

P A R T E S E C O N D A

**CAPITOLO SESTO, ELAB. F
I PARADIGMI PER IL PROGETTO DEL PIANO URBANISTICO
COMUNALE.**

**CAPITOLO SETTIMO, ELAB G
CENTRO STORICO E SCELTE URBANISTICHE**

**CAPITOLO OTTAVO, ELAB H
LA FORMA DEL PIANO
PER LA DEFINIZIONE DELLE DECISIONI URBANISTICHE**

**CAPITOLO NONO, ELAB. I
DALLO SCHEMA STRUTTURALE AL PROGETTO
D'USO DEL SUOLO
ZONE E TEMI OBIETTIVO**

**CAPITOLO DECIMO, ELAB. L
LA VERIFICA DEL PROPORZIONAMENTO DEL P.R.G.**

**CAPITOLO UNDICESIMO, ELAB. M
LA RELAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA**

PARTE SECONDA

CAPITOLO SESTO, - ELAB F -

I PARADIGMI PER IL PROGETTO DEL PIANO URBANISTICO COMUNALE.

SOMMARIO

- 1 Le correlazioni territoriali nel programmare il futuro della struttura urbanistica
- 1.1 Dimensione sovracomunale e dimensione strategica
- 1.2 Le aspettative di sviluppo tra riqualificazione ed innovazione
- 1.3 I soggetti; pubblico e privato nelle politiche di correlazione territoriale
- 1.4 Le strategie di sviluppo dell' area casertana
 - 1.4.1 anni settanta
 - 1.4.2 Anni ottanta:
 - 1.4.3 Anni novanta
 - 1.4.4 Il terzo millennio
- Considerazioni
- 2 La progettazione urbanistica, tra piano strutturale e piano operativo
 - Contenuto strutturale, di lungo periodo del Prg
 - Contenuto operativo del Prg
 - Le dimensioni strutturale ed operativa nel progetto preliminare di Prg.
- 3 Le Agende, il coinvolgimento, La copianificazione
 - 3.1 Le Agende
 - 3.2 Le finalità generali
- 4 Nuovi ruoli della città
- 5 Il paesaggio come valore collettivo
 - 5.1 Il paesaggio nella pianificazione urbanistica
 - 5.2 Paesaggio e promozione culturale e sociale
 - 5.3 La qualità del paesaggio : conformazione e configurazione di valori visivi
 - 5.4 La nuova forma del piano urbanistico comunale
- 6 Un nuovo ruolo del comune nella produzione dello spazio urbano
- 7 L'insufficienza del regime immobiliare fondato sul procedimento pubblicistico espropriativo
 - 7.1 Il regime immobiliare prescelto: la perequazione urbanistica
- 10 Bisogni come obiettivi.
- 8 La specializzazione funzionale, e la cooperazione
- 9 La progettazione di sistema
 - 10 Bisogni come obiettivi.
 - 11 Programmazione, efficacia, efficienza
 - 12 Programmazione dei lavori pubblici e studi di fattibilità
 - 13 I contenuti del progetto
 - 14 L'articolazione per fasi della formazione del progetto
 - 15 La città moderna e la città contemporanea

Sembra opportuno esplicitare i paradigmi generali assunti nell'impostare le complessive fasi di elaborazione del Prg, che restituiscono attualità all'esperienza del progetto del piano urbanistico nell'elaborazione socio culturale contemporanea.

Il progetto di Prg configura infatti attraverso i quadri normativi cartografici e di testo

la strumentazione definita, analitica e progettuale, restitutiva dei suddetti paradigmi. La sua elaborazione strumentale é di conseguenza causalmente conseguente dai suddetti paradigmi.

Nell'illustrarne i contenuti si ritiene opportuno anteporre agli stessi le valutazioni intellettuali che ne hanno indirizzato l'elaborazione, attraverso la specificazione della forma del piano urbanistico.

1 Le correlazioni territoriali nel programmare il futuro della struttura urbanistica

La settorialità dell'azione amministrativa va posta tra le motivazioni a fondamento dell'inefficacia sperimentata del piano urbanistico, ponendo come traguardo cui pervenire l'applicazione del principio di sussidiarietà, ed unità di mete, pur nella diversità delle responsabilità tra i differenti soggetti operanti nel governo del territorio.

1.1 Dimensione sovracomunale e dimensione strategica

La condizione definita metropolitana connota i ruoli e le relazioni di gran parte dei comuni del territorio campano. Nel definire spazialmente il fenomeno metropolitano, le categorie scientifiche per l'introspezione sono multiple. Si sono evidenziate le dimensioni concettuali coinvolte, ovvero socio politica; giuridico funzionale; geografica, morfologica e strutturale; dei servizi; dell'occupazione; della mobilità; di programmazione dello sviluppo regionale.

Le categorie socio politiche, giuridico funzionali, di programmazione conducono a valutazioni disomogenee con quelle conseguenti a categorie funzionali, morfologiche, o strutturali.

E' prioritario l'inquadramento regionale. Dal punto di vista funzionale infatti la Regione Campania si presenta come sistema di aree di interazione funzionale sovrappontesi alla dimensione giuridico istituzionale rappresentata dalle Province, o coinvolgenti parti delle stesse. Se non reinterpretata, la categoria "area metropolitana" appare inefficace nel governo delle trasformazioni.

Anche la categoria della città metropolitana (L 142/1990) appare insoddisfacente, in quanto non idonea a cogliere le aggregazioni sovracomunali ma subprovinciali che si coagulano sulla base di convergenze socio culturali e funzionali, ed interpretano il policentrismo metropolitano che si sperimenta.

La metropoli regionale articolata in aree urbane si é proposta come categoria atta a suggerire l'eventuale innovazione istituzionale, in un quadro coerente di programmazione regionale (ne restituiscono il contenuto il nostro volume "Risorse e programmazione del cambiamento in Campania", 1991). L'ipotesi interpretativa suggerita si configura come "il sistema delle città della metropoli regionale". Tuttora non ha riscontri istituzionali. Le logiche di aggregazione territoriale sollecitate dai Prusst e dagli studi di fattibilità ex delibera Cipe 70/98 ne hanno verificato la pertinenza.

La valutazione di compatibilità strategica delle scelte urbanistiche comunali va effettuata con riferimento all'area vasta. Devesi infatti ritenere che nella formazione del piano urbanistico non si possa fare a meno di valutazioni di area vasta, a contenuto strategico, volte a coltivare le implicazioni di innovazioni strutturanti avvenute e in corso, nelle reti tecnologiche ed infrastrutturali (distribuzione energetica, mobilità su ferro e gomma, ecc), nei nodi funzionali (commercio all'ingrosso, interporto, aereoporto, ecc.) nella distribuzione di attrezzature di ruolo territoriale, e della popolazione.

Se le intenzionalità di tutela fondano la consapevolezza dei fattori non negoziabili nelle caratteristiche endogene del patrimonio di risorse in quanto connotanti la permanenza nell'anticipazione dei futuri assetti della struttura territoriale, è altrettanto rilevante esaltare le opportunità conseguenti dalla ricapitalizzazione tecnologica ed organizzativa in atto.

Il sistema delle città della metropoli regionale



figura : il Comune di S. Maria C.V., nel sistema urbano metropolitano

Queste valutazioni appaiono tuttora labili. La Regione Campania soffoca per gli impegni conseguenti alla gestione diretta della crescita di opportunità. La Provincia di Caserta sta promuovendo le azioni volte alla formazione del P.T.C.P., in conformità alle responsabilità attribuitele dalla L. 142/90, e ribadite dalla recente legislazione.

E' quindi da auspicare che la copianificazione, assunta come stile del governo, promuova un adeguato piano territoriale strategico - strutturale, di adeguata efficacia previsiva e prescrittiva, dedotto dalla teorica del sistema delle città da riqualificare, e fondato su un sistema informativo territoriale, tuttora da costruire.

Il piano territoriale a contenuto strategico strutturale dovrebbe esaltare le componenti non negoziabili di struttura, e quelle negoziabili, dando significato alle nuove tensioni positive che si emanano dai conflitti d'uso nelle unità di suolo, espresse dai patti territoriali, e dai contratti d'area.

La decisionalità urbanistica cittadina dovrebbe riscontrare chiarezza da questa elaborazione, anche perseguendo quelle modalità di costruzione della condivisione di responsabilità, quali l' accordo di programma, strumento di attuazione del piano urbanistico, territoriale o comunale.

L'ipotesi interpretativa fondata sul "sistema delle città" della metropoli regionale appare idonea a valorizzare le novità delle consapevolezze localizzate, quali i patti territoriali approvati e in corso di istruttoria; le opportunità conseguenti alla disciplina delle aree di crisi; l'azione di nuovi soggetti di governo, quali gli Enti Parco, nazionali e regionali, l'autorità di Bacino.

Il piano territoriale provinciale si è definito come lo strumento progettuale in grado di promuovere le intese tra i diversi interessi e settori dell'amministrazione pubblica, statale e locale, onde perseguire effettivo coordinamento della disciplina d'uso del suolo. Molte amministrazioni provinciali hanno redatto piani territoriali di coordinamento; altre, come talune della Campania, ne hanno intrapreso la formazione. Il D.L. 112 del Maggio 98 ha sancito la validità di questa interpretazione, successivamente ribadita nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.l. 18 Agosto 2000, n. 267).

1.2 Le aspettative di sviluppo tra riqualificazione ed innovazione

Di grande rilievo devesi ritenere la decodificazione dei processi di specializzazione funzionale e in attività delle unità spaziali, intrinseci nell'assetto metropolitano (nostra letteratura, i satelliti ed i suburbi, 1969).

Se é vero che si é consapevoli in aggregato del cambiamento nei modi di produzione conseguente alla crisi della grande impresa industriale, appare poco delineato concettualmente l'articolazione disaggregata delle attività di ideazione e consumo, e le implicazioni nell'assetto spaziale metropolitano.

Andrebbe di conseguenza esplorato con attenzione l'innovativo rapporto tra produzione di beni e produzione di servizi, alle famiglie ed alle imprese.

La vocazione dei luoghi dovrebbe emergere da tale esplorazione; così come l'implicazione sull' articolazione dell'occupazione nei rami di attività.

L' amministrazione pubblica, i servizi pubblici e privati di interesse collettivo, e il terziario privato, queste attività sembrano costituire i nuovi promotori di offerta. Andrebbe riposta attenzione ai servizi di base alla popolazione ed alle imprese come riferimento degli usi del suolo urbano, e della offerta di lavoro, quali acqua, energia, trasporti, telecomunicazioni, cultura, università e formazione, suolo, edilizia pubblica e privata, tempo libero (multicinema, multimedialità, entertainment).

Piani di riqualificazione di recente formazione su base comunale deducono assetti spaziali da innovazioni funzionali quali città della scienza, città della musica, centro Cnr di ricerca, funzioni universitarie, ricettività e commercio, servizi paracicettivi e turismo, attività sportive, terziario privato, direzionalità. Lo sviluppo locale su base comunale pone domanda di correlazione su base metropolitana. La competizione tra enti locali non indirizzata da piano

territoriale, può condurre ad insuccesso per erosione di aree di mercato. E da ciò l'opportunità di riflessione nel merito.

1.3 I soggetti; pubblico e privato nelle politiche di correlazione territoriale

L'esperienza che si è accumulata si fonda su paradigmi concernenti il rapporto pubblico - privato.

