la necessità di ridefinizione più attenta del rapporto tra pianificazione territoriale e urbanistica. Ciò comporta, come si cerca di affermare con questo modello di piano, uno spostamento radicale nel campo dell'analisi e della interpretazione degli usi del suolo e delle risorse.

Si ritiene che le stesse categorie di uguale riferimento quali l'ambiente, la natura, il paesaggio, vanno considerati ed interpretati in un quadro generale di riferimento facendo affidamento non più solo ai tradizionali strumenti di lettura; così come pure i problemi della pianificazione territoriale ed urbanistica vanno relazionati anche a temi emergenti, quali quello di eco-economia e di eco-sviluppo ed ai problemi più generali della democrazia territoriale.

Da queste considerazioni nasce la convinzione di una interpretazione più complessa del concetto di "Sostenibilità" la quale secondo quanto afferma l'americano Brian Norton, docente della Scuola di Scienze Sociali di Atlanta, non è soltanto "ambientale" *ma deve intendersi come un insieme di relazioni tra le attività umane viste in maniera dinamica e l'ambiente che ha dinamiche più lente.*

### 3 – PIANIFICAZIONE E SOSTENIBILITA'

In Italia, a differenza di altri paesi, le politiche di governo del territorio, sia nazionale che regionale, hanno maturato una forte sensibilità, certamente a ragione, soltanto sui temi della sostenibilità ambientale.

Lo scopo primario di questa sensibilità, specie da parte delle regioni, è certamente dovuta alla forte volontà di attuare concretamente una pianificazione **ecologicamente orientata**. Va osservato, nel contempo, che per attuare compiutamente ed in concreto questi principi di sostenibilità, oltre alle analisi territoriali approfondite che si ritengono rigorose nella qualità, devono essere messi a punto anche modelli **quantificabili e modalità operative coordinate alle quali far corrispondere azioni sul territorio, costruito e non, monitorabili nel tempo**. Interpretare il concetto di sostenibilità significa non lasciare nell'interpretazione cognitiva territoriale, spazi discrezionali e quindi le valutazioni dovranno contenere, nei processi di intervento, spazi di "quantità" e "qualità".

Proprio nella interpretazione della "qualità" nella complessità e nella sua "complessività" che va ritrovata la dimensione della "quantità". Potrebbe essere non sufficiente ritenere che un approccio "sostenibile" della pianificazione, sia a scala vasta che comunale, implica soltanto e necessariamente un attento confronto con la gestione delle risorse primarie non rinnovabili degli ecosistemi e del paesaggio.

Diviene quindi necessario, per cogliere bene il rapporto interattivo tra la dimensione ambientale del piano e le prescrizioni dello stesso, prevedere un quadro conoscitivo, una serie di analisi orientate a valutare in senso ecologico le potenzialità e i limiti di trasformazione del territorio considerato come "sistema sostenibile" non già soltanto per la sostenibilità ambientale ("sistema" nel senso di pluralità di elementi materiali coordinati tra loro).

Da tali analisi possono derivare strategie di intervento e modelli progettuali utili per una pianificazione innovativa finalizzata a comporre le esigenze di salvaguardia ambientale in **senso classico, il paesaggio, lo sviluppo economico, con la qualificazione e la quantificazione dei servizi di prima necessità e dei servizi di qualità di cui alle più recenti leggi regionali, la qualità politico-sociale delle decisioni, da dove far scaturire in ogni tempo un disegno esecutivo di riqualificazione diffusa del territorio che non ha solo l'obiettivo di conservare le attuali valenze naturalistiche, ma finalizzato anche ad**

**incrementare la qualità globale del territorio**, le sue valenze relazionali sia comunali, sia di area vasta e la sua capacità di compensare gli impianti del sistema antropico, **creando centralità, anche diffuse, ma convergenti e coerenti nell'intero sistema urbano-sociale nei territori comunali.**

È quindi di grande rilievo considerare che già il territorio agricolo, in linea con i più recenti orientamenti della politica agricola comunitaria, deve assumere un ruolo centrale che, per dimensioni, localizzazione e strutture, se opportunamente pianificato e gestito (pianificato nel senso di protezione paesaggistica e di conservazione di attività che al territorio risulterebbero radicate dall'uso nel tempo, che si perpetua e gestito nel senso di una condivisa e convergente azione politica), dovrà costituire un **apparato** protettivo che garantisca il riequilibrio e/o la conservazione biologica del territorio stesso.

Intorno alle attività primarie gli sviluppi più recenti hanno imposto la localizzazione di nuove funzioni, connesse al commercio ed alla produzione a cui è corrisposto una crescita casuale e disorganica di nuovi insediamenti che rischia di entrare in conflitto con **l'uso corretto delle risorse primarie e con la vocazione turistica del territorio.**

Bisogna guardare con maggiore e colta attenzione al contesto per dare una forte coerenza ad ogni profilo emergente di ecologia e urbanistica per non continuare a produrre sistemi vulnerabili per l'ambiente e per la gestione, cumulando un consumo di suolo, con la frammentazione ambientale e l'alterazione di "**habitat**" naturali e seminaturali; la perdita di biodiversità e di funzioni ambientali determinanti per l'ecologia umana va a creare criticità insediative che possono diventare l'unica, vera emergenza del territorio.

Per il Comune di Cellamare, il confronto con l'eco-mosaico e la sua conformazione morfologica (vedi relazione V.A.S.) che configura il substrato su cui si innesta tutta l'attività antropica, ha portato ad individuare diversi tipi di paesaggio agrario, ciascuno dei quali non soltanto rispetta i modelli di aggregazione delle diverse componenti fisiche, colturali, vegetazionali e insediative, identificando una forma di minuta organizzazione paesaggistica, dotata di discreta omogeneità e caratterizzata da presenze ecologiche da far funzionare.

La tipologia aziendale di Cellamare, per quanto attiene il paesaggio agricolo, è prevalentemente costituita da unità di piccola dimensione con una superficie agraria utile (Sau) in media tra i 5.000 metri quadrati e l'ettaro, in molte zone a ridosso del costruito

urbano e tra l'ettaro e i due-tre ettari nelle zone più lontane dall'agglomerato urbano verso il limite territoriale est (Rutigliano) e quello sud (Casamassima).

Dal punto di vista del funzionamento ecologico gli apprezzamenti a frutteto, vigneti e prevalentemente uliveti, in termini di stabilità ecologica, costituiscono elementi intermedi, tra le coltivazioni più specializzate e la vegetazione naturaliforme e possono quindi sopperire, almeno in parte, ad altre carenze. Nei contesti più specializzati e a volte artificializzati tra il sud della città costruita ed il **crinale** morfologico ancora più a sud del territorio questi elementi diventano inoltre risorse di biodiversità non trascurabili. Spesso anche le colture arboree configurano spazi di dispersione entro la matrice paesaggistica, incrementandone la valenza relazionale e garantendo un livello minimo di connessione ambientale. Si è fortemente convinti che tali componenti possono costituire *stepping stone* (basi di appoggio) per un disegno di percorsi ecologici locali.

Le ipotesi innanzi esposte per i futuri interventi sul territorio mirano a contenere le diversificazioni strutturali del territorio stesso del quale non sfugge una specie di mosaico paesaggistico come fanno rilevare le indagini effettuate da Enti e tecnici specialisti incaricati dall'Amministrazione Comunale allo scopo anche di mitigare e correggere le attività umane a tutela di aree con buoni livelli di naturalità e rafforzando le componenti che possono contribuire a migliorare la stabilità dell'intero sistema ambientale posto a sud del territorio comunale fino al confine del territorio con Casamassima.

Già con il D.P.P. sono state definite alcune strategie, rivolte principalmente al paesaggio agrario, la cui attuazione richiede azioni mirate e approfondimenti a scala di dettaglio. Queste considerazioni partono dalla consapevolezza che lo spazio agricolo, se opportunamente progettato e gestito può assolvere un ruolo di primaria importanza con il regolamentare e migliorare la qualità dell'intero sistema ambientale sud, tanto da farlo riconoscere come un sistema organico di risorse per la comunità da ritenersi vitali e non rinnovabili. I temi attuali delle politiche comunitarie pongono come una delle condizioni della “**sostenibilità**” sociale, ambientale, storica, paesaggistica del territorio agricolo, del welfare, ecc.) tutto quanto concerna le attività e la produzione primaria. Si tratterà quindi di proporre strategie finalizzate a raggiungere tali obiettivi i quali, si ripete, non dovranno essere solo funzionali alla conservazione, ma essenzialmente alla gestione politico-sociale che rappresenta la componente più etica della “**sostenibilità**”.

Ne consegue che in relazione ai diversi tipi di paesaggi che emergono dal territorio dovranno essere indicate diverse strategie di progettazione ambientale e di gestione anche, ove fosse necessario, a livelli sovracomunali.

## **4 – GLI AMBITI<sup>12</sup> TERRITORIALI DEL COMUNE INTESI COME DIMENSIONE INTERMEDIA DELLA CITTADINA DI CELLAMARE NEL SUO TERRITORIO**

La tav. n. 10 del D.P.P. approvato lascia intravedere un mosaico territoriale non definibile per alcune parti importanti a ciò che ancora oggi dovrebbe intendersi per “zoning conformativo”. La proposta approvata dal Consiglio Comunale, **che raccoglie tutte le indicazioni delle schede riportate nel progetto di Piano**, ha l’obiettivo di suddividere il territorio per “ambiti territoriali” riguardanti sia la città costruita, sia le previsioni in atto, sia la città futura.

Gli “**ambiti**” dovranno avere una funzione strategica non soltanto di condivisione per le future scelte e per i futuri interventi, ma essenzialmente, già dalla loro individuazione, dovranno favorire una lettura del territorio presente e futuro in cui tutte le strategie di intervento siano di ordine “etico” per tutte le eventuali manifestazioni di progetti di trasformazione e per tutti i protagonisti che ci propongono interventi anche di parziale trasformazione.

Gli ambiti che dovrebbero rappresentare unità strategiche di intervento, vanno interpretati come un modello di metodo da proporre indirizzato a fornire criteri progettuali e linee guida per indirizzare i singoli interventi, riconducendoli ad una visione complessiva del governo della città. Essi dovrebbero rappresentare dei comprensori tematici sui quali dovranno gravare le azioni del piano definite attraverso l’analisi e la interpretazione dei luoghi urbani, delle loro peculiarità, criticità e possibili vocazioni alla trasformazione funzionale e riqualificazione urbanistica e ambientale.

Gli “ambiti” definibili “strategici” al piano dovranno essere interpretati come “quadri di riferimento” al piano, per quegli interventi che possono delineare una coerente strategia di pianificazione volta a riequilibrare le funzioni urbane ed a valorizzare le potenzialità di ciascuna area. Gli ambiti individuati nel territorio sono in numero tale da individuare anche strategie diverse di intervento e dovranno tradurre gli indirizzi del D.P.P. in strategie progettuali con futuri progetti urbani, interventi ambientali e infrastrutturali, attuando le

---

<sup>12</sup> N.B.: (dal latino “ambitus” che si può andare intorno/spazio circoscritto riconoscibile tipologicamente per edilizia, servizi in aree estese, colture agricole, boschi con essenze arboree caratteristiche, conformazione morfologica di aree paesaggistiche, aree destinate alle riqualificazioni in generale, ecc.)

previsioni del piano dei servizi, che già da se rappresenta strategicamente un ambito (zone C4) e quindi convergere alla riqualificazione funzionale sostenibile del Comune di Cellamare. Gli ambiti del Piano, che traducono le intenzioni e le proposte strategiche del D.P.P., sono individuati in base alla presenza di relazioni spaziali, funzionali, storiche, morfologiche (del sistema della città costruita), ambientali e paesaggistiche, per le quali si richiede una riflessione unitaria e un progetto urbano coerente, da realizzare attraverso interventi che si andranno a proporre (o proposti) in ognuno di essi. Gli “ambiti” dovranno essere strumenti fondamentali per gestire la cittadina di Cellamare nelle trasformazioni del costruito e soprattutto in relazione alle modalità di attuazione della città pubblica. La tav. n. 10 del D.P.P., già approvata dal C.C., **nel suo schematismo grafico, è quindi indicativa, con le opportune modificazioni che suggerisce l’Autorità di Bacino e gli altri Enti sovraordinati**, del modello strategico che si propone anche per la più puntuale indicazione di modelli perequativi come proposto dalle leggi regionali.

Gli ambiti strategici, quindi, dovranno rappresentare le parti di territorio in cui si concentrano le risposte e le azioni rivolte a perseguire gli obiettivi strategici dell’Amministrazione comunale e dovranno identificare in modo chiaro i programmi per un innovato modello di città e per rispondere ai bisogni collettivi con soluzioni efficaci alle diverse scale territoriali.

Ognuno degli ambiti dovrà affrontare i temi ed i problemi sociali della qualità per una efficace risposta ai bisogni collettivi con soluzioni mirate anche in diverse scale esecutive che facciano coincidere il comprensorio ambientale alla conurbazione e l’area urbana alla città che potrebbe anche definire in un prossimo futuro perimetrazioni di parti (quartieri) che insieme ricompongono l’unità urbana di riferimento socio-economico.

In ogni ambito strategico si dovrà ricomporre in scala urbana l’insieme delle relazioni sociali e strutturali, individuate nel D.P.P., tra il sistema insediativo, ambientale e infrastrutturale: le politiche e le azioni che si vanno a prevedere in ognuno degli ambiti strategici andranno a definire il progetto della città pubblica che il D.P.P., insieme e sinergicamente con il Piano dei Servizi intende perseguire.

La lettura dell’ambito in maniera sinergica con il Piano dei Servizi **che sarà il progetto della città pubblica** conferiscono ad esso la funzione strategica in adempimento al ruolo delle politiche e delle azioni che vengono previste per il futuro e per ciascuno di essi, nel

configurare “parti” di città che nel passato hanno perso connotazioni specifiche rispetto alle vere funzioni insediative.

La valenza strategica dell’ambito va colta e perseguita nel senso di individuare forme e contenuti di progetti di sviluppo urbano e politiche per la costruzione della città pubblica, attraverso la capacità di individuare obiettivi condivisi da attori pubblici e privati.

Ne consegue:

- a) Gli ambiti strategici possono valorizzare e disporre correttamente i servizi già esistenti e la loro fruibilità. Pertanto debbono considerarsi importanti, in quanto pongono in connessione le infrastrutture, l’interscambio privato-pubblico fino a comprendere i percorsi ciclo-pedonali.
- b) Essi ambiti cercherebbero sempre di relazionare parti interrotte e/o non concluse tra i tessuti della città storica e quelli della città consolidata agendo nel sistema delle connessioni tra funzioni e attrezzature (vivibilità e accesso ai servizi in funzione delle disponibilità esistenti e/o da potenziare quando si presentano criticità del sistema).
- c) Essi ambiti individuerebbero prevalentemente parti della città consolidata e della città storica con caratteristiche non confrontabili con le funzioni e le fruizioni.
- d) Gli ambiti strategici darebbero uno spessore sociale alle norme che regolano l’uso del territorio in quanto prescinderebbero da una destinazione d’uso fissata a priori contro una destinazione d’uso condivisa e verificata confrontualmente. Quindi concorrerebbero a rendere esplicito il progetto di detto piano che non sarebbe soltanto una trasposizione grafica di progettualità predefinite; le N.T.A. del piano sarebbero linee guida e non rigidi schemi progettuali. Ciò significa proporre soluzioni di Piano che nei contenuti normativi contengono caratteri “processuali”, “monitorabili”, “autocorreggibili” e finalizzati ad orientare e valorizzare attivamente e non passivamente il territorio insieme agli spazi periurbani ed agendo su parti di città al fine di costruire sempre un progetto complessivo che tenga conto della componente energetica da prescrivere per i singoli edifici.

