

DIFFICOLTÀ NELL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI TRASFERIMENTO DEI DIRITTI EDIFICATORI. UN CASO DI RICERCA AZIONE PER LA RIQUALIFICAZIONE DI AREA COSTIERA

Francesco Domenico Moccia

SOMMARIO

Il trasferimento dei diritti di edificazione è stato inventato come soluzione alla protezione e valorizzazione delle aree ambientali di pregio. Nella pianificazione di una fascia costiera in Campania, realizzata con una convenzione di consulenza al comune di Castellammare del Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica dell'Università Federico II, si è applicato questo metodo per ricostituire la spiaggia e la pineta distrutte da un insediamento industriale. Il piano si inquadra in un programma regionale finanziato dai Fondi Strutturali e denominato Programma Integrato Urbano (PIU Europa), assumendo una procedura che contempla la pianificazione strategica locale all'interno degli indirizzi nazionali e regionali. L'area alla foce del fiume Sarno, già oggetto di riconversione industriale nei Contratti d'area, presenta notevoli pregi di natura ambientale e paesaggistica ed è selezionata quale luogo di rilancio dell'economia locale. Attraverso il racconto del processo di pianificazione e la descrizione dei documenti di piano prodotti si considerano le difficoltà ed i vantaggi incontrati.

1 Introduzione

Il trasferimento dei diritti edificatori consiste nella possibilità di esercitare la realizzazione di volumi edificabili sorgenti dalla proprietà del suolo o dal possesso di un qualsiasi immobile non nel sito in cui esso si matura, ma in una diversa zona appositamente individuata dall'ente pubblico o proposta attraverso programmi di iniziativa privata. Si tratta di uno strumento essenziale per l'attuazione di progetti ambientali in quanto consente di rendere inedificabile una zona di pregio oppure di eliminare alterazioni incongrue e dannose. L'idea nasce proprio nell'ambito delle politiche ambientali in paesi in cui non esistono vincoli in grado di annullare i diritti di proprietà, come gli USA (Johnston and Madison 1997). In queste condizioni, mettere al riparo un'area da processi di trasformazione, corrispondenti alle esigenze dei proprietari, si poteva ottenere con un meccanismo in grado di mediare con i diritti scaturenti dalla proprietà del medesimo sito. La mediazione la si ottenne con la possibilità di esercitare quei diritti di trasformazione in un luogo diverso da quello i cui valori naturalistici o culturali si inscrivevano nel pubblico interesse quale la fondamentale esigenza di conservare ecotopi di particolare biodiversità, habitat di specie rare, paesaggi di pregio, insiemi o monumenti testimonianze di storia ed arte e simili.

Nel nostro ordinamento, sebbene esso prevede una protezione del diritto di proprietà non molto dissimile, imponendo l'indennizzo quando lo stesso viene limitato per esigenze pubbliche quali la realizzazione di opere di urbanizzazione primarie e secondarie, esiste la possibilità di imporre vincoli alla proprietà privata, al fine di conformare le proprietà al disegno del piano urbanistico e delle sue disposizioni in zone a diversi indici di edificabilità e destinazioni funzionali. Questo potere è analogo a quello esercitato nell'ordinamento statunitense. Dove noi ci distacciamo è nel riconoscere un vincolo speciale in funzione di esigenze di carattere ambientale o paesaggistica. La Corte Costituzionale ha costantemente affermato al non indennizzabilità di tali vincoli in quanto si tratta di categorie di beni originalmente di interesse pubblico e, per tal motivo, non soggetti ad esproprio, ma regolati dalla legge in quanto al loro uso ed alla loro conservazione (Fiale 2003).