Il ruolo dell'intervento pubblico in rapporto alla crescita dell'impresa privata si è proposto quale referente prioritario dell'elaborazione concettuale di Pasquale Saraceno, e della Svimez. L'inconsistente qualificazione della struttura tecnico amministrativa negli enti territoriali ha giustificato l'attenzione riposta, all'origine dell'intervento straordinario finalizzato allo sviluppo delle regioni meridionali, alla Cassa per il Mezzogiorno, ed alle agenzie collegate (formazione, assistenza, finanza e banca di impresa, ecc.). La politica nazionale per lo sviluppo regionale definita nella programmazione avrebbe dovuto condurre nel Mezzogiorno l'impresa pubblica industriale, in un quadro nazionale di convenienze localizzative. Le agevolazioni finanziarie sarebbero dovute essere di tal natura da compensare gli svantaggi localizzativi dell'impresa privata nel contesto meridionale, conseguenti all'arretratezza infrastrutturale, e socio culturale (nostra letteratura, "La pianificazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno", 1976). L'organizzazione territoriale fondata sulle aree Asi (legge 634/1957) avrebbe dovuto sostenere la localizzazione spaziale delle imprese, private e pubbliche.

Perplessità sussistono oggi sui successi o insuccessi di questa elaborazione teorica. Le recenti tesi di S. Cafiero ravvisano la fondamentale causa di insuccesso alla distorsione politico partitica sopravvenuta nel corso dei decenni.

Il maturarsi di nuove consapevolezze socio politiche e culturali (sostenibilità e sussidiarietà, Maastricht, 1993; Agenda 21, U.N., 1991) hanno condotto a teorizzare nuove modalità di rapporto tra i soggetti, privati, privati pubblici, pubblici, terzo settore, fondati su partenariato, copianificazione, concertazione, con senso innovativo acquisito dalle categorie della partecipazione e comunicazione (nostra letteratura, 1967, 1993). Nel corso degli anni novanta si sono consolidati di conseguenza gli istituti della nuova programmazione, decentrata e concertata. Ultima espressione degli istituti è il POR regionale della Campania.

Nel consolidarsi delle città ruolo prioritario ha acquisito la produzione di edilizia residenziale pubblica, fondata sulla teoria del quartiere specializzato nell'uso funzionale (ex L. 167/1962) su iniziativa di comuni o Iacp, come enunciata agli inizi degli anni cinquanta. E ciò sino agli anni novanta.

1.4 Le strategie di sviluppo dell' area casertana

1.4.1 anni settanta

- scenario di riferimento : il riequilibrio regionale, attraverso la politica industriale (industrializzazione alla foce del Volturno, e lungo la direttrice Caianello - Telesse); l'emergenza igienico sanitaria.

- interpretazione strategica: a. m. sinonimo di decentramento produttivo industriale, offerta di residenza a basso costo attraverso espansione insediativa non programmata, potenziamento delle reti di mobilità, e delle reti ecologiche (Progetto Speciale n. 3, disinquinamento del golfo di Napoli).

- categoria di intervento: espansione insediativa programmata attraverso la politica industriale, non programmata nell'espansione residenziale.

- attori: ASI, Cassa per il Mezzogiorno attraverso i progetti speciali, comuni.

1.4.2 Anni ottanta:

- scenario di riferimento : l'emergenza sismica con i connessi interventi di espansione insediativa; il Fio (fondo investimenti ed occupazione) e la programmazione per progetti; l'emergenza ecologico ambientale.

- interpretazione strategica: a. m. sinonimo di decentramento residenziale programmato operando attraverso edilizia residenziale pubblica espansiva di tessuti insediativi con gli

strumenti volti alla ricostruzione dal danno sismico (L. 219/1981); decentramento produttivo industriale e di servizi commerciali all'ingrosso; potenziamento delle reti di mobilità (asse mediano, ferrovie suburbane) attraverso l'intervento post terremoto (integrazione alla L. 219/81, del 1985). Intenso ruolo di promotori privati nella produzione residenziale decentrata. Avvio delle attenzioni alle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale (gli itinerari culturali).

- categoria di intervento: espansione insediativa programmata e non.

- attori: i commissariati di governo alla ricostruzione, regionale e comunale; gli operatori privati nella produzione residenziale e nella produzione dei servizi commerciali , i comuni.

1.4.3 Anni novanta

- scenario di riferimento : la crisi della grande industria pubblica, e la dismissione delle aree ad uso industriale. La programmazione negoziata e lo sviluppo locale: patti territoriali, contratti di area. La pianificazione di settore (piani paesistici, parchi nazionali e regionali, disciplina temporanea di salvaguardia dal rischio idrogeologico e da frana). Le grandi infrastrutture (alta velocità, ipotesi di aeroporto a Grazzanise). Il secondo Ateneo napoletano. La fiscalità immobiliare comunale (Ici). I programmi integrati di intervento (l. 179/1992), ed i programmi complessi sperimentali di recupero e riqualificazione urbana). Il Prusst di Caserta.

- interpretazione strategica; a. m. sinonimo di : consolidamento produttivo manifatturiero promosso da piccola e media impresa, formale o sommersa; riqualificazione di aree industriali (la cooperazione tra privati ad Aversa - Teverola); la delocalizzazione produttiva nel casertano; consolidamento di servizi commerciali all'ingrosso (nuovo tarì a Marcianise, potenziamento del Cis, grandi strutture di vendita); gli interporti (Nola, Maddaloni scalo merci FF.SS.); seconda università degli studi di Napoli nel casertano (Caserta - Aversa -Capua - S. Maria C.V.); le nuove sedi giudiziarie (Torre Annunziata, Nola, Giugliano). Politiche volte a fronteggiare l'arretratezza infrastrutturale, con azioni quali l'acquedotto della Campania occidentale; le ATO, ed il commissariato regionale per l'attuazione del piano di convogliamento e trattamento di rifiuti solidi urbani; potenziamento delle reti di mobilità su ferro (Alta velocità) attraverso intesa Stato - Regione - autonomie locali. Offerta di residenza a medio reddito generata da promotori immobiliari privati.

- categoria di intervento: recupero e riqualificazione; capitalizzazione infrastrutturale; i Prusst.

- attori: la Regione e le autonomie locali (provincia, i comuni) gli operatori privati nella produzione residenziale, e nella produzione dei servizi commerciali. Si delinea l'attenzione alla STU (Società di trasformazione urbana).

1.4.4 Il terzo millennio

- scenario di riferimento : il Programma Operativo Regionale 2001 - 2006; il riuso operativo delle aree di dismissione; l'operatività degli strumenti della nuova programmazione, gli studi di fattibilità su bando ex del. Cipe 70/1998; i programmi integrati territoriali ed i progetti integrati di intervento in attuazione del POR.. I completamenti della rete ecologica ambientale, l'operatività delle ATO. I parchi archeologici.

- interpretazione strategica: a. m. sinonimo di consolidamento dei processi di riarticolazione della modalità di produzione, e dei grandi servizi puntuali e di rete. Si prospetta il consolidarsi su basi locali delle città del sistema di città.

- categoria di intervento: recupero e riqualificazione, contestuale all'attenzione volta a colmare la domanda di infrastrutture primarie (acquedotti, reti fognarie e depuratori, trattamento rifiuti solidi; mobilità su ferro, attrezzature ospedaliere), ed l'acquisizione di condizioni di sicurezza dal rischio.

- Attori: la Regione e le autonomie locali (provincia e comuni) gli operatori privati attraverso l'offerta di servizi di progettazione attraverso studi d fattibilità (ex del. Cipe 70/98), ed immissione di capitale di rischio. Permane la fragilità del quadro tecnico amministrativo comunale e provinciale nella progettazione. Si consolida l'attenzione alla STU (Società di trasformazione urbana).

Considerazioni

Si é tuttora ampiamente impegnati nel colmare domanda di riarticolazione territoriale di servizi primari (ospedali, giustizia, formazione universitaria e ricerca, strutture di vendita, mobilità); nonché domanda di attrezzatura urbana volta ad acquisire idoneità insediativa (standard urbanistici e attività ed attrezzature connesse).

Si impone all'attenzione la riqualificazione insediativa, e della produzione agricola (bioagricoltura).

Si vanno consolidando due fondamentali "politiche": il mantenimento programmato incentivato ad attuazione diretta; e la concentrazione innovativa in specifici luoghi da riqualificare con intervento a finanziamento misto, perseguita attraverso Programma integrato di intervento (Legge 179/92, e POR regionale) ad attuazione differita; nonché nuove morfologie di trasformazione urbanistica.

Deduzioni: Il progetto di Prg ha inglobato nella struttura urbanistica le nuove reti infrastrutturali di ruolo territoriale di accesso alla città (nuovo tracciato della ferrovia Alifana, svincolo autostradale, variante Anas). Correlandole alla nuova articolazione della mobilità di ruolo territoriale, propone la localizzazione di funzioni di ruolo territoriale, quali la cittadella giudiziaria, le aree fieristiche, le attività del terziario produttivo, perimetrando le aree asservite con modalità tali da interagire con la complessiva struttura urbanistica.

2 La progettazione urbanistica, tra piano strutturale e piano operativo

I comuni italiani sono chiamati a predisporre Piani Regolatori Generali da molti decenni. La disciplina di uso del suolo è obbligatoria, per tutti i comuni, da esercitare attraverso il Piano. La materia urbanistica partecipa pienamente delle materie e funzioni amministrative.

Purtuttavia, le nostre città non mostrano pregevole vivibilità. Significative previsioni dei piani, rigidamente definite in conseguenza di obblighi di legge, non sono state attuate. Nel rincorrere l'emergenza i comuni hanno fatto ricorso ad interpretazioni parziali di quanto previsto nei piani, o a loro varianti. L'insuccesso intrinseco al variare la prescrizione si è rafforzato, in conseguenza dell'esito cui le varianti hanno condotto. Significativo in questo senso é anche il comune di S. Maria C.V.; dotata di Prg fin dal 1983, sconta il mancato perseguimento degli obiettivi concernenti la socializzazione del suolo, pur enunciati; e lo stravolgimento del tessuto urbanistico della città "moderna", in conseguenza di occlusioni interstiziali.

In generale, le mete proposte attraverso il piano urbanistico approvato non sono state condivise dalle Amministrazioni sopravvenute. Il piano non si è assunto come base per il governo delle città, e la sua attuazione è stata demandata a azioni di settore svolte da enti funzionali, poco controllata. Il piano urbanistico si è rivelato inefficace nel perseguire le mete annunciate.

Le implicazioni sulla vivibilità, sulla qualità del paesaggio e sulla forma urbana sono state devastanti.

Con il consolidarsi nella coscienza civile della consapevolezza di questa deprimente condizione, si sono imposte all'attenzione finalità innovative, ravvisate nella sostenibilità ambientale, civile ed istituzionale; nella ricomposizione delle relazioni tra artificio e natura, tra città e suo contesto territoriale; nel rafforzare le trame dell'identità locale; nella capacità di rigenerazione ecologica del sistema urbano.

Le finalità hanno vivacizzato la ricerca su rinnovate correlazioni tra spazio naturale e spazio adattato ad uso di attività; tra valori da conservare e trasformazioni compatibili; tra città, rete di trasporto e traffico urbano.

1.2 E tuttavia l'enunciazione di traguardi da raggiungere non può ritenersi sufficiente, qualora non si agisca sulle cause di insuccesso del piano. Nel passato sono stati progettati

piani urbanistici, ritenuti di eccezionale qualità, che tuttavia non hanno perseguito gli scopi enunciati, e nulla assicura che questo insuccesso non connoti anche i piani urbanistici che oggi si elaborano.

