



COMUNE DI MASSAFRA

Provincia di TARANTO

5ª RIPARTIZIONE URBANISTICA ED ECOLOGIA

PIANO URBANISTICO GENERALE

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO PRELIMINARE
2013**

UUG

Sindaco

Martino Carmelo Tamburrano

Assessore all'Urbanistica

Giuseppe Marraffa

Ufficio del Piano:

Responsabile del procedimento e coordinamento

Luigi Traetta

Coordinamento scientifico

Giuseppe Ancona

Consulenze specialistiche

Antonio Laghezza, Addolorata Massaro Montanaro (aspetti urbanistici), Antonio Gallicchio (aspetti geologici), Cosima Concetta Castronovi (aspetti storico - archeologici)

Contributi

Angelo Raffaele Notaristefano (aspetti demografici), Francesco Coratella, Mario Maggio, Vincenzo Tritto (VAS), Orazio Lazzaro (aspetti geotecnici), Giancarlo Lazzaro (aspetti legali)

Elaborazioni grafiche

Paolo Lepore, Mario Gerardo Giannotta, Antonio Montemurro, Antonio Rosario Santoro, Antonio Giovanni Mastrangelo

Digitalizzazione

Sabrina Del Piano, Francesco Dursi

Hanno collaborato

Emanuela Salvi, Luigi Coratella, Loredana Valente

RELAZIONE

Sindaco

Martino Carmelo Tamburrano

Assessore all'Urbanistica

Giuseppe Marraffa

Ufficio del Piano:

Progetto e coordinamento

Luigi Traetta

Consulente

Giuseppe Ancona

Consulenze specialistiche

Antonio Laghezza, Addolorata Massaro Montanaro (aspetti urbanistici), Antonio Gallicchio (aspetti geologici), Cosima Concetta Castronovi (aspetti storico-archeologici)

Contributi

Angelo Raffaele Notaristefano (aspetti demografici), Francesco Coratella, Mario Maggio, Vincenzo Tritto (VAS), Orazio Lazzaro (aspetti geotecnici), Giancarlo Lazzaro (aspetti legali)

Elaborazioni grafiche

Paolo Lepore, Mario Gerardo Giannotta, Antonio Montemurro, Antonio Rosario Santoro, Antonio Giovanni Mastrangelo

Digitalizzazione:

Sabrina Del Piano, Francesco Dursi

Hanno collaborato:

Emanuela Salvi, Luigi Coratella, Loredana Valente

INDICE

Il nuovo approccio alla pianificazione	4
Il quadro normativo regionale	7
L'Identità e la Struttura del piano	9
Il piano del progetto e il rinnovo della città	12
Il Documento Programmatico Preliminare (DPP)	15
Il sistema delle conoscenze	16
Il quadro conoscitivo	18
I Quadri Interpretativi	23
I temi dell'atto d'indirizzo e gli obiettivi del PUG	27
Completare e aggiornare il Quadro Conoscitivo	28
Le risorse paesaggistiche	30
Il recupero della forma urbana	37
Il recupero, la riqualificazione e la ristrutturazione: la città consolidata e la città da consolidare	39
Le aree a standard	41
Le aree in trasformazione e il disegno urbano	45
Il Piano dei Servizi	47
Il regolamento edilizio	52
La cooperazione interistituzionale e la partecipazione Civica	55

Premessa

Con l'approvazione da parte della giunta dell'atto di indirizzo e la costituzione dell'ufficio di piano sono iniziati i primi incontri. Sono stati incontri prima di tutto di conoscenza tra le persone e poi di organizzazione del percorso che avrebbe

portato alla formazione del Documento Programmatico Preliminare.

Il gruppo di lavoro ha iniziato le riunioni nell'estate del 2010 e subito sono emerse difficoltà sia per reperire le cartografie di base che per reperire i dati e le informazioni.

Mai era stato avviato uno studio conoscitivo del territorio così ampio e dettagliato, ma nonostante ciò, si pensava di poter chiudere il lavoro in tempi rapidi.

Non è stato così per diverse ragioni: la non immediata intellegibilità dei canovacci normativi di riferimento e delle esperienze già affrontate da altri comuni, il periodo elettorale che ha portato alla conferma del sindaco uscente ma che ha determinato un rallentamento delle attività di qualche mese.

E' stato un processo di crescita comune che ha visto coinvolti sinergicamente tutti i componenti dell'Ufficio di Piano permettendo di superare facilmente qualche incomprendimento iniziale.

Con il tempo è cresciuto l'entusiasmo. La ricerca degli scritti, dei dati e delle iconografie è diventata più fluida e più mirata, la composizione dei tasselli costituenti il quadro delle conoscenze e la loro classificazione ordinata è diventata sistematica.

Il territorio è stato letto ed interpretato facendone risaltare le risorse, la storia,

l'immagine, la forma, le sensazioni.

Nonostante il tempo impiegato, il materiale raccolto, siamo comunque coscienti che tanti altri aspetti meriterebbero ulteriori approfondimenti.

Il nuovo approccio alla pianificazione

Con l'entrata in vigore della legge 765/67 gran parte dei comuni italiani furono costretti a dotarsi di un *piano*, pena pesanti limitazioni alle possibilità edificatorie.

La redazione dei primi piani, in particolare nella regione Puglia, avveniva in modo quasi standardizzato: era valutata l'espansione demografica nei quindici anni

successivi, erano individuate le aree di espansione consequenziali, gli standard obbligatori e le aree da destinare ad edilizia residenziale pubblica. I piani più attenti individuavano anche il perimetro della zona storica. Il tutto si traduceva in tracciati e retinature approssimative su cartografie vecchie e scarsamente rappresentative dei luoghi.

La inadeguata rappresentazione delle sia pur scarse previsioni è stata fonte di letture interpretative e di discriminazioni. Il piano si preoccupava di dire essenzialmente dove fare altre case e si esprimeva in termini negativi per tutti gli altri aspetti propri dello sviluppo. L'ingessata stratificazione delle norme, sempre più inadeguate alle mutate esigenze della società, è diventata quindi, al contrario delle finalità insite nel piano, fonte di non sviluppo. Le negatività ed i condizionamenti perpetuati nel tempo, hanno determinato una sorta di rassegnazione operativa. Nella coscienza civica però esiste la voglia del riscatto e di superare l'impasse determinata dal fatto di avere solo un Programma di Fabbricazione risalente agli inizi degli anni 70 ed un tentativo di PRG a metà degli anni 90.

Il piano tradizionale

Il PdF vigente è un *piano di prima generazione*, come si usa dire oggi. Un piano costruito più nel rispetto della "Gazzetta Ufficiale" che sulla base di un progetto che derivava da una visione estetico strategica dello sviluppo.

Il piano era una *previsione* e come tale doveva ipotizzare una situazione ben definita, quantificabile, attraverso il calcolo del fabbisogno e il dimensionamento. Le analisi statistico-matematiche erano considerate sufficienti a fondare e a garantire qualsiasi ipotesi di piano.

Questo modello ha solo in parte funzionato. Nella pratica, l'aver ricondotto il sistema delle previsioni alla valutazione matematica di poche categorie ha determinato l'applicabilità delle previsioni del piano solo ai primi anni della sua vigenza. L'evoluzione socio economica di una realtà avviene però con meccanismi difficilmente calcolabili e prevedibili nel tempo determinando, nel corso degli anni successivi, l'infondatezza disciplinare dei contenuti matematici posti alla base del piano. Il ricorso alle varianti è un rimedio parziale alla ingessata incapacità previsionale, ben sapendo che la variante tende a superare la mancata previsione di un'esigenza puntuale di sviluppo al di là di un disegno strategico e

coordinato.

Banalizzare il piano è sbagliato: le relazioni tra input e output non sono così semplici e la prevedibilità dello sviluppo sulla base della valutazione matematica di pochi dati non è più possibile.

Il nuovo piano

Il superamento della debolezza di poter gestire i processi di trasformazione nell'evolversi del tempo è la base concettuale che ha caratterizzato il passaggio dalla pianificazione territoriale ed urbanistica al governo del territorio.

Ancora l'INU è l'artefice di questo passaggio culturale e nella sua proposta di legge sui principi fondamentali del governo del territorio¹ ha posto come finalità di ogni atto di pianificazione generale i seguenti approfondimenti:

- a) tutelare le risorse naturali e promuoverne la necessaria rigenerazione;
- b) contribuire alla tutela dei beni culturali e ambientali e promuoverne la valorizzazione;
- c) individuare iniziative di sviluppo verificandone la sostenibilità ambientale ed urbanistica;

¹ Proposta di legge predisposta dall'INU nel 2008.

- d) garantire il diritto all'abitazione;
- e) soddisfare in modo adeguato le esigenze di mobilità delle comunità;
- e) garantire alle comunità tutti i necessari servizi pubblici e di interesse pubblico o generale.

Suggerisce al legislatore regionale che, gli strumenti della pianificazione comunale, devono individuare:

- a) le componenti strutturali riguardanti l'intero territorio comunale;
- b) le componenti operative e relative alle trasformazioni urbanistiche di rilievo;
- c) le componenti regolamentari o gestionali inerenti ai sistemi insediativi esistenti ed alle zone agricole.

Le nuove leggi devono ridefinire la natura e il ruolo della pianificazione con l'obiettivo di:

- tutelare i valori ecologici, naturalistici e paesaggistici, per salvaguardare le risorse energetiche e naturali non rinnovabili, per assicurare un impiego efficiente di quelle rinnovabili, per evitare che nuovi usi del territorio compromettano quelli delle future generazioni, il principio di sostenibilità dello sviluppo e con esso i principi di precauzione e prevenzione;
- favorire un approfondimento delle analisi e delle verifiche in ordine a ipotesi

alternative di governo del territorio, il principio della valutazione preventiva;

- promuovere un migliore esercizio delle funzioni di governo del territorio e per garantire la rappresentazione degli interessi pubblici, di quelli diffusi e degli altri interessi, il principio della partecipazione e, con esso, il principio di trasparenza dei procedimenti;

- promuovere, nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, l'indifferenza dei proprietari interessati a fronte delle scelte di pianificazione e un'equa ripartizione tra essi dell'edificabilità prevista e degli oneri che gli interventi comportano, il principio della perequazione;

- assicurare un quadro certo di riferimento alle iniziative di sviluppo, per garantirne la verifica di sostenibilità ambientale, il coordinamento e la finalizzazione al perseguimento di obiettivi di valorizzazione del territorio e di altri obiettivi di interesse pubblico e generale, il principio del ricorso al metodo della pianificazione – programmazione.

Nel rispetto di questi principi, il Piano Urbanistica Generale (PUG) del comune di Massafra deve rappresentare un sistema di regole partecipate e condivise, in parte facilmente adeguabile alle mutabili esigenze e aggiornabile ai nuovi principi sul

governo del territorio, che favorisce ogni processo di riqualificazione, recupero e valorizzazione del patrimonio esistente, che faciliti la realizzazione degli interventi pubblici o di pubblica utilità mediante la disponibilità di aree a costo zero per il comune, che definisca i nuovi carichi insediativi nel rispetto della sostenibilità e li attui in modo equo e perequato.

Il quadro normativo regionale

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, con la sua attività, ha sempre alimentato la necessità di una riforma urbanistica che potesse superare la rigidità gerarchica dell'apparato del 1942. Gran parte delle regioni italiane, facendo tesoro delle teorizzazioni dell'INU, avevano adeguato le proprie leggi accogliendo le innovazioni teorico-disciplinari suggerite dall'INU.

La Puglia lo ha fatto, seppur timidamente, con la LR n. 20 del 27 luglio 2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*.

La L.R. 20/01 rappresenta, come si dice oggi, una legge quadro, di principi generali, che attua la transizione dall'urbanistica al governo del territorio favorendo il processo di svecchiamento dei piani generali. E' una legge che è rimasta sostanzialmente di principi fino al 2007, quando la Regione approva finalmente il Documento regionale di assetto generale (DRAG) che contiene gli indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione

dei piani urbanistici generali (PUG).

Con le "linee guida" la formazione del PUG viene incanalata in un percorso definito – preferibile – che ne agevola il processo formativo e che vede coinvolti direttamente e sin dall'inizio, tutti i soggetti chiamati ad esprimersi sul Piano.

Gli "Indirizzi" sono stati costruiti in modo tale da non ingabbiare in uno schema rigido la sperimentazione in corso in alcuni Comuni impegnati nella redazione dei PUG, né essi pretendono di imporre modelli analitici e progettuali uniformi, magari importati da altre esperienze maturate in contesti ove si sono consolidate negli anni culture della pianificazione distanti dalla nostra. Qualsiasi modello, infatti, si rivelerebbe incapace di adattarsi alle

peculiarità ambientali, socio-economiche e operative delle diverse situazioni regionali. Peraltro, l'esperienza di applicazione della Delibera di Giunta Regionale 6320/1989 ci segnala i rischi legati all'acritica e astratta applicazione di metodi e indirizzi operativi indifferenziati e al prevalere della logica della conformità e dell'adempimento su quella che fa scaturire le scelte di assetto urbanistico comunale (o intercomunale) da un sistema di conoscenze ricco e aggiornato e da interpretazioni delle dinamiche di trasformazione locali e dei relativi rischi e opportunità, entrambi costruiti con la partecipazione delle comunità locali e in collaborazione con altri enti.

Gli indirizzi forniscono una interpretazione della natura e della forma del piano comunale, non del tutto esplicite nel dettato della LR 20/01.

Chiariscono e precisano:

- la scomposizione del PUG in una componente strutturale e una operativa (denominata programmatica nel linguaggio della LR 20/2001);
- il passaggio dal tradizionale sistema di pianificazione di matrice regolativa a un approccio che includa la dimensione strategica, ossia una visione condivisa del futuro del territorio una maggiore capacità di rendere praticabili le previsioni di piano;

- l'introduzione di procedure valutative nella attività di pianificazione;
- la necessità di rendere praticabile il principio della copianificazione nel processo di formazione del PUG.

Gli Indirizzi sottolineano la revisione profonda di approccio all'uso del territorio, da intendere come risorsa da preservare e valorizzare piuttosto che come semplice supporto disponibile a qualsiasi utilizzo e trasformazione. Si soffermano sulla necessità di conoscere e interpretare il territorio con modalità pertinenti e con strumenti efficaci, che siano in grado di comunicare quanto conosciuto e di formare consapevolezza nelle comunità locali sulla natura, caratteristiche e consistenza del territorio, sui rischi cui esso è esposto e sulle opportunità che esso offre.

L'Identità e la Struttura del piano

Secondo la definizione data da Gianluigi Nigro (1999) per forma del piano possiamo intendere "l'insieme dei modi attraverso cui i contenuti progettuali del piano sono individuati, sono ordinati, tradotti in rappresentazioni e norme in funzione della loro complessità e attuabilità nel tempo". Ovvero, la sua rappresentazione e come esso comunica i suoi contenuti descrittivi,

progettuali, programmatici, normativi. La forma del piano fa quindi riferimento alla sua capacità di esplicitare il progetto di città che sostiene, di proporsi come un codice di comportamento per una comunità, di stabilire le regole cui attenersi nei processi di trasformazione.

Il Piano Urbanistico Generale (PUG) introdotto dalla LR 20 del 27 luglio 2001 è – come sottolineato nella Circolare dell'Assessorato all'Assetto del Territorio n. 1/2005 - uno strumento radicalmente diverso dal Piano Regolatore Generale sia nella impostazione concettuale e metodologica, sia nei contenuti e negli effetti programmatici.

Le componenti del piano

In Puglia, la L.R. 20/2001 prevede un unico strumento articolato al suo interno in "previsioni strutturali" e "previsioni programmatiche" (analoghe a quelle comunemente definite operative). Mentre le previsioni strutturali identificano le linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio comunale (o intercomunale), derivanti dalla ricognizione della realtà socio-economica, dell'identità ambientale, storica e culturale dell'insediamento, e ne determinano le direttrici di sviluppo e

infrastrutturazione, le previsioni programmatiche definiscono la localizzazione e le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle aree sottoposte a Piani Urbanistici Esecutivi (PUE) e la disciplina delle aree non sottoposte a PUE. La legge regionale consente una procedura semplificata di variante delle previsioni programmatiche, che, a differenza delle previsioni strutturali, non ha necessità della verifica di compatibilità regionale. Pertanto, negli elaborati di piano, è necessario distinguere nettamente le previsioni strutturali da quelle programmatiche.

Ma, al di là delle nuove procedure e soluzioni tecniche, l'innovazione più profonda e deputata a produrre un salto di qualità nell'azione del governo locale consiste nel riconoscere alle due componenti del piano significati e contenuti diversi e strettamente complementari.

La componente strutturale

Gli indirizzi affidano alla componente strutturale il significato di "statuto dei luoghi" o di "sistema delle invarianti territoriali", o "descrizione fondativa della città e del territorio", ossia di insieme dei valori espressione dell'integrità fisica e dell'identità ambientale, storica e culturale

del territorio e di struttura portante dell'infrastrutturazione e attrezzatura del territorio, identificati nella fase di acquisizione delle conoscenze in quanto risorse naturali ed antropiche. A questi dovrebbero ancorarsi le grandi "scelte di assetto" orientate alla tutela e valorizzazione delle risorse territoriali, espresse attraverso obiettivi da raggiungere nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile e linee di indirizzo e di coordinamento delle azioni di governo del territorio. Fondata sui due pilastri dello "statuto del territorio" e delle grandi "scelte di assetto", la componente strutturale definisce l'organizzazione e l'assetto spaziale del territorio nelle sue forme fisiche, materiali e funzionali prevalenti e conforma stabilmente il territorio nel medio-lungo periodo, definendo il contesto e gli ambiti in cui si realizzano i contenuti della componente programmatica.