I contenuti degli Ambiti strategici saranno finalizzati ed espressi in apposite schede di individuazione degli stessi Ambiti strategici che diventano parte integrante degli elaborati di piano in quanto declinano e disciplinano gli obiettivi di ciascuna parte e gli elementi che la costituiscono.



## 5 – CONCLUSIONI

Da qualche anno è in atto un passaggio “strutturale” dalle città come centro di spesa del governo centrale, alla città come centro di profitto per finanziare la stessa comunità locale. Il nuovo contesto di governance che sembra in corso di formazione, il riferimento anche a sperimentati modelli seri delle amministrazioni del passato è poco leggibile ancora per dare credibili indirizzi alle amministrazioni locali ed alle loro azioni. Non sembra più sufficiente incrementare la spesa del governo locale quando le risorse che provengono dal governo centrale sono insufficienti. Le città sono chiamate ad aumentare le entrate, quindi a dimostrare il governo di amministrazioni efficienti ed efficaci, sia come centri di costo, sia come centri di profitto laddove le stesse amministrazioni locali sono impreparate del tutto a ragionare in termini imprenditoriali.

I piani urbanistici sono ancora visti come un mezzo per spendere soldi pubblici e non come uno strumento per far guadagnare soldi privati all'amministrazione pubblica a vantaggio di tutta la comunità urbana.

I piani urbanistici del 21° secolo andrebbero invece visti come mezzi di sostegno per la generazione di nuove attività imprenditoriali e di nuovi elementi di attuazione del territorio in questione. È un compito reso difficile anche dal **bisogno** contestuale di promuovere uno sviluppo qualitativo e “**sostenibile**”, cioè che sia finalizzato alla semplice espansione spaziale delle città e tenga in conto i diritti delle generazioni future per le decisioni che riguardano le risorse non rinnovabili.

Lo spirito imprenditoriale insieme ad una visione lungimirante del governo locale può rendere più efficiente lo stesso servizio pubblico senza omettere la necessaria attenzione verso l'equità sociale nella gestione della città. Ne risulta che le città amministrate come impresa (in Italia oggi soltanto Milano) dovrebbero garantire più efficienza nella spesa, fantasia e capacità nel generare risorse ed anche una nuova attenzione verso i poveri della città e l'accoglienza extracomunitaria.

Nel quadro dell'attuale competizione tra le città europee, la rivitalizzazione dei centri urbani è una politica locale molto promettente ai fini della creazione diretta di nuovi posti di lavoro, tramite l'espansione del settore immobiliare, sia dell'aumento della capacità attrattiva della città nei confronti delle imprese in cerca di nuove localizzazioni, sia di investitori istituzionali in cerca di luoghi adatti per far atterrare e mettere a reddito i loro capitali.

L'Italia di oggi, grazie soprattutto all'entrata a pieno titolo nella Unione Europea, presenta una immagine decisamente più attraente per gli investitori esteri rispetto ai decenni passati. La capacità di attrazione di investimenti diretti dall'estero rimane però a bassi livelli. L'obiettivo di suscitare un maggiore interesse per alcuni settori del mercato immobiliare italiano, o quantomeno per alcuni progetti urbani particolarmente significativi, è alla portata delle città italiane che sapranno creare le condizioni per delle azioni sinergiche tra gli attori pubblici e privati.

#### 5.1 – PRECISAZIONI SULLA IPOTESI PROGETTUALE DEL P.U.G. DI CELLAMARE

Si è pensato, come affermato nei paragrafi precedenti a proporre una innovazione progettuale introducendo una suddivisione territoriale per “**Ambiti strategici**” dell'intero territorio di Cellamare in luogo della tradizionale divisione in maglie di “zoning” la quale ultima offre l'idea ormai sedimentata da diversi decenni della rendita fondiaria e della speculazione privata.

La suddivisione in “Ambiti strategici” del territorio dovrà offrire l'opportunità, in corso d'opera, di una intesa pubblico-privata degli interventi, di variare gli “indici” tradizionali della pianificazione, dotandoli di contenuto dinamico all'interno di ogni “Ambito strategico” in funzione del grado di “sostenibilità” che ogni progetto offre con la proposta di intervento.

Sarà come pensare che tutti gli indici urbanistici tradizionali (v. articoli dal n. 5 al n. 38 delle N.T.A.) confluiscono a formare nelle loro ipotesi di variabilità un “indice di sostenibilità” derivante da accordi pubblico-privati per ogni singolo intervento ed in funzione di ricadute sociali nell'intero sistema.

Come si è innanzi detto il modello che si propone è finalizzato a costituire un quadro di riferimento per gli interventi, delineando una coerente strategia di pianificazione volta a riequilibrare le funzioni urbane ed alla valorizzazione delle potenzialità di ciascuna area. Quindi gli “Ambiti strategici” dovranno trasformare gli indirizzi di pianificazione approvati con il D.P.P. in strategie, progetti urbani, opere di carattere ambientale e di infrastrutture allorquando debbono attuarsi le previsioni del P.U.G. per ridisegnare la città parallelamente ad un Piano dei Servizi da attuare insieme agli interventi privati (**quindi il P.S. è anticipatorio di interventi modificativi dell'attuale assetto urbano**).

Tutti i soggetti giuridici e/o Enti interessati al Piano esecutivo concorreranno alla formazione della strategia della stessa pianificazione e quindi dovranno concordare decisioni che avranno valore di “**indice di sostenibilità**” per il progetto esecutivo di ogni intervento.

## **6 – DESCRIZIONE DEGLI AMBITI STRATEGICI**

### **6.1 - CENTRO STORICO (tav. n. P.P.11 del P.U.G.)**

Attraverso il proprio paesaggio la città si racconta; racconta innanzitutto se stessa, la propria architettura, i modi di dare forma allo spazio abitato e, dunque, anche i modi di abitare e di vivere nella città. La vita di una società è irraggiungibile al di fuori della sua città.

La città è, perciò, un archivio storico e, se è vero che gli archivi storici sono il risultato di un processo più o meno avventuroso, è anche vero che la città ha alle spalle la più avventurosa delle storie e ne porta i segni. Per chi la sappia interpretare, l'architettura della città contiene una grande quantità di informazioni sulla cultura che l'ha realizzata (v. per Cellamare "Cella Amoris – Terra di Amore" a cura del dott. Michele Laporta): nella tecnica costruttiva e sullo sviluppo tecnico in generale; nel modo di organizzare e usare lo spazio e, dunque, sulle funzioni della vita associata; nella qualità estetica dell'architettura e, dunque, nel suo sviluppo culturale.

Per questo ogni cancellazione dell'architettura del passato ci appare come parte del più grande processo dell'oblio.

La ricerca storiografica nella città consente di interpretare il testo incorporato in un museo e consente di svolgere una più efficace azione di conservazione di questo patrimonio, contro i processi che tendono alla sua cancellazione della storia.

Gli interventi in tale "ambito" individuato dalla zona storica "A" del Piano Regolatore vigente sono assoggettati alla stessa normativa di cui all'art. 9 delle N.T.A. del vigente P.R.G. integrato dalle N.T.A. del redigendo P.U.G.

Tutti gli interventi nell'ambito della zona storica sono sottoposti infine alla verifica con le leggi e le disposizioni statali e regionali sinora intervenute ed alle procedure da queste poste in atto.

Il P.U.G. (v. N.T.A.) prevede l'utilizzazione insediativa delle zone storiche, artistiche e di particolare pregio ambientale e paesistico coordinando l'istanza di conservazione con quello di fruibilità, perseguendo un equilibrio di fattori che faccia comunque salva l'essenzialità di valori propri alla zona considerata.

Tali valori si identificano, esplicitamente, nelle diverse condizioni proprie di ciascun agglomerato o aree, nei caratteri "urbanistici", "architettonici" e di "arredo", riconosciuti

come tre aspetti ugualmente validi e strutturalmente connessi e integrati nel processo svolto dall'uomo nel dare forma al mondo materiale in cui vive ed opera.

Pertanto in questo ambito, quando all'intervento corrisponde la demolizione e la ricostruzione di un edificio intero verrà riconosciuta una potenzialità di 0,5 mc/mq massima, oltre quella fissata dalle N.T.A., allorquando alla ricostruzione dell'edificio corrisponda l'uso di tecnologie che lo rendano energeticamente indipendente. L'Ufficio tecnico Comunale dovrà attrezzarsi per la validazione dei progetti edilizi che prevedano l'uso di tecnologie innovative e per la valutazione ambientale.

Si ricorda per la verità storica urbanistica che il Comune di Cellamare con Delibera Consiliare n. 59 del 22 aprile 1980 ha adottato il Piano Particolareggiato del centro Storico di Cellamare il cui incarico fu affidato agli stessi progettisti del P.R.G. con D.C. n. 16 del 07/06/1977 e con successiva convenzione con i tecnici di cui alla D.C. n. 6 del 24/01/1980. Nel corso del dibattito consiliare del 22/04/1980 furono fatte alcune osservazioni al Piano accolte in sede di adozione.

Il P.P. fu inviato alla Regione Puglia per il parere, come previsto dalla legge regionale n. 56/'80 (art. 1) con nota n. 3459 del 23/09/1989. Il progetto di P.P. è stato sottoposto alla istruttoria di rito del S.U.R., come da relazione n. 15/'91 datato 22/03/1991 il quale ha fatto numerose precisazioni e/o prescrizioni in merito (vedi B.U.R./P. n. 138 del 16/09/1992) concludendo che il P.P. era meritevole di approvazione "previa integrazione ed adeguamento dello stesso, con le procedure di cui all'art. 16 della legge n. 1150/1942 e successive modifiche secondo le seguenti prescrizioni:

- *"Il presente P.P. va integrato con una specifica relazione tecnica integrativa, ed annesso elaborato planimetrico, nella quale vengono specificati il carico insediabile ottimale nell'area di studio ed il reperimento dei relativi standards pubblici ex D.M. n. 1444/68;*
- *Per quanto attiene alle modifiche introdotte dal C.C. in sede di adozione del P.P. (delibera di C.C. n. 59/'80), si ritengono opportune le stesse non meritevoli di accoglimento (Tav. D1 modificata).*
- *Per quanto attiene alla previsione nell'ambito del Centro Storico di "comparti" per l'edilizia economica e popolare, si rinvia alle disposizioni della legge 167/'62 e successive modifiche (predisposizione del P.E.E.P. per il fabbisogno decennale);*

- *Per quanto alle norme tecniche di attuazione, gli artt. 14 e 16 vanno specificatamente integrati con riferimento alle disposizioni degli artt. 7/1, 8/1 e 9/1 del D.M. n. 1444/'68.*
- *Prima della definitiva approvazione, per il presente P.P. va acquisito il parere della Soprintendenza di Bari.*
- *Successivamente gli atti sono stati sottoposti all'esame del C.U.R. che, con parere n. 26/'91 in data 17/05/1991 ha fatto proprie le risultanze dell'istruttoria tecnica del S.U.R. di cui innanzi, con le seguenti modifiche ed integrazioni;*
- *La verifica degli standards potrà effettuarsi in sede di adeguamento del P.R.G. vigente alla L.R. n. 56/'80;*
- *È consentito l'intervento proposto per il fabbricato adiacente la chiesa, limitatamente alla sua demolizione e con destinazione a verde dell'area di risulta eventualmente da porre in servizio della chiesa stessa."*

La Giunta Regionale approvava il P.P. di risanamento del Centro Storico di Cellamare introducendo negli Atti del Comune le seguenti prescrizioni:

*"A) in sede di adeguamento del P.R.G. vigente alle disposizioni della L.R. n. 56/'80, dovranno specificarsi il carico insediabile ottimale nell'area di studio (Centro Storico) ed il reperimento dei relativi standards pubblici ex D.M. m. 1444/'68;*

*B) per quanto attiene alle modifiche introdotte dal C.C. in sede di adozione del P.P. (delibera di C.C. n. 59/'80, si ritengono le stesse non meritevoli di accoglimento (tav. D1 modificata);*

*C) per quanto attiene alla previsione nell'ambito del Centro Storico di "comparti" per l'edilizia economica e popolare, si rinvia alle disposizioni della legge 167/'62 e successive modifiche (predisposizione del P.E.E.P. per il fabbisogno decennale);*

*D) Per quanto alle norme tecniche di attuazione, gli artt. 14 e 16 vanno specificatamente integrati con riferimento alle disposizioni degli artt. 7/1, 8/1 e 9/1 del D.M. n. 1444/'68.*

*E) Prima della definitiva approvazione, per il presente P.P. va acquisito il parere della Soprintendenza di Bari.*

*F) È consentito l'intervento proposto per il fabbricato adiacente la chiesa, limitatamente alla sua demolizione e con destinazione a verde dell'area di risulta eventualmente da porre in servizio della chiesa stessa."*

Successivamente Il Comune di Cellamare ha trasmesso il P.P. adottato alla Soprintendenza per i Beni Ambientali, Architettonici, Artistici e Storici di Bari con nota n. 4365 del 30/12/1992. Il riscontro del Soprintendente, arch. Gian Marco Iacobitti, è datato 16 marzo 1999.

Nel merito il Soprintendente annotava:

*".... questa Soprintendenza, ritiene tuttavia che, considerate le caratteristiche dell'edificato presente, sia consigliabile la previsione di interventi che non determinino significative trasformazioni in termini di nuove volumetrie e superfici utili, privilegiando l'ipotesi di riqualificazione funzionale e distributiva degli immobili, anche con possibili accorpamenti di unità.*

*Pertanto in tale ottica, la realizzazione di ipotesi di sopraelevazioni di corpi di fabbrica, appare non congruente con l'indirizzo di conservazione testè evidenziato, fatta salva la particolarità di casi specifici, laddove sia dimostrabile che un siffatto intervento determini un evidente miglioramento non solo abitativo e funzionale, ma anche e soprattutto di lettura complessiva nell'edificato presente.*

*Inoltre, ad avviso di questa Soprintendenza, non appaiono essere condivisibili le proposte di apertura di nuovi percorsi e passaggi pedonali, e, ancor più l'ipotesi di ampliamento della Chiesa, sulle quali, pertanto, la scrivente non può che esprimere il proprio dissenso.*

*Si sottolinea infine che, al fine di salvaguardare complessivamente le caratteristiche architettoniche e formali dell'edificato antico dovrà essere maggiormente dettagliata la consistenza delle norme che disciplinano l'esecuzione dei lavori, anche a carattere manutentivo, nella consapevolezza che le risposte ai problemi della conservazione devono essere necessariamente obbligate e filtrate da precisi quadri di riferimento, non lasciando margini di movimento eccessivamente ampi, tali da consentire interventi di natura totalmente discrezionale."*

Dopo tali eventi l'Amministrazione Comunale, avendo dato l'incarico della redazione del P.R.G. ed essendo sopravvenuta la nuova Legge Urbanistica Regionale n. 20/2001, ha soprasseduto all'approvazione definitiva del P.P. del Centro Storico considerando che questo atto definitivo poteva risultare non corrispondente agli obiettivi della citata nuova legge regionale ed al DRAG di cui all'art. 4 della stessa legge.