Un tale più favorevole regime, ci dovrebbe mettere nella condizione di non dover ricorrere ad espedienti quali il trasferimento dei diritti. Sarebbe sufficiente una corretta ricognizione dei valori ed il loro riconoscimento formalizzato in un atto di pianificazione, soluzione ancora più semplice della dichiarazione di notevole interesse pubblico previsto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (DL22 Gennaio 2004, n. 42, aggiornato con DL 3 giugno 2008, n. 97, art. 136-141). I pronunciamenti della Corte hanno tuttavia sollevato obiezioni di disparità di trattamento per cui alcuni proprietari risulterebbero indennizzati per la cessione della loro proprietà ma anche per le limitazioni del suo utilizzo quando lo richieda le esigenze del pubblico interesse, mentre altri, quando questo pubblico interesse assume una fattispecie

ambientale, dovrebbero accettare le limitazioni senza alcuna ricompensa. Anche in questo caso si è reclamata come maggiormente equa la soluzione del trasferimento dei diritti edificatori.

Senza volerci addentrare in questa disputa, è sufficiente segnalare un caso in cui, stante l'attuale regime il ricorso al richiamato istituto appare necessario. La novità di un tale argomento dipende dall'evoluzione della pianificazione ambientale. Grazie alle sollecitazioni innescate dalla Convenzione Europea del Paesaggio, da una parte, con la sollecitazione al recupero dei paesaggi degradati e del movimento per il contrasto al riscaldamento globale, dall'altro, che spinge alla riabilitazione dei sistemi ambientali urbani (Moccia 2009), la pianificazione si deve porre il problema delle aree naturali di pregio alterate da interventi antropici incongruenti o degradanti. In questi casi, si sono già realizzate trasformazioni determinate dai diritti legittimi, non c'è da meravigliarsi che trasformazioni dell'ambiente oggi unanimemente ritenute non attuabili si siano realizzate in passato quando non esisteva né la sensibilità culturale né la normativa di tutela di cui disponiamo ai nostri giorni.

Il motivo per cui una casistica di questi tipo si impone all'attenzione dei pianificatori solamente adesso dipende dal nuovo indirizzo intrapreso (almeno secondo un approccio emergente (Moccia 2009)) volto a superare una pianificazione ecologica rivolta solamente alla protezione delle risorse naturali. In quel caso, le norme erano sempre stabilite su beni esistenti, di cui era necessario assicurare la protezione. In quel quadro, il nostro caso di ripristino di valori ecologici alterati non si sarebbe posto, in quanto l'area sarebbe risultata, alla ricognizione dei valori naturalistici, non considerabile. Invece, la necessità di ripristino dell'ecosistema scaturisce, nel nuovo paradigma dall'indirizzo volto a ricostituire nell'ambiente urbano comunità metaboliche le quali attivino tutti quei cambiamenti della forma fisica, delle funzioni e della circolazioni in grado di ridurre le emissioni di gas climalteranti secondo gli obiettivi fissati dagli organismi nazionali ed internazionali.

Il caso che si presenterà, di seguito, costituisce una pratica sul campo di cui si è avuta l'opportunità grazie alla stipula di una convenzione tra il Comune di Castellammare di Stabia ed il DPUU della Università Federico II, di cui sono responsabile scientifico, finalizzata al supporto tecnico scientifico nel programma PIU Europa. Dopo aver fornito la cornice del processo di pianificazione e del programma, la riflessione si concentrerà sul metodo del trasferimento dei diritti edificatori per evidenziare le potenzialità che è possibile attivare ed il tipo di difficoltà che si sono incontrate nell'interazione con gli stakeholders e l'amministrazione locale.

2 La cornice dell'azione pubblica

Per determinare il contesto dell'attività di pianificazione è utile partire dallo sviluppo dei programmi pubblici. Non si pretende di ricorrere a questa mossa descrittiva come ad un

generale principio che assegni un ruolo predominante alle politiche pubbliche nei processi di trasformazione del territorio quanto la presa d'atto della specifica condizione di quell'area. Nei comuni di Castellammare di Stabia e di Torre Annunziata si trovava una notevole concentrazione di industrie di stato prevalentemente nel settore della meccanica alla cui crisi aveva corrisposto un Contratto d'Area finalizzato alla sostituzione delle precedenti attività con nuove iniziative private. I difficili sviluppi di questo programma, di cui non ci si propone di dare conto, avevano dato frutti tangibili, anche se limitati ed inadeguati al ripristino delle condizioni occupazionali, con la localizzazione di una importante industria di costruzione di barche da diporto in grado di lasciar presagire la potenzialità della costituzione di un polo della nautica. La riutilizzazione della vasta area industriale dismessa si andavano articolando, nel frattempo, in maniera meno specialistica con imprese nel campo dell'informatica e dei servizi.