La componente operativa

Gli indirizzi affidano alla componente operativa, il valore di quadro degli interventi da realizzarsi nel breve medio periodo, comprendente la disciplina delle relative modalità attuative. Tale componente costituisce il momento in cui le

grandi opzioni di assetto strutturale vengono interpretate e declinate in modo specifico e localizzato, a partire dalle domande emergenti, dalle occasioni di investimento e dalle risorse pubbliche e private utilizzabili, nonché dalla attività programmatoria del Comune.

La componente operativa è lo strumento nel quale sono indicate le modalità di conservazione, manutenzione e trasformazione del territorio nel periodo di un mandato amministrativo (piano del Sindaco).

Con riferimento alle previsioni programmatiche, quali contenuti del Piano Urbanistico Generale (PUG) espressamente indicati nella recente legge regionale n.20/2001, il piano operativo deve:

- definire, in coerenza con il dimensionamento dei fabbisogni nei settori residenziale, produttivo e infrastrutturale, le localizzazioni delle aree da ricomprendere in Piani Urbanistici Esecutivi (PUE), stabilendo quali siano le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili;
- disciplinare le trasformazioni fisiche e funzionali consentite nelle aree sottoposte alla previa redazione di Piani Urbanistici Esecutivi, rendendo tale strumentazione esecutiva obbligatoria per le aree di nuova urbanizzazione, ovvero per le aree da

sottoporre a recupero.

La valutazione

Le nuove leggi contengono tutti i riferimenti alla valutazione dei propri atti: valutazioni ambientali soprattutto ma non solo. La necessità della valutazione è la conseguenza del principio dell'autonomia sancito dalle leggi regionali con le quali viene superato il controllo gerarchico svolto dalla Regione che dava, con i suoi pareri e approvazioni, legittimazione agli strumenti urbanistici. In assenza di tali autorizzazioni, i Comuni, e le Province, sono diventati centri di decisioni e di responsabilità delle proprie scelte di programmazione e di pianificazione territoriale. Questo nuovo ruolo impone a questi enti l'onere di dimostrare che i contenuti dei propri atti di programmazione e pianificazione territoriale sono efficaci, efficienti e coerenti con i principi generali assegnati dal legislatore regionale alle attività di governo del territorio, in particolar modo lo sviluppo sostenibile, la trasparenza e la partecipazione.

Tale necessità è stabilita anche dalla L.R. 20/2001 specie per le previsioni programmatiche, per le quali è opportuna l'introduzione di criteri di qualità e di rischio

per la valutazione preventiva di compatibilità ambientale delle trasformazioni.

Gli Indirizzi ribadiscono l'importanza della valutazione degli effetti, e introducono nel processo di formazione del PUG la "Valutazione Ambientale Strategica" (VAS). Per di più, per i comuni interessati dalla presenza di siti Natura 2000, occorre rispettare il DPR 120/2003, art. 6, che prevede la Valutazione di Incidenza per i piani e progetti che interessano tali siti. Tale valutazione è ricompresa nella procedura di VAS, a condizione che il Rapporto Ambientale ne contenga in forma riconoscibile i contenuti specifici e che sia data evidenza della integrazione procedurale nelle modalità di informazione del pubblico.

Al Documento di Scoping, già approvato con atto di giunta n. 250 del 6.7.2010, segue il Rapporto Ambientale con la Sintesi non Tecnica entrambi allegati al DPP.

L'attuazione del principio di sussidiarietà e del metodo della copianificazione

Tutte le considerazioni fin qui effettuate portano a ritenere il metodo della copianificazione, essenziale per dare attuazione al principio di sussidiarietà,

centrale nel nuovo approccio alla pianificazione. Esso va praticato non solo coordinando i vari livelli della pianificazione territoriale ordinaria (regionale, provinciale, comunale), ma anche integrando nella pianificazione ordinaria i contenuti della pianificazione specialistica e di settore (piani regolatori portuali, piani comunali delle coste, piani di gestione delle aree protette, piani per le zone ASI ecc.).

La Circolare n. 1/2005 dell'Assessorato all'Assetto del Territorio, ha già fornito indirizzi per rafforzare il principio di sussidiarietà e il metodo della copianificazione, affermati dall'art. 2, punto a) della L.R. 20/2001, introducendo la necessità di organizzare Conferenze di Servizi finalizzate a praticare il metodo della copianificazione, in alcune delle tappe fondamentali del processo di formazione del PUG. Si tratta di conferenze che consentono di assumere reciproci impegni finalizzati soprattutto a conseguire una maggiore omogeneità di metodologie e un preliminare scambio di informazioni sui principi informativi e sulle scelte strategiche del PUG.

Favorendo una proficua convergenza tra le determinazioni degli Enti Locali e gli indirizzi dell'Amministrazione regionale sin nella fase di genesi della formazione dello strumento urbanistico, si potrà facilitare il

superamento del controllo di compatibilità del PUG da parte della Giunta Regionale e Provinciale ed eventualmente della espressione dei rispettivi pareri di competenza da parte degli Enti interessati dalle normative regionali e nazionali in vigore.

Il piano del progetto e il rinnovo della città

Immaginare, redigere e rendere operative le strategie sostenibili e compatibili per un governo del territorio che ne possano favorire lo sviluppo socio economico, nel rispetto e valorizzazione dei beni, delle risorse e delle invarianti caratterizzanti, è il principio alla base della formazione del nuovo Piano. Lo sviluppo della città contemporanea

passa attraverso la gestione della crescita e della trasformazione. Il Piano che fonda i presupposti per un governo del territorio basato su dati quantitativi e sulla rigidità normativa è lo strumento meno adatto per favorire la virtuosa gestione del territorio e controllare l'inesorabile, continuo e veloce cambiamento.

La nuova strategia prevede l'utilizzo di progetti urbani come metodo di base per intervenire non sulla città, difficilmente comprensibile globalmente, ma sulla somma dei suoi frammenti.

Il piano con geometria variabile

Il piano non più come sommatoria di nuove aree edificabili a puro discapito della risorsa suolo e del patrimonio edilizio esistente, ma come strumento per il recupero edilizio e la rigenerazione urbana.

Negli ultimi anni, i governi locali più innovatori, nel tentativo di dare una risposta alle aree problematiche, hanno adottato strumenti di pianificazione e di sviluppo urbano che si adattano al contesto politico operante. Gli interventi non sempre dipendono dall'ente pubblico e dalle previsioni di Piano, a volte, e sempre più spesso, non sono prevedibili perché frutto

di fatti o decisioni esogene. Il piano adotta quindi dei meccanismi di regolazione variabile che stabilisce, non più cosa si può fare (natura regolamentare), ma come e con che criteri intervenire (natura strategica) quando gli input imprevisti ed indipendenti si manifestano.

La differenza tra un intervento generato da un Piano ed uno generato da un processo di pianificazione strategica consiste nel diverso margine di scelta della configurazione spaziale dell'area o della posizione geografica; nel primo caso la localizzazione è determinata a priori dalla zonizzazione, ma ciò può significare che il programma non incontri nel suolo le caratteristiche determinate e considerate necessarie; nel secondo e più frequente caso, la priorità è data dal "montaggio" di fattibilità, di impatti positivi e negativi, essendo la localizzazione solo una delle variabili.

Nel primo caso il metodo è determinista, nel secondo è iterativo dal momento che le decisioni regolamentari sono suscettibili di verifiche, variazioni o annullamenti, se le occasioni esterne lo richiedono. Questi meccanismi di regolazione variabile contribuiscono a ridurre i conflitti tra previsione e occasione.

Progetti concepiti quindi con "geometrie variabili" e per fasi progressive, in accordo

con le risorse disponibili e le nuove opportunità che si manifestano, a condizione che all'interno di un processo continuo e di adeguamento sequenziale, proprio della programmazione strategica, vi sia un'articolazione fra i diversi livelli di intervento - fisico, sociale, culturale - e la corrispondente ripartizione fra le risorse di differente origine.

La regolazione variabile corrisponde ad una posizione di principio, aprioristica rispetto alle metodologie e azioni di intervento urbano, ed è concettualmente legata alla componente strategica dei processi. Presuppone una struttura di obiettivi di sviluppo della pianificazione urbanistica, delimitando o riducendo i fattori di incertezza quando la tendenza metodologica si avvicina di più al piano, e assicurando prova di efficacia e fattibilità nelle situazioni di progetto urbano. Questi obiettivi influenzano tanto risultato e forma degli interventi quanto le condizioni politiche, organizzative, sociali e finanziarie propizie allo sviluppo della trasformazione urbana.

Il progetto urbano può acquisire dunque la duplice caratteristica di progetto-piano e di piano-progetto: progetto-piano quando opera attraverso le risposte esogene e gli effetti catalizzatori del progetto stesso, piano-progetto quando agisce attraverso

*trasformazione del suolo*².

Scenari di riferimento

La storia urbanistica di Massafra mostra una mancanza di una tradizione nella gestione del territorio attraverso pratiche di piano, quindi una scarsa dimestichezza con il pianificare, condizione che spesso porta a considerare il piano o come strumento inefficace, o mezzo per espansione edilizia; in entrambi i casi qualcosa di lontano da un progetto e da una visione di un futuro.

I grandi processi di sviluppo sono avvenuti per induzione esterna (Piano ASI, abitazioni Italsider, abitazioni IACP) e non per la capacità di saper leggere e cogliere le occasioni. L'intero territorio è ingessato. Le poche iniziative di sviluppo attuabili scontano procedure burocratiche infinite. Il PdF dimostra tutti i suoi limiti. E' un semplice regolamento, privo di strategie, orientato verso lo sviluppo urbano semplicemente edilizio.

Giuridicamente non può fornire alcuna visione d'insieme della città e del suo territorio. Non può contenere e non

² Bernardo Secchi. Un progetto per l'urbanistica. Einaudi, Torino, 1969.

contiene, regole per la qualità urbana e non affronta le questioni della tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale, del paesaggio e della forma urbana.

Il passaggio dal PRG al PUG, la presenza del PUTT/p, del Piano di Assetto Idrogeologico, del Piano di Gestione del Parco delle Gravine, l'obbligo morale di usare la risorsa territorio "*cum grano salis*", una più sentita sensibilità verso il rispetto del patrimonio culturale, storico ed artistico dell'area di interesse, sono tutti strumenti ed elementi disponibili per programmare e strutturare la valorizzazione del territorio. Il doversi confrontare con il principio della sostenibilità dello sviluppo, intesa nel senso più ampio, impone una visione diversa dell'uso delle risorse disponibili e tra queste, la più importante, il territorio. Per queste finalità, il territorio va conosciuto ed interpretato. Dalla conoscenza e dall'interpretazione scaturiranno i punti forza e di debolezza da trasferire nell'elaborazione del Piano.

Il Piano, a sua volta, vedrà articolati i contenuti progettuali in "previsioni strutturali" e "previsioni programmatiche". Così precisato negli "Indirizzi", la parte strutturale perseguirà gli obiettivi della salvaguardia e valorizzazione delle

invarianti strutturali del territorio, così come definite nei quadri interpretativi maggiormente precisati, grazie agli esiti di ulteriori momenti di partecipazione rispetto a quelli maturati nel DPP; indicherà le grandi scelte di assetto di medio-lungo periodo costruite a partire dai contesti territoriali individuati; detterà indirizzi e direttive per le previsioni programmatiche e per la pianificazione attuativa;

- la parte programmatica conterrà gli obiettivi specifici e la disciplina delle trasformazioni territoriali e di gestione delle trasformazioni diffuse. In questa parte si indicheranno gli interventi coerenti con il livello strutturale e realisticamente realizzabili nel breve-medio periodo, in relazione ad attori e risorse disponibili o mobilitabili, da raccordarsi con la programmazione finanziaria comunale, e in particolare con le previsioni del Programma Triennale delle Opere Pubbliche.

Il tema della forma

L'immagine della città, del territorio è sempre stata importante nella storia dei singoli contesti territoriali. Ma mentre fino agli inizi del secolo scorso, la qualità urbana, di un territorio era costruita e valutata sulla base di puri parametri artistici

ed estetici³, dal dopoguerra in poi e grazie alle ricerche di Kevin Lynch, si incomincia a guardare alla qualità in generale della forma urbana. Da questo momento in poi il termine "forma" è usato in senso molto ampio.

Non si tratta solo e semplicemente della forma fisica spaziale, ma anche della forma in quanto configurazione generale di un insediamento.

"... la forma di un insediamento è la struttura spaziale che ospita le attività delle persone, ma anche il flusso delle persone, di merci e di informazioni che ne deriva e le configurazioni fisiche che intervengono a modificare lo spazio in modo significativo in rapporto a quelle attività, cioè: delimitazioni, superfici, canali, ambienti e oggetti"⁴.

Per raggiungere l'obiettivo della forma che abbia identità e struttura e quindi anche della qualità urbana, Lynch indica cinque *dimensioni prestazionali*:

- vitalità;
- significato;
- coerenza;
- accessibilità;

³ Camillo Sitte, L'arte di costruire la città. Ed. Jaka Book. 1981.

⁴ Kevin Lynch, Progettare la città. La qualità della forma urbana. Ed. Etas. 1996

- controllo.

Brevemente: la vitalità, riguarda la capacità di un insediamento di garantire il benessere fisico dei suoi abitanti; il significato, la capacità di favorire l'identificazione e l'orientamento; la coerenza, la capacità di accogliere agevolmente le attività; l'accessibilità, la capacità di facilitare il raggiungimento di zone e nodi; il controllo, la capacità di rendere possibile una cura e gestione diretta dei luoghi da parte di chi ne fa effettivamente uso.

Il Quadro Conoscitivo acquisisce i dati e le informazioni per analizzare le cinque dimensioni prestazionali riferite al territorio massafrese ed il Quadro Interpretativo valuta la qualità della forma e indica dove eventualmente il Piano dovrà intervenire per eliminare le carenze e migliorarne il funzionamento.

Urbanistico Generale (PUG)

Il Documento Programmatico Preliminare (DPP)

Il DPP rappresenta un documento di prima definizione degli obiettivi progettuali del PUG che, per quanto preliminare, deve essere basato su un sistema di conoscenze e su quadri interpretativi non sommari, costruiti in modo condiviso. Tali quadri saranno corredati da studi, indagini e valutazioni estesi all'intero territorio, la cui ricchezza deve essere tale da rappresentare una base utile alla discussione con gli attori locali, al fine di meglio definire gli obiettivi e le strategie di azione del PUG. Conoscenze, obiettivi e strategie, quindi, saranno aperti e suscettibili di modifica e perfezionamento attraverso l'interazione con la comunità locale e altri enti e organismi a vario titolo interessati al governo del territorio o che producono rilevanti trasformazioni delle risorse territoriali.

Il DPP dovrà contenere, in forma preliminare e quindi aperta a ulteriori approfondimenti e integrazioni da svolgersi nella fase di elaborazione del PUG, ma comunque adeguata a definire i contenuti di seguito indicati, il sistema delle conoscenze e i quadri interpretativi integrati del territorio e delle sue tendenze di trasformazione.

Secondo gli "Indirizzi" regionali, il processo di elaborazione del Piano Urbanistico Generale si articola in tre macro fasi:

- *avvio del processo: Atto di Indirizzo*
- *costruzione partecipata del Documento Programmatico Preliminare (DPP)*
- *costruzione partecipata del Piano*

Il sistema delle conoscenze

Il territorio

Il territorio si caratterizza, con sempre maggiore evidenza, come espressione ed esito della complessità della natura e della cultura, delle azioni antropiche sul paesaggio nella loro sedimentazione storica e nel loro attuale impatto. Un processo di governo delle trasformazioni che voglia essere riconoscibile, attendibile, efficace e

sostenibile, deve essere in grado di delineare la configurazione di un sistema insediativo nel rispetto dei valori consolidati e delle potenzialità di un territorio, del suo patrimonio culturale, del suo sistema ambientale e del suo potenziale produttivo, così come deve poter riconoscere la ricchezza incompressibile della sua complessità come matrice della sostenibilità dello sviluppo.

Il territorio, sovraccarico com'è di tracce e di letture passate, assomiglia piuttosto a un palinsesto. Per insediare nuove strutture, per sfruttare più razionalmente certe terre, è spesso indispensabile modificarne la sostanza in modo irreversibile. Ma il territorio non è un contenitore a perdere né un prodotto di consumo che si possa sostituire. Ciascun territorio è unico, per cui è necessario 'riciclare', grattare una volta di più (ma possibilmente con la massima cura) il vecchio testo che gli uomini hanno iscritto sull'insostituibile materiale del suolo, per deporvene uno nuovo, che corrisponda alle esigenze d'oggi, prima di essere a sua volta abrogato. Alcune regioni, trattate troppo brutalmente e in modo improprio, presentano anche dei buchi, come una pergamena troppo raschiata: nel linguaggio del territorio, questi buchi si chiamano deserti⁵.

Il territorio può essere considerato come

⁵ A. Corboz, Il territorio come palinsesto in Casabella n. 516, settembre 1985.

bene culturale complessivo strutturale⁶, le cui componenti divengono così le invarianti configuranti dei luoghi e connotanti delle comunità, i portatori di segni connotanti del processo evolutivo, il segno della storia, la qualificazione dell'identità e la matrice per una evoluzione storicizzata e contestualizzata.

Nell'attuale PdF, il territorio è elemento assolutamente residuale. Nello strumento urbanistico vigente mancano le descrizioni dei luoghi - della città e del territorio - con i quali, o dai quali, rintracciare le motivazioni delle scelte fatte.