Indagare sulle ragioni dell' insuccesso è apparso quindi rilevante meta della riflessione scientifica, onde rifondare attraverso idonei istituti legislativi lo strumento del piano urbanistico comunale.

Questa intenzionalità caratterizza la ricerca sulla prassi urbanistica affermatasi nei recenti anni, volta ad esplorare l'innovazione possibile, ritenuta necessaria onde perseguire l'efficacia del piano. Si è consolidata diffusa condivisione nel rapportare l'insuccesso riscontrato del piano urbanistico non più allo "sfruttamento capitalistico del territorio", come nelle note tesi dei primi anni settanta; ma a motivazioni interne alla sua formazione, gestione ed attuazione.

Causa significativa si è ravvisata nella rigidità della disciplina dell'uso del suolo in rapporto al tempo, essendo compresenti le attenzioni alla dimensione strutturale di medio e lungo periodo, ed alla dimensione operativa, regolamentativa, operativa nel breve periodo.

Si è quindi suggerito di differenziare i contenuti strategico strutturali dell'anticipazione del futuro, da quelli aventi immediata efficacia prescrittiva nel disciplinare l'uso del suolo, ricorrendo a strumenti differenziati, quali il piano strutturale, di scenario, privo di efficacia sul regime giuridico degli immobili; ed il piano operativo, efficace con le prescrizioni sul regime giuridico.

Contenuto strutturale, di lungo periodo del Prg

Il sistema urbano è costituito da spazi adattati ad uso di attività svolte dalla popolazione, e da relazioni che intercorrono tra gli stessi, funzionali, di accesso, di qualità morfologica e tipologica. Le modalità di articolazione degli spazi, e delle relazioni che intercorrono, configura la struttura del sistema urbano.

Il piano urbanistico comunale interpreta l' attuale struttura, e ne configura la condizione della struttura da perseguire nel medio e lungo periodo, attraverso azioni delineate, volte ad adattare spazi avvalendosi di interventi indirizzanti la modalità di utilizzazione, ed i caratteri fisico morfologici. Le azioni configurano la disciplina urbanistica, restituita attraverso i quadri normativi, cartografici e di testo.

Contenuto operativo del Prg

Il contenuto operativo del Piano urbanistico comunale andrebbe assunto come identità dell'azione di governo dell'Amministrazione, strumento per il controllo della sua capacità di perseguire obiettivi. Si è correlato quindi il tempo di validità del piano operativo alla stagione amministrativa, scadenzata dalle elezioni, conducendosi a immedesimare la figura del Sindaco eletto dai cittadini, e il contenuto del piano operativo. Questa impostazione ha caratterizzato le leggi urbanistiche regionali di recente emanazione, quali quella della Regione Toscana (Legge 5/95), o della Emilia Romagna (legge n. 20/2000). In queste regioni oggi si progettano piani generali a contenuto strutturale, e piani operativi, definiti attraverso regolamento urbanistico valido a tempo indeterminato, e programma integrato di intervento, valido a tempo definito.

Le dimensioni strutturale ed operativa nel progetto di Prg.

La legge urbanistica vigente in Campania, caratterizzata da contenuti direttamente derivati dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942, impone di considerare unitariamente le due dimensioni del futuro, quella strutturale e quella operativa. Il piano urbanistico generale, di conseguenza, deve necessariamente coltivare sia la dimensione strutturale che quella operativa, nel merito delle scelte spaziali, e nel contenuto del quadro normativo di testo che ne definisce le modalità di gestione.

Non va sottovalutato tuttavia l'emergere anche in Campania della consapevolezza della necessità dell'innovazione legislativa, come testimonia il progetto di legge urbanistica

regionale (Marzo 2001).

Il progetto di Prg pertanto deve proporsi di acquisire flessibilità, con riferimento alla praticabilità della eventuale separazione tra contenuti strutturali e contenuti operativi, fondati su regolamentazione degli interventi, e su attuazione programmata delle parti ad attuazione coordinata.

3 Le Agende, il coinvolgimento, La copianificazione

3.1 Nel Giugno 1992 la conferenza mondiale di Rio delle Nazioni Unite ha sollecitato a porre lo sviluppo sostenibile e compatibile tra gli obiettivi da perseguire nel nuovo secolo, ispirando le azioni al metodo delineato nell'Agenda Locale 21. Il trattato di Maastricht a fondamento dell'Unione Europea pone la sostenibilità e la sussidiarietà come principi cui ispirare l'azione di governo negli stati membri. Nel Maggio 1995 numerosi comuni d'Europa hanno sottoscritto la carta di Aalborg, impegnandosi ad ispirare la prassi operativa ai principi di cui ad Agenda 21. Nel Giugno 1996, si è svolta ad Instambul la Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani, denominata Habitat II, pervenendosi alla stesura di Habitat Agenda.

Nel 1999 è stato redatto il primo rapporto sullo stato delle città nel mondo (State of the world's cities report 1999). E' quindi in atto la catalogazione dei casi di "best practices" che si propongono all'attenzione dei governi nazionali e locali con lo scopo di promuovere cooperazione ed altresì apprendimento. Attraverso le best practices si ripropongono all'attenzione i principi su cui fondare la qualità dello sviluppo locale, di forma, di struttura, di accesso, di ruolo nei rapporti tra spazio pubblico e privato. L'attenzione alle qualità si propone per il ruolo che lo spazio urbano assolve nell'espansione in atto della domanda di localizzazione urbana e di città, conseguente a processi di globalizzazione e urbanizzazione.

In Italia amministrazioni comunali hanno imboccato il sentiero della pratica di Agenda 21, come Ancona. In Campania, amministrazioni comunali hanno insediato il "Forum per lo sviluppo locale" nello spirito di Agenda 21; il rapporto tra architettura, urbanistica e sviluppo sostenibile é tema posto all'attenzione dagli ordini professionali, e nella formazione universitaria (corsi di laurea in ingegneria sostenibile).

Può dedursi dalla cronologia che la sostenibilità va percepita come principio da assumere nel programmare lo sviluppo locale, mentre l'Agenda ne interpreta il procedimento che lo rende efficace e praticabile.

Lo sviluppo sostenibile non significa porre freni ad un ulteriore sviluppo economico, nella consapevolezza che solo con lo sviluppo economico possono crearsi favorevoli condizioni per lo sviluppo sociale e ecologico. Si è consapevoli che l'economia, l'ecologia, la giustizia sociale, la legalità, i suddetti contenuti configurano le condizioni tutte necessarie per determinare lo sviluppo urbano sostenibile. La sostenibilità come ispiratrice del futuro suggerisce prospettive positive di impegno nel progetto, e nella riforma dell'esistente legislazione e modalità di azione.

I contenuti dello sviluppo locale richiamano tuttavia una nuova etica, idonea ad incidere nelle pratiche politiche, culturali, decisionali. Se la percezione unitaria e totalizzante ha caratterizzato le modalità dello sviluppo mirato, settoriale e territoriale, promosse nel corso delle stagioni del centralismo statale sperimentate nei due secoli trascorsi; va oggi riconosciuto che le fonti primarie del cambiamento urbano non sono nella struttura statale e nel suo apparato, ma nella società civile, e nelle forme organizzate attraverso cui si esprime. Le azioni locali svolte operando con le comunità, gli uomini, i gruppi e gli interessi appaiono come principale mezzo per umanizzare, migliorare, trasformare la qualità della vita urbana.

Si impone quindi all'attenzione la più pervasiva delle strategie del cambiamento urbano, ovvero la cooperazione tra amministrazione pubblica locale, i tanti soggetti pubblici, gli attori privati, gli attori del terzo settore. Non appare sufficiente l'ispirazione all'efficienza, qualora venga meno il coinvolgimento.

Attraverso Agenda 21 si vuole di conseguenza rendere praticabile il coinvolgimento

dei cittadini, degli attori e settori della comunità locale su una agenda di obiettivi e di pratiche proposta e rielaborata dall' amministrazione comunale, configurantesi quale piano di lungo periodo da rendere operativo ed efficace, indirizzato allo sviluppo integrato, sostenibile e compatibile.

In quanto progetto del futuro, l'Agenda comporta la conoscenza delle condizioni sociali, economiche, ambientali; la definizione di fabbisogni; la condivisione di criteri di misurazione degli obiettivi.

In quanto volta alla condivisione, l'Agenda comporta il coinvolgimento multi settoriale nel processo di piano, attraverso gruppi locali di discussione configuranti il forum, con il ruolo di soggetto coordinante, con funzioni di indirizzo nella preparazione del piano. Richiede che si pratici la consultazione tra organi di governo e gruppi locali, volta a promuovere la focalizzazione di una visione condivisa del futuro, correlata a specifiche proposte concernenti le azioni prioritarie da promuovere nell'articolazione operativa. Richiede specificazione di senso, ravvisandosi nell'obiettivo la specificazione localizzativa, dimensionale e prestazione di un esito da perseguire, onde verificarne il perseguimento.

In quanto volta all'efficacia, l'Agenda comporta la costituzione di organismi e strumenti di monitoraggio e rendicontazione.

Può dedursi di conseguenza che l' azione ispirata al metodo denominato come Agenda 21 non comporta la semplice adesione dei soggetti di governo delle città, ma richiede il coinvolgimento diffuso delle strutture sociali, produttive e politiche che organizzano la cittadinanza, nelle differenziate forme che hanno assunto, e che possono assumere nelle culture locali.

Vi è di certo correlazione tra i motivi di ispirazione di Agenda 21 ed i caratteri dell'innovazione legislativa che nei recenti anni ha condotto in Italia alla sperimentazione dei "programmi complessi".

Se esaminata tuttavia nel contesto di una intenzionalità volta alla formazione del piano urbanistico generale, interprete delle aspettative di lungo periodo, le difficoltà connesse alla pratica di Agenda 21 non sono poche. Va rinunciato il tema del come decidere, e ciò comporta una specifica cultura del progetto, come processo di definizione progressiva della tesi e dell'antitesi, riferito all'uso delle sempre scarse risorse, nel loro molteplice connotato insediativo, ambientale, sociale, finanziario.

Ai fini della costruzione di pratiche partecipate non appare sufficiente la semplice individuazione di obiettivi socialmente rilevanti, nè la semplice enunciazione di accordi aventi ad oggetto erogazioni finanziarie. La tesi in urbanistica coinvolge criteri di pianificazione, e specificazioni delle modalità di cambiamento di luoghi, comporta quindi tecniche di rappresentazione, di trasmissione di quadri concettuali e normativi. L'ecologia ambientale, se colta come ispiratrice di progetto, pone questioni strumentali, da specificare onde definire tesi, cui possano contrapporsi antitesi. La correlazione tra obiettivi di efficienza, ed obiettivi ecologico-sociali va esplicitata, e non solo auspicata, onde caratterizzare la tesi. Le modalità di ridefinizione delle relazioni tra centro e periferie alla ricerca di complessità aggiuntive sono da specificare. I principi di convenienza assunti come fondamento di efficacia operativa sono da specificare attraverso quadri normativi, quantitativi, posizionali e relazionali. Il ruolo di nuovi soggetti, quali le società miste, è da delineare in sede preventiva. Va enunciata una stima finanziaria delle implicazioni delle scelte urbanistiche, onde rendere dimostrabile la storicità della tesi. Si pone quindi all'attenzione il carattere e lo stile dell'amministrare, della "governance". Il contenuto del progetto preliminare definito nel contesto di una articolazione per fasi e stadi di elaborazione indica una possibile ipotesi operativa..