A questa linea d'azione si è aggiunto il programma Interreg Posidonia, promosso dalla Provincia di Napoli e rivolto alla riconfigurazione della costa. Partito da ambiziosa latitudine di interessi, coinvolgendo gli aspetti ecologici della fascia tampone, le trasformazioni infrastrutturali dovuti allo sviluppo tecnologico, i cambiamenti dei flussi derivanti dai nuovi interscambi mediterranei, la riorganizzazione delle attività per l'evoluzione dell'economia costiera; precipitò pragmaticamente sull'elaborazione di un piano per la portualità da diporto sulle coste campane. La scelta riduzionista non può essere giudicata da questi rapidi richiami funzionali a determinare solamente la cornice all'interno della quale s'inserisce il tema trattato perché deve tener conto del complesso delle politiche territoriali attuate dal concerto degli enti locali allora contrassegnati dal medesimo schieramento politico e fortemente convergenti intorno ad un disegno di sviluppo. Per questa medesima ragione troviamo una congruenza tra la conversione dell'area ASI di Torre Annunziata-Castellammare in polo nautico e realizzazione del porto turistico di Marina di Stabia, dove gli studi di Interreg si intrecciano sia con il Contratto d'area che con i finanziamenti regionali.

2.1 PIU Europa

Su tali premesse si innesta il programma PIU Europa. Il Programma Integrato Urbano è concepito nell'ambito dell'asse Città del POR Campania e corrisponde ad un avanzato esperimento di decentramento della gestione dei Fondi Strutturali alle città medie. Selezionate in funzione della taglia demografica superiore ai 50.000 abitanti, i Comuni stipulano un accordo di programma con la Regione, con il quale gli vengono trasferiti finanziamenti intorno ai 30 milioni di euro per opere incluse in un programma di sviluppo locale la cui elaborazione prevede consultazioni dei cittadini e una condivisione della Regione. Sebbene risulti discutibile se questi città corrispondano ai nodi strategici dello sviluppo e quanto i programmi approntati corrispondano pienamente alla medesima finalità, stante le enormi

difficoltà della gestione corrente in termini di finanziamenti, non si possono negare gli sviluppi positivi del tavolo di concertazione regionale dove si sono trovate a confronto 19 città campane evolvendo nel processo di pianificazione grazie all'interazione createsi.

Un'altra qualità del programma è la sua procedura stabilita secondo una successione di fasi volte a costruire una strategia di sviluppo intrecciandola con la sequenza di relazioni interorganizzative coinvolte nei programmi complessi. Su questo terreno il Comune ha dimostrato un impegno in grado di ottenere risultati significativi a fronte dei frequenti fallimenti e intralci normalmente presentati ogni volta che si richiede il concorso di diversi enti territoriali e di settore. Il buon rapporto con TESS, l'organizzazione deputata a gestire il Contratto d'area trova radici dalla sovrapposizione degli esponenti delle amministrazioni locali con le cariche di quell'organizzazione, mentre risultano più difficili con le imprese beneficiare quando queste sono chiamate a rispondere di propri impegni e coordinare le proprie realizzazioni con le opere pubbliche o il disegno urbanistico. Testimonianza di questi ritardi è la mancanza di operatività dello schema di Fuksas per la linea di costa rimasto al livello di disegno puramente evocativo.

Altre istituzioni si presentano sfuggenti o ambigue. La prima tattica caratterizza il consorzio ASI (Aree di Sviluppo Industriale) chiamato ad una variante urbanistica a cui riesce a sottrarsi anche grazie alla assenza di un atto ufficiale in grado di esprimere le indicazioni del Comune e le sue esigenze nel quadro di ridisegno dell'area di costa. Quando delle proposte si definiscono in maniera netta, è necessario passare dagli orientamenti e dalle intenzioni della Cabina di Regia alla valutazione dei progetti. A questo punto al negoziazione con la Soprintendenza si articola nel livello di conservazione di alcune testimonianze degli impianti portuali quali i silos ed i magazzini del sale.