Lo sviluppo urbano non può avvenire solo esclusivamente come sommatoria di interventi edilizi scaturenti dal dato matematico determinato da improbabili incrementi demografici, ma in un processo più aderente alla realtà, come necessità di recuperare, riqualificare e valorizzare le

⁶ Il palinsesto è un manoscritto riutilizzato, in epoca medievale per carenza di pergamena, in favore di un testo più importante e "attuale", veniva cancellato, lavato e grattato, ma tracce del testo precedente rimanevano, affiorando tra le parti bianche del nuovo testo. Nell'evoluzione del territorio, in situazione di carenza di suolo le presenza di una determinata epoca vengono cancellate per far posto al "testo" di un'altra società che si insedia sul territorio della precedente.

invarianti del territorio.

La costruzione del sistema delle conoscenze

La costruzione del sistema delle conoscenze rappresenta una delle operazioni più importanti nella realizzazione del PUG. Nella pianificazione di tradizione questa ha prodotto spesso una mole di indagini preliminari e studi di settore tanto abbondanti quanto inutilizzabili. Essa è consistita in una serie di analisi rituali, associate a vistose lacune conoscitive soprattutto sugli aspetti ambientali, sulle risorse territoriali, sui rapporti fra pianificazione dell'uso del suolo e efficienza e funzionalità del sistema infrastrutturale e della mobilità, su caratteri e tendenze in atto nei contesti rurali.

Nel processo di costruzione del PUG delineato negli "Indirizzi", il momento conoscitivo va inteso in una nuova accezione, con significative discontinuità rispetto alla consolidata tradizione della nostra regione, almeno in due campi:

- nel contenuto della conoscenza, che deve essere diverso dalle rituali "analisi" elaborate per il PRG, basate da un lato su un approccio quantitativo soprattutto finalizzato alla definizione del "fabbisogno"

su cui dimensionare il piano, utilizzando quasi esclusivamente indicatori socioeconomici e demografici, dall'altro sul recepimento di "vincoli" sovraordinati, cui conformarsi in modo acritico senza comprenderne la portata in termini di risorse e potenzialità di sviluppo.

La conoscenza deve essere costruita con la principale finalità di "comprendere" il territorio, nei suoi elementi costitutivi, nelle sue caratteristiche identitarie, nei suoi valori e nelle sue problematichità. Dunque, una conoscenza 'spessa', attenta agli aspetti qualitativi dei fenomeni, oltre che a quelli quantitativi, e in grado di disaggregare ed esplicitare gli elementi e i sistemi costitutivi della complessità del territorio;

- nella processualità della conoscenza: essa va intesa come un'evoluzione continua che, per accumulazione e progressivi approfondimenti, viene orientata alla costruzione di un quadro utile e implementabile direttamente nel PUG. Infatti, nel processo di formazione del PUG delineato negli "Indirizzi", la costruzione del sistema delle conoscenze prende avvio dall'Atto di Indirizzo (nella disamina della condizione iniziale che argomenta gli obiettivi programmatici dell'Amministrazione), è impostato nella costruzione del DPP, è completato e

aggiornato nella fase di costruzione del PUG, ferma restando la possibilità, da parte dei Comuni, di anticipare alcune fasi o approfondire alcuni elementi di conoscenza in funzione delle specificità e problematiche locali.

Sistema Informativo Territoriale

Così come delineato negli "Indirizzi", l'insieme delle informazioni e delle conoscenze acquisite nel DPP deve essere intellegibile mediante la sua facile trasferibilità agli utenti.

E' un processo, questo, che permette la costruzione di una banca dati relativa all'intero territorio regionale, alimentata dai singoli Enti territoriali, con la redazione dei propri strumenti di pianificazione.

Affinché ciò avvenga, tutte le informazioni devono essere riportate su un Sistema Informativo Territoriale univocamente codificato, tanto da poter essere consultato come un libro scritto in un'unica lingua.

Per tali scopi, la Regione ha predisposto un sito internet – www.sit.puglia.it – dal quale attingere le informazioni cartografiche e di analisi territoriale utili per la formazione del QC e nel quale far confluire il sistema delle conoscenze costruito nell'ambito della formazione del DPP.

Il quadro conoscitivo

Nella L.R. 20/2001, la costruzione del sistema delle conoscenze presuppone una ricognizione della realtà socio-economica e dell'identità ambientale, storica e culturale dell'insediamento, ed è strettamente funzionale alla definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio comunale, con particolare riguardo alle

aree da valorizzare e tutelare per i loro particolari aspetti ecologici, paesaggistici e produttivi. Il sistema delle conoscenze, è stato fondato su supporti cartografici direttamente reperiti dal SIT Puglia, e comprende:

a. una preliminare ricognizione del sistema territoriale di area vasta e intercomunale, con riferimento ai sistemi ambientale e della mobilità e infrastrutture di trasporto, del relativo quadro pianificatorio, programmatico e progettuale vigente e in itinere (regionale, provinciale, di bacino idrografico, di Comunità montana, dei Comuni limitrofi ecc.).

Con questa ricognizione sono individuati in modo sistematico e organizzato i vincoli sovraordinati, derivanti dagli strumenti di area vasta, che devono essere tenuti in conto nella ricognizione del sistema territoriale locale;

b. una prima ricognizione del sistema territoriale locale e delle sue risorse ambientali, paesaggistiche, rurali, insediative, infrastrutturali, del loro stato e dei relativi rischi e opportunità.

Questa ricognizione costituisce una parte essenziale della Valutazione Ambientale Strategica delle scelte del PUG.

Ulteriore finalità è quella di valorizzare indagini prodotte da Associazioni locali aventi finalità sociali, culturali, di protezione

ambientale, scientifiche, educative, ricreative ecc.

c. una ricognizione preliminare degli aspetti socioeconomici, da cui far emergere da un lato le tendenze in atto (inerenti alla demografia, all'insediamento, alla delocalizzazione, alla dismissione di attività produttive, alle condizioni abitative) e le relative problematiche (degrado, congestionamento, inquinamento, domande insoddisfatte, disagio abitativo e sociale, tendenze all'abbandono di parti di città), dall'altro le potenzialità e le prospettive di sviluppo locale;

d. un primo bilancio urbanistico della pianificazione vigente a livello comunale, ossia lo stato di attuazione dei piani in vigore (generali e esecutivi) e il quadro della programmazione e della progettazione in atto in ambito comunale.

Il PUTT e primi adempimenti

Il Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio è l'attuale riferimento regionale in materia paesaggistica.

Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, benché redazionalmente pronto, non è stato ancora adottato.

La formazione del DPP tiene conto quindi, della presenza giuridica del PUTT e delle

sue norme.

Il PUTT/p contiene una serie di beni censiti e riportati negli elenchi e nelle carte (i vincoli di varia natura). Consapevole dei limiti di questo quadro conoscitivo, per scala di elaborazione e per modalità di reperimento delle informazioni, impegna i Comuni a controllare, precisare e integrare tali elenchi, ovvero a effettuare una completa ricognizione del territorio comunale per individuare altri beni, oltre a verificare ed eventualmente a riperimetrare quanto individuato.

I "Primi Adempimenti" a cui i comuni sono chiamati riguardano, pertanto, la completa ricognizione del proprio territorio al fine di adeguare perimetrazioni e individuazioni di beni alle situazioni reali e documentazioni più aggiornate, nonché la perimetrazione dei "Territori Costruiti", da inserire nel sistema delle conoscenze, come individuazione del contesto urbano consolidato e da ristrutturare.

In conformità a quanto previsto nella circolare regionale 1/2011, il DPP assolve a questo compito.

I temi del Quadro Conoscitivo

Il quadro conoscitivo comprende i seguenti temi, così articolati

- *Morfologie e caratteri del sito*
- *Caratteri geologici*
- *Inquadramento idrologico e idrogeologico*
- *Beni di natura geologica, geomorfologica, idrologica*
- *Le criticità del Sistema ambientale*
- *L'uso del suolo*
- *I sistemi paesistico-ecologici*
- *Sistemi di terre*
- *Caratterizzazione agro ecologica della Regione Puglia*
- *Aree Protette*
- *Descrizione e motivazione del perimetro*
- *Il patrimonio insediativo nel territorio aperto*
- *La viabilità storica: strade e tratturi*
- *Il patrimonio insediativo storico del territorio aperto*
- *Elenco dei beni archeologici*
- *La bonifica e l'appoderamento*
- *Beni – Risorse del sistema insediativo sparso*

- *Trama viaria territoriale*
- *Il sistema insediativo storico urbano e sparso*
- *La Storia moderna della città*
- *La città sotterranea*
- *La figura dell'edificato, la figura dei tracciati, la forma del luogo*
- *La periodizzazione.*
- *Attrezzature e spazi di uso pubblico*
- *Popolazione*
- *Patrimonio Edilizio/Abitativo*
- *Aspetti socio-economici*
- *Lo stato di diritto attuale*
- *Lo stato di attuazione del PdF*
- *Piani e programmi comunali*

Le carte

DPP 01 Invarianti ambientali – PUTT PUGLIA –
AMBITI TERRITORIALI DISTINTI

DPP 02 Invarianti ambientali – AREE SIC-ZPS-
IBA

DPP 03 Invarianti ambientali – AREE
PROTETTE – ATE – CAPACITA'
D'USO SUOLI

DPP 04 Invarianti strutturali – RETI – CAVE –
PRAE – MOBILITA' CARRABILE

DPP 05 *Intersezione – INFRASTRUTTURE LINEARI / AREE SENSIBILI*

DPP 06 *Idrografia superficiale PUTT e ADB – INTERSEZIONI RETI DI TRASPORTO PRINCIPALI / PAI*

DPP 07 *Invarianti ambientali – PPTR PUGLIA – PAESAGGIO – CONNESSIONI ECOLOGICHE*

DPP 08 *Servizi – strutture – spazi pubblici e STANDARD URBANISTICI*

DPP 09 *Commercio, artigianato e servizi vari per la comunità*

DPP 10 *CARTA GEOMORFOLOGICA*

DPP 11 *PROCESSO VALUTATIVO DELLE TRASFORMAZIONI URBANE ASSOLUTO*

DPP 12 *PROCESSO VALUTATIVO DELLE TRASFORMAZIONI URBANE RELATIVO*

DPP 13 *PROCESSO VALUTATIVO DELLE TRASFORMAZIONI URBANE – AREA MARINE*

DPP 14 *RETI ECOLOGICHE ED AMBITI DI TUTELA*

DPP 15 *GRID INFRASTRUTTURALE IN AMBITO URBANO*

DPP 16 *GRID INFRASTRUTTURALE IN AREA MARINE*

DPP 17 *RETE DEL VERDE NATURALE*

DPP 18 *PIANO REGIONALE DELLE COSTE*

DPP 19 *BILANCIO PELLA PIANIFICAZIONE IN ATTO*

DPP 20 *AREE PERCORSE DAL FUOCO*

DPP 21 *INDAGINE STORICA*

DPP 22 *PRINCIPALI COLLEGAMENTI DI SVILUPPO ED AREE PRODUTTIVE*

DPP 23 *PERIMETRAZIONE CENTRO URBANO E ZONE RESIDENZIALI IN AREA MARINE*

DPP 20 *AREE PERCORSE DAL FUOCO*

DPP 21 *INDAGINE STORICA*

DPP 22 *PRINCIPALI COLLEGAMENTI DI SVILUPPO ED AREE PRODUTTIVE*

DPP 23 *ZONE OMOGENEE TIPIZZATE “A” E “B” (base aerofotogrammetrica)*

DPP 24 *ZONE OMOGENEE TIPIZZATE “A” E “B” (base catastale)*

DPP 25 *AREE TIPIZZATE DAGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PUTT/P COME ZONE OMOGENEE “C”, OPPURE COME ZONE TURISTICHE, DIREZIONALI,*

ARTIGIANALI, INDUSTRIALI E MISTE, INCLUSE IN STRUMENTI URBANISTICI ESECUTIVI PRESENTATI ALLA DATA DEL 06.06.1990 – AREE SISRI (base aerofotogrammetrica)

DPP 26 AREE TIPIZZATE DAGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PUTT/P COME ZONE OMOGENEE “C”, OPPURE COME ZONE TURISTICHE, DIREZIONALI, ARTIGIANALI, INDUSTRIALI E MISTE, INCLUSE IN STRUMENTI URBANISTICI ESECUTIVI PRESENTATI ALLA DATA DEL 06.06.1990 – AREE SISRI (base catastale)

DPP 27 AREE TIPIZZATE DAGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PUTT/P COME ZONE OMOGENEE “C”, OPPURE COME ZONE TURISTICHE, DIREZIONALI, ARTIGIANALI, INDUSTRIALI E MISTE, INCLUSE, ANCHE SE IN PERCENTUALE, IN PPA APPROVATI ALLA DATA DEL 06.06.1990 (base aerofotogrammetrica)

DPP 28 AREE TIPIZZATE DAGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PUTT/P COME ZONE OMOGENEE “C”, OPPURE COME ZONE TURISTICHE, DIREZIONALI, ARTIGIANALI, INDUSTRIALI E MISTE, INCLUSE, ANCHE SE IN PERCENTUALE, IN PPA APPROVATI ALLA DATA DEL 06.06.1990 (base catastale)

DPP 29 ZONE REGOLARMENTE EDIFICATE

FUORI DAI TERRITORI COSTRUITI – ZONE INTERCLUSE – PIANO DI RECUPERO PARCO DI GUERRA
(base aerofotogrammetrica)

DPP 30 ZONE REGOLARMENTE EDIFICATE FUORI DAI TERRITORI COSTRUITI – ZONE INTERCLUSE – PIANO DI RECUPERO PARCO DI GUERRA
(base catastale)

DPP 31 PdF ZONA MARE – ZONA B E ZONA C – ZONE INTERCLUSE
(base aerofotogrammetrica)

DPP 32 PdF ZONA MARE – ZONA B E ZONA C – ZONE INTERCLUSE
(base catastale)

DPP 33 ZONA MARE - ZONE OMOGENEE TIPIZZATE “A” E “B” (base aerofotogrammetrica)

DPP 34 ZONA MARE - ZONE OMOGENEE TIPIZZATE “A” E “B” (base catastale)

DPP 35 ZONA MARE - AREE TIPIZZATE DAGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PUTT/P COME ZONE OMOGENEE “C”, OPPURE COME ZONE TURISTICHE, DIREZIONALI, ARTIGIANALI, INDUSTRIALI E MISTE, INCLUSE IN STRUMENTI URBANISTICI ESECUTIVI PRESENTATI ALLA DATA DEL 06.06.1990
(base aerofotogrammetrica)

DPP 36 ZONA MARE - AREE TIPIZZATE

DAGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DEL PUTT/P COME ZONE OMOGENEE “C”, OPPURE COME ZONE TURISTICHE, DIREZIONALI, ARTIGIANALI, INDUSTRIALI E MISTE, INCLUSE IN STRUMENTI URBANISTICI ESECUTIVI PRESENTATI ALLA DATA DEL 06.06.1990
(base catastale)

DPP 37 ZONA MARE – ZONE INTERCLUSE
(base aerofotogrammetrica)

DPP 38 ZONA MARE – ZONE INTERCLUSE
(base catastale)

DPP 39 ZONA MARE – PIANO PARTICOLAREGGIATO
(base aerofotogrammetrica)

DPP 40 ZONA MARE – PIANO PARTICOLAREGGIATO
(base catastale)

DPP 41 ZONA MARE – PERIMETRAZIONE TERRITORI COSTRUITI
(base aerofotogrammetrica)

DPP 42 ZONA MARE – PERIMETRAZIONE TERRITORI COSTRUITI
(base catastale)

DPP 43 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – BOSCHI – BIOTOPI
(base aerofotogrammetrica) + 12 allegati

DPP 44 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI

DISTINTI – BOSCHI – BIOTOPI
(base catastale) + 12 allegati

DPP 45 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – PARCHI, SIC e ZPS
(base CTR) + 12 allegati

DPP 46 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – PARCHI, SIC e ZPS
(base catastale) + 12 allegati

DPP 47 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – VINCOLI FAUNISTICI
(base CTR) + 12 allegati

DPP 48 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – VINCOLI FAUNISTICI
(base catastale) + 12 allegati

DPP 49 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – DECRETI GALASSO
(base CTR) + 12 allegati

DPP 50 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – DECRETI GALASSO
(base catastale) + 12 allegati

DPP 51 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – VINCOLO EX L. 1497/39
(base CTR) + 12 allegati

DPP 52 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – VINCOLO EX L. 1497/39
(base catastale) + 12 allegati

DPP 53 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI DISTINTI – VINCOLO IDROGEOLOGICO

(base CTR) + 12 allegati

*DPP 54 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI
DISTINTI – VINCOLO IDROGEOLOGICO
(base catastale) + 12 allegati*

*DPP 55 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI
ESTESI
(base CTR) + 12 allegati*

*DPP 56 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI
ESTESI
(base catastale) + 12 allegati*

*DPP 57 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI
DISTINTI – VINCOLO ARCHITETTONICO E
ARCHEOLOGICO
(base CTR) + 12 allegati*

*DPP 58 PUTT/p AMBITI TERRITORIALI
DISTINTI – VINCOLO ARCHITETTONICO E
ARCHEOLOGICO
(base catastale) + 12 allegati*

I Quadri Interpretativi

Secondo gli "Indirizzi", *i quadri interpretativi dovranno essere costruiti a partire dal quadro conoscitivo e costituiti da descrizioni integrate dei caratteri dominanti dei luoghi, delle relazioni tra le risorse individuate e delle relative tendenze di trasformazione. I quadri interpretativi*

derivano da una ricomposizione integrata delle ricognizioni delle risorse effettuate nella fase di costruzione del quadro conoscitivo, nonché da una interpretazione critica dello stato di fatto del territorio e delle sue tendenze di trasformazione. Una loro prima definizione, anche in questa fase del Documento Programmatico Preliminare, sarà determinante ai fini del riconoscimento dei caratteri dominanti e delle problematiche del territorio, cui ancorare gli obiettivi e criteri progettuali del PUG.