6.2 – AMBITO N. 2 – TESSUTO CONSOLIDATO AD ALTA DENSITA' (B1 e B2) – ZONE B<sub>A</sub> E B<sub>B</sub> DEL VIGENTE P.R.G. SECONDO LA VARIANTE PLANOVOLUMETRICA DI CUI ALLA D.G.R. N. 5282/'82, 5201/'83 E N.1810/'84 (Tav. n. P.P. 12 DEL P.U.G.).

Si tratta in generale di alcune insule di immediato contorno al centro storico e a volte in disarmonia funzionale con questo. Cioè, considerata la modestia del centro storico, ma anche la sua unità volumetrico-architettonica, non si riscontra nelle immediate zone "B" al contorno un accordo storico-temporale di queste dal punto di vista compositivo ed architettonico con il nucleo antico. La struttura urbana ad **insule** di tipo ippodameo, come per tante città pugliesi, non trova una continuità spaziale fra i due tessuti urbani fronteggianti.

Nella progettazione dell'isolato chiuso si pongono una serie di problemi. In primo luogo quello della unitarietà e della continuità della cortina edilizia. In linea di principio, vale la regola secondo cui la cortina edilizia non deve essere continua ed omogenea. In linea generale si può dire che ogni variazione e ogni discontinuità debbano essere pensate e progettate e non affidate al caso: anche le variazioni possono avere le loro giuste regole.

Nel progetto dell'isolato chiuso vi sono alcune regole storicamente acquisite, di cui è opportuno tener conto, pur nella libertà interpretativa che pure accompagna il nuovo.

Ogni edificio può avere, come in effetti ha, una propria incomparabile forma, ma deve comunque inserirsi nella cortina della facciata dell'isolato rispettando alcune costanti costituite da una griglia di allineamenti e di ritmi.: è bene che le facciate tengano un filo di costruzione a meno di motivata necessità; che tutti gli edifici tengano conto della linea di zoccolo del piano terreno, degli allineamenti dei solai e dei balconi e che, in qualche modo distinguono il coronamento dell'ultimo piano dai piani sottostanti; che il ritmo dei pieni e dei



vuoti sia il più possibile mantenuto entro certi margini di costanza; che i risvolti d'angolo siano raccordati con continuità, anche perchè l'angolo è la parte più visibile nel percorso lineare della strada.

Si tratta certamente di regole generali, di etica progettuale, indicanti l'esistenza di problemi che, caso per caso, la progettazione architettonica deve saper risolvere con attento studio.

Vi sono inoltre regole che dipendono dal contesto in cui l'isolato è inserito: un lato può prospettare su vie o su piazze che richiedono una rigorosa continuità di facciate e di allineamenti; vi possono essere altri lati prospettanti su vie per le quali questa continuità non solo non è richiesta, ma rischierebbe di diventare dissonante rispetto al carattere di fondo della via stessa anche dal punto di vista economico (negozi o no).

Quindi ogni tipo di strada richiede il suo giusto fronte e questa è appunto la regola base del progetto dell'isolato: i fronti sono in genere pensati e realizzati in funzione del paesaggio (in senso lato) della strada.

In generale tutte le facciate che fanno da fondale di vie, sono e devono sempre essere appositamente studiate, onde produrre un buon effetto scenico.

Un elemento di discontinuità, comunque presente nell'isolato, è l'angolo e si è detto della sua importanza,. L'angolo è la parte che, percorrendo la via, risulta più visibile; quindi non solo occorre che le facciate d'angolo debbano essere ben raccordate, ma è necessario anche che gli angoli che definiscono le facciate di incrocio stradale vengano progettati in modo che l'incrocio stesso risulti uno spazio architettonicamente unitario.

Infine va considerato lo spazio interno dell'isolato. L'interno dell'isolato è uno spazio gradevole quanto più sono presenti alberi dalla chioma importante, pertanto la parte centrale dell'isolato dovrà sempre essere lasciata a terrapieno e dovrà sempre essere adeguatamente arborata. A tutti è noto lo sfascio del Murattiano di Bari avvenuto fino agli anni '70 del dopoguerra. Nell'interno degli isolati sono proprio gli alberi di una certa importanza a fare la differenza e questi hanno bisogno, per diventare grandi, del terrapieno.

Concludendo, l'esistente condiziona il nuovo e ciò vale soprattutto nei riguardi del tessuto edilizio di base quando si propongono nel contesto inopportunità edilizie come per esempio volumetrie di case uni-bifamiliari contro condomini pluripiano a cortina anche chiusa.

Convien sempre mantenere il plafond dell'altezza media del tessuto del contesto e quindi l'altezza media del contesto dovrà essere sempre imm modificabile.

Le forme base del tessuto esistente richiedono in qualche modo un discorso urbanistico che è la continuità della narrazione architettonica urbana senza rotture di morfologie acquisite. Nelle regole più semplici, grammaticali della composizione architettonica della città, l'unica discontinuità, che appare motivata, è quello di verticalità che possono avere funzioni di fulcro referenziale urbano di riconosciuta eccellenza emergente rispetto ad un diffuso piano che definisce la orizzontalità del contesto.

Dovranno emergere singolari qualità espressive nel contesto stesso, sia di architettura urbana sia di destinazione d'uso, per rafforzare la propria presenza di eccellenza anche per qualità espressiva urbanistica del contesto.

Si impongono quindi automaticamente regole compositive che dipendono dal contesto; scelta di fondo e caratteristiche basilari che vanno a conferirsi alla forma dello spazio pubblico, a cominciare dalla strada a proposito della quale si aprono discriminanti nell'interpretazione tra gli isolati chiusi e gli isolati aperti.

Nel primo caso la strada risulta bordata da cortine di facciate continue e dove l'unica discontinuità è rappresentata dagli incroci stradali.

Nel secondo caso, il volume costruito si presenta come una massa discontinua fino ai casi estremi di assoluta mancanza di allineamenti, della grande varietà dei tipi edilizi, della prevalenza del vuoto sul pieno con la conseguenza che la strada perde la sua unitarietà architettonica e l'architettura del contesto si sfalda nella casualità.

Il P.U.G. prevede la conferma sostanziale delle strutture urbane, laddove queste presentino accettabili caratteristiche funzionali e formali, pur ammettendo interventi di completamento o di rinnovamento edilizio; il P.U.G. programma, invece, la sostituzione integrale o parziale in termini di ristrutturazione urbanistica, di quelle parti di territorio che per inadeguatezza o promiscuità funzionale o formale o per lo stato di irreversibile obsolescenza, si reputino idonee ad una meglio e diversa utilizzazione.

In considerazione dei caratteri prevalenti nelle zone totalmente o parzialmente edificate ed in ordine alla necessità di dettare criteri e norme sufficientemente articolate le zone B1 e B2 conservano la destinazione d'uso e le norme del vigente P.R.G. contenute nella variante artt. 1-2-3-4-5 del Piano Volumetrico delle zone B di cui alle citate delibere della Regione.

Quando in queste zone si vorrà procedere, previo parere degli Enti Sovraordinati, alla demolizione ed alla ricostruzione di vecchi edifici ovvero si dovrà costruire in aree ancora

inedificate del vigente P.R.G. e quindi del P.U.G. verrà riconosciuta una potenzialità volumetrica, oltre quella delle N.T.A., di 0,5 mc/mq massima quando la edificazione comprenda l'uso di tecnologie avanzate finalizzate al risparmio energetico come per le zone di cui all'ambito n. 1.

L'Ufficio Tecnico provvederà a valutare la consistenza dell'uso della tecnologia e della premialità da trascrivere in apposita convenzione con il Comune.

### 6.3 – AMBITO N. 3 – TESSUTO CONSOLIDATO DI MEDIA DENSITA' (B3 – B4 – B5)

I tessuti consolidati di tipo B che comprendono tale ambito sono riferiti e comprendono parti di territorio già definito dal vigente P.R.G. e della variante ad esso con delibera di Consiglio Comunale n. 46/1984 conseguenziale alle D.G.R. n. 5282/'82, 5201/'83 E 1810/'84.

Più precisamente la zona B3 corrisponde alla zona B/C1 del vecchio Piano, la zona B4 corrisponde alla zona B/C2 del vecchio Piano, mentre la zona B5 corrisponde alla zona B1 del vecchio P.R.G. vigente.

Le zone B/C1 e B/C2 sono normate dall'art. 6 delle viventi N.T.A./1984 ed individuate come tessuti di media densità.

Le zone B1 che nel presente Piano si individuano con ambito B5 sono zone B del vigente Piano che non sono state oggetto della variante delle zone B di cui alle D.G.R. innanzi citate della D.C.C. n. 46/1984.

Quando in queste insule o zone si vorrà procedere, previo parere degli Enti Sovraordinati, alla demolizione ed alla ricostruzione di vecchi edifici ovvero si dovrà costruire in aree ancora inedificate del vigente P.R.G. verrà riconosciuta una potenzialità volumetrica, oltre quella delle N.T.A., di 0,5 mc/mq massima quando la edificazione comprenda l'uso di tecnologie avanzate finalizzate al risparmio energetico come per le zone di cui all'ambito n. 1.

L'Ufficio Tecnico provvederà a valutare la consistenza dell'uso della tecnologia e della premialità da trascrivere in apposita convenzione con il Comune.

Di questo ambito fanno parte anche tutte le aree del Piano P.E.E.P. come da progetto di variante al vigente P.R.G. approvato con D.C.C. n. 23/'78 conseguenzialmente alla D.G.R. n. 3611/'79 e così come rappresentate nelle tavole del D.P.P.

Dovranno essere confermate tutte le N.T.A. già vigenti per tali norme mentre la potenzialità massima per gli interventi finalizzati alla produzione di energia alternativa per gli edifici a costruire va commisurata fino al 35% della volumetria massima prevista per le aree del P.E.E.P. parte delle quali sono state incluse nel programma P.I.R.P. di cui si parla più avanti.

#### 6.4 – AMBITO N. 4 – TESSUTO CONSOLIDATO A BASSA DENSITÀ (C1 e C2) DEL VIGENTE P.R.G.

Trattasi di zone del vigente P.R.G. considerate di espansione e normate dall'art. 8 e dall'art. 12 per le zone o insule C1 e dall'art. 13 per le zone o insule C2 delle N.T.A. del P.R.G. di Cellamare approvato con D.G.R. n. 2448 del 1978.

Come meglio si specificherà nelle norme del P.U.G. questi ambiti conservano le norme del vecchio Piano regolatore con gli aggiornamenti previsti dalle leggi dello Stato e della Regione frattanto intervenute specie per quanto attiene il Codice della strada in quanto in sede di rivisitazione e/o di completamento di aree libere nelle insule formatesi con la realizzazione di piani esecutivi dovranno essere controllati gli allineamenti stradali e le distanze dagli edifici tra fronti su strada e tra fronti interni.

Per le aree eventualmente inedificate di ogni insula e mai inglobate in progetti urbanistici esecutivi gli interventi potranno essere eseguiti con intervento singolo edilizio con inserimenti progettuali in armonia architettonica con gli edifici esistenti.

Identico tipo di intervento può essere fatto nella eventualità di demolizioni e ricostruzioni di edifici già esistenti a soddisfacimento del Piano Casa di cui alla L.R. n. 14 del 30/07/2009.

Quando in queste zone si vorrà proporre una progettazione esecutiva che tenga conto della produzione di energia alternativa autosufficiente per il consumo energetico dell'unità immobiliare progettato va riconosciuta una premialità volumetrica, secondo il parere obbligatorio dell'Amministrazione Comunale, massima di 0,5 mc/mq oltre quella prevista dalla legge regionale per il Piano Casa.

## 6.5 – AMBITO N. 5 – TESSUTO CONSOLIDATO A BASSA DENSITA' (C3) DEL VIGENTE P.R.G.

Il tessuto urbanistico di questo ambito è quello extraurbano a sud dell'abitato posto in genere a ridosso della linea costituita dall'orlo del "terrazzo morfologico" che percorre il territorio sud per quasi tutta la sua ampiezza e che costituisce un elemento di notevole pregio ambientale dal quale è possibile godere spazi il cui orizzonte si estende oltre il mare della conca barese fino ad intravedere, da alcuni punti (casino Falerno), il profilo del Gargano.

Gli interventi nelle zone C3 del vigente P.R.G. sono stati realizzati di recente con una serie di piccoli progetti di lottizzazioni di case uni-bifamiliari che urbanisticamente non dialogano tra loro, hanno anzi generato un sistema stradale (v. D.P.P.) sconcertante e difficile alla mobilità locale che va ad appesantire anche strade comunali e provinciali per le quali non si è provveduto, in sede progettuale, a dimensionare diversamente per diventare più accoglienti e spaziose almeno per i tratti che attraversano zone urbane di nuovissima formazione.

Tutte le zone C3 sono normate dall'art. 14 (zone di espansione C3) del vigente P.R.G.

Si conviene che l'art. 14 delle N.T.A. non è di facile interpretazione, i contenuti degli indici urbanistici si contraddicono e va rilevato che è mancata tanta qualità progettuale, rispetto alle stesse norme e pertanto il risultato urbanistico è da considerarsi come difforme dalle intenzioni delle norme che, alla fine, potevano dare la possibilità di avviare una progettazione urbanistica che avesse compreso la fascia di parco urbano a nord delle zone C3, invece la hanno totalmente ignorata. La normativa, anche se a volte contraddittoria, contiene possibilità creative di ipotesi di perequazione urbana in favore del Comune con larga possibilità di premialità volumetrica.

Per una comprensione di quanto innanzi si pone in evidenza e si ritiene di riportare qui di seguito l'intero contenuto dell'art. 14 delle N.T.A. del P.R.G.:

### ***“Art. 14 – Zona di espansione C3***

*Nelle zone di espansione C3 la destinazione d'uso è quella prevista dall'art. 6 delle presenti norme. In tale zona il P.R.G. si attua attraverso lottizzazioni e Piani particolareggiati, applicando i seguenti indici:*

|                                                                         |                       |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <i>It. = indice di fabbricabilità territoriale</i>                      | <i>0,3 mc/mq;</i>     |
| <i>Lm. = lotto minimo</i>                                               | <i>1.500 mq;</i>      |
| <i>Q. = rapporto massimo di copertura</i>                               | <i>30%;</i>           |
| <i>H. = altezza massima del fabbricato</i>                              | <i>m. 4;</i>          |
| <i>SI = superficie per opere di urbanizzazione primaria: parcheggio</i> | <i>5 mq x 100 mc;</i> |

*S2 = superficie da cedere al Comune per opere di urbanizzazione secondaria:*

- a) per scuole ed attrezzature pubbliche* *4 mq x 100 mc;*
- b) parcheggi aggiuntivi a quelli previsti dall'art. 41 della legge urbanistica* *2,5 mq x 100 mc;*
- c) verde di quartiere* *15 mq x 100 mc.*

*Per le aree C3 adiacenti al parco urbano, le superfici da destinare alle urbanizzazioni secondarie negli strumenti tecnici di attuazione possono essere reperite all'interno delle aree tipizzate a parco urbano.*

*Secondo le indicazioni dell'Amministrazione e in tal caso si può ricorrere alla formazione del Comparto comprendente le aree a parco secondo l'art. 23.*

*In caso di comparto le aree prospicienti le zone C3 destinate a parco che rientrano nel comparto stesso danno cubatura come zona C3.*

*Qualora il Comune provvede alla stesura di un Piano Quadro o di un Piano Particolareggiato di massima esteso ad una intera maglia tipizzata, le lottizzazioni dei privati possono avere la dimensione minima di intervento di mq 5.000.*

*In assenza di un tale strumento d'inquadramento urbanistico della maglia, la dimensione minima dell'intervento privato è di mq 10.000.*

*Ogni intervento in questa zona è subordinato all'approvazione di lottizzazione convenzionata o Piano Particolareggiato."*

Esaminando le norme, risalta la confusione tra queste in riferimento al lotto minimo e, di conseguenza, la scarsa attenzione dell'Amministrazione Comunale nell'esaminare i progetti di lottizzazione delle aree costituenti il parco urbano che potevano essere incluse in buona parte nelle progettazioni urbanistiche esecutive e cedute al Comune in qualità e quantità destinate ad opere di urbanizzazioni secondarie e/o standard di qualità. È da notare però che le Norme contengono in sé presupposti di perequazione urbana a vantaggio del Comune.