In quanto volta a coinvolgere, Agenda 21 pone nuove domande concernenti la "civitas", la comunità locale, soggetto ed oggetto dello sviluppo locale, dal punto di vista dei caratteri di coesione, di manifestazione; che dal punto di vista degli strumenti per rafforzarne l'identità; così come nei rapporti tra civitas, urbs, e governo pubblico.

La comunità si riconosce attraverso il senso di territorialità, di appartenenza. Il senso

di proprietà, ed il senso di sicurezza cooperano nel consolidare la territorialità e l'appartenenza. La stabilità del risiedere ripropone all'attenzione il rapporto di identità tra comunità e insediamento, e per il senso che ha assunto il tempo privato della vita, la qualità dell'abitare. Si ripropone all'attenzione l' articolazione del sistema degli spazi pubblici, e della attrezzature pubbliche che integrano e completano lo spazio residenziale, dalla scuola, all'accesso, al giardino pubblico, al luogo del gioco e dello sport, agli impianti parte integrante della vita di comunità, quali il centro sociale e l'attrezzatura religiosa.

La comunità competitiva comporta confronto, non separatezza o segregazione tra le sue articolazioni sociali; e questa capacità di confronto va consolidata nel promuovere cooperazione tra pubblico, privato e terzo settore.

La comunità si consolida qualora se ne rifondano continuamente le radici attraverso il coinvolgimento sulle azioni e sulle decisioni che le generano. Occorrono linguaggio, temi e strutture volte a coinvolgere, alla cui definizione dovrebbe volgersi la massima attenzione del governo locale, operando con attitudine aperta all'ascolto, ma altresì efficiente ed efficace.

Nella competizione territoriale tra le città e le parti dell'organizzazione metropolitana, la città è a rischio continuo di declino e degrado. Le nuove tecnologie della comunicazione a distanza non consolidano i consueti fattori di aggregazione ed agglomerazione, agevolando la città diffusa, la gentrificazione, il consolidamento della struttura insediativa periferica e suburbana.

Queste forze andrebbero percepite nel promuovere i piani urbanistici volti a configurare il futuro delle città. Sempre infatti l' azione di governo può indirizzare le implicazioni latenti nelle tecnologie, qualora si ritenga meritevole rafforzare la città. In questa prospettiva va coltivata la cooperazione tra le città, articolando la rete urbana, e tanto più la rete provinciale dei luoghi centrali, onde perseguire maggiore correlazione tra capitale fisico e capitale istituzionale.

Efficienza e coinvolgimento si sono posti come paradigmi di una nuova forma di programmazione comunale, definita come " piano strategico", fondata su mobilitazione guidata dal comune dei principali attori pubblici, privati e del terzo settore, agenti nel contesto territoriale.

Il piano strategico non é il piano urbanistico comunale, ma processo sociale e decisionale che accentua gli obiettivi di efficacia sottesi al piano urbanistico comunale. Si intraprende attraverso il "Forum per lo sviluppo locale". Opera per temi obiettivo, come proposto in questo progetto preliminare. E' da auspicare che anche l'Amministrazione comunale di S. Maria operi con le procedure e tecniche del coinvolgimento proprie al Forum, avvalendosi delle grandi opportunità di azione prospettate nel progetto urbanistico.

3.2 Le finalità generali cui ricondurre il progetto della città contemporanea individuano permanenze di valori, ma promuovono differenziazione tra gli strumenti. La città dovrebbe risultare accessibile attraverso il trasporto pubblico di massa su ferro e su gomma, integrato nelle modalità, e articolato in relazione alla struttura ed alla domanda locale. Se nelle grandi città si impone all'attenzione la correlazione tra le reti primarie, quali metropolitane e ferrovie suburbane, nelle città medie andrebbe proposta la tramvia leggera di superficie. La pedonalizzazione e il correlato sistema di parcheggio dovrebbe caratterizzare le azioni di tutte le città.

La città dovrebbe tendere a consolidare la sua capacità di produzione, di beni e di servizi, attrezzando le strutture volte alla formazione ed all'informazione, le infrastrutture a rete della comunicazione, traendone motivo per qualificare i segni materiali propri allo spazio costruito, e ritrovando nuovi simbolismi nei segni connessi alla produzione di energia alternativa, quale fotovoltaico e impianti eolici. La qualità dell'abitare dovrebbe risultare fondamento dell'azione progettuale e gestionale.

La città dovrebbe risultare suggestiva, stimolante, bella, attrattiva, mete perseguibili

attraverso la nuova attenzione riposta allo spazio pubblico, ai luoghi simbolici caratterizzanti l'eredità culturale, al senso paesaggistico di insieme e di dettaglio, al rapporto con il mare. La qualità del progetto urbanistico andrebbe perseguita coltivando questi temi obiettivo, cui raccordare o ispirare i programmi di settore volti alla conservazione attiva del patrimonio, o alla riqualificazione insediativa. Nella sua capacità di trasmettere informazione, la forma del costruito dovrebbe ricondurre ad immagini comprensibili nella cultura locale, ed altresì nell'immaginario globale, dando senso nuovo all'antica arte di costruire le città.

Per essere apprezzata la città deve risultare vivibile per chi la fruisce, contenendo i fattori ostativi, quali l'insicurezza o la trascuratezza nell'igiene pubblica; riducendo la fatica ed il costo di insediamento e di movimento, anche agendo sull'offerta di patrimonio residenziale. Tutto ciò trova la sintesi nell'ispirazione ad un rapporto innovativo con la natura.

A questi valori vanno ricondotti i criteri ed i metodi di piano e di progetto.

Vanno quindi decodificati i segni dell'identità locale; delineate modalità di relazione tra le parti urbane significanti, ordinando sequenze e significati, espressione di memoria di storie lontane e recenti, connotanti i vuoti del costruito, le strade, le piazze. Ciò significa anche innovazione, e da ciò la conservazione innovativa che ci si è proposti di praticare nel progetto di piano urbanistico di S. Maria C.V..

Le periferie urbane di recente formazione appaiono tutte connotate dai motivi di ispirazione, dedotti dalla semplificazione funzionale residenziale. Andrebbero poste come distretti di riqualificazione, volta a perseguire nuova complessità attraverso nuovi misti funzionali, e nuove integrazioni formali, come sperimentato nell'interpretare le opportunità presenti a S. Maria C.V.

La riurbanizzazione delle aree inusate o dismesse dovrebbe consentire la formazione di nodi urbanistici integranti natura, artificio, memoria, funzioni miste, modi di accesso. Lo spazio e le attrezzature pubbliche dovrebbero tornare a proporsi come orli dei vuoti, indirizzanti con questi il necessario complemento insediativo dedotto da promotore privato sulla base di regole pubbliche, come avvenuto nel corso della storia della città moderna.

I piani proposti attraverso il metodo di Agenda 21 dovranno divenire operativi attraverso la gestione, continua e diffusa. La disciplina di tutela e uso del suolo soprintende alle politiche volte alla protezione della natura e del paesaggio, alla gestione del traffico e trasporto, alla politica sociale abitativa, all'attrezzaggio di suoli ad uso produttivo, commerciale terziario, e manifatturiero. La disciplina configura aspetto significativo delle funzioni amministrative attribuite ai comuni italiani, da rendere operativo in conformità ad un quadro legislativo nazionale e regionale che può innovarsi onde risultare compatibile con il metodo dialogico proposto con le Agende; e con i caratteri di competizione e concorrenza adottati con la riformulazione dei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali, nel programmare l'assistenza finanziaria alle città. Ne consegue il ruolo da attribuire alla innovazione legislativa, in urbanistica, ma altresì nel quadro complessivo delle relazioni interistituzionali, incidenti nell'amministrazione delle città.

Dai metodi si perviene quindi agli strumenti, e da questi ai criteri di pianificazione.

Il ruolo che assumono i suoli nel processo di uso ha posto in risalto l'opportunità di perseguire misure compensative tra gli attori del processo di ideazione, finanziamento e produzione di beni urbani, pubblici e privati. In Germania attraverso la "betterment levy" ci si propone di ricondurre al pubblico aliquota degli incrementi di valore incidenti nelle modalità dell'investimento pubblico, motivata dalla necessità della compensazione ecologica dello sviluppo urbano, per le implicazioni sulla natura e sul paesaggio dell'utilizzazione urbana del suolo. Stesso scopo si ravvisa nei "development fees" o nel "distretto fiscale locale", adottati in Stati degli Usa, . Ci si propone di perseguire questo scopo attraverso la perequazione urbanistica e la riarticolazione della fiscalità locale.

Può dedursi che tutte le categorie tecnico scientifiche proprie al piano urbanistico, dalla conoscenza, al proporzionamento, alla valutazione, al dialogo con gli utenti, al monitoraggio dell'attuazione, sono compresenti nel metodo suggerito per Agenda 21 ed Habitat Agenda, che appaiono di conseguenza idonee ad ispirare il processo di pianificazione locale, volto a promuovere il piano urbanistico, strumento per il governo delle nostre città.

Agenda 21 volge il suo messaggio di speranza ai decisori attori presenti nello spazio della politica. Ingloba urbanistica, ingegneria, architettura, le scienze sociali ed amministrative, e l'articolazione dei saperi di cui sono portatrici queste categorie scientifiche, saperi da collocare tuttavia in un progetto sociale, fondato sul procedimento dialogico tra soggetti, attori ed interessi, comportante necessaria attitudine negoziale, verifiche valutative, scansioni temporali, stadi e fasi di progettazione, concretezza operativa. Può aiutare a promuovere prospettive alla crisi della politica, sollecitando quel coinvolgimento venuto meno con l'offuscarsi dei suoi tradizionali valori. La pratica delle "agende" pone all'attenzione le correlazioni tra la politica, i suoi attori, ed il piano urbanistico, con una enfasi riconosciuta nell'ispirazione al successo dell'azione di governo nel soddisfare i bisogni differenziati della comunità urbana, e quindi con rilevanza attribuita alla specificazione operativa degli strumenti urbanistici.

4 Nuovi ruoli della città

Il ruolo delle città è profondamente cambiato nei recenti anni.

Nel passato tre sono stati i volani del significato del piano urbanistico comunale:

- l'espansione attraverso trasformazione del suolo agricolo prossimo al tessuto già ad uso urbano,
- la produzione di edilizia residenziale, pubblica e privata, regolata dalla teoria del quartiere specializzato e monofunzionale;
- infine la dotazione di spazio pubblico nei minimi resi obbligatori dalla legislazione, confidando nel potere ablatorio espropriativo esercitato dal comune.

Si sono resi operativi i tre volani nel contesto di un quadro istituzionale manifestazione del secolo dello Stato centralizzato, che pone lo Stato e le sue istituzioni come referente dell'acquisizione di innovazione. Al cittadino, al promotore di impresa, non si sono riconosciuti ruoli propositivi, di responsabilità collettiva, praticandosi la dissociazione netta tra le responsabilità pubbliche e quelle degli attori privati.

Tutte le città hanno proceduto con espansione massiva del tessuto urbanistico, che ha assunto i volti dissociati tra "città moderna", esito di duecento anni di costruzione urbanistica, dalla metà del secolo XVIII alla metà del secolo XX; e città "contemporanea", esito delle politiche degli ultimi cinquant'anni dello scorso secolo.

La teoria del quartiere specializzato si accompagna in queste esperienze alla rottura della continuità tra le parti di città, ed alla discontinuità nell'integrazione tra le attività, tra morfologia urbanistica e tipologia edilizia. Si è prodotto intenso patrimonio abitativo, di tal misura da attenuarne sostanzialmente l'emergenza sociale.