Essi hanno il carattere di *sintesi interpretative* orientate a evidenziare le relazioni tra gli elementi costituenti il territorio e i suoi diversi aspetti, nonché le loro relazioni.

La loro lettura ragionata determina la costruzione di un quadro unico ed organico dei diversi *layer* conoscitivi in grado di restituire la "fotografia dello stato di fatto" ed il "render" del progetto possibile.

La rappresentazione dei quadri interpretativi avviene mediante la individuazione e la descrizione delle *invarianti strutturali* e dei *contesti territoriali*.

Definizione di invarianti strutturali

Negli *Indirizzi* per i PUG le invarianti strutturali vengono definite come "... significativi elementi patrimoniali del territorio sotto il profilo storico-culturale, paesistico-ambientale e infrastrutturale, [...], caratterizzati dalla stabilità e dalla non negoziabilità dei valori nel medio-lungo termine.

Detti elementi storico-culturali, paesistico-ambientali e infrastrutturali assicurano rispettivamente l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, e l'efficienza e la qualità ecologica e funzionale dell'insediamento".

Nel *Documento programmatico del Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia (PPTR)* il riferimento a invarianti strutturali è preceduto da una precisa definizione: "La locuzione "invarianti strutturali" non è una novità nella pianificazione, ma nasce nell'ambito delle discipline biologiche per indicare quei caratteri dei sistemi viventi che non variano e garantiscono la "conservazione" del sistema e il suo adattamento a perturbazioni esterne. L'espressione indica i caratteri che costituiscono l'identità del sistema e che consentono di mantenerla, adattandola alle perturbazioni. Ma la mera trasposizione del significato

biologico della locuzione alla lettura del territorio sarebbe riduttiva. La produzione sociale del territorio non può essere intesa, infatti, come "perturbazione" rispetto a un ordine biologico dato e considerato in equilibrio.

Pertanto "nel lessico della pianificazione territoriale la locuzione allude alla possibilità/necessità di riconoscere i caratteri fondativi delle identità dei luoghi che consentono il loro mantenimento e crescita nei processi di trasformazione: non solo elementi di pregio, ma soprattutto strutture e morfotipologie territoriali e urbane interpretate come esito di processi coevolutivi fra insediamento umano e ambiente, caratteri del paesaggio, qualità puntuali dei sistemi ambientali, sistemi economici e culturali a base locale, caratteri del paesaggio agrario ecc. che possiamo nel loro insieme definire come patrimonio territoriale".

Le due definizioni fanno riferimento a elementi patrimoniali e a condizioni di sicurezza che:

- assicurino l'integrità fisica, l'efficienza e la qualità ecologica del territorio;
- costituiscano i caratteri fondativi delle identità dei luoghi;
- definiscano un sistema di valori stabili e non negoziabili.

Da entrambi i testi si evince come le invarianti coincidano con parti del territorio interessate da:

- condizioni di pericolosità e rischio;
- risorse ambientali (acqua, suolo) sottoposte a degrado;
- aree protette;
- beni del patrimonio storico e culturale;
- attrezzature e infrastrutture di interesse sovralocale.

Il bene/risorsa e le invarianti

L'evoluzione dal bene/risorsa, introdotta come categoria concettuale dalla legge 431/1985, all'invariante strutturale, avviene con la redazione dei primi Piani Paesistici Territoriali Regionali.

Ma mentre il bene/risorsa indica tutti quegli elementi fisici, ambientali e storico culturali del territorio aventi un particolare valore per la collettività, l'invariante strutturale è un particolare modo di essere del territorio che garantisce irrinunciabili equilibri ambientali e insediativi e quindi non può essere negoziato nel processo di trasformazione del territorio, anche perché costituisce in molti casi la base irrinunciabile di un'appartenenza culturale ed emotiva.

Dalle definizioni regionali (Indirizzi) si ricava che le invarianti fanno riferimento:

- a risorse intese come elementi patrimoniali;
- a condizioni di tutela fisica del territorio;
- a infrastrutture e servizi considerate "risorse" per la funzione territoriale di area vasta che svolgono e che si identificano come risorsa potenziale di sviluppo.

Il significato delle locuzioni e dei concetti utilizzati può essere così distinto:

patrimonio ambientale

l'insieme delle risorse ambientali la cui trasformazione metterebbe a repentaglio la sicurezza dei territori e delle persone che li abitano.

patrimonio territoriale

beni che derivano da qualità intrinseche del paesaggio-ambiente e del suo patrimonio culturale che è interesse collettivo tutelare.

patrimonio infrastrutturale

definito come l'armatura infrastrutturale di interesse sovralocale, ossia le infrastrutture di maggiore rilevanza per la mobilità, gli impianti necessari per garantire la qualità igienico sanitaria e l'efficienza degli insediamenti, le attrezzature che consentono il migliore sviluppo della

comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva, i nodi ad elevata specializzazione funzionale, nei quali sono concentrati funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione di interesse sovralocale il cui assetto non può essere inficiato da trasformazioni del territorio banali e cui, grazie a congrue fasce di rispetto, dovrebbero essere garantite prospettive di sviluppo di lungo periodo.

Le invarianti strutturali

Sono state considerate invarianti del territorio:

- a) invarianti strutturali idro-geomorfologico e naturalistico-vegetazionale
- componenti strutturali dell'assetto idro-geomorfologico;
 - componenti strutturali dell'assetto naturalistico-vegetazionale;
- b) invarianti strutturali insediative, paesaggistiche e infrastrutturali
- componenti strutturali dell'assetto insediativo;
 - componenti strutturali dell'assetto infrastrutturale;
 - componenti strutturali dell'assetto paesaggistico.

Definizione di contesti territoriali

L'articolazione del territorio comunale in contesti territoriali "... intesi come parti del territorio connotate da uno o più specifici caratteri dominanti sotto il profilo ambientale, paesistico, storico-culturale, insediativo, infrastrutturale, e da altrettanto specifiche e significative relazioni e tendenze evolutive che le interessano"⁷, aiuta a conoscere meglio l'identità e la struttura dell'ambito da governare.

In realtà sono molte le articolazioni che fanno riferimento a suddivisione del territorio per caratteristiche valoriali, strutturali e paesaggistiche, o per singoli aspetti costitutivi o per aspetti normativi e gestionali. L'individuazione dei contesti è pertanto una operazione che va condotta con attenzione e con un duplice sguardo:

- descrivere fenomeni di diversa natura che trovano in uno spazio areale compresenza, influenza o incompatibilità;
- avere come obiettivo quello di individuare contesti significativi per governare la loro manutenzione e la loro evoluzione.

Dal primo si evidenzia che è necessaria una selettiva operazione di sovrapposizione delle diverse perimetrazioni già esistenti o

⁷ Dal Documento Regionale di Assetto Generale.

individuate nel quadro conoscitivo.

Dal secondo, che i contesti devono essere sintesi descrittive e interpretative orientate a evidenziare le relazioni tra le componenti tematiche del quadro conoscitivo.

Per questo è importante che ogni ambito-contesto sia descritto, rappresentato e valutato nei suoi caratteri strutturali e nei suoi processi formativi, nelle sue ragioni storiche e nella sua immagine, in quello che non si vede e in quello che percepiamo direttamente attraverso i sensi.

L'articolazione del territorio in "invarianti" e "contesti" ha lo scopo di indurre a definire modi differenziati di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio, coerenti con i relativi caratteri, valori e processi di trasformazione e con le indicazioni scaturite dalla Valutazione Ambientale Strategica. Pertanto per ciascun contesto sono indicati rischi e opportunità, desunti proprio dagli specifici caratteri dominanti e tendenze rilevate, che saranno utili alla definizione degli obiettivi e dei criteri di progettazione del PUG.

I contesti urbani

Dagli Indirizzi, i contesti urbani sono individuati come "... le porzioni del territorio

ove dominano gli insediamenti, articolati in base a considerazioni integrate sulle caratteristiche fisiche e funzionali delle risorse insediative classificate nell'ambito del sistema delle conoscenze, sul grado di compiutezza e il valore storico-culturale dell'insediamento, sulle tendenze di trasformazione e le relative problematiche". L'individuazione dei contesti urbani deriva da quanto descritto nel Quadro Conoscitivo sulla forma e sulla struttura urbana. I contesti non derivano deterministicamente dalla intersezione delle suddette analisi, quanto dal riconoscimento di parti urbane significative per i loro caratteri strutturali e i valori che sanno esprimere.

I contesti urbani individuati sono:

LA CITTÀ STORICA

LA CITTÀ CONSOLIDATA

LA CITTÀ IN VIA DI CONSOLIDAMENTO

LA CITTÀ PERIFERICA E MARGINALE

- le espansioni recenti

LA CITTÀ DELLA FORMAZIONE IN MODALITÀ ACCENTRATA

- contesto di margine urbano da riqualificare con carattere aperto

- isola artigianale-residenziale

- isole artigianali-produttive

- attività sparse

LA CITTÀ DELLA DIFFUSIONE

- i quartieri autocostruiti in pianura ed al

mare

Nella città della diffusione sono state individuate le seguenti forme insediative:

- la frazione Parco di Guerra - Masonghia

- il borgo Chiatona

- l'appoderamento delle bonifiche (Marina di Ferrara)

- l'insediamento Verdemare

I contesti rurali

Dagli Indirizzi, i contesti rurali, sono individuati come "... le parti del territorio ove i caratteri dominanti sono quelli paesistico-ambientali o produttivi, anch'essi articolati in base a considerazioni integrate di tipo ambientale, paesaggistico, produttivo/culturale e/o insediativo".

I contesti rurali individuati sono:

- IL CONTESTO DELLA MURGIA

- IL CONTESTO DELLE GRAVINE

- IL CONTESTO DELLA PIANURA

- IL CONTESTO COSTIERO

Nei contesti rurali sono state riconosciute le seguenti forme insediative:

- le masserie

I temi dell'atto d'indirizzo e gli obiettivi del PUG

Nell'Atto di Indirizzo sono stati individuati alcuni grandi temi riguardanti il territorio e la città:

- *Il paesaggio naturale*
- *La marina*
- *Il territorio rurale*
- *L'area urbana*

- *Il sistema produttivo*
- *Infrastrutture della mobilità.*

Il Quadro Conoscitivo ed il Quadro Interpretativo hanno affrontato ed approfondito questi temi definendo i punti di forza e di debolezza di ognuno confermando, sostanzialmente, gli obiettivi anticipati.

Il PUG dovrà mettere a disposizione gli strumenti necessari affinché gli obiettivi confermati dai QC e QI del DPP per ogni tema, possano tradursi in realtà.

Così come delineato negli Indirizzi regionali, il DPP contiene, sia pure in forma embrionale, prime indicazioni circa le strategie di intervento per il raggiungimento di una visione della città, del suo territorio e dei suoi paesaggi condivisa con gli attori locali e con i soggetti portatori di interesse. Vedute, contesti e idee che saranno più compiutamente definite e delineate nella stesura del Piano Urbanistico Generale.

Queste prime indicazioni circa la costruzione degli scenari futuri si fonda sul sistema delle conoscenze, dal quale sono scaturiti i punti di forza e di debolezza, le criticità e le potenzialità di un complesso urbano e di un territorio in continua trasformazione.

In questo nuovo quadro operativo il DPP affronta i problemi emersi ed enuclea una serie di obiettivi volti a migliorare la città, tutelare il suo territorio, promuovere l'uso delle risorse in modo attento ma valorizzandone l'esistenza.

Alla luce dei nuovi strumenti di pianificazione, regionali e provinciali, adottati e in corso di approvazione, che riguardano in tutto e in parte il territorio Massafrese, le scelte del DPP si inquadrano nella filosofia della conservazione e della valorizzazione delle risorse.

Le tematiche illustrate costituiscono paradigmi interpretativi e progettuali e come tali diventano fondanti per le successive scelte.

Completare e aggiornare il Quadro Conoscitivo

Il Quadro Conoscitivo anche se abbastanza strutturato e ricco, deve essere ancora completato. Il lavoro finora fatto è stato enorme e impegnativo, ma va completato rendendolo intellegibile in ambiente GIS.

Ci sono argomenti che abbiamo solo

esplorato e che hanno bisogno di indagini specifiche e approfondite.

Ci sono conoscenze che continuamente sono prodotte a vari livelli e che saranno rese note nei prossimi mesi e che dovranno, quindi, entrare a far parte del nostro Quadro Conoscitivo. Per citarne alcune: la Carta morfologica regionale; la Carta dei beni; il Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia (PPTR) che è in fase di conclusione. Tutte conoscenze, e non solo, delle quali si dovrà tener conto nella fase di stesura del PUG.

Ci sono indagini da fare su risorse e tematiche che ci sono state segnalate durante i forum che abbiamo avuto con le categorie e la cittadinanza.

Il SIT del comune di Massafra

La condivisione anche operativa del PUG può avvenire pienamente solo mediante la costituzione di un SIT all'interno del quale far confluire tutti i dati raccolti.

La condivisione del sistema delle conoscenze e delle interpretazioni consente di rendere consapevoli un pubblico più allargato e non solo i soliti addetti ai lavori sui reali punti di forza e di debolezza del territorio e della città.

Deve essere realizzato un unico portale per l'intero comune, accessibile all'interno da tutti gli uffici e all'esterno con il quale poter mettere in collegamento gli utenti ed i portatori di interessi.

L'interattività del portale consente, in conformità agli obblighi normativi, di dematerializzare tutte le procedure del SUE. Gli adempimenti connessi con le attività di trasformazione, ristrutturazione, manutenzione del territorio e degli immobili, tutte le certificazioni saranno gestite attraverso il SIT dal quale potranno essere acquisite tutte le informazioni qualitative e quantitative e le cartografie necessarie per il progetto.

L'Atlante delle architetture e dei paesaggi

Predisporre un atlante delle architetture e dei paesaggi tipici del contesto massafrese è sicuramente utile per gli operatori del settore e per chi abbia voglia di conoscere, affinché possano essere evitate alcune incongruenze estetiche costruttive tipiche di molta edilizia contemporanea. Vogliamo mettere a disposizione una specie di manuale che fornisca i riferimenti tipologici ed estetici per una corretta progettazione. I tipi edilizi, gli elementi costruttivi, i partiti architettonici potranno essere elaborati

sulla base di precisi riferimenti.

A puro titolo esplorativo, sono state campionate 4 masserie delle quali sono stati analizzati l'impianto planimetrico nella storia, le aree di pertinenza e della viabilità di accesso, l'ubicazione fisica e giuridica. Dati di base da implementare con schede di dettaglio e con rilievi metrici e fotografici.

La risorsa mare e la retroportualità di Taranto

Nell'Atto di Indirizzo vi è un preciso riferimento alla "Marina" ed al sistema infrastrutturale retroportuale connesso con lo sviluppo del porto di Taranto.

Nel QC, il tema del mare e delle attività connesse sono state affrontate solo indirettamente.

E' opportuno un approfondimento in relazione alle possibilità di utilizzo e valorizzazione di tale risorsa che può assumere un ruolo rilevante per lo sviluppo turistico della zona.

Le risorse paesaggistiche

Nel preambolo della Convenzione Europea del Paesaggio è scritto che, gli Stati membri constatano che *"... il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro"* e afferma "...

che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo".

La ricognizione delle risorse paesaggistiche richiede particolare attenzione, sia perché il paesaggio deve essere tutelato quale bene primario della collettività regionale e fondamento della sua identità, sia ai fini del superamento del controllo di compatibilità con le disposizioni del Piano Urbanistico Territoriale Tematico /Paesaggio (PUTT/P) della Regione Puglia, previsto dall'art. 7 della L.R. 20/2001.

Il quadro conoscitivo è stato elaborato sulla scorta della interpretazione del PUTT, dell'indirizzo del documento del PPTR, e soprattutto sulla lettura e interpretazione del paesaggio quale patrimonio culturale, composto da elementi fra loro in relazione dal punto di vista spaziale, funzionale, simbolico, e non sulla mera individuazione di "oggetti", magari limitata a quelli sottoposti a vincolo.

È all'interno di questa prospettiva e visione che troveranno collocazione l'individuazione e le regole per le invariati, per i paesaggi, per gli elementi naturalistici, per la trama

insediativa, per la costruzione del paesaggio. E ricordando che qualsiasi regola e azione deve contribuire a eliminare i *fattori di pressione o di degrado*, e a mantenere o costruire relazioni di varia natura (ecologiche, visive, storiche-culturali, funzionali).

Ed è sempre in questa visione che bisogna rapportarsi al Piano del Parco delle Gravine, da intendere come occasione e non come limite. Il piano funziona se è capace di attivare politiche e progetti. La discussione sulla ristrettezza o meno delle regole di mantenimento del territorio non ha senso; sono regole che riconoscono un valore al territorio e fanno in modo che questo valore sia mantenuto e accresciuto. La stessa previsione di aree contigue deve essere vista come riconoscimento di valore a tutto il territorio e non, di nuovo, come limitazione. Massafra "porta" del parco perché costituito da un territorio di qualità: il fatto che vi siano tante aree protette è un "marchio" della sua qualità, non una sventura. Questa qualità deve essere mantenuta, accresciuta ed estesa attraverso la formulazione di regole che aiutino a "prendersi cura" del territorio.