Come si evince dal D.P.P. le aree di urbanizzazione sono oltremodo deficitarie e le aree che il P.R.G. destinava a parco urbano sono tuttora di proprietà privata e mai considerate finora, se non per pochissimi metri quadrati, nei progetti dei piani urbanistici esecutivi licenziati in passato dal Comune.

Sarebbe auspicabile che l'Amministrazione Comunale provvedesse ad una rivisitazione complessiva dell'edificato dell'Ambito n. 5 considerando il contenuto dell'art. 14 e dell'art. 15 del vigente P.R.G. con un progetto di riqualificazione urbana, abolendo dalle Norme il lotto minimo e considerando l'ambito suddiviso in due sottoambiti una a ridosso della strada comunale Montrone e l'altro a ridosso della strada comunale per Casamassima.

L'Amministrazione comunale avrebbe dovuto anche provvedere alla acquisizione diretta o indiretta delle aree di parco urbano adiacenti alle zone C3 del vigente P.R.G. come previsto nell'art. 14 al secondo comma, ovvero dovrà provvedere alla loro protezione e conservazione attraverso diversa normativa così come si propone il P.U.G.

Tanto premesso le N.T.A. del P.U.G. che interessano l'Ambito n. 5 del tessuto urbanizzato consolidato a bassa densità C3 dovranno prevedere che le aree del P.R.G. adiacenti alle zone C3 vanno almeno protette, conservando nel P.U.G. la qualità di aree di rispetto ambientale al Crinale di cui al P.U.T.T./P. regionale con le quali confinano.

Tanto servirebbe anche a non caricare di volumetrie, anche soltanto premiali, in altri Ambiti considerati di livello metropolitano nel P.U.G.

#### 6.6 – AMBITO N. 6 – PROPOSTE DI AMBITO E/O ZONE DI FUTURO COMPLETAMENTO E RAZIONALIZZAZIONE URBANA – ZONE C4 E SPAZI PUBBLICI DEFICITARI

Chiedersi che cosa si intende per spazio pubblico può sembrare una domanda banale e addirittura oziosa. In termini intuitivi, infatti si potrebbe dire che lo spazio pubblico è tutto ciò che non è spazio privato, ossia ciò che si ferma dove cominciano le aree di competenza dei singoli cittadini e dei nuclei familiari, dove si svolgono le attività inerenti alla loro vita quotidiana e si realizzano le pratiche non soggette al controllo o alla regolamentazione della collettività. Secondo una definizione un po' più ampia, poi, che tenga conto della dimensione territoriale e di quella normativa, lo spazio pubblico rappresenta tutto il territorio che, in una città, è definito pubblicamente sia rispetto al disegno della forma urbana (il susseguirsi di strade, piazze, slarghi e come si alternano pieni e vuoti), sia rispetto alla definizione delle funzioni che trovano sede nella città o che possano venire sollecitate (come si combinano e si mescolano i luoghi deputati alle varie attività, come si intrecciano ambiti privati e di uso collettivo, di lavoro, di svago, ecc. ecc.). Uno spazio pubblico così definito trova la sua più naturale rappresentazione su una mappa e si presta ad operazioni ed ad interventi che discendono direttamente dalla natura stessa della sua connotazione fisica. Sul piano della sua gestione, esso viene spesso regolamentato da norme che ne stabiliscono gli usi consentiti e ne

indicano quelli proibiti, mentre a volte viene a costituire un'area di risulta in cui si possono attestare attività non regolamentate (o non sociologicamente approvate).

Ciò che si vuole anche proporre per gli interventi in questo Ambito delle zone C4 è un approccio diverso allo spazio pubblico, fondato essenzialmente sull'analisi delle **relazioni** che ad esso si collegano a dei **modi** (usi e attribuzioni di significati) in cui esso è vissuto. Ciò significa che gli aspetti decisivi per una sua qualificazione non saranno tanto (le caratteristiche morfologiche o funzionali delle parti).

Fatte salve le attività agricole, quelle terziarie del tempo libero che vive del contatto con una natura almeno apparentemente preservata, le attività, a cui si dedica una società oggi, trovano collocazione nello spazio delle relazioni che è la città; per questo motivo la città contemporanea è un manufatto complesso la cui progettazione si esplica a diversi livelli e concerne una grande ed eterogenea quantità di manufatti.

Diventa quindi comprensibile che colui che si approssima alla disciplina della progettazione urbanistica si chiede come sia possibile che un'operazione così complessa possa incanalarsi in un ambito disciplinare e non sia piuttosto una attività di cooperazione pluridisciplinare. In effetti, per giungere all'esecuzione di un sistema di manufatti, che costituiscano una città o una sua porzione significativa, come quella dell'ambito di cui si tratta, si rende necessario l'apporto di diversi specialisti.

**Il Piano dei Servizi è certamente l'occasione principale di opportunità di questo servizio multidisciplinare.**

Ma vi è, nel complesso lavoro di progettazione del manufatto urbano, un momento cruciale, nel quale la città prende forma tramite un abbozzo, da cui si può capire come sono fatte le città in cui si andrà a vivere; come saranno distribuite le masse costruite e lo spazio vuoto che sarà, appunto, lo spazio della città; come, in linea di massima, saranno fatti i suoi edifici, le sue strade, i suoi giardini, in sintesi, il suo paesaggio.

Questo accenno, in cui si può definire per grandi linee il paesaggio urbano, è il momento più proprio della progettazione della città (il DRAG della Regione Puglia ne dà motivo e opportunità); quello che richiede una competenza specifica sul funzionamento complessivo della città, sulle sue componenti, sul modo più efficiente di assemblarle; ma anche sul modo di disegnare l'insieme, tenendo conto che alla fine ciò a cui si dà luogo è appunto un paesaggio, per il quale si pone il problema di fare da sfondo all'esistente; la specificità



disciplinare della progettazione urbanistica sta proprio in questo suo essere “un progetto preliminare del paesaggio urbano”.

Il progetto urbanistico deve tenere necessariamente conto del complesso delle attività, che devono svolgersi nella città e per le quali la città deve funzionare con efficacia; ma il progetto urbanistico parte ed arriva al disegno di paesaggio urbano perchè è il paesaggio il suo oggetto ed il suo scopo; il paesaggio che ancora non esiste e che va inventato, il paesaggio scadente che chiede di essere riqualificato, il paesaggio della eredità storica che chiede di essere conversato e con il quale il nuovo deve istituire un dialogo, perchè il progetto della città è sempre un modo di coordinare il racconto della storia.

L'Ambito di cui si parla, insieme all'Ambito della tav. P.P. 21, è da considerarsi strategico per il futuro di Cellamare.

L'ambito, suddiviso in 12 insule, costituisce una proposta del P.U.G. per una razionalizzazione urbanistica della cittadina fortemente deficitaria di opere e di aree di urbanizzazione secondaria come si è dimostrato con gli elaborati del D.P.P. al P.U.G. e dalla relazione di accompagnamento (v. tav, DP8 e pagg. nn. 66,67,68,69,70 e 71) La cittadina per il soddisfacimento di servizi, ivi compresi quelli di qualità e l'habitat sociale, abbisogna di circa 50.000 mq possibilmente da far confluire al patrimonio comunale attraverso operazioni di perequazione urbanistica consensuale a costo zero per il Comune.

Si ritiene che l'ambito n. 6 che chiamiamo “di futuro completamento” debba soddisfare tutti i fabbisogni di standard dell'edificato in quanto interferisce con il contesto delle zone stesse edificate della cittadina individuabili nelle zone A, B, C1 e C2 del vigente Piano Regolatore.

**Gli interventi sul territorio, pubblici e privati, dovranno avere come progetto prioritario il Piano dei Servizi che dovrà contenere l'intero contesto di aree facenti parte dell'ambito 6 estese circa mq 320.000 e che costituiranno comparto unico urbanistico nella progettazione di un piano particolareggiato coevo al piano dei servizi.** All'interno di questo Piano che potremo definire **Ambito dei Servizi** dovranno essere individuati i comparti edificatori di intervento privato. Solo dopo la individuazione e la acquisizione da parte del Comune delle aree a standard pregressi nella loro localizzazione, mediante il Piano dei Servizi, l'edificazione privata potrà essere realizzata mediante convenzioni appositamente studiate dall'Amministrazione ed estese almeno ad una intera insula dell'Ambito con

interventi singoli o quando trattasi di più edifici in una stessa insula, mediante intervento urbanistico preventivo.

A proposito di questa aree costituenti l'Ambito n. 6, denominato ambito dei servizi "di futuro completamento" C4, il D.P.P. prevedeva in linea di massima alcune proposte (pag. 104) riguardanti la dotazione degli standard pregressi e di zona e per queste aree si è data nel D.P.P. una bozza di indirizzi normativi che sono precisati nelle N.T.A. del P.U.G., infatti (pag. 106 del D.P.P.):

*"Le suddette aree poste intorno alla cinta della città urbana costruita sono destinate a ricevere gli standard in attuale deficit della città edificata o edificanda previo progetto di definizione qualificativa e quantitativa, nonché di localizzazione a redigersi da parte dell'Amministrazione comunale. Proprio allo scopo di dotare l'Amministrazione comunale della cessione gratuita delle suddette aree e di poterne disporre con più immediatezza rispetto ai futuri Programmi dei Piani Operativi del P.U.G., le suddette aree C4 formano comparto unico progettuale esecutivo urbanistico (PUE) che potrà essere redatto dal Comune (P.P.I.) ovvero da Privati riuniti in Consorzio proponendo un piano di lottizzazione complessivo di tutte le aree.*

*Tutte le aree C4 formanti comparto unico dovranno essere assoggettate alle seguenti norme:*

*A – NUOVA URBANIZZAZIONE A CARATTERE ESTENSIVO C4 DI PREGIO AMBIENTALE URBANO IN QUANTO FINALIZZATO ALLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA MOBILITA' ED ALLA DOTAZIONE DEL DEFICIT DI AREE PER STANDARD DI URBANIZZAZIONI SECONDARIE PER LA CITTA' COSTRUITA (ZONE A e B) E DELL'HABITAT SOCIALE.*

#### **MODI DI INTERVENTO**

- *riguarda ogni modo di intervento pubblico, privato o pubblico privato per nuovi insediamenti in aree attualmente agricole o gerbide, nelle quali si ritiene opportuno realizzare i tipi di urbanizzazione secondarie già fissate da una opportuna delibera del Consiglio Comunale che ne stabilisce i fabbisogni pregressi provenienti dal passato P.R.G.;*
- *tutte le aree C4 del P.U.G. sono generalmente assoggettate a strumento di pianificazione di dettaglio. Pertanto gli interventi in dette aree saranno possibili attraverso progetti singoli dopo l'approvazione dello strumento urbanistico esteso*

*all'intero ambito salvo che non riguardino il recupero dimensionale, strutturale ed architettonico di edifici o aree attualmente esistenti;*

- *le zone C4 hanno destinazione residenziale. Per queste aree vengono prefissati opportuni indici e destinazioni pubbliche fra i quali il valore massimo dell'iff. Si rendono pertanto necessarie norme specifiche in variante per altre destinazioni d'uso così come sarà individuato dal Piano dei Servizi che diviene prioritario ad ogni intervento in dette aree.*
- *a constatazione delle condizioni di inserimento della nuova iniziativa nel contesto della periferia urbana, possono rendersi necessarie verifiche dello stato attuale dei luoghi preventive all'approvazione del piano urbanistico di dettaglio ed al Piano dei servizi."*

L'occasione del prioritario Piano dei Servizi e la definizione e localizzazione delle aree che dovranno essere cedute al Comune perimetrandole prima ancora dell'intervento privato ha come obiettivo la riqualificazione delle aree marginali periferiche, in quanto cruciali per il miglioramento della qualità urbana nel prossimo futuro e per le quali particolarmente inadeguate appaiono le pratiche correnti di una più lunga tradizione pianificatoria, quindi ne deriverà una maggiore capacità operativa nell'affrontare i temi della pianificazione anche per il recupero della città storica in rapporto con l'edificato delle zone B che la contornano.

Per le stesse ragioni di ritardo disciplinare e operativo della programmazione urbanistica di Cellamare nel D.P.P. sono state previste indicazioni che vanno approfondite e sperimentate col metodo della perequazione urbanistica "consensuale" e con la partecipazione civica alla formazione delle scelte che riguardano i processi di trasformazione urbana, ovvero di luoghi, di quartieri e, più in generale, dell'ambiente di vita delle comunità locali.

Nelle N.T.A. del P.U.G. andranno specificati con maggiori dettagli gli obiettivi da perseguire con l'avvio di un progetto complessivo del Piano dei servizi e dell'uso urbanistico perequativo di tutte le aree dell'Ambito n. 6.

## IL PIANO DEI SERVIZI

Si è già riferito che il Piano dei Servizi, da intendersi prioritario ad ogni previsione di intervento urbanistico esecutivo nelle aree esterne al vigente Piano Regolatore ed ad altre

progettazioni esecutive in atto, dovrà essere l'atto qualificante di governance territoriale che il Comune dovrà avviare.

L'attualità e la centralità del tema della dotazione dei servizi si presenta per Cellamare come uno dei temi più significativi per la riqualificazione urbana.

L'obiettivo di una buona pianificazione ha sempre posto al centro della propria attenzione i servi pubblici e i relativi spazi ad essi destinati come uno dei principali elementi generati dello spazio urbano e della sua qualità.

Tutti i piani attuativi che ha promosso la legislazione nazionale e regionale in questi ultimi anni, dai Programmi Integrati in poi, costituiscono occasioni per promuovere interventi organici di trasformazione finalizzati alla creazione di servizi pubblici, dei relativi spazi pubblici ed alla dotazione di standard adeguati alle nuove esigenze.

È opinione diffusa, parlando di standard, che a partire dalle modifiche al titolo V della Costituzione diverse Regioni hanno permesso di superare il Decreto n. 1444/'68 con variazioni delle categorie e riduzioni delle quantità minime. In ogni modo, indipendentemente dalle modifiche al titolo V che toccano temi di questo genere, **diffusa e largamente accettata è la necessità di accentuare gli aspetti qualitativi e prestazionali degli standard piuttosto che quelli dello standard quantitativi: dallo standard quantitativo fondiario allo standard qualitativo prestazionale.**

Con ciò è confermata la esigenza, attualità e centralità del tema della dotazione di servizi che si presenta come uno dei temi più significativi della legislazione regionale e nazionale.