La capacità di socializzare il suolo attraverso il regime immobiliare espropriativo ha dimostrato la sua difficoltà attuativa. I vincoli d'uso sono decaduti, le città sono risultate sguarnite nel principale obiettivo pubblico, già segno di identità della città moderna, quello ovvero di legare le parti attraverso la configurazione dei beni pubblici. La separazione tra gli interessi pubblici e quelli rappresentati nell'economia civile (Antonio Genovesi ne delineava teoricamente i principi alla metà del sec. XVIII) ha esasperato i ruoli delle parti sociali, deresponsabilizzando i secondi, e retorizzando i primi.

Anche il comune di S. Maria C.V. testimonia gli esiti insoddisfacenti di questo approccio.

Alle soglie del terzo millennio, la consapevolezza dei cambiamenti sopravvenuti nella

società civile, nel modo di produzione, nelle aspettative e dei bisogni, nella modalità di rapportarsi delle attività, pongono la necessità di rivedere questi paradigmi, o la meccanica del loro proporsi.

Non può più assumersi la crescita residenziale come finalità primaria del piano urbanistico, fondata sul ruolo urbano della città. Appare assai più necessario esaltare la capacità di produzione delle città, coltivando le nuove domande di servizi e di beni, che possono qualificare i nuovi ruoli cittadini necessari per competere tra le città.

La qualità urbana conseguente alla socializzazione del suolo ha assunto nuovi scopi, conseguenti alla responsabilità ecologica ambientale della società civile, ed al ruolo economico produttivo che promuove la qualità urbana conseguente dalla struttura dello spazio pubblico. L'agibilità urbanistica della città assurge al ruolo di agibilità economico produttiva, oltre che al ruolo sociale nei confronti della vivibilità attesa.

La qualità urbana si esprime altresì nell'opportunità di accessibilità e di mobilità diffusa. Il trasporto pubblico di massa, anche su rete specializzata, assurge a valore comunitario, da promuovere, correlando e connettendo le attività plurime localizzate.

La ricerca dei motivi di valore presente nello spazio urbano si connota come affermazione di identità, di connotati di attrazione ed interesse, avversa all'omologazione latente nei processi di globalizzazione. La cultura dei luoghi si afferma quindi come risorsa, da valorizzare attraverso azioni mirate, e non solo tutelare onde assicurarne la fruizione passiva. Valorizzare può comportare la conservazione, ma impone attenzione altresì alla modificazione, dei modi di uso e di stato urbanistico ed edilizio, che consente di restituire il plusvalore sociale intrinsecamente presente nel tessuto urbanistico e funzionale della città moderna.

5 Il paesaggio come valore collettivo

5.1 Il paesaggio nella pianificazione urbanistica

Il territorio, luogo della stratificazione dei valori, culturali e sociali, configura il riferimento dell'attività di tutela, da correlare alle finalità di innovazione e sviluppo.

Tutelare comporta quindi la pratica della progettazione di sistema, e quindi la pratica della ricerca sulle modalità di innovazione e di sviluppo.

Coltivando questi contenuti, il XXII Congresso Inu (Perugia, Giugno 1998), ha trasmesso un fondamentale messaggio al paese, concernente la necessità della confluenza nella strumentazione del piano urbanistico, territoriale e comunale, dell'attenzione ai valori del paesaggio.

La genesi e la gestione settoriale dei Piani settoriali non consente infatti di intravedere negli esiti cui danno luogo la sostenibilità ricercata dello sviluppo territoriale.

E' apparso chiaramente che l'efficacia dell'azione della tutela attiva, unica promuovibile, debba comportare la valorizzazione delle responsabilità molteplici, connesse al governo delle funzioni amministrative incidenti sul territorio.

Questa sinergia tra responsabilità appare la reale condizione di novità da promuovere nel governo del territorio.

La sperimentazione ormai intrapresa in termini diffusi della pianificazione territoriale provinciale, dialogica ed intersettoriale, complementare a quella comunale obbligatoria, ha consentito di verificare la possibilità tecnico amministrativa di disciplinare l'uso del suolo, anche con riferimento alle qualità di un progetto di paesaggio.

La pianificazione urbanistica, nella sua articolazione provinciale e comunale, ne è lo strumento appropriato.

La dimensione strategica, quella strutturale e poi operativa del piano urbanistico sono da ritenersi qualità essenziale delle politiche di tutela.

La disciplina dell'intervento edilizio non può separarsi dalla disciplina dell'uso sociale ed ecologico del suolo, gestito in rapporto allo scopo che ne origina la tutela.

Va quindi ricercata la coerenza e la congruità tra gli strumenti della pianificazione dell'uso del suolo.

Appare riduttivo ricondurre il valore attribuito al paesaggio nell'art. 9 della Costituzione al solo piano territoriale paesistico, dovendosi ritrovare in tutti gli istituti del piano lo strumento che promuove questo valore, come si riscontra nel diffuso riferimento degli strumenti di pianificazione territoriale e comunale alla tutela della identità culturale e della integrità fisica quali finalità congrue con l'istanza di sostenibilità dello sviluppo; e dovendosi ritrovare in tutte le istituzioni di governo l'impegno per la ricomposizione del dissidio tra conservazione e sviluppo.

Il piano urbanistico deve quindi recuperare l'attenzione al paesaggio, rendendo specifico quanto già intravisto nell'art. 7 della legge 17 Agosto 1942, n. 1150, deducendone l'approccio da incrocio di tradizioni intellettuali.

Vanno quindi consolidati gli istituti di piano che consentano la confluenza della tutela, della valorizzazione, della trasformazione d'uso, della gestione. La riflessione sul paesaggio consolida le istituzioni urbanistiche, da praticare nel terzo millennio.

Se il progetto è sempre innovazione, il piano urbanistico quale progetto del sistema complesso persegue l'innovazione della sua forma, e quindi di prodotto, ricercando l'efficacia delle azioni annunciate. Azioni di certo plurime, che tuttavia dovranno contribuire alla affermazione di qualità di paesaggio, specificando le azioni volte a costruire il paesaggio, attraverso conservazione di caratteri, riqualificazione di ambiti, trasformazione di sue parti.

Possono sovvenire a questa ispirazione le categorie del piano di struttura, correlato al piano operativo; della perequazione, tra valori e tra interessi.

La socializzazione del suolo; l'adeguamento del tessuto insediativo da promuovere attraverso mantenimento e recupero; lo sviluppo delle vocazionalità produttive, con riferimento alla produzione ed ai servizi alla domanda locale; il potenziamento della dotazione ricettiva; l'adeguamento delle infrastrutture della mobilità; l'avvio effettivo dei parchi; tutte queste categorie di scopo vanno percepite nel contesto della promozione e costruzione del paesaggio.

Nel promuovere le scelte i riferimenti vanno dedotti da valutazioni concernenti la "conformazione strutturale" dell'articolazione urbanistica; e la "configurazione formale" dei siti della trasformazione pianificata, operando attraverso norme disegnate di indirizzo, simulanti l'equilibrio da perseguite tra perequazione di interessi, e perequazione di valori.

Il giudizio sulla compatibilità paesistica va esercitato ricorrendo a simulazione della visione dall'alto, radente, o dal basso, e dal grado di contrasto ammissibile.

L'accuratezza della disciplina morfologica di indirizzo assicura la compatibilità tra contrasto ammissibile e proposto.

La perequazione di interessi e valori va resa esplicita attraverso disciplina preventiva, estesa agli interventi di conservazione, di modificazione, di trasformazione, con riferimento agli usi pubblici e privati, all'uso pubblico, concernenti le attività residenziali, produttivi, ricettive, i parchi di ruolo territoriale.

La tutela si configura in tal maniera come progetto di innovazione, valorizzante vocazioni latenti, finalizzata al progetto d'uso sociale compatibile.

Si impone all'attenzione la responsabilità della gestione del piano, nel perseguire gli obiettivi di efficacia e qualità proposti.

Nel disciplinare la "costruzione del paesaggio", va specificato il carattere delle relazioni visive che si intendono conservare o realizzare in ciascuna unità di suolo, ricorrendo alla rappresentazione di indirizzi specifici in ordine alla realizzazione di manufatti, configuranti interventi sul suolo. Le situazioni morfologiche ricorrenti sono da incrociare con indirizzi tipo morfologici agli interventi contemplanti le riqualificazione, rafforzamento, eventuali nuove morfologie urbane, come da noi praticato nel piano paesistico della Basilicata tirrenica, e

ripreso nel promuovere una nuova forma del piano urbanistico comunale.

La tecnica di progetto che ne consegue deve consentire la valutazione delle proposte di intervento, incisive sul paesaggio, urbano e di area, da valutare sulla base dei criteri, enunciati nel piano.

5.2 Paesaggio e promozione culturale e sociale

Il paesaggio si contraddistingue per la specifica conformazione del suolo, per i valori culturali che consente di leggere, per la caratteristica distribuzione di masse ed attività, per la densità e tessitura, per i suoi " magneti " e le sequenze, per i suoi " distretti " e macrostrutture, per i suoi punti focali, per la sua panoramicità, o relazionalità di campo.

Questi elementi della identità dei luoghi, osservati e interpretati, promuovono l'interazione configurante la percezione, visiva e non.

I valori del paesaggio si specificano con riferimento alla intravista capacità di "promozione culturale", opportuna per la valorizzazione del capitale umano; i valori percettivi si caratterizzano come pedagogia del vedere, e del riflettere su ciò che la visione rimanda (memoria, storia, teoria, conflitto e contrasto), coltivando quanto intravisto nell'art. 9 della Costituzione; i valori intrinseci al sistema ecologico rimandano all' interazione, fonte della vita.

Lo sconforto connesso alla constatazione della perdita di qualità paesaggistica della città e del territorio consegue da pedagogia di paesaggio, ed interpreta l'ispirazione unitaria ai valori, civili e culturali, a fondamento della nostra Costituzione.

Nel riscontrare l'attualità di quella ispirazione alla evoluzione pianificata e progettata dell'insieme, onde assicurarne l'uso "non pregiudizievole"; si riafferma l'istanza ad una elaborazione di progetto che tragga dalla contraddizione nuovi motivi di ispirazione. L'anticipazione del futuro, come intenzionalità di conservazione mirata o di trasformazione programmata e disegnata, anima il prodotto ed il processo.

5.3 La qualità del paesaggio : conformazione e configurazione di valori visivi

Il paesaggio è relazionalità in evoluzione.

La relazionalità tra elementi, specifica della qualità paesaggistica, è propria a tutti gli atti che annunciano il futuro della forma sensibile, prossimo e remoto. La relazionalità connota il piano di uso del suolo, volto a costruire il paesaggio, con operazioni di contenuto strategico, strutturale, operativo; ed il progetto di architettura di paesaggio.

Gli elementi si riconducono ai sistemi, ambientale, culturale, insediativo, produttivo, tecnologico.

In questo senso la riflessione sul paesaggio recupera l'intenzionalità di agire sulle molteplici componenti elementari dei sistemi, caratterizzanti il sistema territoriale complesso, raccordandone i connotati.

L'attenzione al sistema complesso è annunciata nella L. 431/85, laddove intere categorie di beni, configuranti sistemi, sono state ritenute di interesse.

Nell'approfondimento attraverso sistemi, la percezione visiva acquisisce da un lato un ruolo strumentale, in quanto rimando ai contenuti strutturali ravvisati nella conoscenza per sistemi; e dall'altro un ruolo autonomo, correlato al giudizio qualitativo concernente i modi e le forme della relazionalità visiva, tra elementi noti o ipotizzati

La valutazione e progettazione delle specificità dei "caratteri paesistici" accompagna e rafforza l'attenzione al connotato territoriale, promuovendo l'attenzione progettuale sulle relazioni da promuovere tra gli elementi caratterizzanti l'identità e sulla relazionalità paesistica delle parti costitutive del sistema complesso di cui si controlla l'evoluzione, riscontrate da salvaguardare ed annunciate, quale indirizzo nelle trasformazioni ammissibili, o controllo da promuovere onde perseguire esiti compatibili.