Le conoscenze devono restituire:

- gli elementi strutturanti il territorio,

riferibili, anche secondo quanto indicato dal PUTT/Paesaggio, ai sistemi dell'assetto geologico, geomorfologico e idrogeologico, della copertura botanico/vegetazionale e colturale e relativo contesto faunistico, dei caratteri della stratificazione storica dell'organizzazione insediativa;

- gli elementi identitari del territorio, nell'indissolubile intreccio fra valori culturali e naturali, la cui riscoperta può aprire inesplorate possibilità per lo sviluppo futuro della regione;
- gli ambiti territoriali caratterizzati da differenti caratteri e condizioni di qualità paesaggistica.

Il territorio rurale

Le risorse rurali sono quelle costituite dall'insieme del territorio non urbanizzato, comprendente anzitutto le aree destinate ad attività produttive agricole e zootecniche, ma anche zone destinate ad infrastrutture o ad attrezzature al servizio delle zone urbanizzate, aree protette, parchi, riserve naturali e simili. Le risorse rurali si caratterizzano, pertanto, per la necessità di integrare e rendere coerenti politiche mirate a salvaguardare il valore naturale, ambientale, paesaggistico del territorio con politiche volte a garantire lo

sviluppo di attività agricole/produuttive sostenibili.

“La salvaguardia e la valorizzazione del territorio rurale e aperto, nella sua connotazione economica e strutturale tradizionale, implica diverse azioni e comportamenti:

- il miglioramento della difesa del suolo e degli assetti idrogeologici, geologici e idraulici quali condizioni per garantire la sicurezza del territorio e le risorse naturali e ambientali;
- la valorizzazione della funzione di riequilibrio ambientale e di mitigazione degli impatti negativi di insediamenti e fasce infrastrutturali, svolto dal territorio rurale, e in particolare il ruolo di presidio ambientale delle aziende agricole;
- la promozione e il sostegno di una agricoltura sostenibile e multifunzionale;
- la conservazione dei suoli a elevata vocazione agricola; consentendo la loro utilizzazione a fini diversi, esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti;
- il recupero e il riuso del patrimonio rurale esistente, e la limitazione della nuova edificazione alle esigenze strettamente funzionali allo sviluppo dell'attività produttiva;

- il mantenimento delle attività agricole nelle aree periurbane e marginali quale presidio del territorio indispensabile per la sua manutenzione e salvaguardia, incentivando lo sviluppo di attività complementari a integrazione del reddito.

Da questi obiettivi derivano indirizzi e direttive per gli strumenti urbanistici da osservare nei contesti rurali riguardanti la disciplina delle invariati strutturali, la disciplina degli interventi edilizi ammissibili, la disciplina del riuso e del recupero del patrimonio edilizio esistente.”⁸

Il patrimonio insediativo rurale

I dati reperiti e le informazioni acquisite, hanno evidenziato l'esistenza di un patrimonio edilizio rurale caratterizzato da origini differenti, da tipologie costruttive varie, da relazioni spaziali, ambientali e paesaggistiche specifiche per ogni luogo. Sono caratteri costitutivi dell'identità dei luoghi e quindi patrimonio storico e culturale da salvaguardare nella sua complessità.

⁸ Dalla relazione del DPP del comune di Manfredonia.

La salvaguardia s'incanala quindi nelle categorie di intervento tipiche della manutenzione, restauro, risanamento e consolidamento nel rispetto dell'impianto originario, dei materiali, delle tecniche costruttive. Le aggiunte devono essere immediatamente percettibili e le rifunionalizzazioni potranno essere ammesse solo per la parte del patrimonio edilizio non più funzionale alla conduzione del fondo, fermo restando che il fondo dovrà continuare ad essere coltivato.

Nel territorio aperto, nuove esigenze rurali, residenziali, turistico-ricettive devono favorire prioritariamente il recupero del patrimonio edilizio esistente e degli spazi aperti a esso connessi.

Tutti gli interventi edilizi ammissibili dovranno garantire condizioni di sostenibilità in rapporto alle opere di urbanizzazione, alle infrastrutture viarie, alla dotazione di servizi e impianti di pubblica utilità e di compatibilità con la tutela dei caratteri ambientali, naturali, paesaggistici e produttivi del territorio rurale e in particolare alla tutela dell'integrità fisica e identità culturale del territorio.

Le aree della bonifica

Gli interventi del Consorzio di Bonifica hanno riguardato, seppure in zone limitate, l'intero territorio comunale. Oggi, i segni della bonifica e dell'appoderamento sono stati assorbiti dalle lavorazioni colturali di alto pregio impiantate nel corso degli anni successivi, rendendo il patrimonio agrario più omogeneo.

In alcuni casi però, la forma dei campi, la maglia dei percorsi rurali e delle canalizzazioni esistenti sono segni da mantenere evitando brusche soluzioni di continuità e salti di scala.

La Murgia

Aree tradizionalmente dedite alla zootecnia perché caratterizzate da terreni difficilmente coltivabili, risultano in parte interessate dagli eventi edilizi di autocostruzione degli anni 70 ed 80 ed in parte da trasformazioni "adeguative" ai nuovi sistemi di allevamento.

Le nuove costruzioni non hanno più alcuna relazione con l'architettura della tradizione, prive di dignità e rispondenti a meri criteri funzionali.

In queste aree va recuperato il rapporto con i luoghi, con la morfologia; vanno recuperate le architetture e ricuciti gli

ambiti.

La trama viaria minore e i tratturi

La trama viaria minore (viabilità ex vicinale, strade della bonifica, strade bianche, collegamenti poderali) è consistente. Versa in uno stato manutentivo non buono e nel corso degli anni è stata depauperata degli elementi caratteristici (punti di confine, filari di alberi, muretti a secco). Alcune di queste strade, soprattutto quelle nella zona a nord, grazie alla loro posizione elevata rispetto alla pianura sottostante, costituiscono un insieme di buon valore paesistico.

Molte presentano situazioni di degrado date dalla presenza di recinzioni realizzate sul ciglio della strada e conseguenziale eliminazione della cunetta e dalla presenza di infrastrutture realizzate nel periodo delle bonifiche e da tempo non più utilizzate.

Nel mantenimento della trama minore è fondamentale il *recupero dei tratturi*, sia nei tracciati ancora esistenti e riconoscibili, sia nella segnalazione di quelli scomparsi o riadattati ad altra viabilità.

La multifunzionalità agricola nel sistema delle reti ecologiche (Patto città-campagna)

Il territorio di Massafra si estende longitudinalmente dal mare verso la collina della murgia. Questa estensione, caratterizzata da un delta altimetrico di oltre 400 metri, rende possibile la presenza di una ricca biodiversità: aree umide e della murgia, costa sabbiosa, pianura bonificata e un fitto reticolo idrico.

Gli elementi della biodiversità vanno messi in relazione tra loro e garantiti nella tutela e valorizzazione. Lo strumento per raggiungere tale scopo è il progetto di rete ecologica.

Una rete ecologica e l'insieme degli spazi naturali e seminaturali e degli elementi del territorio che ne assicurano la connessione, consentendo il rifugio e la diffusione delle specie selvatiche animali e vegetali. La rete ecologica, dunque, è finalizzata al sostegno della biodiversità e della qualità ambientale e paesaggistica.

Elementi della rete ecologica sono i nodi, i corridoi e varchi, il connettivo ecologico.

I siti di Rete Natura 2000 (SIC-ZPS) e le Aree Protette costituiscono i nodi della rete ecologica.

Il connettivo ecologico diffuso rappresenta

le parti di territorio generalmente rurale all'interno delle quali deve essere conservato il carattere di ruralità ed incrementato il gradiente di permeabilità biologica ai fini dell'interscambio dei flussi biologici particolarmente tra collina e sistema pianura-mare.

Nelle zone in cui l'edificazione corre il rischio di assumere il carattere di continuità, i varchi ecologici costituiscono le porzioni residuali di territorio non urbanizzato da preservare. I varchi ecologici possono essere interessati dalla presenza di corridoi ecologici o da direzioni di collegamento ecologico, ovvero dalla presenza di elementi naturali diffusi nei quali è opportuno promuovere a livello locale lo sviluppo di unità funzionali della rete ecologica. Nei varchi che ospitano corridoi ecologici o direzioni di collegamento non possono essere previsti ambiti per nuovi insediamenti, né nuovi ambiti specializzati per attività produttive.

I varchi possono costituire ambiti territoriali privilegiati per l'applicazione di indici perequativi finalizzati all'acquisizione pubblica dei relativi territori, al fine di escludere anche per il futuro l'ipotesi di un loro utilizzo nel processo di urbanizzazione.

Il potenziamento della naturalità e della

connettività del territorio passa anche attraverso il "Patto Città-Campagna".

Il Patto Città-Campagna è uno dei 5 progetti strategici inseriti nel PPTR della Regione Puglia in coprogettazione con il PSR. Obiettivo del progetto è restituire qualità ambientale e paesaggistica ai territori urbani definendone con chiarezza i margini, le funzioni e gli spazi pubblici e a quelli rurali restituendo specificità e proprietà di funzioni.

Il progetto individua sette strumenti progettuali:

- la campagna del ristretto, agricoltura a servizio dei cittadini come orti sociali o i parchi suburbani, fattorie didattiche da realizzare nei reliquati liberi interclusi nei bordi urbani;
- parchi agricoli multifunzionali di scala intercomunale;
- il parco CO2, interventi di forestazione urbana ai margini delle aree produttive o delle infrastrutture;
- riqualificare la campagna urbanizzata, nelle aree interessata da sprawl urbano;
- attrezzare la campagna abitata, dove permane un forte legame funzionale fra città e campagna;
- salvaguardare i paesaggi costieri ad alta valenza naturalistica;
- promuovere parchi agroambientali

costieri.

Il parco delle gravine

Gran parte del territorio a nord di Massafra è inserito all'interno del Sito di Importanza Comunitario e della Zona di Protezione Speciale "Area delle Gravine. Gran parte di queste aree, a loro volta, rientrano nel Parco Naturale Regionale "Terra delle Gravine" per le quali vige il Piano di Gestione.

L'esistenza del Piano di Gestione consente di disporre notevoli conoscenze sull'area e di indirizzi utili non solo per la gestione dell'area ma per l'avvio di un progetto di rete ecologica riferita a tutto il territorio e connessa a quella provinciale.

Il parco delle pinete dell'arco ionico

Il sistema delle pinete dell'arco ionico tarantino costituiscono una grande risorsa naturalistica e ambientale tanto da essere classificato come Sito d'Importanza Comunitaria. E' una risorsa che, insieme alle spiagge sabbiose e al sistema dunale e retrodunale, va adeguatamente valorizzata. Valorizzazione che secondo noi, deve portare all'utilizzo sostenibile e compatibile

dell'invariante particolare e delicata considerata.

Il borgo di Chiatona, il recinto di Verdemare devono essere considerati come inseriti in un habitat e in un contesto eccezionali. Tutti gli interventi possibili dovranno essere effettuati nel rispetto di precise regole.

La risorsa mare, intesa come unicum comprendente il mare, il sistema delle dune a macchia mediterranea, la fascia della pineta, deve essere sostenibilmente utilizzata nel rispetto del delicato equilibrio tra le risorse naturali e l'implementazione di servizi pubblici che questa parte di Massafra ha bisogno.

Occorre andare "oltre il turismo balneare", perseguendo il concetto di "fronte mare libero". I nuovi insediamenti, le attrezzature di servizio e le infrastrutture potranno essere insediate, seppure nelle aree libere dalle invariati, e dovranno tenere in debito conto del particolare e pregevole contesto in cui si collocano mitigando gli impatti percettivi e ambientali.

Da questi assunti derivano alcune indicazioni per un progetto complessivo dell'area secondo alcune azioni:

- Ritrovare maggiori continuità tra l'area

costiera di Chiatona e le aree naturalistiche contigue.

In questo progetto assume importanza fondamentale il cambiamento del ruolo delle aree immediatamente a ridosso della linea ferroviaria.

Appare importante ricucire il tessuto urbanizzato, anche se sorto in modo spontaneo, con il contesto razionalizzando il sistema viario e dotando la zona di infrastrutture e servizi.

L'intervento è indispensabile per il recupero dell'intera costa; per preservare la permeabilità terra - mare; per un utilizzo della spiaggia non in maniera intensiva.

Lungo la costa è da prevedere un percorso ciclabile che permetta la fruizione dell'intero litorale e che si colleghi fino a Massafra. Un percorso articolato e connesso alle risorse che attraversa, che si ponga come ulteriore modalità di attraversamento e di fruizione della costa.

Valorizzare e promuovere la riserva naturale Stornara e tutte le aree protette dell'intorno.

Queste aree sono importanti per la conservazione della biodiversità, da intendere anche come "servizi" che la natura elargisce all'uomo per la sua stessa sopravvivenza.

Esse sono aree dove osservare la natura e dove apprendere dalla natura. Le attività

da promuovere possono essere tante: di natura didattica e ricreativa, di ricerca e di informazione, di studio e di accoglienza. Recupero ambientale e funzionale dell'area Marina di Ferrara al servizio dell'area naturalistica.

Nella fascia tra il fiume Patemisco, il mare e la s.s. n. 106, accanto a recinti turistici e residenziali dell'insediamento Verdemare, vi è una presenza di aree coltivate e soprattutto una condizione idrogeologica che rende questo ambito un utile cuscinetto ecologico nei confronti degli habitat ad alta naturalità adatto per poter ospitare importanti infrastrutture turistiche. Qui potrebbero trovare posto quelle attrezzature diportistiche e per il mare imprescindibili per un turismo di qualità.

Strutturare un sistema di accessi al litorale, superando la cesura rappresentata dalla linea ferroviaria, che renda fruibile una maggiore quantità di litorale.

Il sistema degli accessi deve essere integrato con aree per il parcheggio. Queste aree potranno essere organizzate con il sistema dell'interscambio con bus navetta e bike sharing per migliorare il sistema della mobilità.

Pianificare un sistema di infrastrutture che possano diventare attrattori immediati dei flussi turistici.

L'industria del turismo ha necessità di

infrastrutture. Attrezzature per l'ospitalità e il ristoro, per il tempo libero, lo sport e la cultura allargano le fasce dei potenziali fruitori di un'offerta che integra le risorse naturali.

La redazione del Piano Comunale delle Coste, atto di pianificazione di secondo livello, diventa attività imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi descritti.

Il Piano Regionale delle Coste, in esecuzione della legge regionale 17/06, stabilisce infatti che ogni trasformazione delle aree del demanio marittimo possa avvenire solo se il comune ha approvato il proprio Piano Comunale delle Coste.

Anche se le disposizioni citate si riferiscono alle sole aree del demanio marittimo ed i dati, gli studi, le analisi e le considerazioni sono relativi a ciò che succede lungo la costa, è consequenziale che il Piano Comunale delle Coste debba mettere in relazione tutto il contesto balneare compreso in una fascia variabile e ampia utile per comprendere caratteri di natura fisica, ambientale e storica.

Il piano delle coste comunale, pertanto, non può essere solo la mappa per nuovi insediamenti balneari e per la sistemazione di alcuni accessi al mare. Tutta la costa va valutata per le sue condizioni e per i suoi valori ambientali, naturalistici, storici,

paesaggistici.

La costa è una risorsa, il fronte mare libero è una risorsa, la permeabilità e la vista del mare è una risorsa. Una risorsa da sottoporre a una scrupolosa tutela, a una riqualificazione delle parti compromesse.

Le porte d'ingresso alla città

Massafra è caratterizzata dalla presenza di diversi punti d'ingresso tutti catalogabili di pari livello gerarchico.

Alcuni servono per accedere alla città altri per accedere a parti specialistiche esterne alla città. Tutti però trasmettono un'immagine priva di identità e struttura: sono punti di accesso come se ne possono trovare a migliaia.

Il progetto per queste aree deve prevedere la riqualificazione puntuale delle porte di ingresso propriamente definite, sia del centro abitato che nelle zone a mare, e mettere in relazione le parti di territorio direttamente coinvolte.

Per far ciò, si possono individuare le seguenti azioni:

- rendere percorribile in sicurezza il tratto della statale 7 interno al territorio comunale, declassandolo a traversa interna al centro abitato, per rendergli il ruolo di "passeggiata/vetrina commerciale";

- la proposizione di due nuovi accessi alla città da nord e da sud: realizzazione di una extramurale che colleghi l'autostrada A14 con la statale 7 in un punto dopo il contesto urbano della città e adeguamento della strada che corre parallelamente all'area industriale gestita dal consorzio ASI di Taranto. Ambedue servono a decongestionare il tratto della statale che attraversa i territori costruiti;
- il collegamento di Massafra con l'area a sud con una strada parco e una pista ciclabile (ingresso attraverso la strada parco);
- la previsione di trasversalità visive, fisiche ed ecologiche, che dal ripiano arrivino fino al mare;
- il superamento delle ferrovie e delle statali che attualmente funzionano da barriere tra le due parti.

L'accessibilità e la fruizione del territorio

Per poter fruire del territorio occorre che questo sia accessibile. L'accessibilità è data da una buona rete viaria diversificata, funzionale e sicura.

La qualità delle infrastrutture è data anche dalla corretta loro progettazione: attenta ad inserire l'opera nel contesto con

attenzione tanto da farla diventare parte del paesaggio.

Nel territorio di Massafra si assumono alcuni obiettivi:

- realizzare un sistema di interscambio mezzi-merci mediante la previsione di un centro logistico multifunzionale sulla statale 7 in prossimità dell'accesso autostradale e la previsione di un'area produttiva polisettoriale, lungo la statale 106, in prossimità del confine con il comune di Taranto affinché possa avere stretta relazione e influenza con il "District Park" previsto e con il sistema retroportuale in ampliamento in conseguenza del potenziamento del porto di Taranto;
- realizzare il porto turistico per integrarlo con le altre reti della mobilità, in particolare il treno-bus, per la circuitazione turistica nell'area ionica;
- sviluppare mobilità lente (percorsi ciclabili territoriali);
- definire una nuova rete di collegamenti principali.