Va annotato che la legge Lombardia assegna al piano dei Servizi il ruolo di vera e propria struttura di piano, mentre la legge Emilia-Romagna lo vede piuttosto come integrativo del sistema strutturale e non sostitutivo.

Per le Amministrazioni locali il Piano dei Servizi va configurandosi ormai non più come semplice impegno della pubblica amministrazione, basato sulla semplice quantificazione dei bisogni e sulla localizzazione delle aree per il soddisfacimento dei fabbisogni qualitativi e prestazionali, ma sempre di più, invece, come occasione di lettura e monitoraggio delle domande, di programmazione dei fabbisogni e di verifica di sostenibilità e di impatto relazionata ai caratteri dei luoghi ed alla reale disponibilità delle risorse.

In questo senso, lo strumento del piano dei servizi va inteso tutto intorno al piano evitando ogni rischio che esso possa diventare il modo per superare il piano.

Il Piano dei Servizi insieme al programma delle zone dell'ambito C4 si configura così non come strumento autonomo, ma come parte integrante dello strumento urbanistico generale, cioè il P.U.G.

Ciò non significa che ciò possa avvenire prima del P.U.G., ma col P.U.G. assume oggi una nuova rilevanza, in quanto rientrerebbe nel tema generale della riqualificazione urbana. **Il Piano dei Servizi assume quindi così la caratteristica del “Piano Strategico” poiché finalizzato a leggere ed interpretare il tessuto urbano partendo proprio dalla dotazione di servizi esistenti, così come la conoscenza del carattere e della tipicità dei luoghi e della loro qualità ambientale diventano di fondamentale importanza al fine di garantire al meglio la sostenibilità del sistema servizi.**

Determinante diventa alla fine il garantire la necessaria riserva di aree per attrezzature pubbliche promosse mediante localizzazione e la messa in campo di adeguate discipline normative, orientate in tal senso e di sapienti e virtuosi manovre perequative e compensative.

La questione del rapporto e della operatività pubblico-privata è di vitale importanza, perché se da una parte l'apporto dei privati è indispensabile anche per il contributo che essi privati possono dare al superamento di problemi imposti dalla crisi dello stato sociale, dall'altro vanno definiti limiti e confini per non incorrere in situazioni di eccessivo liberismo urbanistico, estraneo alle nostre culture e tradizioni.

Occorre chiarire quali sono i servizi pubblici che sono effettivamente da considerarsi sostitutivi dei servizi pubblici che debbono essere garantiti soltanto dalla Pubblica Amministrazione. Si dovrà evitare distorte applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, accreditando la tesi che, ad esempio, le molte attrezzature terziarie, che possono definirsi di interesse generale, sarebbero da inserire nel campo della politica dei servizi (servizi per la salute gestiti da privati come palestre, fitness, ricreativi, del tempo libero e tanti altri).

Non va infine dimenticato l'apporto che alla soluzione del problema dei servizi possono dare le modalità finanziarie e gestionali del “Project financing”, le capacità operative della società di trasformazione urbana, oltre che tutti i modi di regolamentazione pubblico-privata come le intese, i fatti, gli accordi, i contratti.

Nel nuovo quadro generale dove si sta ricomponendo la pianificazione urbanistica, in particolar modo nel rapporto-dialogo diretto e serrato che sta emergendo tra la dimensione

strategica del piano e la dimensione strutturale: il piano dei servizi, qualora riesca a dare risposte concrete ai tanti quesiti che si pongono a tante richieste, diventa strumento imposto e non **residuale indispensabile** perchè il P.U.G. assuma indirizzi strategici nella sua stessa struttura.

Dunque il sistema dei servizi nella sua componente strategica e strutturale è chiamato per Cellamare a determinare e orientare le scelte di intervento nel tessuto urbano. Il **Piano Strategico dei Servizi (strategico anche perchè prodromico di future intese pubblico-private) e le sue trasposizioni strutturali non deve intendersi parte separata dal P.U.G., ma suo indispensabile, organica ed integrata componente chiamata a orientare coerentemente le politiche di assetto urbano rispetto agli elementi della sua sostenibilità.**

Il P.U.G. di Cellamare deve fare diventare possibile il rovesciamento della tradizionale pianificazione urbanistica che, partendo dal dimensionamento residenziale e produttivo (che è frutto di previsioni demografico-economiche di incerta attendibilità attraverso **lo strumento dello standard urbanistico** <sup>13</sup>, perviene alla previsioni delle aree per servizi e delle aree di vincolo e tutela dotandole di metodologie per la fruizione e di norme di pertinenza per la stessa tutela.

La progettazione del sistema dei servizi diventa allora la progettazione del “telaio” nel quale riqualificare la città che permette di ritrovare coerenza tra questi e gli altri elementi della struttura urbana ed al tempo stesso consente di articolare la città senza perdere il senso dell’insieme.

Infine la priorità del Piano dei Servizi che diventa strategico perchè **prodromico** alle azioni di nuova pianificazione urbana è un grande contributo alla “governance” cioè alla costruzione di politiche urbanistiche coerenti e condivise che consentono un concreto contributo dei privati alla costruzione della città pubblica attraverso un giusto equilibrio tra obiettivi pubblici e remunerazione privata di ogni singolo intervento.

Il Piano dei Servizi diventa infine strategico anche perchè essendo prodromico può includere tutti i piani di settore e permette di approfondire con l’esperto di ogni settore tutte le possibili soluzioni urbanistiche per contrastare il degrado urbano specie quella del traffico per cui nel P.U.G. di Cellamare tutti i piani di settore, specie quello del traffico si intendono inclusi nel

---

<sup>13</sup> Le aree e le emergenze territoriali devono considerarsi standards di qualità dell’insieme urbano.

Piano Strategico dei Servizi che va inteso anche plurifunzionale in quanto può assumere tutti i piani di settore (piano del traffico, piano di recupero, piano paesistico ecc. ecc.)

#### 6.7 – AMBITO N. 7 – PROPOSTE DI AMBITO E/O ZONE DI FUTURA ESPANSIONE (C5 e C6)

Le aree dell'Ambito n. 7 sono destinate alle future espansioni della cittadina e sono suddivise in due sottoambiti C5 e C6 entrambe destinate all'edilizia privata e pubblica attraverso la dotazione di standard derivanti dal D.M. n. 1444/'68 e di quelli qualitativi secondo i futuri programmi dell'Amministrazione Comunale dopo la redazione e l'approvazione del Piano dei Servizi.

Quindi costituiscono indicazioni, **non conformative**, della proprietà in quanto sono da intendersi aree che per quantità e ubicazione trovano la destinazione di aree fabbricabili solo dopo che il Consiglio Comunale, con l'analisi di successivi fabbisogni di edilizia pubblica e privata ne avrà indicata la necessità di sottoporle ad un piano urbanistico esecutivo PUE da temporalizzare. **Pertanto fino a che l'Amministrazione Comunale non avrà fatto gli opportuni programmi, deliberati dal Consiglio Comunale, le predette aree dell'Ambito n. 7 conservano la destinazione d'uso agricola come trovansi al momento dell'approvazione definitiva del P.U.G.**

Le decisioni del Consiglio Comunale per l'assegnazione di edificabilità di ogni maglia C5 e C6 saranno accompagnate preventivamente dalla valutazione ambientale strategica (V.A.S.) che potrà anche variare alcuni indici urbanistici della maglia di riferimento così come risulta numerata nel progetto di P.U.G.

Pertanto, fatto salvo l'indice di fabbricabilità che resta definito come indice massimo, gli altri indici potranno essere varianti in sede di delibera di un P.U.E. **Ne consegue che le N.T.A. del P.U.G. afferenti l'Ambito n. 7 sono da intendersi non definitive lasciando che l'Amministrazione Comunale, con opportune delibere di consiglio comunale, possa variarle per ogni singola maglia secondo i fabbisogni di edilizia privata e pubblica e/o pubblico-privata con percentuali di volta in volta da destinarsi sempre facendo**

**referimento ad una analisi di fabbisogni che vanno deliberati anticipatamente nel rispetto della V.A.S.**

Per quanto è da rinviare a proposte progettuali urbanistiche esecutive che prevedono la produzione di energia alternativa autosufficiente per ogni singolo edificio e gruppi di edifici, in sede di progetto edilizio esecutivo ed a giudizio del Consiglio Comunale, nel rispetto della indagine V.A.S. e dei controlli dell'Ufficio Tecnico Comunale viene comunque riconosciuta una premialità volumetrica massima di 0,5 mc/mq oltre quella stabilita dalle N.T.A. quando viene dimostrata l'autosufficienza energetica dei nuovi edifici.

La richiesta di V.A.S. per gli interventi urbanistici nell'Ambito n. 7 viene sollecitata essenzialmente sul presupposto del Decreto Legislativo recante "Recepimento della Direttiva 2008/99/CA del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla Tutela Penale dell'Ambiente, nonché della Direttiva 2009/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che modifica la Direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e l'introduzione di sanzioni per valutazioni.

Con la Direttiva 2008/99/CE, il parlamento Europeo e il Consiglio, hanno ritenuto che il ricorso al diritto penale costituisca una misura indispensabile di lotta contro le violazioni gravi e, conseguentemente, hanno vincolato gli Stati membri ad adottare sanzioni penali effettive (cioè previste dal Codice penale), proporzionate e dissuasive.

L'art. 3 della Direttiva di cui sopra, prevede che gli Stati membri debbano prevenire con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive tutta una serie di condotte che riguardano essenzialmente i beni vincolati.

Le N.T.A. dell'Ambito n. 7 riportano i particolari dei riferimenti all'art. 3 della Direttiva che è in corso di recepimento dal Governo italiano (v. Relazione illustrativa alla proposta del Decreto legislativo – pagg. 2 e 3).

#### **6.8 – AMBITO N. 8 – SERVIZI VARI – LUOGO DI EDIFICI PER ATTIVITÀ SPECIALI.**

Si è voluto creare un Ambito per quanto attiene i Servizi urbani proprio per porre in evidenza la sterilità di questi rispetto alle ambizioni dei cittadini che sono quelle di crearsi un luogo



urbano di notevole interesse per indipendenza e di risorse disponibili al soddisfacimento di esigenze tese al maggior soddisfacimento della esigenza di vivibilità urbana.

Si è cercato di far emergere dalla tavola n. P.P.18 la sterilità dei luoghi del vivere in comunione sociale, degli edifici di servizio dell'amministrazione Comunale ai propri cittadini che risultano per l'osservatore estraneo alla cittadina come luoghi di prima necessità e di luoghi premiali di un modo di vivere di una comunità autogestita in ogni settore per i servizi necessari.

**L'urbanistica non può più essere ridotta al piano urbanistico dei volumi da edificare, ma deve incentrarsi su un piano di sviluppo strategico continuamente calibrato alle opportunità sociali ed ai bisogni della Comunità. La comunione tra pianificazione strategica e pianificazione urbanistica si può realizzare attribuendo alla parte strutturale (P.U.S.) del piano compiti di indirizzo strategico ed al piano urbanistico esecutivo (P.U.E.) una flessibilità tale da saper accogliere, anche per i servizi, come per le future espansioni, le modificazioni temporali degli obiettivi e delle azioni (ovvero dei progetti puntuali in cui è articolato un piano strategico).**

L'affermarsi della città-impresa segna un "prima" e un "dopo" nello sviluppo urbano. Prima l'Amministrazione comunale locale poteva limitarsi a controllare lo sviluppo, mentre oggi è chiamata ad un ruolo attivo e diretto nella promozione stessa dello sviluppo.

Fino a ieri le città avevano come obiettivo la crescita quantitativa del patrimonio edilizio e la nuova urbanizzazione su terreni di nuova urbanizzazione; cioè aveva il compito di governare l'espansione.

Oggi lo sviluppo è diventato qualitativo e l'urbanistica deve cambiare finalità e scopi, metodologie e strumenti.

L'obiettivo principale per la città con una forte tradizione di economia urbana è la diversificazione della propria economia. Quindi il compito dell'urbanistica è assistere la città nel suo dotarsi di programmi, strumenti e progetti temporalmente definiti per sostenere la nuova competizione qualitativa tra città e tra sistemi urbani in una Europa che non ha più frontiere.

In generale, come si è detto innanzi, si sta passando, dove risiedono amministratori illuminati, dalle città come "fabbriche" per dare lavoro, alla città come impresa che produce lavoro e ciò comporta un diverso ruolo della amministrazione pubblica.

Nella città impresa il ruolo della partecipazione è essenziale. La partecipazione è strumento primo della costruzione del consenso e senza consenso non si ha una città impresa di successo.

Le rappresentazioni grafiche dell'Ambito n. 8 assumono quindi il valore di indicazione conoscitiva per un modello tradizionale da cambiare e quindi dimostrare la povertà di strutture di servizio al cittadino perchè veramente si possa raggiungere un grado di connessione tra gli stessi servizi che solo attraverso una pianificazione di servizi in continuo divenire sarà possibile ottenere.

Nell'Ambito n. 8 si sono individuate delle unità elementari di servizi sulle quali sono indicate le destinazioni d'uso degli edifici e delle aree le quali andranno connesse in un futuro piano generale dei servizi per avviare un processo partecipato di città impresa. La tavola individua i seguenti edifici:

1. Scuola media
2. Scuola materna
3. Municipio
4. Scuola elementare
5. Scuola elementare
6. Chiesa "Santa Maria Annunziata"
7. Chiesa sconsacrata "Santissima Maria delle Grazie" e Torre dell'Orologio
8. Cimitero
9. Chiesa "San Michele"
10. Residenza per anziani "S. Rita"
11. Alloggi e servizi alla residenza per anziani
12. Caserma dei Carabinieri
13. Piazzetta "S. Pio"
14. Mercato
15. Poste
16. Ampliamento in parte edificato con edificio destinato a scuola materna

e andrà di volta in volta aggiornata con la crescita di spazi e di edifici per nuovi servizi o per il potenziamento di quelli esistenti.

## 6.9 – AMBITO N. 9 – AMBITO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E ARTIGIANALI – IL PIANO P.I.P. – TAV. P.P.19

Nel vigente P.R.G. dette aree sono normate dall'art. 16. Ha fatto eccezione rispetto al vigente P.R.G. l'area PIP degli insediamenti produttivi posto a nord-ovest dell'abitato, al confine del territorio di Capurso. Tale area è stata definita con l'approvazione della variante al P.R.G. in conseguenza della D.C.C. n. 23 del 18/07/2007 cui ha seguito la successiva delibera di Giunta Regionale n. 1482 del 01/08/2008 avente per oggetto *“Cellamare (Ba) – P.I.P. L.R. n. 22/'06, art. 36. Variante al P.R.G. per realizzazione di area da destinare a insediamenti produttivi ed artigianali. Recepimento determinazioni di adeguamento assunte nella C. di S. ai sensi del D.P.R. n. 447/'94 – art. 2”*.

A tale deliberazione della Giunta Regionale ha fatto seguito la Deliberazione di C.C. n. 18 del 29/03/2008 avente per oggetto: *“L.R. n. 20/2001, art. 11 c. 12) – approvazione in via definitiva della variante allo strumento urbanistico da zona produttiva E – “zona agricola” a zona produttiva D – “zona artigianale” dei suoli interessati dalla realizzazione dell'area 34 P.I.P.”*

Si ritiene di lettura complessa l'intera procedura che è conseguita alla formazione di Piano Particolareggiato del P.I.P. di Cellamare proprio perchè si tratta di un progetto urbanistico collegato ad un Project Financing regolarmente avviato dal Comune.