Questa ispirazione al governo della complessità conduce a ravvisare la necessità di agire attraverso una sintassi di piano, volta a correlare gli specifici luoghi, i modi e le forme dell'utilizzazione, le modalità di intervento ed attuazione, le intersezioni di programma e di indirizzo.

Si delinea evidentemente un itinerario articolato, nel cui sfondo si annuncia la vocazione al bello, appropriato, utile, efficace, efficiente, equo, ovvero ai motivi ispiratori dei paradigmi scientifici del piano urbanistico, la cui ricerca dovrebbe caratterizzarne i contenuti.

5.4 La nuova forma del piano urbanistico comunale

Queste consapevolezza hanno rafforzato l'istanza per la concezione di una forma piano, aperta al dialogo, alla corresponsabilità, ed estesa alla gestione integrata dell'attuazione.

Le regole pubbliche per l'uso del suolo sono necessarie per uno stato che promuova la produzione di beni sociali, e che riformuli in questa prospettiva le relazioni interistituzionali, e il rapporto pubblico - privato.

Si è quindi accresciuta la consapevolezza della correlazione tra la categoria di paesaggio, e l'ispirazione al progetto di uso del suolo.

La conservazione di qualità di paesaggio, se volta a rimuovere le cause dell'obsolescenza, e quindi al mantenere, o recuperare gli elementi del sistema, o trasformarne usi, in tanto può affermarsi in quanto promuove innovazione.

Si è imposta l'attenzione sulla necessità di promuovere il superamento delle separatezze e della logica delle competenze settoriali, nella prospettiva di una rinnovata modernità.

Il consolidarsi dell'aspirazione alla norma unica d'uso del territorio, tesa a rendere compatibili i molteplici scopi, e a perseguire la gestione efficace ed efficiente, consegue quindi dall'attuale confusione di norme; e si è rafforzata in conseguenza della consapevolezza della contraddizione tra qualità degli usi del suolo generatisi, e potenzialità ravvisate. L'inefficacia gestionale ed amministrativa non aiuta a promuovere né l'appropriata tutela, né le trasformazioni assunte come compatibili con la sostenibilità.

6 Un nuovo ruolo del comune nella produzione dello spazio urbano

La separatezza tra interessi pubblici, e interessi privati, nelle loro manifestazioni concernenti l'uso del suolo, a lungo praticata in quanto caratterizzante la legge urbanistica del 1942, è apparsa ragione di insuccesso. Questa separatezza ha consentito la lunga pratica della pubblicizzazione dei costi e privatizzazione dei benefici della destinazione d'uso del suolo.

Un nuovo rapporto pubblico privato va ricercato sulla base di nuovi ruoli, attribuiti ai soggetti di governo, ed agli interlocutori attivi.

Ribadito il principio della titolarità pubblica delle scelte di tutela ed uso del suolo, la vastità delle implicazioni connesse all'intenzionalità strategica pone in risalto il ruolo di regolazione e controllo che dovrebbe acquisire l'azione amministrativa svolta dal comune, in sostituzione del ruolo di soggetto attuatore.

Si è ritenuto che l'amministrazione pubblica possa intervenire più efficacemente nella produzione del suolo urbano, dettando attraverso il Piano urbanistico regole congrue con lo scopo di ricondurre al pubblico benefici materiali o finanziari, tali da bilanciare la rendita. Non più quindi quel ruolo, attribuito alla pubblica amministrazione nella stagione fondativa della città industriale, chiamata a produrre il suolo urbano a basso costo per favorire lo sviluppo industriale con lo scopo di contenere il salario industriale. L'amministrazione dovrebbe al contrario promuovere le regole eque per la produzione del suolo urbano.

L'Amministrazione non può gestire i diritti edificatori conseguenti al piano urbanistico, praticando le aste, come oggi avviene a Valencia in Spagna, a causa della correlazione tra diritti, di proprietà e di edificazione, sancita nella sentenza della Corte Costituzionale. Può

tuttavia praticare con il piano urbanistico un nuovo modo di bilanciare ed integrare gli interessi ed i valori spaziali, definito come "perequazione urbanistica".

Questi nuovi ruoli, se esercitati, necessitano di aggiuntive capacità di elaborazione da ritrovare nell'Amministrazione, volgendo al potenziamento dei ruoli comunali che consentano la negoziazione, il controllo, l'attuazione.

Andrebbe rafforzata la revisione dei fondamenti istituzionali incisivi nella forma del piano, già riferimento dell'attività amministrativa.

7 L'insufficienza del regime immobiliare fondato sul procedimento pubblicistico espropriativo

La separatezza tra interessi pone in risalto la questione fondiaria, del regime immobiliare, ritenuta da tempo uno dei fondamenti della strategia urbanistica. Nella città meridionale, laddove appare pressante la crescita del sistema produttivo e delle imprese, onde contenere la disoccupazione massiccia; in aggiunta a valutazioni di equità sociale, la questione fondiaria andrebbe correlata alle politiche di sviluppo.

Si è quindi riposta l'attenzione sull'opportunità di continuare a progettare il futuro urbanistico sulla base del procedimento pubblicistico espropriativo, che ha caratterizzato l'urbanistica nella stagione dei piani di espansione urbana.

Il piano urbanistico tradizionale si fonda sul regime pubblicistico espropriativo di cui alla Legge n. 1150/42, sancito nella regione Campania attraverso la l.r. 20 Marzo 1982, n. 14.

La socializzazione del suolo è necessario requisito di qualità del piano, cui si contrappone l'erogazione finanziaria necessaria ad indennizzare la proprietà privata dei suoli. L'inequità e l'inefficacia del piano è in gran misura conseguente a questo regime, anche per effetto della decadenza dei vincoli a contenuto espropriativo in mancanza di piano particolareggiato.

Le contraddizioni connesse al ruolo del regime pubblicistico espropriativo si esaltano allorché nella formazione del piano urbanistico si attribuisce priorità al ruolo strategico, atemporale e quindi di lungo periodo, in rapporto al ruolo operativo, che il piano dovrebbe avere, onde risultare strumento per il governo delle trasformazioni.

Il lungo periodo proprio all'azione strategica infatti non contempla la decadenza dell'efficacia dei vincoli, suggerendo come rimedio a questo grave esito la reiterazione delle condizioni di vincolo. Il regime pubblicistico espropriativo - fondato su una illuministica capacità dell'azione pubblica di governo nella formazione, gestione ed attuazione della decisione di uso del suolo - non pone la necessità di indagare sui rapporti tra i soggetti e gli interessi pubblici, nel variegato contesto che attualmente li esprime; nè pone la necessità di indagare sui rapporti tra soggetti e interessi pubblici, e soggetti e interessi privati.

Il regime immobiliare fondato sul procedimento pubblicistico espropriativo e sul ruolo di imprenditore assunto dal comune separa le responsabilità tra amministrazione pubblica e operatori del processo produttivo, mortifica significati simbolici, congela capitali rilevanti, richiede continuità e perseveranza nell'attuazione pubblica. Se idoneo nella acquisizione di aree a valori agricoli per ricondurre al pubblico la rendita, non lo è allorché si acquisiscono al pubblico aree sulle quali la rendita si è già manifestata intensamente.

Fattori giuridici ne sconsigliano la pratica. L'espropriazione dei beni socializzanti il suolo si è infatti poco praticata, per effetto della laboriosità connessa alla formazione del Piano Particolareggiato, e della scarsità di risorse finanziarie da destinare all'espropriazione ed all'urbanizzazione. Non suffragati da piano particolareggiato, i vincoli a contenuto espropriativo sono decaduti, trascorso il quinquennio dall'approvazione del Prg. Laddove l'espropriazione si è intensamente praticata, ha condotto alla formazione di periferie residenziali urbane, attuale simbolo del degrado delle città.

Il metodo dell'attuazione urbanistica attraverso acquisizione preventiva dei suoli con ricorso ad espropriazione non può tuttavia accantonarsi, per l'incertezza che permane nel comportamento degli attori chiamati a responsabilità specifiche nel progetto del piano urbanistico.

Il recente DPR 8 Giugno 2001, n. 327, " Testo unico delle disposizioni regolamentari e legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità" ha ribadito e rafforzato con le disposizioni di cui al Titolo Primo, art. 7, commi a, b, c, d, il ruolo che assolve la pratica espropriativa nell'attuazione del Prg.

Nello specificare le competenze particolari dei comuni (art. 7) si é sancito che " Il comune può espropriare: a) le aree inedificate....a seguito dell'approvazione del Prg, per consentirne l'ordinata attuazione nelle zone di espansione; c) gli immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore, nel caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio; d) le aree inedificate e le costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni, quanto decorre il termine, non inferiore a novanta giorni, fissato nell'atto determinativo della formazione del consorzio, notificato ai proprietari interessati".

Con l'art. 8 si é ribadito che " Il decreto di esproprio può essere emanato qualora: a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio ; b) vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità; c) sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio".

Con l'art. 9 si é chiarito che " 1. Un bene é sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. 2. Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. 3. Se non é tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'art. 9 del testo unico in materia edilizia. 4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti nei commi 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard. 5. Nel corso dei cinque anni di durata del vincolo preordinato all'esproprio, il consiglio comunale può motivatamente disporre che siano realizzate le opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle originariamente previste nel piano urbanistico generale. In tal caso, se la Regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del piano urbanistico regionale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia".

Nello specificare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità. (art. 12) , si é precisato che " 1. Se l'opera é conforme alle previsioni dello strumento urbanistico, ad una sua variante o ad uno degli atti indicati all'art. 10, comma 1, la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta: a) quando é approvato il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare ad insediamenti produttivi, ovvero quando é approvato il piano di zona; b) in ogni caso, quando in base alla normativa vigente equivale a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti".

Il Prg pertanto deve necessariamente perimetrare i beni preordinati all'esproprio, in quanto necessari alla configurazione dello spazio pubblico della città. Tali sono le zone territoriali omogenee del tipo F destinate a spazi ed attrezzature pubbliche, di ruolo locale o

generale; nonché le opere infrastrutturali. Ne consegue la necessaria accuratezza della zonazione urbanistica, e di conseguenza la rappresentazione del Prg su quadri cartografici in scala 1/2.000, come sancito nella legislazione campana.

Onde rendere efficace l'intenzionalità, va redatto nel quinquennio successivo all'approvazione del Prg strumento urbanistico esecutivo, o progetto della singola opera, cui si correla la dichiarazione di pubblica utilità. Perimetrando le zone territoriali omogenee del tipo C, D, F, il Prg specifica le aree di espansione (dette anche di trasformazione urbanistica) della città, che possono essere oggetto di espropriazione estesa all'intero comprensorio di intervento. Mentre lo spazio pubblico é d'obbligo che sia espropriato, é una facoltà l'esproprio delle zone di trasformazione urbanistica. In contesti caratterizzati da inefficacia attuativa, il comune può ricorrere ad espropriazione delle zone di modificazione, del tipo B.