L'ammodernamento e l'adeguamento delle strade verso sud (Chiatona e Marina di Ferrara) consentirebbe la velocizzazione dei collegamenti verso il mare a vantaggio dello sviluppo economico dell'intera area.

Così come il potenziamento dell'arteria alle

spalle dell'area industriale ASI ed il suo collegamento alla s.s. n. 7, servirebbe a decongestionare il tratto della strada statale interno al centro abitato.

Il recupero della forma urbana

Lo sviluppo contemporaneo ha fatto perdere alla città la forma definita nell'epoca moderna. Per molti secoli Massafra è rimasta circoscritta tra la gravina di San Marco e la gravina di Madonna della Scala senza subire modificazioni degne di nota, in una forma che derivava dal rispetto della morfologia e dalla giusta considerazione dei luoghi.

Quando le prime espansioni hanno travalicato i due limiti fisici, il processo edificatorio è proseguito lungo le direttrici storiche, seguendo la maglia ortogonale e utilizzando l'isolato come modello insediativo.

Negli ultimi 30 anni è iniziato, e continua in modo pericoloso, un processo di edificazione assolutamente scollegato dalla struttura originaria dell'insediamento e dai grandi segni morfologici che lo circondano e lo connettono al territorio.

I nuovi pezzi di città realizzati e in corso di realizzazione, si caratterizzano in alcuni casi (i PdL di recente attuazione) come elementi autonomi formalmente disgiunti dal contesto sedimentato, in altri casi (le zone 167/62) come satelliti autonomi collegati alla città da strade prive della loro matrice insediativa.

Massafra ha subito un processo di deperimento della qualità della forma urbana, determinata in primo luogo dalla rottura del legame dell'arte con lo spazio pubblico.

L'immagine estetica dell'edificazione recente, tesa alla massificazione del prodotto edilizio, non è stata oggetto di particolari approfondimenti, così come pure non si è prestata molta attenzione al

rapporto tra gli edifici con la superficie interno, con la strada, con lo spazio pubblico.

Questo rapporto tra dimensione pubblica e privata della città viene descritto già da Camillo Sitte quale elemento fondante della forma urbana: la città nasce attorno agli spazi pubblici, strade e piazza costituiscono uno spazio scultoreo e tridimensionale descritto dalle facciate degli edifici che segnano il contatto e la separazione con lo spazio privato⁹. Le facciate racchiudono lo spazio privato e allo stesso tempo costituiscono lo sfondo dello spazio pubblico e della vita pubblica.

Il recupero di questi principi comporta necessariamente il superamento del meccanismo dello zoning, artefice della realizzazione di recinti monofunzionali difficilmente integrabili tra loro, e comporta il recupero di una nuova sensibilità progettuale da parte degli addetti ai lavori che dovrà essere partecipata e condivisa dagli abitanti interessati.

Il tema della forma comprende anche il rapporto tra città e territorio aperto, essenziale per interpretare le relazioni

⁹ Camillo Sitte, L'arte di costruire la città. Ed. Jaka Book. 1981.

fondative che per secoli hanno legato la città di Massafra ai suoi 'paesaggi' circostanti e che sono state in gran parte cancellate o erose dalle addizioni intervenute nella seconda metà del secolo scorso.

Il recupero della forma urbana può essere raggiunto con la disponibilità di alcuni strumenti quali il Piano dei Servizi ed il Regolamento Edilizio. Passa attraverso la tutela di ambiti caratterizzati dalla presenza di relazioni fondative tra parti costruite e territorio aperto, sia in termini paesaggistici (visivo-percettivi), sia ambientali (corridoi biotici e reti ecologiche); la definizione delle modalità di formazione dei margini del costruito a partire dall'obiettivo di dare compiutezza al rapporto tra costruito e territorio aperto; l'individuazione dei requisiti di multifunzionalità delle formazioni urbane periferiche quale caratteristica per integrare la città compatta con il territorio esterno; l'affermazione del primato dello spazio pubblico come determinante morfologica e funzionale della caratterizzazione delle parti contemporanee della città; il recupero, la riqualificazione e la ristrutturazione della città esistente, il progetto delle aree pubbliche, la rifunzionalizzazione degli edifici produttivi non più in uso.

Il recupero, la riqualificazione e la ristrutturazione: la città consolidata e la città da consolidare

Una città deve dare ai suoi abitanti "sicurezza" e "felicità". Perché ciò si consegua è necessario che il costruire le città non sia soltanto una questione tecnica, ma, invece, nel suo più semplice ed alto significato, sia anche e

specialmente un problema d'arte¹⁰. Non c'è bisogno di occupare nuove aree, ma dare ordine e senso alle aree edificate esistenti. Le aree ai margini (le 167/62) sono occasione per dare struttura e forma urbana; le zone 167/62, così come sono adesso, sono solo occasioni di ulteriore perdita della forma urbana, di slabbratura dei bordi, di appesantimento della struttura urbana. Esse vanno totalmente ripensate.

Il recupero del Centro Storico

La *città storica* ha necessità di una specifica regolamentazione. Essa serve a colmare un vuoto di disciplina e di indicazioni che rischia di mettere in pericolo la struttura, la natura e l'immagine del centro stesso.

La salvaguardia, la tutela e la valorizzazione del tessuto storico e il riuso del patrimonio edilizio, comportano la predisposizione di strumenti e di regole che possano costituire le condizioni strutturali di base e di riferimento sia per l'attuazione tecnica degli interventi, sia per la programmazione degli usi, sia per interventi più ampi di riqualificazione e progettazione urbana. Va ripreso il piano

¹⁰ C. SITTE, «L'arte di costruire le città», Editoriale Jaca Book SpA, Milano, 1981.

particolareggiato redatto dall'Architetto Pica Ciamarra, aggiornato e adeguato alle disposizioni del PUG.

La partecipazione al bando per il PIRP regionale ha avuto come area di intervento proprio il Centro Storico. Benché il progetto alla fine sia stato finanziato dalla Regione, può considerarsi comunque un'occasione persa. Il progetto presentato infatti, basato su principi culturali classici e su interventi molto semplici, non ha previsto alcun meccanismo virtuoso di partecipazione privata e molto difficilmente riuscirà ad innescare manifestazioni di interesse per l'avvio di un percorso complessivo di riqualificazione e riutilizzo degli ambiti più degradati del contesto urbano storico.

La riqualificazione della città consolidata

Sul lato nord ed est del centro storico esiste un tessuto urbano – le prime espansioni – che si è sviluppato in maniera piuttosto ordinata nella sua disposizione e nei suoi allineamenti, ma che presenta scarse qualità urbane.

Le espansioni sono avvenute sulla base di un reticolo ortogonale a scacchiera, impostato in misura ridotta, sul riferimento del borgo murattiano di Bari. Si presentano pertanto in forma regolare, con impianto a

maglia ortogonale. La loro crescita repentina, dovuta per alcune parti al processo di industrializzazione avviato con la creazione dell'Italsider a Taranto, ha determinato una scarsa presenza di servizi e una densità molto alta.

Isolati nati senza un piano preciso (il PdF) e con uno scarso e molto modesto regolamento edilizio, su strade strette e senza aree libere. In gran parte case a due piani disposte a formare il fronte dell'isolato che si presenta chiuso. Negli anni sono state tutte oggetto di sopraelevazione.

Ai bordi della trama degli isolati vi sono tessuti densi che presentano una buona dotazione di servizi e attrezzature di base, diventati cerniera tra un contesto e l'altro. Mancano spazi aperti e verde.

Sono quartieri in cui intervenire attraverso puntuali e diffuse opere di miglioramento edilizio e urbano, in cui recuperare tutti gli spazi e tutte le occasioni esistenti per irrobustire questa trama di spazio pubblico esistente; sono aree che devono trovare nei bordi recuperati a verde l'aggancio alla trama del progetto degli spazi aperti.

La città in via di consolidamento

Questa categoria tiene assieme parti urbane distinte: le espansioni a ridosso

della città consolidata (della quale proseguono in parte la maglia viaria e anche l'allineamento) con minor densità edilizia, apertura dell'isolato e presenza di aree specialistiche (scuole superiori, ospedale, ecc.); le espansioni recenti; i quartieri di edilizia popolare; le poche residue aree ancora libere destinate dal vigente PdF a insediamenti di tipo A3V ed A4V.

La città in via di consolidamento si differenzia dalla precedente per il livello inferiore di qualità urbana e ambientale, raggiungibile attraverso piccoli e diffusi interventi di completamento, adeguamento, arricchimento del mix funzionale e della dotazione di servizi; si tratta di contesti, spesso realizzati a partire dal secondo dopoguerra, anche di iniziativa pubblica, nei quali l'impianto morfologico è riconoscibile, ma carente di manutenzione; i servizi e le attrezzature, se realizzate, sono bisognose di ammodernamenti e adeguamenti funzionali e formali; gli spazi aperti, pur configurati, spesso sono sottoutilizzati o in degrado a causa della carenza di risorse pubbliche dedicate alla loro realizzazione o manutenzione.

Sono aree dotate di standard e di servizi, non sempre integrati con il tessuto

circostante sia per la loro localizzazione sia per la loro funzione (gli ospedali per esempio, non sono attrezzature aggreganti). In queste aree vi sono anche aree a standard da realizzare.

Sono parti di città di modeste dimensioni, sostanzialmente sature dall'edificato residenziale, da "riammagliare" con delle trame di verde e con reti di spazio pubblico.

Sono le aree A2V, A3V ed A4V del PdF.

Le aree a standard

Nella storia della città, lo spazio pubblico ha sempre avuto un ruolo fondamentale per lo svolgimento delle funzioni pubbliche per il funzionamento della società.

Non erano necessarie leggi per stabilire che ogni città doveva avere i luoghi per la socializzazione (la piazza), i luoghi del potere civile (gli edifici pubblici), i luoghi del potere spirituale (gli edifici per il culto), i luoghi per i servizi (le aree per il mercato,

ecc.) e che questi luoghi dovessero essere in relazione tra loro. Lo sviluppo urbano avveniva nel rispetto della morfologia dei luoghi e sulla base di sensazioni scenografiche e regole prospettiche.

Con la ricostruzione post bellica e per limitare lo sfruttamento edilizio, sorge la necessità di imporre dei quantitativi minimi inderogabili di superfici da destinare alle attrezzature di interesse comune da inserire nelle previsioni di tutti gli strumenti urbanistici.

Ma sono solo dei dati quantitativi.

Osservando le aree a standard - quelle realizzate e quelle ancora da realizzare - si nota che esse sono spazi frammentati, poco estesi, localizzati casualmente.

Gli interventi edilizi degli ultimi anni hanno sicuramente dotato le aree trasformate di superfici a standard, elevando, almeno dimensionalmente la quantità di aree pubbliche. Tuttavia, molte aree non sono ancora state realizzate e, soprattutto, le aree a standard non hanno sempre determinato la formazione di spazi pubblici strutturati e un disegno della città pubblica. Basta osservare come la quantità di verde sia aumentata, ma non esiste un vero e proprio parco urbano, solo ritagli di verde disseminati qua e là.

Il PdF non contiene un disegno dello spazio pubblico. Non vi sono localizzazioni precise e oltretutto, le poche previsioni localizzative previste sono ormai inattuabili per la inesorabile decadenza del vincolo preordinato all'esproprio.

"Il progetto di spazio pubblico deve essere impostato su alcuni temi e assetti portanti:

- la progettazione del verde, come rete diffusa di spazi aperti che riescano allo stesso tempo a dotare la città di spazi verdi, a realizzare corridoi ecologici e a ricostituire un rapporto con la trama agricola e storica del territorio;

- la realizzazione di un sistema di centralità, che possa reggere le operazioni di ristrutturazione urbanistica e dare una complessità maggiore al tessuto urbano;

- la precisazione di una gerarchia della maglia viaria che sappia intersecarsi con la trama del verde e con la trama dello spazio pubblico.

Materiali importanti per sostenere questi temi sono:

- il Piano dei servizi quale strumento per la gestione razionale dei servizi, per la loro programmazione, e per sostenere un disegno urbano. Esso costituisce anche il mezzo per una revisione del concetto di

standard, per una rivisitazione del calcolo e delle previsioni delle aree ad attrezzature del PdF;

- le schede e i progetti norma per luoghi sensibili;

- le regole intese come codici che contengono regole del buon costruire, piuttosto che divieti¹¹.

Il sistema del verde

L'importanza del connettivo verde per un contesto urbano di qualità è principio inconfutabile.

Dal Quadro Conoscitivo emerge con chiarezza la carenza quantitativa e qualitativa del verde.

Manca il verde diffuso, mancano i parchi, manca una vera relazione con gli elementi naturali.

Nell'ambito urbano occorre garantire che i residui spazi pubblici, non ancora attrezzati, abbiano un ruolo nella creazione del "connettivo verde" che deve comprendere gli spazi periferici, quelli degradati, i terreni agricoli periurbani, le lame, le gravine, il mare.

¹¹ Dalla relazione allegata al DPP del comune di Manfredonia.

Come in tutte le città contemporanee, anche Massafra mostra un territorio periurbano molto sfrangiato, in alcuni punti, particolarmente pregevoli dal punto di vista paesaggistico, presenta soluzioni di continuità importanti.

Non necessariamente questi luoghi devono diventare tessuto urbano. Vanno catalogati e classificati con attenzione e potranno essere funzionali al progetto della rete ecologica che, attraversando il tessuto urbano denso e compatto, connetta segni morfologici antichi e una fitta rete di spazi liberi anche piccoli.

La costituzione di una trama verde articolata serve a stabilire corridoi ecologici che dalla campagna arrivano sino al mare; a valorizzare gli aspetti paesaggistici e ambientali di relazione tra i nuovi quartieri periferici e il contesto ambientale esterno.

Di rilievo è anche definire il limite dell'urbanizzato.

Il PdF affida alle strade la tenuta della forma urbana. Ma il limite di una città non può essere solo una strada. La strada porta altra edificazione. Non si può affidare a una strada il complesso rapporto che lega elementi urbani ed elementi territoriali, con modalità di interpenetrazione e di scambio che ne rendono riconoscibili le parti e i loro

legami.

Massafra deve recuperare il rapporto con il territorio aperto, oggi bruscamente interrotto da quinte edificate di altezza tale da impedire anche il rapporto visivo con la campagna ed i segni del territorio. Deve rompere il segno della statale e della linea ferroviaria. Deve recuperare gli elementi costituenti gli assetti e le trame dello spazio aperto. Mediante meccanismi perequativi deve facilitare l'eliminazione di elementi detrattori del paesaggio periurbano, destinando all'uso agricolo le aree recuperate. Deve strutturare un sistema che consenta di passare dalle aree edificate alle aree libere in modo graduale

Centralità esistenti e nuove centralità

La città da sempre si è identificata nei suoi spazi pubblici e viceversa. Gli spazi pubblici hanno da sempre costituito il fulcro della "centralità", ossia della città.

Sono i luoghi e gli spazi in cui la gente gode della città e per i quali diviene civis, cioè "cittadino" e "civile" insieme.

Gli spazi pubblici pertanto rappresentano la città per se stessa, e producono il cosiddetto "effetto-città".

La città è tale a causa della sua centralità; e la sua centralità è tale a causa dei suoi

spazi pubblici. Una città senza sufficienti spazi pubblici, non è una città propriamente detta.

Il rilancio degli spazi pubblici significa allora il rilancio della città, tout court.

Massafra è cresciuta ma non è stata in grado di strutturare nuove centralità. Il vero centro è ancora rappresentato dalle due piazze collegate dal ponte Garibaldi: piazza Garibaldi e piazza Italia.

Nelle aree di recente espansione, i servizi e le attrezzature non sono riusciti a diventare riferimento e centralità, o perché non è stato creato il rapporto tra l'edificio pubblico e lo spazio antistante (la nuova chiesa non dispone di uno spazio di relazione, il municipio non dispone di un'immagine che possa contraddistinguerlo come tale e non dispone di spazi di relazione appropriati) o perché spesso costituiti da recinti (scuole, ospedale e ancora più incongruamente giardini).

Il progetto di spazio pubblico, inteso innanzitutto come luogo della socialità, deve:

- migliorare la qualità, l'accessibilità, la vivibilità, la sicurezza, l'identità e il senso di appartenenza degli spazi della *città storica* e nella *città consolidata*. In questi tessuti compatti e con pochi spazi liberi occorre un

ridisegno funzionale e morfologico di questi spazi;

- migliorare la qualità fisica degli spazi e delle attrezzature esistenti e di progetto;
- individuare criteri localizzativi per i servizi e le attrezzature che funzionino come veri e propri luoghi urbani e non solo come recinti erogatori solo di servizi specialistici;
- definire regole di qualità tipologica e morfologica per i tessuti urbani, per l'edilizia residenziale e soprattutto per l'edilizia specialistica e per gli spazi aperti urbani (piazze, marciapiedi, alberature, spazi verdi, parcheggi ecc.);
- realizzare continuità e differenziazione nella trama dello spazio pubblico.

Strumenti per attuare questi principi sono il Piano dei Servizi e il Regolamento Edilizio.

Uno sviluppo urbano basato su regole percettive, prospettiche e di forma pensate per dare carattere e struttura ai luoghi, può avvenire se vi è stata una buona predisposizione nella parte già realizzata. Strutturare un sistema di nuove centralità consente di disporre di un sistema strutturato che può autogenerare nuovi pezzi di città nel rispetto dei principi già consolidati.