Tuttavia, per quanto attiene il presente progetto di P.U.G., si intende qui allegata la deliberazione della Giunta Regionale n. 461 del 25/03/2008 avente per oggetto: *“Cellamare (Ba) – P.I.P. – art. 2 D.P.R. n. 447/'94 – L.R. n. 22/'06 art. 36 – Variante P.R.G. per realizzazione di area da destinare a insediamenti produttivi ed artigianali”* con tutti gli elaborati ad essa allibrati, facenti parte della Delibera di C.C. n. 23 dell'anno 2007 e della Delibera di C.C. n. 30 del 27/09/2007 aventi per oggetto l'adozione della variante allo strumento urbanistico vigente.

In particolare si intende allegata alla presente e ne fa parte l'elenco degli elaborati scritto-grafici del P.I.P. come riportati nella Delibera Regionale n. 461/2008 e segnatamente l'elaborato U *“Norme Tecniche di Attuazione”* che vengono acquisite nel presente progetto di P.U.G. salvo m. e i. che potranno rivenire da successive leggi dello Stato e della regione.

Nel progetto di P.U.G. restano infine gli “Obiettivi del P.I.P. approvato dalla Regione” e la “Proposta progettuale”.

Il Consiglio Comunale con delibera n. 18 del 23/09/2008 ha approvato definitivamente il progetto di P.I.P. Il dispositivo della suddetta deliberazione si intende come qui di seguito riportato.

Salvo quindi l'ampia zona PIP interamente trasferito nel programma del PIRP, si rinvia ai programmi ed alle norme di quello strumento urbanistico considerato di area vasta e concordato con la Regione Puglia. Si tratta della edificazione di medi impianti industriali associati, fra loro compatibili realizzabili in medie strutture edilizie tipologicamente omogenee e capaci di ospitare cicli di lavorazione leggere comprese attività tecnologiche.

In generale vengono comprese anche quelle piccole diffuse zone di insediamenti produttivi che abbisognano di ristrutturazione urbanistica che sono localizzate nel territorio comunale dove condizione di irrazionalità e di obsolescenza, ovvero di necessità od opportunità di una migliore o diversa utilizzazione, informano la previsione di integrale rinnovamento della struttura urbana esistente, in presenza di condizionamenti notevoli od infrastrutturali, per realizzare una migliore utilizzazione a carattere produttivo o del commercio.

Sia le zone PIP che conservano il livello di trasformazione di livello urbanistico esecutivo, sia le zone produttive da ristrutturare già esistenti conservano le N.T.A. del piano P.I.P. deliberate dalla regione in variante del vigente P.R.G. come si è innanzi diffusamente illustrato.

Le zone artigianali ubicate fuori dall'area PIP sono di ben poca estensione e per queste valgono anche gli indici di cui all'art. 16 delle vigenti N.T.A. del P.R.G. Tali norme vengono confermate nel progetto di P.U.G. salvo osservazioni che esprimerà il Consiglio Comunale. Ciò deriva dal fatto che si ritiene consigliare di trasferire le strutture esistenti degradate ed eventualmente poco igieniche nell'area P.I.P. in considerazione del fatto che le aree e le strutture degradate potrebbero essere destinate ad attività commerciali con un progetto di rigenerazione urbana conservando gli indici urbanistici del vigente Piano.

Il Consiglio Comunale aveva prescritto il preventivo giudizio del Genio Civile in conformità del disposto dell'art. 89 del D.P.R. n. 380 dell'anno 2001 e s.m.i.; il Genio Civile ha espresso il proprio parere favorevole “esclusivamente in ordine alla compatibilità delle previsioni di

intervento con le condizioni geomorfologiche dell'area interessata nel rispetto delle conclusioni riportate nella relazione geologica allegata alla progettazione.

#### 6.10 – AMBITO N. 10 - AREE NORMATE DAL P.I.R.P. - TAV. N. P.P. 20

Si è voluto dedicare una apposita tavola del P.U.G. alla individuazione di queste aree in quanto va onestamente considerato che l'assegnazione di un intervento PIRP di livello urbanistico superiore al P.R.G. vigente va considerato come un segnale di oculato governo del territorio da parte dell'Amministrazione Comunale in carica e lo stesso progetto, inoltre, mette in evidenza l'obiettivo principale del PIRP che è finalizzato alla riqualificazione della periferia di Cellamare anche se diversi interventi nelle insule indicate nell'ambito fanno parte di un pacchetto di trasformazione di aree urbane ivi compresa l'edilizia convenzionata agevolata.

Il programma P.I.R.P. presentato dal Comune di Cellamare è stato ritenuto ammissibile dalla Regione Puglia con delibera G.R. n. 641/2009 del 5/12/2009 e ratificato definitivamente dall'Amministrazione Comunale con D.C.C. n. 2 dell'11/01/2010.

Il P.I.R.P. di Cellamare è denominato “*Al centro la periferia*” ed è stato proposto con D.C.C. n. 18 del 10/05/2007 dalla quale risultano individuati e proposti interventi di iniziativa pubblica e privata. Più precisamente di iniziativa pubblica:

1. Complesso parrocchiale situato nella parte nord orientale del comune e delimitato a sud dalla strada provinciale n. 98 e da ovest da via Roppo;
2. Scuola materna situata a sud del centro abitato;
3. Parco pubblico annesso alla scuola materna;
4. Sistemazione area mercatale;
5. Edilizia Convenzionata ed annesse urbanizzazioni nei pressi dell'area libera delimitata da via Casamassima, dal previsto prolungamento di via dei Mille e dal previsto prolungamento di via Marsala;

6. Edilizia agevolata ed annesse urbanizzazioni nei pressi dell'area libera delimitata dalla Strada Statale 100 e via Trifone Ronchi;

7. Pista ciclabile.

Ai predetti interventi si sono affiancati anche interventi di iniziativa privata come riportati nel seguito:

1. Recupero di n. 7 alloggi del borgo antico;
2. Poliambulatorio tra via Leoncavallo e via D'Acquisto;
3. Edificio per uffici ed attività commerciali in via Leoncavallo;
4. Piastra commerciale in via Marsala;
5. Parco ed edilizia convenzionata in via delle Croste.

Il P.I.R.P. (Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie) di Cellamare di iniziativa comunale è suddiviso in lotti così come riportati negli appositi elaborati approvati facenti parte della proposta e come riportati nelle N.T.A., art. 4, dello stesso P.I.R.P. e qui di seguito riportati:

#### ***Art. 4 – Suddivisione in lotti***

*Il Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie del Comune di Cellamare, denominato “Al Centro la Periferia”, per quanto concerne gli interventi di iniziativa comunale, si suddivide in lotti come risulta dagli elaborati della proposta P.I.R.P. approvata e come nel seguito riportati:*

##### ***1) Complesso parrocchiale:***

- lotto SR1 servizi religiosi;
- lotto S8 servizi/verde;
- lotto V4 viabilità.

##### ***2) Scuola materna:***

- lotto SS1 servizi scolastici;
- lotto S9 servizi/verde;
- lotto V5 viabilità.

##### ***3) Parco pubblico annesso alla scuola materna:***

- lotto S10 servizi/verde;
- lotto V6 viabilità.

##### ***4) Edilizia convenzionata:***

- lotti L1, L2, L3 e L4 edilizia convenzionata;
- lotti S1, S2 e S3 servizi/verde;
- lotto V1 viabilità.

**5) Edilizia agevolata:**

- lotti L5, L6 e L7 edilizia agevolata;
- lotti S4, S5 e S6 servizi/verde;
- lotto V2 viabilità.

*Agli interventi di iniziativa comunale si affiancano gli interventi di iniziativa privata come riportati nel seguito con la relativa localizzazione:*

1. *Recupero di abitazioni del centro storico;*
2. *Poliambulatorio tra via Leoncavallo e via D'Acquisto;*
3. *Edificio per uffici ed attività commerciali in via Leoncavallo;*
4. *Piastra commerciale in via marsala;*
5. *Parco ed edilizia convenzionata in via delle Croste.*

Le Norme Tecniche di Attuazione del P.I.R.P. sono integralmente riportate nelle N.T.A. del presente P.U.G. conservando l'intero valore dei contenuti.

Quindi l'Amministrazione comunale dovrà stabilire nella formazione di P.U.E. e con apposita delibera i modi ed i tempi di interventi per il soddisfacimento del Programma.

Si ritiene che il Programma P.I.R.P. sia di notevole sostegno al piccolo Centro Storico per la definizione di alcune strategie da considerarsi obsolete nel P.P. posto in essere oltre 30 anni addietro e poi definitivamente abbandonato.

## 6.11 – AMBITO 11 – ZONE AGRICOLE DI TIPO A E DI TIPO B – TAV. P.P.21

### **A) IMMAGINI DAL CASINO FALERNO**

Guardare la cittadina, può dare uno speciale piacere per quanto banale possa essere ciò che si vede.

Nella stessa maniera di una singolare architettura di insieme, la cittadina appare come una costruzione nello spazio, ma di scala grande come un artefatto che è possibile percepire,

sebbene piccola, nel corso di lunghi periodi di tempo. Il suo disegno urbano è quindi un'arte temporale, ma raramente essa può servirsi delle limitate e controllate sequenze che sono proprie di altre arti temporali, come la musica. In accezioni diverse e per diverse persone, le sue sequenze vengono invertite, interrotte, abbandonate o intersecate. Esso disegno urbano viene visto sotto luci e condizioni atmosferiche di ogni tipo.

Ad ogni istante vi è più di quanto l'occhio possa vedere, più di quanto l'orecchio possa sentire, qualche area o qualche veduta rimangono inesplorate. Niente è sperimentato singolarmente, ma sempre in relazione alla sua adiacenza, alle sequenze di eventi che portano ad esso, alla memoria delle precedenti esperienze.

Ogni cittadino avrà avuto larghe associazioni con qualche parte della sua città e la sua immagine è imbevuta di memorie e di significati.

Le immagini vanno lontano fino al mare che bagna la conca barese nel grande insieme, ma si ferma anche agli elementi mobili che sono vicini e particolarmente vedi la gente e le sue attività in una cittadina, Cellamare, altrettanto importante che i suoi elementi fissi.

Di quassù non si è soltanto testimoni di questo spettacolo, ma siamo noi medesimi interpreti di esso, siamo nella scena e con gli altri attori, i cittadini. Spesso la nostra percezione delle immagini che ci sono davanti non è distinta, ma piuttosto parziale, frammentaria, mista ad altre sensazioni: un ambiente urbano piacevole e bello che diventa quasi un'eccezione, qualcuno potrebbe anche dire un'impossibilità nell'orizzonte che s'avanza dal Casino Falerno e vola a spaziarsi lontano oltre il mare, verso l'infinito.

Credo che ci sono pochi personaggi, anche nell'immediato orizzonte, che hanno avuto conoscenza di un ambiente simile e ignorandolo si sofferma quotidianamente ad immaginare la possibilità posizionale di un busto di un eroe dell'Italia risorgimentale oggi contro ogni regola di percezione visiva riflessa nella storia, "senza un fondale e con le spalle rivolte ad una strada".

Così la città non è soltanto oggetto di percezioni e forse di godimento per tante persone profondamente diverse per carattere e categoria sociale, ma è anche il prodotto di innumerevoli operatori che per motivi specifici ne mutano costantemente la struttura.

Benchè nei suoi grandi lineamenti la città in genere possa mantenersi stabile per qualche tempo, nei dettagli essa cambia senza posa. I controlli, quindi, a cui la sua crescita e la sua forma sono suscettibili sono soltanto parziali. Della città, come della natura, non può stabilirsi



un risultato finale, come forse vorrebbe certa cultura anche soltanto da osservatore, vi è solo una successione continua di fasi. Non è da meravigliarsi quindi se l'arte di dare alla città una forma che possa essere goduta non si associa all'architettura, alla musica ed alla letteratura. Da quelle altre arti essa può mutuare molto ma non le può imitare.

Un ambiente urbano piacevole e bello è un'eccezione, qualcuno potrebbe dire una impossibilità.

Molti cittadini gridano alla bruttura, forse e a volte solo pensata, dell'ambiente in cui vivono e di ciò quotidianamente ne parlano diffusamente (fumo, calore, sporcizia, congestione, caos e forse più di monotonia). Ma sono scarsamente consapevoli dei pregi eventuali di un ambiente armonioso, di un mondo a cui essi, al più, possono aver dato qualche breve sguardo come turisti o come villeggianti. Tanti, possono sapere poco di ciò che un ambiente può significare, come fonte quotidiana di godimento, come costante ancoraggio per la vita o come completamento al significato ed alla ricchezza del Mondo.

Questi tanti pensieri e tantissime immagini cercano di sopraffarti stando seduto su un muro a secco, di pietrame antico, mentre segui l'orizzonte dal casino Falerno di Cellamare.

## **B) AREE AD USO AGRICOLO**

Una prospettiva da ecomosaico, guardando la geomorfologia del territorio agricolo del casino Falerno, oppure minutamente e accortamente passeggiandolo esso configura come un substrato dove si innestano le attività antropiche. Questa prospettiva ha portato ad individuare quattro tipi di paesaggi agricoli, ciascuno dei quali rispecchia modelli che sono nati e si disperdono nel tempo. Le diverse componenti fisiche che si accompagnano a quelle culturali; vegetazionali e di rado insediative, identificano una forma "scenica" di organizzazione paesaggistica dotata di una omogeneità diffusa che identifica un paesaggio di agricoltura specializzata mista fruttifera, forse poco orticola.

La tipologia aziendale in genere è costituita prevalentemente da unità di piccola dimensione con SAU (superficie agraria utile) di circa un ettaro a cui spesso corrisponde uno sfruttamento intensivo del suolo per la presenza di impianti irrigui e con terreni per la maggior parte coltivati capillarmente.

Nel complesso si tratta di imprese aziendali di tipo familiare bene organizzate, che operano in un mercato concorrente ed hanno sviluppato poche interazioni con altri settori produttivi

connessi alla distribuzione di commercializzazione delle merci ed alla realizzazione e manutenzione di piccole strutture e attrezzature come si vorrebbe; pertanto con il P.U.G. se ne vuole offrire l'occasione a costo zero per il Comune.

A questo modello di produzione potrebbero opporsi bilanci ambientali negativi se non si interverrà per tempo ad acculturare l'uso di tecnologie ed evitare l'inquinamento del suolo. La filiera agricola di Cellamare non è attraversata da processi di grandi trasformazioni di cicli produttivi vi è però una tendenza da conservare che è quella del passaggio elementare, il loco dalla produzione alla trasformazione e commercializzazione, quasi come un hobby che possano incrementare insediamenti e strutture logistiche indispensabili per lo sviluppo articolato della produzione.

Tutto questo certamente favorirà una moderata pressione insediativa nel territorio, ma se ben guidata dall'Amministrazione Comunale non aggraverà le presenze ambientali di pregio e non peggiorerà la fruibilità degli spazi rurali.

La complessità di questi paesaggi è raramente accertata dalla presenza di aree incolte o di macchioso residuo arbustivo intorno a manufatti in pietrame di antica generazione e presenti lungo il crinale morfologico individuato dal P.U.T.T./P. che potrebbe disegnare, in luogo degli antichi sentieri presenti, un percorso ciclabile di importanza metropolitana.