Il punto più avanzato dell'interazione si raggiunge con l'Autorità Portuale per merito di entrambi i contraenti accomunati da una visione strategica di respiro. Il Comune trova conveniente cedere parte del suo potere sulle aree portuali all'Autorità nella prospettiva di un integrazione nel sistema del Golfo, con una prima ipotesi di dirottamento di una quota del traffico crocieristico da Napoli che si dovette abbandonare per deficienze attuali e potenziali dell'infrastruttura portuale ripiegando per un approdo dei grandi yacht. Questa strada intrapresa dall'Autorità, purtroppo priva di successivi e conseguenti sviluppi tuttora si presenta come la soluzione dei problemi di congestione del porto di Napoli attraverso il trasferimento di attività nell'ambito del Golfo ampiamente dotato di numerosi porti di varia dimensione, posizione ed utilizzazione.

2.2 Pianificazione strategica

La seconda impronta del programma è stata la richiesta del ricorso alla pianificazione strategica. Seguendo questa metodologia, il Comune si è dovuto interrogare sulla fase di

svolta in corso, negli ultimi giorni drammatizzata dalla minacciata chiusura dei Cantieri Navali di Fincantieri, passando in rassegna le potenziali risorse disponibili anche attraverso la ricognizione dell'evoluzione della sua economia nel tempo. Nella ricognizione effettuata compaiono gli scavi in corso dell'antica Stabiae con la sua teoria di ville sul crinale della collina di Scansano; la reggia di Quisisana, preferita residenza estiva di Ferdinando II, il cui restauro giunge alla conclusione con una destinazione mai del tutto assicurata di Scuola di restauro; il patrimonio delle acque termali che l'avevano introdotta nei circuiti internazionali di cura e vacanze della fine del XIX sec.; dei cantieri navali che i Borboni avevano voluto come stabilimento principale per la realizzazione della loro flotta militare; dell'antichissima industrializzazione, tra le prime città del regno con la creazione della fabbrica di vetro e delle successive tessili sempre sostenute dalla corona la quale vi volle far giungere la prima ferrovia secondo un medesimo disegno di valorizzazione.

In questo modo, la diversificazione dell'economia locale in cui il peso preponderante della cantieristica e della meccanica andava vistosamente riducendosi, poteva attingere al turismo culturale e termale, secondo gli indirizzi che appaiono nel Documento di Orientamento Strategico (DOS). In questa direzione, Castellammare avrebbe potuto avvantaggiarsi della posizione di ingresso alla Penisola Sorrentina sempre più gravata dalla pressione di un turismo internazionale e di elevato livello, ma anche da una crescita demografica e pendolarismo non compatibile con la protezione dei valori paesaggistici. Nel PTCP si riconosce questo ruolo di filtro per la regolazione dei flussi – proponendo l'interscambio con modalità di trasporto sostenibile – e di polarizzatore di funzioni e servizi non localizzabili nelle aree maggiormente tutelate.

Di una tale politica è buon esempio proprio il Porto turistico di Marina di Stabia il cui rapido successo è determinato dal passaggio delle imbarcazioni che si dirigono verso la Penisola e le isole di Capri o Ischia, ma non sono in grado di trovare posto nei porti di quelle località. Il programma della portualità turistica citato ha previsto anche opere importanti in quelle località ma esse si limitano a razionalizzare e migliorare le dotazioni esistenti senza poter incrementare i posti barca. La delicatezza degli ambienti in cui si opera richiede grandi precauzioni nei procedimenti di approvazione con i quali si verificano consistenti ridimensionamenti delle proposte iniziali quando non bisogna ricorrere al rigetto per i pericoli di alterazione indotti in fragili ecosistemi e delicati paesaggi.