La città ha bisogno di indicazioni progettuali specifiche, di progetti norma per alcuni ambiti urbani, la cui realizzazione diventa essenziale l'ammodernamento, la ristrutturazione, la rigenerazione e la riqualificazione urbanistica; in particolare:

- il consolidamento delle aree lungo l'attuale perimetro urbano;
- la ricucitura del tessuto territoriale tra la città ed il borgo "Parco di Guerra";
- l'affaccio al mare dei borghi "Chiatona" e "Marina di Ferrara".

La trama viaria

Con le prime espansioni ottocentesche, quelle che determinarono l'uscita della città dal nucleo antico, Massafra si è sviluppata seguendo un principio ordinatore dato dalla ortogonalità dei tracciati viari di antico sapore romano (il cardo e il decumano). Questa ortogonale regolarità è stata mantenuta fino alle espansioni degli anni settanta, antecedenti l'entrata in vigore del Programma di Fabbricazione.

Con l'approvazione dei primi Piani di Lottizzazione in "attuazione" del Programma di Fabbricazione, questa regolarità è andata progressivamente persa e di conseguenza anche la sua capacità ordinatrice dello spazio. Inoltre, la città è

creciuta quasi a macchie realizzando pezzi di viabilità prive di una gerarchia viaria urbana.

Occorre riavvicinare i nuovi comprensori, veri satelliti urbani, alla città ridefinendo la gerarchia viaria ed integrando le strade esistenti e da realizzare con la rete del verde e con il sistema degli spazi pubblici.

Le aree in trasformazione e il disegno urbano

[La città periferica e marginale](#)

Il PdF di Massafra, approvato nel lontano 1973 con delibera del Presidente della giunta regionale n. 170, risulta ormai completamente saturo. La sua residua capacità edificatoria trova sfogo nei due

comparti di edilizia residenziale pubblica in attuazione dei Piani di Zona di cui alla legge 167/62 approvati in variante al PdF nel 1977.

Esiste una forte discontinuità tra il tessuto edilizio consolidato della zona di espansione post ottocentesca e lo sviluppo edilizio avviato in attuazione dei piani di zona.

Lo studio particolareggiato dispone l'edificazione su parametri quantitativi che regolano le quantità edilizie, dei servizi e delle attrezzature. Non vi è un disegno che definisca i due nuovi pezzi di città con regole gerarchiche, formali e aggregative. La struttura viaria è uniforme, lo schema urbano è privo di centralità, i fabbricati non hanno relazione con le strade.

Per la loro dimensione potevano essere aree strategiche per strutturare nuove parti di città sulla base dei principi di buona urbanistica.

Tutto è invece stato ricondotto al rispetto di meri parametri matematici quantitativi oltretutto scaturiti da basi cartografiche di dubbia corrispondenza con i luoghi.

Infine, sempre relativamente ai problemi di natura dimensionale, una certa confusione, è riscontrabile anche nella classificazione e nel conteggio delle aree per standard e attrezzature esistenti e di progetto.

Le attrezzature esistenti sono conteggiate male, le attrezzature previste non sono definite tipologicamente, non sono specificate, alcune sono pubbliche altre private, ma i rapporti non sono mai esplicitati, se non attraverso una verifica a posteriori.

Valutazioni specifiche e attente devono essere effettuate per le aree a sud dell'abitato. Va ricucito lo spazio, con interventi di riqualificazione, tra la frangia urbana terminale e la strada statale. Va superata la cesura infrastrutturale tra Massafra, la sua parte destinata alla produzione secondaria e terziaria ed il territorio destinato alla produzione primaria. Ciò significa ricostituire e ridare spessore ai segni e alle relazioni tra il territorio aperto e la città costruita, ritrovare connessioni capaci di costituire reti ecologiche e ambientali anche in presenza di fasci infrastrutturali notevoli. Si devono perseguire assetti delle attrezzature sportive delle aree agricole ecc. compatibili con tale disegno.

[Il ruolo delle aree 167/62 nel processo di rinnovo urbano](#)

Allo stato attuale, nonostante siano

trascorsi più di 30 anni dall'approvazione dei due comparti, l'immagine che se ne trae non è convincente. Più volte, nel corso degli anni, sono stati effettuati tentativi di trasformarle in aree di lottizzazioni.

Le aree tipizzate dal PdF come 167/62 sono aree che sono state indicate, nei capitoli precedenti, come aree della città da consolidare; benché il primo comprensorio sia stato ormai completamente attuato nella parte edilizia, il secondo comprensorio risulta attuato a metà. Per ambedue risultano completamente inattuati le previsioni a standard di tipo secondario.

Queste aree, possono essere ricucite con il tessuto edilizio consolidato, solo se coinvolte da processi di rigenerazione urbana. Il loro disegno, la composizione e la morfologia sono definitivamente stabiliti dall'impianto urbanistico iniziale che non può ormai essere modificato. Vanno realizzati gli standard secondari e deve essere favorito il processo di rimodulazione delle funzioni favorendo il trasferimento di attività secondarie compatibili con la residenza e terziarie, affinché possa costituirsi il processo di identificazione del quartiere con gli abitanti e con la città.

La città della formazione in modalità accentrata

Si tratta di formazioni urbane, per lo più realizzate in anni recenti o in fase di realizzazione, nate in prossimità di tracciati o nodi dell'armatura infrastrutturale, spesso spiccatamente monofunzionali e introverse, prive cioè di relazioni con l'intorno, sia esso urbanizzato, sia esso il paesaggio rurale (recinti, villaggi residenziali, cittadelle, strade mercato ecc.); per questi contesti vanno osservate con particolare attenzione l'impatto sull'ambiente e sul paesaggio, la individuazione di elementi ambientali, paesaggistici e infrastrutturali che possono contribuire a una loro definizione morfologica e a stabilire i limiti di un loro eventuale accrescimento, le carenze nella complessità funzionale e di integrazione con il territorio circostante, le potenzialità di completamento e qualificazione.

In questa categoria abbiamo collocato le aree destinate alle attività produttive di tipo secondario e terziario. Sono aree a destinazione quasi monofunzionale, ubicate prevalentemente lungo le direttrici infrastrutturali rappresentate dalla statale 7 e la linea ferroviaria Bari-Taranto.

Sono aree introverse, che non hanno facile relazione con gli altri contesti urbani per diverse ragioni:

- eccessiva settorializzazione delle destinazioni;
- presenza di cesure infrastrutturali difficilmente sormontabili;
- crescita urbana avvenuta in modo episodico e senza regole.

Scontano l'incompletezza del sistema infrastrutturale primario, l'assoluta assenza di standard ed un disegno urbano indefinito e privo di gerarchie.

Una forte caratteristica negativa, data dalla monofunzione, è il loro utilizzo parziale: nelle ore in cui le attività produttive sono chiuse, le aree diventano disabitate.

La città della diffusione

Ovvero quelle porzioni di territorio nelle quali soprattutto negli ultimi decenni la componente insediata ha modificato in profondità il paesaggio rurale e periurbano, realizzando insediamenti a bassa densità, privi di proprie attrezzature urbane e non identificabili nei loro margini, rendendo residuale la componente produttiva agricola, ridotta all'autoconsumo o trasformata in giardino. Contesti di diffusione insediativa possono essere rilevati da fenomeni di sfruttamento ai fini turistici di risorse ambientali (come accade per molte aree costiere), dall'occupazione

di spazi aperti resi facilmente accessibili dalle infrastrutture soprattutto stradali, o intorno alle città, come fenomeno complementare al processo di segregazione e successiva espulsione dell'attività agricola nei contesti rurali periurbani.

Sono le aree di Parco di Guerra e Masonghia nella zona a nord e le aree di Chiatona e Verdemare a sud.

Quelle della zona a nord, collocate lungo la direttrice provinciale 40, hanno sottratto aree all'agricoltura per soddisfare la voglia della casa monofamiliare inserita in un quartiere residenziale. Il tessuto edilizio è di tipo spontaneo, morfologicamente cresciuto senza regole. Nel corso degli anni sono state realizzate in buona parte le urbanizzazioni primarie. Mancano del tutto i servizi secondari.

Analoga strutturazione si ha per le aree di Chiatona e Verdemare, cresciute per soddisfare la richiesta di case balneari. Aree, queste ultime, ancora prive di fognatura dinamica e di un sistema di accesso razionale.

Aree autocostruite con peculiarità e scopi diversi e per le quali sono da prevedere modalità di recupero e sviluppo diverse. Per le aree in prossimità del centro abitato

occorre riqualificare l'esistente, riempire i piccoli vuoti ancora esistenti tra un lotto e l'altro e creare una fascia di ricucitura tra la frangia periferica del centro abitato ed i quartieri satellite. La fascia di ricucitura conterrà i servizi secondari in un mix molto estensivo di residenze, verde, attrezzature per la residenza e servizi collettivi. Fondamentale sarà l'utilizzo del mezzo perequativo per acquisire gratuitamente al patrimonio comunale le aree sulle quali collocare le attrezzature pubbliche e compensare le proprietà con diritti edificatori anche non spendibili nell'area. Per le aree a mare, l'ottica del recupero deve porsi in stretta relazione con l'ottica dello sviluppo turistico. Gli studi di secondo livello, preferibilmente di iniziativa pubblica, dovranno porre molta attenzione al sistema della mobilità, dell'interscambio mezzi-pedoni, dell'accesso e della fruizione qualificata del contesto.

Il Piano dei Servizi

Dagli standard alle dotazioni territoriali

Con il consolidarsi del boom economico degli anni 60 cresce l'esigenza di aggiornare le regole pianificatorie per adeguarle alle spinte imprenditoriali che il mercato edilizio manifestava. Vennero emanate una serie di leggi che rappresentavano il preludio ad una riforma urbanistica sempre più richiesta. La notevole produzione edilizia

aveva bisogno soprattutto di essere incanalata in un percorso obbligato che garantisse un minimo di qualità nell'organizzazione degli spazi pubblici e privati. Ma mentre nel 1968 il DM 1444 dava una risposta concreta all'esigenza di qualità, oggi quelle regole non sono più sufficienti.

Il semplice dato numerico esprime sì la presenza di un'area a standard ma questa presenza difficilmente sarà inserita in una pianificazione organica per una rete di attrezzature adeguata e coordinata.

Per tali motivi, lo standard va ripensato: deve passare da un disegno astratto e onnicomprensivo della rete dei servizi alla redazione di un progetto coerente ed integrato di offerta, valutato nella sua fattibilità, con funzione, oltre che di soddisfazione della domanda, di effettiva qualificazione di un territorio e di sostegno alla sua competitività.

Così la pianificazione di tipo predittivo lascia il posto alla pianificazione di programmazione e gestione.

Il Piano dei Servizi

Il Piano dei Servizi è un piano settoriale finalizzato a garantire una dotazione di

attrezzature, servizi e spazi pubblici e di uso pubblico, adeguata per quantità, qualità, fruibilità e accessibilità, alle esigenze della popolazione residente stabilmente o presente temporaneamente nel territorio comunale nell'arco temporale di riferimento del piano. Il piano dei servizi deve comunque assicurare la dotazione minima, inderogabile, di superfici per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio per gli insediamenti residenziali e produttivi (art. 3, 4 e 5 del DIM 1444/68)¹².

È lo strumento che a partire da una documentazione sullo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico esistenti, sul loro grado di fruibilità e di accessibilità assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi, precisa le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare.

Si tratta di uno strumento urbanistico da inserire nel PUG/P, con validità quinquennale, che renda possibile, al di là delle procedure espropriative, la realizzazione e la gestione dei servizi pubblici o di interesse pubblico.

¹² Dal Documento Regionale di Assetto Generale.

L'identificazione dei servizi sul territorio

Non è possibile elaborare un progetto di servizi senza una conoscenza approfondita di quelli esistenti sul territorio.

Per quanto riguarda il quadro conoscitivo dei servizi esistenti occorre innanzitutto premettere che, per una corretta e completa ricognizione dell'offerta è opportuno considerare il servizio quale "sommatoria" di due diverse componenti:

- l'attrezzatura, intesa come struttura fisica che "ospita" un'attività
- l'attività che ente, associazione o privato offrono all'utente.

Questa distinzione permette di prendere in considerazione non solo le attrezzature esistenti (riconducibili in parte ai più tradizionali standard urbanistici e alle specifiche norme di settore cui appartiene un determinato servizio), ma tutte le attività di servizio effettivamente disponibili nel territorio del Comune, ivi comprese quelle che non si identificano con un'area o una struttura edilizia.

L'identificazione dei bisogni di servizi

Parallelamente all'identificazione dei servizi esistenti è necessario procedere ad un'analisi della domanda di servizi da parte degli abitanti interessati e dei fruitori. Come

per l'identificazione dei servizi esistenti sul territorio l'analisi dei bisogni di servizi di una popolazione può essere realizzata efficacemente solo per grandi temi trasversali: salute, sicurezza, educazione - formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente.

In modo ancor più accentuato che per l'analisi dell'offerta l'obiettivo iniziale è quello di definire i bisogni relativi a ciascuna area tematica in termini globali.

Il passo successivo sarà poi l'individuazione di quali segmenti delle singole aree di bisogno pongono problemi più urgenti di altri.

Ad esempio il bisogno di trasporti su un territorio può declinarsi in molti modi: trasporto casa lavoro, trasporto alunni, trasporto d'urgenza (salute-sicurezza), trasporto di persone anziane, di cittadini privi di mezzo privato, di collegamento con i nodi del sistema autostradale e ferroviario, di trasporti urbani.

L'azione di programmazione deve essere guidata dalla capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche, contrariamente a quanto avveniva sulla base della precedente legislazione, che prevedeva uno standard universalmente valido, in una presunta possibilità di omologazione dei bisogni dei territori.

Se per alcuni tipi di servizi le prestazioni fornite prevalgono sulla localizzazione del servizio, per tutti gli altri la localizzazione del servizio è essenziale e l'accessibilità al servizio entra nella valutazione dei bisogni. In termini generali la "zona di copertura" o "area di influenza" di un servizio permette di valutare se la localizzazione di una struttura di servizio risponda a criteri di accessibilità definiti.

La ricerca delle priorità

Il confronto tra offerta e domanda di servizi consente di effettuare un bilancio analitico della situazione dei servizi presenti nel territorio.

Tale ricognizione mira a:

- una verifica globale estesa a tutti gli abitanti di un territorio per riscontrare l'applicazione del principio di eguaglianza di accesso ai servizi da parte di tutti i cittadini;
- una verifica mirata, specifica per determinate categorie di abitanti (classi di età, gruppi specificatamente caratterizzati) per applicare il principio di adattabilità dei servizi e di solidarietà nell'ambito della comunità.

L'affrontare questo doppio esame comparativo permette di mirare l'analisi dei

servizi su tre punti principali:

- presenza;
- qualità;
- accessibilità.

Il Piano dei Servizi

Le fasi precedentemente illustrate hanno consentito di:

- inquadrare il comune nel contesto territoriale che rappresenta il suo ambito di vita di riferimento per la fruizione dei servizi;
- formulare l'inventario dei servizi presenti nel territorio;
- determinare lo stato dei bisogni e della domanda di servizi;
- confrontare l'offerta e la domanda di servizi per definire una diagnosi dello stato dei servizi;
- individuare le carenze e determinare il progetto e le priorità di azione.

Il valore strategico dello strumento sta proprio nel suo porsi come processo consensuale di costruzione di scenari cooperativi, fondati su accordi mutuamente vantaggiosi tra soggetti pubblici e privati e, di conseguenza, nel concepire come risorsa, non come limite, dei processi di decisione la pluralità dei valori e degli

interessi dei soggetti presenti nell'area decisionale.

Per questo la costruzione della fase operativa ha un valore centrale, in quanto rappresenta il momento in cui l'amministrazione, dopo essersi accordata con i propri cittadini sulla lista dei bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, sceglie a quali bisogni rispondere in modo diretto, nell'ambito delle proprie disponibilità, capacità di bilancio, o attraverso meccanismi di tipo perequativo e standard qualitativi, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale.

Alla convinzione che alla crescita della domanda si dovesse far fronte attraverso un potenziamento quantitativo dell'offerta, realizzando un adeguato stock di nuove attrezzature, si è oggi sostituita l'idea che il potenziamento dell'offerta possa essere perseguito soprattutto attraverso una migliore gestione delle attrezzature esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali (standard prestazionali) rispetto a quelli fisici ed edilizi (standard quantitativi).

La fattibilità economica

Per attribuire al Piano dei Servizi una valenza operativa, è necessario definire le modalità di reperimento delle risorse.

L'operazione non è semplice in quanto è necessario tenere presenti alcune fondamentali "connessioni":

- la prima è quella con la programmazione di bilancio e i relativi documenti;
- la seconda riguarda un'attenta analisi della programmazione complessa, in atto o prevista nel territorio comunale, dalle quale trarre risorse per specifici servizi;
- la terza concerne i piani/programmi di settore che non transitano per il bilancio comunale e che possono essere programmati/spesi attraverso accordi e strutture intercomunali (es. i finanziamenti per i Piani di Zona di cui alla legge n.328/2000);
- l'ultima è relativa agli investimenti in servizi erogati da soggetti terzi, pubblici e privati nel territorio comunale.

Programmare un servizio

Nel corso del lavoro per la redazione di questo volume ci siamo imbattuti in un manuale francese¹³.

¹³ Menighetti J.C. - Programmation urbaine et

Ne riportiamo alcuni dei passaggi più rilevanti relativi alla nozione di programmazione:

"Decidere di realizzare una scuola per rispondere ai bisogni della popolazione in aumento è fare programmazione.