La dimensione parcellare può variare sensibilmente nelle aree di uno stesso ambito così come il livello specialistico delle colture. Tale tipo è presente su tutto il territorio comunale anche se con estensione e densità variabili: più consistenti tra il perimetro urbano e le zone C3 del vigente P.R.G.

Le colture arboree, comunque, configurano spazi di dispersione entro la matrice paesaggistica, incrementandone la valenza relazionale e garantendo un livello minimo di connessione ambientale. **In sostanza tali elementi possono costituire “punti di appoggio” (stepping stone) in un disegno di rete ecologica locale.** Paesaggi agrari arborati dove prevalgono gli oliveti e i vigneti in minor parte. Gli oliveti sono la coltura dominante seguiti da vigneti.

La gestione agricola di tali aree è abbastanza omogenea: accanto a qualche azienda più innovativa operano aziende che si avvalgono di tecniche più tradizionali, utilizzando sostanze chimiche per nutrire e difendere le colture. Sono raramente presenti inoltre terreni

sottoutilizzati e fenomeni localizzati di abbandono, dovuti per lo più alla difficoltà di approvvigionamento idrico e qualche volta di accesso ai fondi.

Da un punto di vista il paesaggio agricolo può essere considerato formato da habitat secondari ossia habitat che pur essendo regolati da attività umane, hanno conservato parte delle caratteristiche dell'ecosistema originario, consentendo quindi l'adattamento e la sopravvivenza di molte specie.

Oltre che per il valore ed il ruolo ecologico, questi paesaggi vanno salvaguardati per il loro valore scenico percettivo e per il carattere loro intrinseco di documentazione storica.

È vivamente presente la traccia di vecchi periodi agricoli che sono sopravvissuti alle trasformazioni dei processi produttivi nelle cui forme si può rintracciare la faticosa ricerca di un compromesso tra realtà fisica del territorio e bisogni umani.

Per quanto attiene il paesaggio della viticoltura, si può affermare che questa coltura è presente a piccole maglie con appezzamenti circa un ettaro.

La coltivazione delle viti si presenta certamente in aree tradizionalmente vocate ed è legata a consuetudini familiari consolidate.

La maggior parte delle aree denominate AP ed APP del territorio come contrassegnate dal P.U.G.; sono invece presenti nelle aree per attività agricole di tipo B (v. schema alla fine del paragrafo).

Le aziende che praticano la viticoltura appaiono ben strutturate e specializzate; sono più rari i casi, rispetto alla coltura olivetata di sola conduzione familiare o part-time.

Dal punto di vista ecologico la funzionalità della coltura viticola può essere assimilata a quella dei paesaggi delle colture arboree stabilendo in essa habitat secondari capaci di favorire biodiversità e connessioni ecologiche con tendenza a ridurre l'impiego di sostanze chimiche, privilegiando tecniche agronomiche a basso impatto.

Come prima accennato tutto il territorio agricolo specie per motivi di ambiente e paesaggio è stato suddiviso in settori o parti dello stesso Ambito nel P.U.G.; quindi tutte le zone E agricole si riassumono nella tav. P.P.21 e vengono come di seguito definite ed indicate:

- **Zone E di pregio ambientale AP** – aree agricole destinate alla conservazione e alla razionalizzazione della produzione agricola olearia di tradizione di conduzione familiare o di part-time;

- **Zone E di pregio ambientale-paesaggistico APP** – aree agricole con arboreto misto aventi le caratteristiche di coltura a conduzione come le zone “B” AP;
- **Zone E agricole di tipo B** – colture agricole di misto arboreto con vigneto irriguo;
- **Zone E denominate ZP** – segnalate dal P.U.T.T./P. e dall’Autorità di Bacino, per massima parte riveniente da aree tipizzate a parco urbano del vecchio P.R.G. vigente; le suddette aree, considerato il pregio ambientale, formano comparto unico con le successive aree ZA di rispetto all’orlo ed al terrazzo morfologico. Gli interventi in dette aree sono assoggettate a progetto strategico (v. N.T.A.)
- **Zone E denominate ZR** – rappresentano le aree di rispetto all’orlo ed al territorio morfologico del P.U.T.T./P. e del P.A.I. che si confrontano e sono confinanti con le zone ZP.

Con riferimento alla cartografia del P.U.G. i tipi di insediamento ammissibile nelle zone E sono indicati nella tav. P.P.21 dell’Ambito n. 11. Il territorio agricolo va diviso in tre zone separate e precisamente:

- **Zone AP** – per attività primarie agricole finalizzate alla conservazione di un sistema colturale che è proprio di Cellamare quello di piccole aziende di produzione e trasformazione dei prodotti in genere per il consumo familiare ed anche per il mercato locale.
- Queste aree sono in genere comprese tra il terrazzo morfologico e la città costruita e risulterebbero individuate tra le zone C3 del vigente P.R.G. e l’attuale il perimetro urbano a sud. Queste zone di attività primarie vanno ritenute anche di rispetto ambientale ZPS (vedi DRAG) e come tali hanno un particolare pregio produttivo-ambientale e dove predomina una coltura arborea di uliveto su basamento calcareo.
- **Zona APP** – poste tra il limite del territorio Sud con Casamassima e la fascia di territorio fra quest’ultima e la zona AP e le aree semigerbide del parco urbano del terrazzo panoramico per le quali si intende proporre un progetto urbanistico strategico di livello metropolitano. Queste aree indicate con APP sono da considerarsi aree per attività primarie di tipo A in zona E di particolare pregio paesistico-panoramico con arborato misto. L’intera zona E delle aree APP contiene una linea di dislivello o orlo individuato dal P.A.I., mentre le aree poste tra queste e la zona AP includono la segnalazione del P.U.T.T./P.

- **Zone ZP** – aree segnalate da P.U.T.T./P. e dall’Autorità di Bacino in massima parte rivenienti da aree tipizzate a parco urbano dal vecchio P.R.G.

## 1 – I VINCOLI PAESISTICI E IL TERRITORIO DI CELLAMARE

La più recente pianificazione urbanistica e territoriale italiana, e segnatamente regionale, è nata e si è sviluppata come strumento atto a disciplinare la compatibilità delle diverse forme d’uso del territorio, recuperandola, localizzandola e coordinandola per ottimizzarle.

Per 150 anni circa, dalla metà del secolo XIX, fino agli anni ’90 del XX secolo, l’urbanista o il pianificatore ha generalmente operato in una logica funzionale, avendo come obiettivo prioritario l’organizzazione dello spazio entro il quale l’uomo potesse svolgere con agio le proprie attività vitali: ha cioè organizzato la nicchia antropica più o meno e in funzione di tempi e luoghi contrapponendosi all’ambiente naturale.

Non era percepita o lo si sentiva come lontana e limitata l’esigenza di graduare le trasformazioni in funzione delle caratteristiche intrinseche del contesto territoriale. D’altra parte ogni trasformazione era ritenuta nella positività di affermare l’interesse dell’uomo e che quindi trovava il suo limite soltanto nella compressione di altri interessi di uguale natura.

In questo senso è stato con il **vincolo paesistico** ex lege n. 1497 del 1939 che si è operato il primo salto di qualità per guardare attentamente il contesto insieme alle trasformazioni.

Il vincolo paesistico del 1939 specie se associato alla formulazione di un **piano paesistico** arricchisce dunque i criteri funzionali dominanti nella pianificazione con una nuova sensibilità che in qualche modo costituisce l’atto di inizio della progressiva considerazione di logiche che oggi definiscono gli aspetti ambientali del territorio e del contesto.

La prima stagione dei piani ambientali (meglio piani strategici ambientali) inizia ad evolversi verso la metà degli anni ’70 con il progressivo inserimento nell’ordinamento di nuovi piani specificatamente mirati alla tutela e alla gestione di determinate componenti ambientali e coincide con l’avvio di processi di decentramento dallo Stato alle Regioni (il primo piano ambientale appare sul panorama italiano con il Piano di Risanamento delle acque disciplinato dalla legge n. 319/1976 detta più comunemente legge “Merli”).

A partire dal 1982 il consolidamento della pianificazione di matrice ambientale sembra avvenire al contrario della stagione precedente, sull'onda di processi di "ricentralizzazione" con cui lo Stato persegue una strategia di riappropriazione di aspetti di governo dell'ambiente, di governo del territorio in precedenza delegati o trasferiti alle Regioni (N.B.: la nuova stagione inizia con la legge 979/'82 "Disposizioni per la difesa del mare" dalla quale scaturisce il Piano Generale di Difesa del Mare e delle Coste Marine).

A questa pianificazione sotto il controllo dello Stato succede il Decreto Galasso e successivamente la legge 431/1985 "Tutela delle zone di particolare interesse ambientale" ; nasce così il "Piano paesistico" differente ma molto radicato nei contenuti della legge 1497/'39.

Oggi vi è una ricchezza di strumenti di pianificazione ambientale anche se non si accompagna una loro chiara strutturazione funzionale, ossia un telaio istituzionale-operativo in cui ciascun piano possa essere collocato con certezza e configurato nei suoi rapporti con gli altri piani.

Sta nascendo un coacervo di strategie e di norme di difficile interpretazione e non prive di contraddizioni, le quali, occorre sottolineare, si faranno man mano maggiori avvicinandosi al livello di governo comunale, per tradizione soggetto al recepimento di scelte compiute da altri livelli istituzionali, a ricomporre gli esiti sul territorio e, elemento non trascurabile, ad applicarle nei confronti delle comunità locali.

Per l'Ambito di cui si sta trattando ed in riferimento alle zone "ZP" in particolare interesse paesaggistico nel territorio di Cellamare, va osservato, anche se resta evidente, che la carenza di una chiara architettura funzionale del sistema delle pianificazioni ambientali, può collidere in maniera sostanziale con la nozione di governo "olistico" del territorio, inteso come attività in grado di ricondurre ad unità non solo le politiche settoriali promosse da diversi soggetti istituzionali, ma anche di ricondurre a unità le diverse politiche settoriali.

Si propone quindi per le zone ZP una "pianificazione strategica paesaggistica di livello metropolitano" volendo conferire a quell'area qualità di paesaggio il cui patrimonio esalta ma supera il livello comunale.

Per queste aree del P.U.G. vengono quindi riconfermate le previsioni del D.P.P. ed i contenuti tecnici approvati dal Consiglio Comunale raccomandandosi che la proposta di "Piano Strategico Paesistico" dovrà contenere sotto il profilo funzionale i seguenti contenuti:

- a) principali riferimenti normativi nazionali regionali;

- b) soggetti promotori e strumento urbanistico esecutivo da utilizzare;
- c) funzioni e contenuti del Piano;
- d) contenuti del quadro conoscitivo;
- e) obiettivi di governo;
- f) prescrizioni;
- g) indirizzi;
- h) indicazioni gestionali operative;
- i) confronto dei profili e indicazioni innanzi menzionate con quelli delle aree protette di cui alla legge n. 394/1991;
- j) un indice di fabbricabilità delle aree utilizzabili e di quelle di rispetto ambientale destinato alla residenza finalizzato alla acquisizione a costo zero per il Comune sia delle aree di rispetto ai vincoli P.U.T.T./P. e del P.A.I. sia di tutte le aree, da destinare a strutture sociali per il tempo libero, di livello metropolitano.

## 2 – BREVI PRECISAZIONI SULLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA DA UTILIZZARE PER L'ACQUISIZIONE DI AREE ZP DA DESTINARE A STRUTTURE SOCIALI DI LIVELLO METROPOLITANO.

Le ipotesi di intervento con un modello di pianificazione strategica nelle zone E definite nell'ambito delle ZP devono innanzitutto mirare a contenere l'alterazione morfologico-strutturale del mosaico paesaggistico cui si appartengono, mitigando gli impatti delle attività umane, tutelando le aree con buoni livelli di naturalità e rafforzando le componenti che possono contribuire a migliorare la stabilità del sistema ambientale. Vanno quindi definite alcune strategie progettuali urbanistiche, rivolte a quel tipo di paesaggio naturale frammisto ad una agricoltura del passato ormai abbandonata e/o molto trascurata, quella fatta a gradoni parietati a secco, la cui attenzione richiede azioni mirate ad approfondimenti a scale di dettaglio. Queste strategie muovono dalla consapevolezza che certi spazi agricoli paesaggistici vanno appositamente progettati per il recupero ambientale e pubblicamente gestiti poichè possono assolvere un ruolo primario nel regolare e migliorare la qualità del sistema ambientale, **inteso come sistema organico di risorse vitali non rinnovabili**. Infatti questo tema, dal punto di vista agricolo, è un tema che fa parte delle attuali politiche della Comunità Europea. Vanno, quindi, attraverso una opportuna pianificazione strategica

urbanistica che può essere indirizzata verso strumenti di attuazione come ad esempio il Pii che qui si propone, individuate strategie per l'esigenza di proteggere, connotare, diversificare, connettere, compensare e rifunzionalizzare il sistema e/o ambito considerato che diviene così strategico. Le strategie del **proteggere e rifunzionalizzare** si riferiscono alle aree dell'Ambito ZP interessate dal paesaggio agrario dotato di antiche arborature in cui la dimensione ecologica convive con quella storica ed identitaria. Si tratta di un'agricoltura con un grave deficit biotico, a volte solo spontaneo lungo i numerosi terrazzamenti dei muri a secco. Le strategie del **connettere, diversificare e connotare** investono la totalità delle aree dove l'agricoltura è episodica, tendente all'abbandono non essendoci la possibilità remunerativa economica di disporre di fonti irrigue per un tentativo di specializzazione. La strategia del **compensare** è rivolta ad una trasformazione urbanistica delle aree sterili, proprio a ridosso del crinale morfologico del P.U.T.T./P. con l'obiettivo di creare altre opportunità antropiche di livello oltre l'urbano necessarie ad un apparato protettivo atto a controbilanciare l'impronta ecologica degli insediamenti stessi.

Il **"Proteggere"** invece deve essere inteso nella accezione più semplice e dovrà essere capace di ricomporre le diverse componenti del paesaggio agrario nello stato attuale, a prescindere dal loro effettivo stato di conservazione e con l'obiettivo di salvaguardare componenti naturali e seminaturali trasformando l'intero ecosistema in strategie e processi evolutivi di cultura e di godimento per raccontare, oltre l'urbano la magnificenza della storia del luogo, preservando e valorizzando i segni antropici del passato in un percorso funzionale di strategia finalizzate ad un soddisfacimento di esigenze del tempo libero, facendo riaffiorare suggestioni recuperando tracce latenti e restituire alla collettività oggetti stabili e duraturi. **"Proteggere"** significa anche una progettazione strategica in cui i singoli elementi emergenti di valore paesaggistico, naturalistico e storico, come sistema di risorse diffuse, trovano una compiutezza formale e funzionale nella reciproca interazione delle stesse componenti allargando lo sguardo a tutto il territorio in una prospettiva di area vasta (forse anche per le vaste visuali mutevoli che offre). La protezione dei singoli elementi, anzi individuati, deve dipendere, quindi da quella della matrice territoriale a cui appartengono. Da ciò si deduce inoltre una più marcata interpretazione del **"connotare"**.

Il **"connotare"** deve essere inteso come possibilità di attribuire alle configurazioni che compongono la trama del paesaggio agrario caratteri facilmente riconoscibili e pregnanti. È



necessario formare interfaccia con i tessuti urbani, dove occorre perseguire il riordino ed il miglioramento delle articolazioni degli spazi per realizzare una facile e diffusa leggibilità percettiva.