2.3 Opere pubbliche e piano urbanistico

Il programma PIU Europa finanzia un complesso di opere pubbliche selezionate in funzione degli obiettivi strategici di sviluppo. Il passaggio tra il quadro di indirizzi individuato nel DOS e la lista dei progetti è sempre molto delicato rispetto alla coerenza. Retrospectivamente non si può negare come questa finalizzazione abbia costituito il punto debole nella spesa dei

Fondi Strutturali per comuni i quali hanno sempre grande difficoltà a finanziare progetti di opere di urbanizzazione o di riqualificazione di servizi essenziali. Queste categorie di lavoro dovrebbero costituire l'attività ordinaria delle municipalità perché offrono l'infrastruttura essenziale ed indispensabile ad un insediamento, mentre i fondi europei dovrebbero avere un carattere aggiuntivo. Infatti, solo in questa dimensione, possono contribuire a realizzare quei momenti di rottura con l'andamento ordinario della vita di una comunità e sostenere il cambiamento.

Nei fatti ordinario ed aggiuntivo finiscono con l'intrecciarsi anche concettualmente, il che rende ancora più difficile una valutazione sulla correttezza del programma. Se ci limitiamo ad un indirizzo generico, piuttosto che ad un esame analitico, possiamo affermare che il programma di Castellammare si pose all'interno di una visione di trasformazione urbana. Nelle prime fasi andava prendendo consistenza la ristrutturazione del vecchio porto in funzione del terminal crocieristico per il quale venne attivato una sorta di concorso nell'ambito di una manifestazione della Fondazione Annali dell'Architettura e della Città (Casamonti 2006). Ha proceduto con maggiore coerenza il recupero delle Vecchie Terme, restaurandole secondo l'originario progetto di Marcello Canino, dopo che avevano subito un progressivo processo di abbandono e degrado per effetto della costruzione delle Nuove Terme a mezza costa della sovrastante collina su progetto di Giulio De Luca. Per la valorizzazione del centro storico si scelse di puntare sul restauro di alcuni edifici di particolare valore architettonico e sulla sistemazione degli spazi in cui le fontane di acque minerali diventano luoghi civili della città.

La linea di costa ha dato anche il titolo al programma in quanto ha funzionato come elemento di sintesi di una serie di interventi (inclusi quelli appena ricordati) riconducibili ad un percorso a diverse tappe che includono la strada lungo il mare, giardini pubblici, parcheggi, aree di divertimento. In questa volontà di unitarietà si innestò lo scarto da un semplice programma di opere pubbliche nella necessità di ricorrere ad un disegno urbanistico, affidando ad esso la coerenza ed unità di questi differenti episodi. In aggiunta, ma non secondariamente, la trasformazione degli spazi pubblici poteva funzionare da incentivo alla riqualificazione delle proprietà private. In questo modo, l'investimento pubblico non resta fine a se stesso, ma funziona da catalizzatore per gli investimenti privati, portando fino alla decuplicazione delle somme investite.

L'amministrazione assegnava grande rilevanza a questa cooperazione pubblico-privato per poter lanciare lo sviluppo turistico. In questo modo puntava a condizionare l'uso dei suoli con quella destinazione ed indirizzare la trasformazione delle proprietà esistenti in attività ricettive e ristorative in primo luogo. Queste scelte economico-funzionali comportavano anche obiettivi di qualità paesaggistica, urbanistica ed architettonica, sempre necessari allo scopo della trasformazione prevista. Nella loro formulazione più esplicita, erano espressi secondo il concetto di "accesso al mare", una proposizione del tutto coerente con altre due importanti

opere pubbliche: il disinquinamento delle acque, grazie al sistema di depuratori sul fiume Sarno, e la realizzazione delle scogliere sommerse per arrestare l'erosione della spiaggia.

Sempre col medesimo partenariato pubblico-privato si conduceva una delle prime sperimentazioni in Campania di riqualificazione di un quartiere di edilizia popolare, il Savorito. In collaborazione con l'associazione dei costruttori edili, veniva elaborato un progetto che doveva mettere a punto gli equilibri tra concessione di diritti edificatori per la realizzazione di alloggi di mercato in cambio di edilizia sociale e sistemazione degli spazi aperti. Proprio in questi giorni il progetto ha ottenuto anche l'approvazione ed il contributo della Regione.