Con il rafforzare la strumentazione espropriativa, la legislazione statale ha altresì accolto le sollecitazioni delle sentenze della Corte Costituzionale, volte a promuovere ristoro attraverso procedimento risarcitorio o compensativo, sollecitando in tal maniera accordo consensuale tra i titolari di diritti di proprietà, e amministrazione pubblica nella gestione delle aree urbane. Si é resa possibile l'istituzione di società di trasformazione urbana, con potestà estese alla soluzione dell'acquisizione consensuale di suoli. Si é rivista la fiscalità immobiliare sollecitando processi di conferimento consensuale di cespiti immobiliare, ponendo l'imposta di registro all'uno per cento ed imposte ipotecarie e catastali in misura fissa. La recente legge finanziaria 2002 (l. 28 Dicembre 2001, n. 448, art 76) ha chiarito che questo regime fiscale agevolato si applica nell'attuazione degli strumenti urbanistici esecutivi approvati ai sensi della normativa statale e regionale, "a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro i cinque anni dal trasferimento".

Si é in tal maniera consolidato il procedimento attuativo del Prg definito "differito", fondato ovvero su strumentazione urbanistica esecutiva da predisporre in conformità al Prg. L'attuazione che prescindendo dallo strumento differito non può avvalersi del regime fiscale agevolato, sulla base dell'attuale testo normativo. Nella necessità di rendere speditiva la formazione della strumentazione urbanistica esecutiva, si evidenzia il ruolo che assolve la progettazione di dettaglio allegata al progetto di Prg. Sempre peraltro può ricorrersi all'attuazione diretta, qualora non ci si avvalga del regime agevolato.

7.1 Il regime immobiliare prescelto: la perequazione urbanistica

Le implicazioni del regime immobiliare sulla qualità e sull'efficacia del piano urbanistico sono vaste. Dagli insuccessi e dalle difficoltà dell'attuazione attraverso espropriazione si é riposta l'attenzione sulla perequazione urbanistica.

Attraverso la perequazione urbanistica si cerca di definire regole preventive compensative, studiate nel progetto di piano regolatore, che rendano possibile la cessione consensuale gratuita all'amministrazione delle vaste superfici necessarie a soddisfare il bisogno di socializzazione espresso da tutti i cittadini.

La perequazione non ha ad oggetto i bisogni di socializzazione indotti dagli interventi ad attuazione diretta, lasciando insoluto questo procedimento, già praticato nella nostra legislazione, il grave problema della dotazione di adeguati spazi pubblici per tutti i cittadini, come obbligatorio in conseguenza della nostra legislazione urbanistica. La perequazione invece esplica i suoi effetti se riferita ai bisogni di aree pubbliche volti a soddisfare i bisogni pregressi, i bisogni di attrezzature di ruolo generale, i bisogni pubblici di aree da destinare ad uso produttivo o terziario, ovvero se riesce ad agire sulle componenti che realmente incidono sul rendere vivibili le città.

Questa riflessione ha trovato riscontro in piani urbanistici di recente formazione ormai approvati (Torino, Piacenza, Reggio Emilia, ecc.); taluni consigli comunali di importanti città del Mezzogiorno hanno condizionato le giunte alla formazione del piano ispirato a regole

perequative (Avellino, Catania, Salerno, ecc.). La perequazione urbanistica è stata sancita nelle recenti leggi urbanistiche delle regioni Basilicata e Calabria. Recenti sentenze (Tar Emilia Romagna n. 22, del 14 Gennaio 99) hanno sancito la legittimità giuridica del procedimento perequativo.

Negli ultimi mesi del 1999, la perequazione urbanistica ha compiuto passi rilevanti nell'itinerario di legittimazione. Il riferimento è alle due note sentenze, quella della C.C. del 20 Maggio 1999, n. 179, e quella del Consiglio di Stato, del 22 Dicembre 1999, n. 24.

La Corte ha evidenziato che nella legislazione da emanare le modalità di definizione dell'indennizzo nei procedimenti espropriativi potranno fare riferimento a misure risarcitorie, indennitarie, riparatorie, anche in forma specifica mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro, ovvero mediante altri sistemi compensativi che non penalizzano i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati.

Con riferimento alla adozione di regole perequative nei progetti di variante di Prg, significativa appare la parte della Sentenza del Consiglio di Stato, del 22 Dicembre 1999, n. 24, nella quale ci si sofferma sulla pratica possibile di accordi di diritto privato tra comune e i proprietari di aree. La promozione di detti accordi viene nella Sentenza ritenuta partecipe dei criteri di pianificazione, "che rientrano nella discrezionalità dell'autorità di pianificazione". Ne consegue una significativa deduzione circa la praticabilità della perequazione urbanistica. La perequazione può infatti interpretarsi come uno dei possibili " criteri" di pianificazione, la cui scelta rientra nella discrezionalità dell'autorità di pianificazione; ed è da evitare la sua giuridicizzazione.

La perequazione urbanistica - caratterizzante la disciplina sancita attraverso il Prg - sollecita un affidamento qualificato del privato, fondato su accordi di diritto privato tra comune e i proprietari di aree. E' opportuno definire i lineamenti dell'accordo preventivamente, nella progettazione del Prg comunale, per ragioni connesse all'equità, ed all'efficacia.

La perequazione partecipa di conseguenza dei "criteri di pianificazione", da definire nella assoluta discrezionalità tecnica attraverso l'operato dell'Autorità di pianificazione, e quindi del comune.

Anche se continua a proporsi la contrapposizione tra criterio e strumento, la sperimentazione svolta nei piani di ultima generazione dimostra il ruolo che l'assunzione di intenzionalità perequative assolve nella progettazione del piano urbanistico, incidendo l'assunzione sui contenuti strutturali del piano. In tal senso va evidenziata la correttezza dell'enunciato di cui alla Sentenza.

Le scelte urbanistiche responsabili sono tese ad assicurare l'indifferenza della proprietà alla destinazione d'uso sancita nel Prg, compatibilmente con la necessità di promuovere il profitto privato negli interventi di modificazione o trasformazione dichiarati ammissibili nel Prg. Criterio significativo di valutazione è la congruenza della capacità media di utilizzazione edificatoria assentita attraverso il piano urbanistico comunale alle superfici territoriali di trasformazione o modificazione dell'uso con il valore attribuito al suolo dal mercato fondiario. Su tale congruità si fonda la possibile disponibilità del soggetto privato alla cessione volontaria e gratuita di suoli quale *compensazione* delle carenze generali che si riscontrano nelle città nella dotazione degli spazi pubblici obbligatori; nonché delle convenienze private (rendita fondiaria, assoluta o differenziale) conseguenti alla destinazione urbanistica, ed alla capacità media di utilizzazione edificatoria.

L'attenzione riposta alle superfici compensative restituisce l'attenzione riposta allo spazio pubblico della città, materializzantesi nelle differenti modalità di configurazione. Per tale carattere, la perequazione assunta tra i criteri di piano incide nella progettazione della struttura urbanistica, e nelle valutazioni di programma sottese al progetto. In quanto criterio, va posta all'attenzione dell'amministrazione comunale quale scelta strategica, condivisa e sancita nel

mandato regolamentante il processo di formazione del progetto del piano urbanistico. L'ispirazione perequativa condiziona la relazione programmatica proposta al consiglio comunale, la delibera di indirizzo da questo emanata, il progetto preliminare, e quindi il progetto definitivo del piano urbanistico. L'ispirazione condiziona di conseguenza le politiche, ambientali, fondiariae ed edilizie.

Significativo ruolo nell'attuazione del piano urbanistico perequativo può svolgere la società di trasformazione urbana, di cui alla legge 15 Maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 59. La società può agire quale soggetto promozionale nel sollecitare i titolari di diritti immobiliari alla promozione dell'attuazione delle scelte urbanistiche, eventualmente provvedendo all'assistenza tecnico progettuale. Può sollecitare il consenso alla cessione delle aree stipulando atti privati con i titolari di diritti immobiliari, specificando il corrispettivo del suolo in prodotto edilizio ultimato, alla cui produzione potrebbe volgersi implementando la trasformazione urbanistica. Candidandosi al ruolo di promotore di intervento, potrebbe accedere alle agevolazioni finanziarie rese disponibili nella legislazione regionale o nazionale. Potrebbe altresì acquistare diritti immobiliari in contrattazioni di compravendita. Dovrà necessariamente curare la commercializzazione del prodotto, generando le atmosfere propizie, svolgendo azioni di marketing, curando la qualità delle realizzazioni dello spazio pubblico e del prodotto edilizio, incidendo in tal maniera sulla stessa cultura del progetto.

8 La specializzazione funzionale, e la cooperazione

Ragioni di insuccesso del piano urbanistico sono conseguenti alla rigidità degli strumenti progettuali attuativi del piano generale.

Su questa constatazione si fonda il rafforzamento nel piano urbanistico comunale del procedimento denominato ad attuazione diretta, operabile di conseguenza senza ricorso ad atti di pianificazione esecutiva. Il piano urbanistico comunale detta le regole caute per promuovere gli interventi, distinguendosi i suoi contenuti regolamentativi dai contenuti programmatici di intervento (legge 179/92). Il progetto unitario fondato su concessione correlata a convenzione si è proposto come strumento per l'attuazione diretta di interventi comportanti convenienze pubbliche, oltre che private..

Si sono formalizzati nella legislazione i programmi integrati, innovativi in rapporto ai consueti piani particolareggiati, programmi definiti di recupero, di riqualificazione, di sostenibilità ambientale, di quartiere. L'integrazione perseguita ha contenuti funzionali connessi alla modalità di utilizzazione del suolo, con usi misti anziché specializzati; ed è a contenuto copianificante, sollecitando anche le responsabilità dei promotori privati all'azione. Colto dall'Amministrazione centrale dello Stato, questo suggerimento ha dato luogo a programmi "sperimentali", coltivati da molte amministrazioni comunali. Nei programmi si introduce la concertazione, resa implicita; la concorrenza, ricercata attraverso le gare di evidenza pubblica, con la produzione di beni pubblici da parte dei privati concorrenti, correlata a benefici privati conseguenti alla produzione di beni aventi riscontro nel mercato, come nei Programmi di Recupero Urbano. La meta che si pone è l'introduzione nell'ordinarietà della strumentazione di questi programmi. La legge regionale della Campania n. 3/96 si è definita con questo obiettivo.

Ulteriori categorie su cui si è richiamata l'attenzione vertono sulla fiscalità immobiliare, sulla forma giuridica dei soggetti legittimandosi la costituzione delle Società di trasformazione urbana, sugli oneri di concessione, sulla programmata attuazione.

Coltivati dalla legislazione statale, i suggerimenti hanno dato luogo a innovazioni significative. Si sta pervenendo alla riforma del catasto, ispirata alla oggettività del valore immobiliare nel mercato, attraverso le micro zone censuarie; si è legittimata la società mista di trasformazione urbana, praticate ormai da numerosi comuni; l'equivalenza tra oneri e costi è principio sancito in numerosi piani urbanistici.

9 La progettazione di sistema

Ispirazione generale delle politiche dovrebbe dedursi dalla intenzionalità di tutela della identità culturale ed ambientale delle risorse territoriali, perseguita attraverso valorizzazione innovativa, in funzione di uno sviluppo polisettoriale integrato tra le componenti.

Gli obiettivi individuati andrebbero articolati per sistemi, con riferimento :

- al sistema ambientale;
- al sistema insediativo - produttivo;
- al sistema delle infrastrutture e della mobilità;
- al sistema dei beni culturali.

Criterio di decisione dovrebbe ritrovarsi nel partenariato pubblico - privato, conseguente alle opportunità di investimenti privati (perequazione - project financing) in relazione all'intervento di riqualificazione.