Volere che questa scuola sia aperta al quartiere ed accolga delle attività extrascolastiche è anche questo fare programmazione.

Indicare in modo chiaro all'architetto le funzioni, le superfici, le caratteristiche tecniche dei locali da costruire è ancora fare programmazione.

Programmazione, tuttavia, non è sinonimo di costruzione.

Uno studio di programmazione può prendere le mosse dalla realizzazione di un nuovo edificio o dalla riqualificazione o riutilizzo di una struttura esistente, ma porta sovente solamente alla organizzazione di servizi per l'animazione, la formazione, la custodia dei bambini.

Quando si definiscono il contesto di vita, le caratteristiche degli spazi esterni agli alloggi, delle strade, del centro delle città, degli spazi verdi, si fa anche in questo caso della programmazione.

La programmazione è un metodo di analisi

che persegue un duplice obiettivo:

- rispondere ai bisogni dei cittadini-utenti (bisogni espressi, supposti o stimati) attraverso la definizione di attrezzature, servizi, strutture per il tempo libero e di alcuni elementi del contesto di vita quotidiano, familiare o professionale.

- consentire ad un operatore di definire con precisione gli obiettivi del progetto da realizzare, controllarne la realizzazione, l'entrata in funzione, effettuando in corso d'opera le scelte che gli saranno imposte dai vincoli regolamentari, finanziari e tecnici.

Fare delle scelte è la funzione prioritaria di un Sindaco e del suo Consiglio Comunale.

Prima di fare delle scelte occorre conoscere i bisogni e le diverse soluzioni che possono fornire una risposta a tali bisogni.

Dopo avere scelto occorre attuare quanto si è deciso e governare la realizzazione.

Tutte queste fasi costituiscono la trama di un percorso di programmazione."

Il regolamento edilizio

I Regolamenti Edilizi più recenti, si ispirano al principio di sostenibilità, sono volti a promuovere il miglioramento della qualità edilizia ed urbana ed a contribuire alla semplificazione normativa. Essi sono uno strumento aperto e in *progress*. Ormai da tempo le migliori esperienze europee (buone pratiche) e i documenti comunitari volti ad indirizzare l'attività

costruttiva e le trasformazioni urbane, hanno individuato le dimensioni tipiche della qualità dell'ambiente costruito di cui deve tener conto qualsiasi percorso progettuale, realizzativo, gestionale, ed alle quali deve ispirarsi qualsiasi valutazione. Si tratta della dimensione ambientale (ed energetica), di quella sociale, di quella economica, di quella culturale. I documenti europei sulle città sostenibili¹⁴, riferendosi a queste dimensioni, sottolineano la necessità della integrazione tra i diversi settori coinvolti nelle trasformazioni urbane ed edilizie (lo sviluppo urbano integrato), del rilancio della "cultura del costruire", della qualità degli spazi pubblici.

I manuali possono essere validi strumenti per diffondere le "buone regole dell'arte". Questo non vuol dire costringere tutti a utilizzare le soluzioni dei manuali, vuol dire che queste non richiedono ulteriori verifiche. Le regole «non infondono il genio», ma «prevengono molti errori e preservano dai difetti in cui può farci cadere l'immaginazione»¹⁵.

¹⁴ Vedi in Particolare la Carta di Lipsia sottoscritta dai ministri responsabili per lo sviluppo urbano dei 27 Stati membri nel 2007, e le successive implementazioni.

¹⁵ A. C. QUATREMÈRE DE QUINCY, *Dizionario storico di architettura. Le voci teoriche*, a cura di V. FARINATI e G. TEYSSOT, Marsilio, Venezia, 1985.

La regola è l'unica che permette l'eccezione. Essa definisce una griglia, una cornice, all'interno della quale si possono avere più o meno gradi di libertà. La predisposizione di abachi su singoli aspetti della manutenzione e trasformazione dello spazio – alberature, colori, recinzioni, pavimentazioni, illuminazione, delle tipologie, delle strade ecc. – preserverebbe da tante brutture e incongruenze il più delle volte dettate dal non sapere cosa fare e come sistemare un albero o un cancello.

I manuali possono comprendere anche indicazioni - dei fai-da-te, di facile uso da parte dei non tecnici - per risolvere problemi di manutenzioni e di opere di piccolo rilievo, la cui somma può tuttavia determinare una consistente modificazione del paesaggio urbano: le sistemazioni dei giardini, gli alberi che ci vengono piantati, le frequenze e i modi delle manutenzioni; le facciate degli edifici; i pavimenti.

Il regolamento deve essere sempre più edilizio-urbanistico e contenere indicazioni tipo-morfologiche, riferite anche agli elementi della forma urbana complessiva. Allo stesso tempo, il regolamento edilizio deve stabilire le regole per gli interventi di conservazione e di trasformazione urbana, edilizia e di suolo.

Ogni soggetto pubblico e privato, compreso il singolo cittadino, deve sapere cosa è ammesso e come poter accedere a questa ammissibilità; cosa è vietato e perché.

Il regolamento edilizio - ogni regolamento - deve garantire i diritti di trasparenza, di sussidiarietà, di partecipazione, di responsabilità e di certificazione; di accesso all'informazione e agli atti; di tutela dai controlli¹⁶.

I contenuti del Regolamento Edilizio sono caratterizzati da un duplice livello di rigidità applicativa: disposizioni prescrittive in quanto di interesse pubblico (ogni alloggio deve avere l'acqua potabile, deve essere sicuro ecc.) e disposizioni indicative o comportamentali (raccomandati o volontari).

Queste ultime potranno essere eventualmente derogate sulla base di motivate e circostanziate argomentazioni con valenza pubblicistica ed oggettiva.

Tassonomia dei contenuti

La suddivisione degli argomenti è stata effettuata per temi. Ogni tema contiene

¹⁶ L. RIGNANESE, *Verso un nuovo regolamento edilizio: dall'esperienza degli enti locali alla riforma dello strumento*, in B. BONETTI, G. PERRUCCIO, L. RIGNANESE, S. VENTRELLA, *Il regolamento edilizio*, Maggioli, Rimini, 2002.

indicazioni prescrittive ed indicative.

I temi trattano sia aspetti edilizi che urbanistici in termini aperti e propositivi superando la logica meramente impositiva di norme difficilmente comprensibili.

Spunti sono stati tratti dalle "linee guida per un regolamento edilizio di tipo regionale" allegate allo scenario strategico del Piano Paesistico Territoriale Regionale.

Parte Generale e Ricognitiva

La prima parte, generale e ricognitiva, riguarda i seguenti temi:

- il campo d'azione del REC;
- gli indici e i parametri edilizi ed urbanistici;
- le categorie giuridiche di intervento (spesso soggette ad interpretazioni discordanti) edilizie ed urbanistiche;
- le destinazioni d'uso e gli interventi che le modificano;
- i titoli necessari per le diverse tipologie di intervento;

In sintesi questa parte costituisce il raccordo della regolamentazione edilizia con la legislazione nazionale e regionale e con la pianificazione comunale.

I parametri dimensionali e quantitativi,

nonché le definizioni tipologiche e di intervento vengono descritti in modo da fornire un preciso riferimento operativo.

Parte Normativa e Regolamentare

La seconda parte, normativa e regolamentare, è quella in cui maggiormente si espleta l'autonomia regolamentare dell'ente locale ed in particolare riguarda:

- le singole componenti edilizie e le loro dimensioni e collocazione;
- i requisiti di qualità degli edifici, approfondendo i temi del risparmio idrico e del contenimento dei consumi energetici;
- i requisiti di qualità degli spazi pubblici;
- i requisiti di qualità della forma e del disegno urbano;
- i requisiti della bioedilizia;
- i requisiti dell'edilizia rurale;
- sulla qualità delle aree rurali;
- gli interventi nei tessuti storici;
- ulteriori strumenti di regolamentazione (piano del colore, piano dell'arredo urbano, piano del verde, piano della rete viaria).

In questa parte rientrano gli elementi di nomenclatura già consolidati nella normativa vigente, nonché gli aspetti

regolamentari particolari e puntuali che possono incidere positivamente sulla qualità edilizia ed urbana sia in termini strutturali che tipologici ed estetici.

Grande importanza in questa parte, avranno i riferimenti alla storia ed alle tradizioni costruttive locali.

Parte Procedimentale

La terza parte articola le procedure in:

- atti propedeutici al rilascio del titolo edilizio;
- gestione e controllo della fase di cantiere;
- sanzioni;
- certificazione edilizia conseguente agli interventi.

Il Regolamento Edilizio assume il ruolo di volano del recupero e della riqualificazione dei contesti urbani e rurali favorendo la sedimentazione di comportamenti tesi al rispetto dei luoghi ed alla loro valorizzazione.

La cooperazione interistituzionale e la partecipazione civica

La giunta comunale, con l'Atto d'indirizzo, approvato con atto n. 250 del 10.7.2010 e successivo atto n. 91 del 08.04.2011 e, tenendo conto degli "Indirizzi" regionali e della L.R. 20/2001, ha stabilito di articolare il programma partecipativo e concertativo, che accompagna la formazione del PUG,

attraverso due modalità principali:

1. forme di *cooperazione interistituzionale e co-pianificazione*: ovvero le modalità dei rapporti gli altri enti e soggetti giuridici che a diverso titolo hanno competenze sul territorio;
2. adeguate forme per la *partecipazione civica*: ovvero le modalità del coinvolgimento della comunità locale al processo di elaborazione del piano.

La cooperazione interistituzionale e la co-pianificazione

La cooperazione e la co-pianificazione hanno lo scopo di far condividere le tappe significative del processo di formazione del piano, con tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti nel suo iter approvativo, attraverso l'acquisizione di conoscenze e pareri già nella fase iniziale della elaborazione. Questo metodo oltre ad accorciare i tempi di elaborazione dello strumento urbanistico, tende a sottolineare e a rendere evidente che il miglior modo di controllare il territorio è quello di farlo cooperando e copianificando piuttosto che ponendo veti incrociati da parte delle

diverse amministrazioni competenti.

La procedura di cooperazione interistituzionale si è svolta attraverso l'attivazione di tavoli tecnici su tematiche specifiche e attraverso il ricorso allo strumento della Conferenza di Copianificazione nella forma della Conferenza di Servizi ai sensi della L. 241/90 e s.m.i.

I tavoli tecnici e le intese interistituzionali

- Tavolo tecnico con l'Ufficio di Piano del Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP) di Taranto, avviato nel maggio 2011 e proseguito con altri incontri tenutisi nel corso del 2012.

- Tavolo tecnico con l'Ufficio Ambiente del Comune di Massafra, attivato nel marzo 2011, per il confronto relativo ai dati del monitoraggio ambientale.

- Tavolo tecnico con l'Ufficio Agricoltura del Comune di Massafra, attivato nell'aprile 2011, per il confronto sui dati relativi agli usi dei suoli e le realtà aziendali esistenti nell'agro.

- Tavolo tecnico con l'Autorità di Bacino

della Puglia (AdB), attivato in data 30 novembre 2010, per il confronto sulle problematiche afferenti la perimetrazione e la classificazione del rischio delle aree ricadenti nell'ambito del Piano di Bacino Stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI).

- Tavolo tecnico con il settore delle Politiche Sociali del Comune di Massafra, attivato nell'aprile 2011, per il confronto sui dati anagrafici e il Piano dei Servizi di bacino.

- Tavolo tecnico con il gruppo di lavoro del Piano di Gestione (PdG) SIC-ZPS, attivato nel settembre 2011, per l'acquisizione dei dati conoscitivi del PUG all'interno del PdG.

- Tavolo tecnico con l'ufficio Manutenzione del Comune di Massafra, attivato nel dicembre 2010, per il confronto sui dati relativi ai sistemi impiantistici e ai sottoservizi presenti e in fase di realizzazione nel territorio comunale.

- Tavolo tecnico con il Consorzio di Bonifica di Taranto, attivato nel gennaio 2011, per il confronto sui piani di settore dell'Ente e l'acquisizione di materiale cartografico.

Gli incontri tecnici del gruppo di lavoro incaricato per la redazione del DPP

Si sono svolti nelle seguenti sedute:

anno 2010 – 18 e 29 ottobre;
anno 2011 – 18 gennaio; 1 e 10 febbraio;
16 marzo; 20 settembre; 6, 18 e 27 ottobre; 10 e 29 novembre; 5 dicembre;
anno 2012 – 23 marzo.

Le conferenze di co-pianificazione

La prima conferenza di copianificazione si è tenuta a Bari, il 22 novembre 2010, presso la sede regionale dell'Assessorato all'Assetto del Territorio, Settore Urbanistica, ed ha visto la partecipazione di:

- Regione Puglia – Settore Assetto del Territorio
- Regione Puglia – Ufficio Urbanistica
- Regione Puglia – Ufficio VAS
- Responsabile di PO Mobilità Sostenibile e Ciclabilità – Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità - Area Politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana - Servizio verifiche e controllo TPL
- RFI S.p.A. – Gruppo Ferrovie dello Stato

Non hanno partecipato alla conferenza di copianificazione, ma hanno dato riscontro, i seguenti enti:

- Capitaneria di Porto, con nota, prot. n. 31.03.00/23288 del 26.10.2010;
- ANAS, con nota, prot. n. CBA-0041543-P del 22.11.2010;
- ATO Puglia (gestione servizio idrico integrato), con nota, prot. n. 2921 del 29/10/10
- Regione Puglia – Area Politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana - Servizio Ecologia, Ufficio Parchi e tutela della Biodiversità, con nota, prot. n. AOO_089 01.12.2010 – 0015296;
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Soprintendenza per i Beni Archeologici della Puglia – Taranto, con nota, prot. n. 16877 del 17.11.2010;
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali, con nota, prot. n. 15452 del 27.10.2010)
- Regione Puglia – Area Politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana - Servizio Lavori Pubblici, con nota, prot. n. AOO_64 18.11.10/101479.

In questa prima sessione, dopo l'illustrazione dei contenuti dell'Atto d'indirizzo e delle prime elaborazioni, sono state stabilite le modalità con cui ogni Ente

partecipante metterà a disposizione del Comune il proprio patrimonio di dati e di conoscenze utili per la predisposizione e la condivisione del processo di elaborazione del PUG e per le procedure per la Valutazione Ambientale Strategica.

La seconda conferenza di pianificazione si terrà dopo l'adozione del Documento Programmatico Preliminare da parte del Consiglio Comunale, probabilmente a fine settembre 2013.

In data 08.02.2011 si è tenuto un incontro con l'Agenzia del Demanio, già invitata alla Conferenza di copianificazione, successivamente al quale l'Ente ha trasmesso una relazione descrittiva e conoscitiva del complesso demaniale sito nel Comune di Massafra, con nota, prot. n. 2011/3949 del 22.02.2011.

La partecipazione civica

La partecipazione civica alla formazione del DPP e alla prosecuzione del processo di costruzione del piano s'inserisce, oltre che nell'applicazione dei principi di cui all'art. 2 della Legge Regionale 20/2001, nell'attuazione del principio costituzionale

della sussidiarietà orizzontale. La previsione normativa, infatti, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione, stabilisce all'art. 118 che *Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

Nell'Atto d'indirizzo si è previsto di articolare il processo partecipativo dei cittadini all'elaborazione del Piano attraverso due principali tipologie di azioni: quelle relative all'*informazione e comunicazione*, per la condivisione di conoscenze diffuse; e quelle relative alla *consultazione e ascolto*, per la più larga partecipazione al processo decisionale. La comunità locale è stata pertanto intesa come soggetto attivo con cui condividere interpretazioni e scelte entro un processo di pianificazione inteso come un percorso che segue le varie fasi di elaborazione del piano.

Gli obiettivi che ci si ripropone di raggiungere con le azioni da dispiegare sono i seguenti:

- informare i cittadini sulle attività dell'Amministrazione, i servizi erogati e i progetti in itinere;
- ascoltare i cittadini per rilevarne bisogni e aspettative;
- attingere al patrimonio di conoscenza proprio della memoria storica diffusa dei luoghi;
- implementare e migliorare i progetti;
- favorire i processi di aggregazione sociale e di crescita economica e culturale della popolazione.

Informazione e comunicazione

Punto di partenza per un'efficace campagna informativa è stata la realizzazione del *logo del PUG* di Massafra: un segno chiaro e d'impatto immediato per rendere riconoscibili le azioni e i materiali prodotti durante il processo di formazione del Piano.

Il logo costituisce il riferimento del link che, all'interno del sito Internet del Comune (www.comunedimassafra.it), porta allo *spazio web* dedicato al PUG, dove sono raccolti tutti i materiali prodotti dal gruppo di lavoro. A breve sarà attivata una casella di posta elettronica (pug@comunedimassafra.it) per ricevere

proposte, osservazioni e contributi da parte di tutti i soggetti interessati all'elaborazione partecipata del nuovo strumento urbanistico.

Il sito è stato attivato nel marzo 2011 e si sta procedendo con l'inserimento dei materiali relativi all'Atto d'avvio del procedimento: Presentazione, Atto d'indirizzo, Documento di scoping, Relazione, Elaborati grafici.

Nel giugno 2012 è stata aggiunta tutta la documentazione riguardante la bozza di DPP, costituita dai documenti e dagli elaborati grafici del Quadro Conoscitivo e del Quadro Interpretativo.

Questo primo materiale, documentario e cartografico costituisce l'embrione del futuro "Centro di documentazione" delle immagini e dei progetti sulla città e sul territorio, che porti alla riscoperta e alla reinterpretazione della memoria locale, della storia di Massafra, del suo vissuto urbanistico, di ciò che resta e di ciò di cui non c'è più traccia, per una progettualità consapevole e rispettosa delle peculiarità del territorio.

Consultazione e ascolto