“**Connotare**” significa anche dare senso, forza interpretativa ad alcune importantissime componenti del paesaggio (Casino Falerno) trasformandolo in elementi capaci di rilevare relazioni poco visibili; significa dare la propria enfasi ai segni che sintetizzano tutto il sistema, trasformando alcuni segni in simboli capaci di confermare e rafforzare l'identità di un luogo e di costruirne di nuove in spazi abbandonati e anonimi.

“**Diversificare**” non deve essere inteso come essere ridotto alla interpretazione di introdurre in un paesaggio elementi del tutto estranei al contesto anche se in posizione di assetti più stabili relazionati. È necessario un accorto disegno del “diversificare” che tenga conto delle funzioni di bene sociale da far assumere allo spazio percettivo-visivo del crinale morfologico che saranno la memoria storica ed altre funzioni che potranno allargarsi da quelle del tempo libero a quelle produttive inerenti a quelle stesse del tempo libero accompagnata da un sistema di residenze che dovrebbero assumere il carattere di premialità per l'acquisizione pubblica delle aree favorendo la “connessione” tra le componenti delle strutture del paesaggio esistente, disegnando e realizzando parti a riscoperta e potenziamento degli stessi segni della natura.

L'insieme dell'ambito costituito dalle aree ZP dovrà annodare reti ecologiche, storico-culturali, relazioni visive e fruttive ognuna delle quali dovrà assumere un ruolo fondamentale per il funzionamento stesso della funzione di paesaggio fornendo energie per un modello rinnovato di ambiente nella gerarchia paesaggistica olistica.

Vanno quindi risolte situazioni di squilibrio, criticità locali del terreno dell'ambito ZP creando anche nuove zone di compensazione del deficit biotico prodotto da una disattenta pressione antropica.

Quindi dello stesso paesaggio dovranno essere reinterpretati i segni e le componenti per consegnarli alla contemporaneità di fruitori futuri con funzioni rinnovate e con grande forma comunicativa e di concerto facilmente distinguibili fino a stabilire una nuova e più consolidata identità dei luoghi.

**L'indirizzo progettuale dovrà contenere tipologie di intervento finalizzate a incrementare la stabilità complessiva del sistema ambientale perseguendo obiettivi che hanno carattere generale, come:**

- contenere le pressioni antropiche risistemando con opportuni interventi le zone C3 del vigente P.R.G.;
- introdurre nelle progettazioni esecutive urbanistiche elementi di riequilibrio ecosistemico e paesaggistico;
- convertire le aree incolte che potrebbero avere un forte impatto antropico, in ecosistemi misti per il tempo libero a livello metropolitano e anche frammisto a percentuali volumetriche di residenze che possono diventare di supporto agli impianti pubblici di urbanizzazione secondaria e di livello metropolitano introducendo percorsi terziari di prima necessità al fine di favorire il mantenimento di aree pubbliche di godimento paesaggistico. Risulta necessario costruire reti di alimentazioni del sistema, a diverso grado di complessità favorendo mirati interventi umani.

Si intende quindi instaurare strumenti urbanistici pubblico-privati per un grande impegno, di carattere strategico, direttamente correlati al concetto di “governance” legato alle esigenze di servizi di alta qualità e di carattere metropolitano aventi la potenzialità di sicuro sviluppo futuro promuovendo opportunità di trasformazione.

Questi strumenti dovranno infine promuovere interventi nell'ambiente finalizzati a salvaguardare le zone di valore ambientale e naturalistico esistenti, valorizzare le aree urbane (libere o potenzialmente liberabili) dotate di caratteristiche ambientali di pregio o rilevanti dal punto di vista ecologico (cioè quelle che con la trasformazione possono anche diventare), attraverso la costruzione di un progetto ecologico-ambientale che ne favorisce le connessioni, la fruibilità e il generale miglioramento della qualità degli spazi e della loro vivibilità e con il rilancio dello sviluppo economico di Cellamare e del suo territorio con la promozione, come innanzi accennato, di strategie di intervento nei settori delle attività produttive e commerciali di livello metropolitano e più ancora nei settori legati ai servizi con interventi mirati a recuperare e a valorizzare il patrimonio storico-naturalistico-ambientale.

Va sentitamente promossa la sostenibilità economica delle scelte esecutive della trasformazione con la ricerca di equilibrio fra risorse generate e restituzione al territorio di

qualità urbana, attraverso nuovi servizi e la riqualificazione di quelli esistenti tra i quali primeggia il paesaggio.

## **BREVI CENNI RIASSUNTIVI**

Si è pensato ad una suddivisione per **Ambiti** del territorio di Cellamare, **perchè ognuno di questi individua valenze strategiche** in quanto a forme e contenuti di progetti di sviluppo urbano e politiche di costruzione della città pubblica attraverso la capacità di individuare obiettivi condivisi di attori pubblici e privati.

Gli “ambiti” che possono qualificarsi attraverso progetti strategici agevolerebbero gli interventi per potenziare, valorizzare e articolare l’offerta dei servizi esistenti e da immettere nel contesto urbano, considerando problemi di interazioni tra le diverse scale territoriali. Per questo gli “ambiti” devono assumere rilevanza centrale nel connettere infrastrutture di categoria e gerarchie diverse. Dovranno infatti ricomporre o almeno tentare, le relazioni in parti interrotte non concluse fra i tessuti della città storica e quelli della città consolidata. In ogni ambito potrebbero essere individuate specifiche azioni da attuare mediante piani, programmi e progetti di iniziativa pubblica e privata (Piani di Recupero, programmi complessi come P.i.i., Piani dei Servizi, Accordi di Programma, Piani Attuativi) tutti orientati a riqualificare il modello di vita urbano, la quantità degli spazi urbani, la dotazione di essi per il riequilibrio del rapporto tra benefici privati e pubblici nelle trasformazioni urbane.

**Gli “ambiti” attraverso il primario Piano dei Servizi diverranno tutti strategici in quanto circoscrivono punti della città consolidata, della città storica, della futura città dei Servizi (zone C4), della città del Paesaggio Agricolo ed infine della città dei grandi panorami (zone ZR). Sono brani di città completamente da riqualificare e rifunzionalizzare dando alle aree agricole periferiche e semiperiferiche precise connotazioni identitarie.**

Non è da trascurare che c’è l’ambito della città storica (“Cella Amoris”) che necessita di interventi di ricucitura degli spazi aperti e di connessioni tra funzioni, anche di eccellenza, così come si propongono per le zone ZR e di attivazione di politiche urbane.

Si nutre la convinzione che, attraverso interventi di pianificazione e di restauro, ogni ambito può diventare strategico contribuendo così a rendere esplicito il progetto di P.U.G., declinando centralità o punti di forza e criteri per gli insediamenti che dovrebbero configurare linee guida e non rigidi schemi progettuali. Si riuscirà ad individuare e proporre soluzioni di carattere processuale monitorabili, autocorreggibili e orientati a valorizzare attivamente il territorio. La “Governance” avrà così instaurato il grande processo involutivo che ci si aspetta dal P.U.G.

### **CENNI SUI PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO**

L’Amministrazione Comunale per dotarsi dei servizi pregressi e di quelli di qualità dovrà utilizzare le zone C4 appositamente indicate nel piano e per le quali le N.T.A. dovranno prescrivere alcuni indici urbanistici e procedure apposite, mentre per i servizi di eccellenza dovrà procedere alla pianificazione strategica dell’ambito delle zone ZP.

Si ha motivo di credere che lo strumento urbanistico più idoneo per realizzare questi obiettivi sia il Programma Integrato di Intervento (P.i.i.).

Questi programmi strategici sono stati istituiti a livello nazionale dall’artt. 16 della legge 179/1992 e sono un insieme coordinato di azioni e risorse mirate alla realizzazione di determinati obiettivi di trasformazione inerente la “**struttura**” urbana alla quale sono riferiti. Trascurando le legislazioni regionali su questo tipo di pianificazione strategica che devono comunque confrontarsi con le diverse realtà territoriali italiane, hanno tuttavia un elemento unificante rappresentato e costituito dall’obiettivo generale di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale che, a partire dalle disposizioni della legge istitutiva, si è mantenuto in tante esperienze concretamente avviate.

Anche se i P.i.i., sotto vari aspetti, sono simili ad altri tipi di programmi (P.R.U., P.R.I.U., Contratti di Quartiere, P.R.U.S.S.T., Urban, Interreg. Project Financing, ecc.) rappresentano un caso paradigmatico (esempio, modello) riassumendo al loro interno molti dei caratteri già sperimentati, degli altri piani strategici e nel contempo rappresentano il primo tipo di programma complesso inserito ordinariamente e a regime nella strumentazione programmatoria della legislazione nazionale italiana.

Così come previsto dall'art. 16 della legge istitutiva dei P.i.i. sono diverse le caratteristiche che possono assumere i “programmi” e cioè:

### 1) PLURALITA' DI FUNZIONI

È un elemento che individua e cerca di risolvere una delle principali contraddizioni del modello tradizionale di pianificazione della città cioè lo zoning funzionalista e gli standard del D.M. 1444/'68. Sino agli anni '80 il modello funzionalista dello zoning derivato dalla industrializzazione del dopoguerra ha prodotto un'ampia legislazione per contenere la capacità inquinante delle zone industriali. È ormai palese che la segregazione funzionale non può permettere né incoraggiare modelli europei già consolidati di mix urbano.

Perché una città sia vitale e attraente, vissuta in tanti modi diversi, in ogni ora del giorno, e da parte di numerose categorie di popolazione, non è soltanto una condizione di piacevolezza nel senso di urbanità, ma a ciò consegue anche un'alta qualità di vita urbana collettiva che è una condizione irrinunciabile al raggiungimento di un bene economico: la pluralità delle funzioni rimanda anche ad una pluralità di soggetti, che sono attori delle relative funzioni che conducono alla integrazione verso un asse trasparente pubblico-privato.

### 2) LE TIPOLOGIE DI INTERVENTO

E' proprio perché sono di “intervento” che sono programmi. Sono strumenti amministrativi che apparentemente soffrono dell'enfasi particolare di super-urbanistica. Questi programmi sono aperti dalle norme a tipologie diversificate di intervento, sia nell'ambito dell'edilizia definito dall'art. 3 del testo Unico per l'edilizia, sia nella direzione di una pluralità di modalità di relazioni fra soggetti pubblici e privati coinvolti secondo una varietà di approcci procedurali. Essi non riguardano soltanto l'urbanistica tradizionale, ma riguardano anche contesti più vari in un insieme di recupero edilizio e ambientale.

### 3) LA DIMENSIONE DEI P.I.I.

Il problema delle dimensioni esclude a priori la confrontabilità del P.i.i. con i tradizionali strumenti attuativi della pianificazione urbanistica ai quali non risultano per nulla equiparati come hanno legiferato tante regioni in merito ai P.i.i.

Sono Piani che devono provvedere a programmare trasformazioni edilizie di grande rilievo economico e sociale in grado di rimettere in discussione strutture, finalità e carattere del modello tradizionale di pianificazione.

La natura complessa dei P.i.i. e la loro dimensione urbana di riferimento fanno tuttavia di questi strumenti rilevanza importante nel quadro della pianificazione essendo dotati di potere di deroga del quadro urbanistico esistente.

#### 4) CONCORSO DI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI

La legge istitutiva elenca l'ampia gamma dei soggetti ammissibili già all'art. 13 e, specificando i possibili attuatori, elenca e specifica i possibili attuatori (art. 16, 7° comma e art. 28 della legge n. 457/1978):

*“I piani di recupero sono attuati:*

- a) dai proprietari singoli o riuniti in consorzio o dalle cooperative edilizie di cui siano soci, dalle imprese di costruzione o dalle cooperative edilizie cui i proprietari o i soci abbiano conferito il mandato all'esecuzione delle opere, dai condomini o loro consorzi, dai consorzi fra i primi ed i secondi, nonché, dagli IACP o loro consorzi, da imprese di costruzione o loro associazioni temporanee o consorzi e da cooperative o loro consorzi;*
- b) dai comuni, direttamente ovvero mediante apposite convenzioni con i soggetti di cui alla lettera a) nei seguenti casi:*
  - 1- per gli interventi che essi intendono eseguire direttamente per il recupero del patrimonio edilizio esistente nonché, limitatamente agli interventi di rilevante interesse pubblico, con interventi diretti;*
  - 2- per l'adeguamento delle urbanizzazioni;*
  - 3- per gli interventi da attuare mediante cessione volontaria, espropriazione od occupazione temporanea, previa diffida nei confronti dei proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, o in sostituzione dei medesimi nell'ipotesi di interventi assistiti da contributo. La diffida può essere effettuata anche pria della decorrenza del termine di scadenza del programma pluriennale di attuazione nel quale il piano di recupero sia stato eventualmente incluso”.*

Altrettanto rilevante è quanto l'art. 13 specifica dopo nella prospettiva di ulteriori provvedimenti legislativi che andrà ad assumere successivamente:

*“ E’ in facoltà del Comune delegare in tutto o in parte con apposita convenzione l’esercizio delle sue competenze all’Istituto Autonomo delle Case Popolari competente per territorio o al relativo consorzio regionale o a società miste alle quali partecipi anche il Comune”.*

## 5) CONCORSO DI RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE

Per l’attuazione delle trasformazioni possono essere messe risorse in cooperazione pubblico-private.

È da annotare che questa pratica, prevista persino dalla legge urbanistica n. 1150/1942 fino agli anni '80 non è mai stata applicata per la scarsità di risorse pubbliche e quindi le partecipazioni pubblico-private sono state sempre più separate nelle trasformazioni urbanistiche. Fino a quegli anni si è fatto della lottizzazione convenzionata lo strumento principe dell’attuazione urbanistica privata. Da tale onnipotente procedura sono poi nate le grandi periferie urbane con l’assenza assoluta di servizi urbani (le zone C3 di Cellamare ne sono un esempio piccolo di un così vasto e abusato fenomeno procedurale in urbanistica). Anche la “167” privatizzata con la cessione delle aree alle cooperative o dallo I.A.C.P. hanno seguito a stessa sorte. Si è giunti quindi ad un confronto parallelo di assenza di servizi con le lottizzazioni private.

Il concorso di risorse pubbliche e private ha quindi molteplici elementi di rilevanza. Se segnala da un lato la significatività del contributo privato alla realizzazione dell’insieme dell’intervento, incluse le sue parti pubbliche, indica anche la necessità dell’integrazione sinergica tra risorse pubbliche e private in concorso tra loro, riconoscendo implicitamente la limitatezza delle esperienze di gestione separata dei due canali.

In conclusione, l’apparire dei P.i.i. dotati di risorse proprie e, almeno del testo legislativo che li ha istituiti, delle capacità relazionali con i soggetti privati interessati alle trasformazioni, ha profondamente trasformato le prassi urbanistiche italiane ed ha contemporaneamente rilevato alcuni limiti del Piano Regolatore di tradizione, troppo spesso concepito come “disegno” della città anziché come strumento di moltiplicazione delle capacità di intervento del soggetto pubblico. Il fallimento dei P.P.A. (Programmi Pluriennali di Attuazione) è la prova di una serie di insuccessi nel senso della costruzione della città pubblica: quasi mai i P.P.A. sono

riusciti a completare nei termini previsti le trasformazioni programmate, nè ad affrontarle tutte, generando con ciò ritardi e incompletezze.