Andrebbero vagliate le opportunità occupazionali conseguenti agli interventi.

L'articolazione per sistemi si é introdotta nella forma del piano assunta per la formazione del Prg, come riportato al Capo I° del Titolo Terzo del Quadro Normativo di Testo.

10 Bisogni come obiettivi.

Gli obiettivi individuati nel progetto di Prg vengono articolati per sistemi, con riferimento :

- al sistema insediativo
- al sistema degli spazi pubblici
- al sistema ambientale;
- al sistema delle infrastrutture e della mobilità.

L'insieme degli interventi volti a perseguire gli obiettivi di sistema costituisce referente per l'enunciazione da un lato del "piano strategico" definito attraverso il "Forum per lo sviluppo locale", correlato ai temi obiettivo enunciati nel piano urbanistico comunale; e dall'altro della programmazione pluriennale delle opere pubbliche, e del programma triennale che ne specifica i contenuti, operando attraverso selezione tra gli stessi.

Ne consegue l'opportunità che dal Prg si evincano studi di fattibilità, e da questi si evincano combinazioni di interventi motivati da ricerca di sinergie tra obiettivi. In questo senso dovrebbero enunciare principi di programmazione dell'attuazione urbanistica.

11 Programmazione, efficacia, efficienza

Il recupero é innovazione nel modo di uso di risorse sottoutilizzate. Comporta azioni plurisistemiche. Ha necessità di motivi di ispirazione, promuovendo politiche, fondiarie, edilizie, ambientali, di rete.

Si avvale di pluralità di strumentazioni normative, necessariamente volte a qualità di esiti, e ad efficacia attuativa. Va correlato alla programmazione, obbligatoria, dei lavori pubblici.

Lo studio di fattibilità è strumento di programmazione dei lavori pubblici, come specificato nella L. 11 Febbraio 1994, n. 109, art. 14, con le modifiche introdotte dal Ddl 2288/1998 in materia di lavori pubblici; e nel regolamento di cui al dpr. 554/1999.

La programmazione si specifica attraverso il programma triennale delle opere pubbliche, con aggiornamenti annuali, alla cui definizione concorrono gli studi di fattibilità.

Il comma 2 dell'art. 14 della legge 109 specifica che "il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che i soggetti pubblici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze".

"Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico finanziarie degli stessi, e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica".

Il comma 3 sancisce che " il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità tra le categorie di lavori, nonché un ulteriore ordine di priorità all'interno di ogni categoria.

Condizione per l'inclusione nel programma annuale é l' approvazione della progettazione preliminare, che per le opere a rete va estesa all'intero lavoro, quantificandosi le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro.

Il comma 8 sancisce che i progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

Il comma 9 sancisce che " l'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante". Si sancisce (comma 11) che " i lavori non ricompresi nell'elenco annuale non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Dalla legge, come rivisitata, è conseguito il "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici " (DPR 21 Dicembre 1999, n. 554), nel cui ambito il Titolo III approfondisce la correlazione tra programmazione e progettazione.

Pervasivo é il disposto dell'art. 21 del dpr 554/1999, "Studio di prefattibilità ambientale"

12 Programmazione dei lavori pubblici e studi di fattibilità

Lo studio di fattibilità è strumento di programmazione dei lavori pubblici.

La programmazione si specifica attraverso il programma triennale delle opere pubbliche, con aggiornamenti annuali, alla cui definizione concorrono gli studi di fattibilità.

Condizione per l'inclusione nel programma annuale é l' approvazione della progettazione preliminare, che per le opere a rete va estesa all'intero lavoro, quantificandosi le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro.

Può dedursi di conseguenza che lo studio di fattibilità dedotto dal Prg dovrà condurre ad esiti di tal natura da potersi formalizzare in programma triennale delle opere pubbliche del comune di S. Maria C.V., costituendo "il programma triennale momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei bisogni.

Vanno evidenziati i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica.

Implicito nello studio è la programmazione pluriennale del soddisfacimento di bisogni, riferito ad arco temporale non limitato al solo triennio. Il programma triennale potrà dedursi attraverso selezione di opere contemplate nella programmazione pluriennale.

13 I contenuti del progetto

In questo contesto va collocata la riflessione sul progetto di Prg del Comune di S. Maria C.V. Il progetto di Prg ha tratto ispirazione dai motivi di riflessione imposti all'attenzione nella riflessione sulla materia urbanistica, proponendosi di risultare consono con

quanto suggerito nel dibattito nazionale sull'innovazione in urbanistica, con riferimento al rapporto pubblico - privato, al ruolo delle società miste, alle regole perequative volte a perseguire un corretto contributo privato al costo della produzione insediativa, al ruolo da attribuire alla progettazione di dettaglio con specificazione di precisi contenuti piano volumetrici, anche avviando un corretto ragionamento sulle rendite differenziali, attrici fondamentali del riuso della città consolidata.

Una città in crisi produttiva connessa al ruolo funzionale già svolto deve necessariamente promuovere attenzione alle implicazioni sull'occupazione delle decisioni di uso del suolo. Se nel passato le opportunità di crescita di attività produttive si perseguivano attraverso incoerenze funzionali e di impianto praticate nella materializzazione degli spazi costruiti, la città delle "qualità perseguite" deve necessariamente prestare attenzione alle regole di disciplina del suolo preposte alla crescita delle attività. Più che la domanda abitativa, è questa la nuova originale domanda che si propone all'intervento pubblico diretto, o alla compartecipazione tra pubblico e privato nella costruzione dello spazio urbano.

In questo quadro ruolo prioritario svolge l'azione di adeguamento infrastrutturale, e quindi l'attenzione al sistema della mobilità urbana.

L'attuazione di quanto definito progettualmente andrà programmata nel tempo, nelle implicazioni tecniche attuative, nelle implicazioni nei valori di scambio dei suoli. Le condizioni di vivibilità di contesto, con riferimento alle attività collettive, verde pubblico e parcheggi (art. 3, D.M. 1444/68), andrebbero perseguite, non solo come vincolistica funzionale, ma come azione attuativa, attraverso il programma triennale di opere pubbliche di iniziativa comunale, attraverso baratto di diritti immobiliari, attraverso perequazione su beni materiali.

La programmazione attuativa dovrebbe accompagnare la pianificazione degli usi del suolo, sulla base di sinergie settoriali, temporali e spaziali. Questa è la conquista intellettuale che si intravede nella categoria del "piano operativo", che sollecita la programmazione nel tempo, volta ad attenuare l'incertezza intrinseca all'anticipazione attraverso il piano attraverso la certezza delle regole urbanistiche proposte al mercato, ed ai diritti e doveri che le regole del piano impongono allo svolgersi degli interventi. Le implicazioni di questo approccio sono di grande rilievo nella prassi, e il ricorso alle società miste ne è solo una delle manifestazioni.

In questa concreta sperimentazione dovrebbero ricercare più articolate riflessioni sui fattori di crisi della città industriale, sulla cui matrice si è configurata l'identità della forma urbana, prima di accantonare l'ispirazione ad essere attori nella produzione del manifatturiero.

Andrebbe esplorata la praticabilità di una meta, che riproponga l'intensità del ruolo assolto nei trascorsi decenni dalla produzione industriale.

Molteplici fattori hanno contribuito al consolidarsi della crisi della produzione industriale, che il tessuto urbanistico ha sperimentato, conseguente per taluni settori a processi strutturali, ma per altri conseguente a disurbanizzazione valida su basi locali (vivibilità, infrastrutturazione, gestione).

Il progetto di Prg coltiva queste sollecitazioni, proponendo il rafforzamento degli usi produttivi del suolo volti alla produzione manifatturiera di ruolo comunale.

14 L'articolazione per fasi della formazione del progetto

Si pone all'attenzione il carattere e lo stile dell'amministrare, della "governance". Il contenuto del progetto definito nel contesto di una articolazione per fasi e stadi di elaborazione indica una possibile ipotesi operativa.

La prima fase ha condotto alla redazione della relazione programmatica.

La fase di formazione del progetto preliminare si è articolata in stadi, correlando a ciascuno stadio l'approfondimento progettuale di specifico tema, presentato alla discussione attraverso elaborati definiti "di dialogo". Ed altresì per stadi si è svolta la fase della progettazione del progetto definitivo di Prg. L'approfondimento progettuale, redatto in scala

metrica idonea, ha consentito verifiche di ipotesi enunciate nei documenti preliminari di progettazione, resi noti all'Amministrazione, conducendo a conferme, a riformulazioni e rivisitazioni, come esposto nella narrativa concernente i tempi nei quali si è svolta la progettazione.

Le fasi assunte per la formazione del progetto di Prg sono riportate nella figura 2, allegata.

15 La città moderna e la città contemporanea

Nel corso degli anni ottanta e degli anni novanta sono cambiate profondamente i referenti cui ricondurre il ruolo delle città.

Innovazione tecnologica e processi di globalizzazione hanno condotto a dismissioni significative di usi produttivi, all'affermarsi del ruolo della produzione immateriale, alla rilevanza sociale e produttiva della questione ambientale.

Si è imposta all'attenzione il ruolo economico produttivo della cultura, di quella dimensione dei beni immateriali che indirizzano valori spirituali, correlata alla domanda di identità locale, fondamentale risorsa per lo sviluppo locale.

Si è compresa la sterilità dei processi guidati attraverso azioni calate, e di converso il fondamentale ruolo nelle politiche di sviluppo delle soggettività locali, interpreti della nuova comunità. Competere nel globale e cooperare nello sviluppo locale si propone come nuovo itinerario da percorrere nel consolidare il ruolo della città.

L'obiettivo della competitività all'interno della conurbazione casertana va perseguito puntando strategicamente sulle risorse che costituiscono appunto l'eccezionalità di S. Maria rispetto agli altri centri.

Le grandi funzioni dei servizi, come l'Università e l'amministrazione della Giustizia, sono sempre più correlate al ruolo che S. Maria assume come centro di cultura. Un ruolo legittimato dalla sua storia, e che la qualità delle risorse archeologiche - agricole - urbane presenti possono sostenere se opportunamente valorizzate.

Il sistema distributivo commerciale può inserirsi come ulteriore fattore di aggregazione, operando nell'intorno dei fulcri del simbolismo urbano, in un contesto ambientale di grandissima suggestione con elevate potenzialità di valorizzazione e qualificazione.

In questo quadro si impone all'attenzione il più accurato richiamo delle politiche urbanistiche ai valori della storia e della memoria. Se l'approfondimento dell'identità archeologica del territorio comunale ha condotto a scoprire la sua correlazione con il perimetro della città moderna, come rappresentato nella cartografia del 1957; è apparso legittimo dedurre l'opportunità di riconoscere in quella configurazione del tessuto urbanistico l'invaso cui riconoscere la permanenza di valori di interesse storico - artistico - ambientale, nella complessità dell'interazione dei diversi aspetti, sociali e storici, caratterizzanti la forma urbis, da adeguare.

In tal senso, come suggerito nella Relazione Programmatica, nel progetto preliminare di Prg, nel progetto bozza, si è proposta l'interpretazione del tessuto insediativo dell'agglomerato urbano, articolato in rapporto ai caratteri in due componenti, la città moderna di interesse storico testimoniale, e la città contemporanea.



Il percorso formativo del Piano Regolatore Generale : le fasi, ravvisate nell Relazione Programmatica e nel Progetto Preliminare.
 Il progetto definitivo di piano urbanistico si fonda sul corretto svolgimento di quanto previsto nelle due fasi.

Figura 2 : fasi e staid di elaborazione nella formazione del progetto di Prg.