3 Il piano urbanistico

3.1 Pianificazione strategica

I problemi da affrontare si enumerano prendendo in considerazione i processi di cambiamento in corso, tra cui quello più vistoso è la realizzazione di Marina di Stabia. Sebbene non siano stati ancora realizzati tutti i servizi a terra per gli utenti, il porto introduce visivamente la misura della riconversione in corso. Ancora situato in un'area industriale in dismissione, dove vecchi capannoni, anche se parzialmente riutilizzati per altre funzioni, restano segno del paesaggio dominante, si avverte lo stridente contrasto con i moli affollati di barche d'ogni tipo e gli spazi aperti sistemati a giardini ricchi di lavanda.

Il porto si estende sul fianco della foce del Sarno, fiume che attraversa una pianura dalle attività agricole intensive (sede storica della coltivazione del pomodoro San Marzano) pari ad una altrettanto intensa presenza industriale. Entrambe si avvantaggiano delle sue acque: la prima per l'irrigazione e per lo smaltimento degli scarti delle coltivazioni; la seconda, impianta i primi stabilimenti per utilizzarne l'energia (Moccia 1988). Il suo corso è in gran parte alterato per la costruzione di canali delle diverse opere di bonifica, per le rettificazioni e gli attraversamenti degli abitati. I diversi interventi furono ispirati dalle esigenze per la sua utilizzazione a partire dai mulini fino agli impianti idroelettrici degli impianti industriali oppure per convogliarvi le fognature. Attualmente è in fase di completamento il progetto di bonifica e si è formulata una proposta di parco fluviale. L'Autorità di Bacino ha condotto studi per determinare il perimetro del parco. Alla foce si richiede la razionalizzazione dei canali per migliorare il deflusso delle acque. Ne è emersa l'ipotesi della ricostituzione della zona umida che si troverebbe ad occupare il margine settentrionale della zona interessata dal PIU di Castellammare.

Il porto di Marina di Stabia costituisce il segno più evidente del cambiamento di ruolo e funzioni dell'area ed esprime un netto contrasto tra paesaggi aggravato dallo stato di degrado degli impianti industriali abbandonati. Ciò ostacola la connessione con il centro della città dove si trovano anche le Terme, un interessante centro storico con importanti palazzi nobiliari, la Cattedrale e vari edifici religiosi di pregio. Nel centro vi sono diverse offerte di svago e divertimento con interessanti proposte enogastronomiche.

Lungo la direttrice di connessione, si estende la linea ferroviaria di origine borbonica il cui ruolo è stato progressivamente emarginato per la concorrenza della linea ferroviaria a scartamento ridotto della Vesuviana, diretta verso Sorrento e dell'autostrada Napoli-Salerno. La preferenza per il trasporto su gomma ha stigmatizzato questa linea nell'opinione pubblica locale. Poco utilizzata, le corse si sono ridotte fino ad un lungo periodo di totale inattività coincidente con le maggiori richieste di totale soppressione. Questa tendenza è stata ribaltata con l'affermarsi della mobilità verde e la scelta regionale di potenziamento della rete ferroviaria. Nel nuovo disegno propugnato dall'assessore Cascetta di una rete metropolitana regionale è ripreso il servizio sia con navette Torre Annunziata-Gragnano sia con passanti Castellammare-Campi Flegrei. L'amministrazione comunale si era attestata su una posizione di compromesso propugnando la trasformazione in linea tramviaria ed avviando la procedura, con le FF.SS., per il declassamento della linea.

Non è negabile il tanto conclamato effetto barriera tra l'abitato ed il mare, ostacolo alla circolazione quanto all'accesso alla costa. Il problema riguarda il rapporto costi-benefici in termini di valori e obiettivi attesi. La conservazione di un trasporto pubblico su ferro con la relativa accessibilità sostenibile può valere i disagi di una linea ferroviaria? Il divario tra questi due poli si può assottigliare con l'organizzazione urbanistica e con soluzioni di scavalco della barriera?

Quest'ultima si avverte in maniera ancora più viva nella stazione di testa perché penetra nei tessuti urbani. Il fabbricato neoclassico dovrebbe contestualizzarsi in una piazza le cui cortine continuano a registrare successivi assestamenti che vanno da una fabbrica alta riutilizzata per abitazioni ad un condominio postbellico. Ma è lo spazio delle banchine a ricevere l'invasione dei retri delle case d'affitto e dei parcheggi che utilizzano ogni superficie raggiungibile.

La spiaggia tra il porto ed il centro urbano è stata sacrificata fin dalla metà dell'Ottocento alle esigenze economiche della città. Per favorire l'insediamento di industrie, il Comune cedeva l'uso del pubblico demanio costiero. I capannoni si sono costruiti sulla sabbia senza alcuna pretesa, al punto che non si riesce a riconoscere alcun episodio di interesse architettonico.

Questa barriera continua chiude la vista sul Golfo di Napoli per tutti quelli che transitano lungo via De Gasperi, la strada di lungomare. Va sottolineato che da questa posizione, baricentrica rispetto alle emergenze del Vesuvio, da una parte, e della penisola Sorrentina dall'altra, si gode di un paesaggio di una notevole varietà di scenari.

La zona industriale è accompagnata da una periferia cresciuta a partire dagli anni '70, con una notevole dispersione insediativa di fabbricati costruite sull'iniziativa di famiglie con ridotte possibilità economiche. Ne risulta un paesaggio urbano caotico e congestionato nonostante la bassa densità per la quota estremamente ridotta di spazi ed attrezzature pubbliche. Allontanandosi dal centro urbano, l'edificato si dirada ma le intrusioni residenziali nella campagna coltivata non vengono meno senza tuttavia provocare incolto data la grande fertilità del suolo. Poderi anche piccolissimi sono soggetti a coltivazioni orticole intensive, piccoli lacerti di frutteti, una certa presenza di serre.

Appare evidente l'esigenza di drenare abitazioni dalla campagna e razionalizzare le frange periferiche migliorando il sistema stradale e la dotazione di servizi. Per questi ultimi, non si registra una carenza degli spazi di standard, ad eccezione del verde pubblico, sintomo di una più generale deficienza di spazi aperti di valore sociale.

In tale scarsità si esalta la popolarità dei giardini pubblici lungo la costa, luogo della passeggiata domenicale, unica meta per ogni attività all'aperto. La frequentazione di questo posto è ampliata dalla vicinanza degli approdi, della casa comunale e di alcune attrezzature sportive. In questo modo esso diventa il luogo di concentrazione della vita civile della comunità locale, oltre che accogliere la popolazione per il semplice divertimento all'aria aperta nelle ore di riposo. Momento di articolazione del lungomare, il cui aspetto contemplativo include i panorami sul mare, vi si affacciano le sorgenti d'acqua minerale con i relativi punti di distribuzione e consumazione, dove si connota l'identità più popolare e antica di Castellammare.

3.2 Gli obiettivi del piano

Poiché il problema maggiormente avvertito è l'isolamento del nuovo porto di Marina di Stabia, l'obiettivo principale diventa quello della ristrutturazione urbanistica della fascia costiera dal porto alla città. Questa intenzione viene coniugata anche con la trasformazione della base economica urbana verso il settore turistico, interpretata in maniera rigida dall'amministrazione, che intende imporre come destinazione unica la realizzazione di alberghi, ristoranti e terziario, in particolare, proibendo la residenza. Una certa incoerenza viene introdotta dalla presenza nell'area di un depuratore e di una industria ferroviaria inattiva con i lavoratori in lotta per la conservazione del posto di lavoro.

Per il primo ostacolo, la negoziazione con l'autorità di bacino porta al rinnovo degli impianti per renderli compatibili con un'area urbanizzata ed alla cessione al comune di una parte dell'area del depuratore da destinare a verde pubblico, alla foce del Sarno. La rivendicazione in corso, invece, blocca la riconversione dell'area industriale, percepita dai lavoratori e dai sindacati come la definitiva cancellazione dell'attività di costruzioni ferroviarie e quindi di

occupazione. Questa remora sottrae una vasta area al processo di trasformazione e lascia nelle maglie del nuovo waterfront una funzione incompatibile con il futuro contesto.

Altrettanto avvertito è l'accesso al mare, attualmente impedito dalla doppia barriera della ferrovia e della fila continua di capannoni verso la spiaggia. Si è già detto che la prima barriera si pensa di superare con la trasformazione della linea ferroviaria in tramvia, in modo da eliminare la recinzione di sicurezza e unire la sede dei binari con corso Alcide De Gasperi in un vasto viale. Per quanto riguarda la seconda, si intende creare dei collegamenti in direzione ortogonale alla costa in modo da attraversare l'area industriale – riconvertita – e accedere alla spiaggia. Si prevede anche la realizzazione di una passeggiata a mare, come parte di un progetto generale che investe tutti comuni della costa vesuviana appartenenti al STS e promossa da TESS-Costa del Vesuvio, per concorrere ai Fondi Strutturali.

L'offerta di parcheggi appare indispensabile per assicurare l'accessibilità dell'area e lo svolgimento delle sue funzioni turistiche.

Procedendo verso il centro, ci si imbatte in una vasta spiaggia formatosi per l'accumulo di materiali in corrispondenza della Villa Comunale risultati dall'erosione del tratto precedente. Qui si prevede un ampliamento dei giardini al di sopra di un parcheggio. Si procede con la sistemazione di tutti gli spazi del lungomare, fino all'area degli acquafrescai e la rifunzionalizzazione del vecchio porto. Il percorso termina alle vecchie terme il cui restauro e riattivazione comporta la sistemazione degli spazi urbani circostanti come via Benedetto Brin. Si cerca un accordo con le ferrovie per trasformare la stazione di testa in passante e utilizzare le aree di banchina per parcheggi e servizi. Il tram dovrebbe prolungare il servizio di trasporto a tutta la costa toccando anche il centro storico.

3.3 Esigenze meno avvertite

Dalla rapida elencazione degli obiettivi appare evidente come le questioni ambientali non erano al primo posto tra gli obiettivi espliciti. Tuttavia esistono grandi potenzialità da esplorare e valorizzare, altri requisiti, caratterizzanti quel luogo che sono stati persi, potrebbero essere ripristinati.

La più grave alterazione prodotta sulla costa è stata la distruzione della pineta. A sua volta di creazione antropico, questa era ritenuta la migliore soluzione come fascia tampone ogni volta che si realizzava la bonifica e sistemazione idraulica delle piane alluvionali. Infatti si rivela utile a stabilizzare le zone retrodunali, da una parte e contenere quelle umide dall'altra. Dal versante paesaggistico, assume il peso di segno identitario di tutta la costa bassa campana e si integra nel disegno delle bonifiche dove l'uso del pino mediterraneo accompagna il tracciato dei maggiori canali con le medesime funzioni di consolidamento degli argini.

Come già detto la pineta demaniale fu ceduta per la realizzazione di fabbriche, dopo che sul suo bordo interno era stata realizzata la ferrovia. Il degrado così realizzato di tutta la fascia

costiera è davanti agli occhi di tutti e non dipende solo dal deperimento dei capannoni abbandonati o precariamente utilizzati, ma anche dall'evidente erosione costiera ed inquinamento marino – a cui solo da poco si è rimediato – il cui effetto è stato di eliminare del tutto la balneazione che costituiva una fiorente attività a Castellammare fino a 50 anni fa.

Le politiche di recupero ambientale sono portate avanti in prima fila dall'Autorità di Bacino del Sarno con la sua proposta di parco fluviale. I corsi d'acqua che si intersecano lungo il tratto di costa in esame sono potenzialmente numerosi anche se la loro individuazione è resa difficile dalla mimetizzazione nel sistema fognario. L'indagine geografica suggerisce che le acque meteoriche dilavanti le falde del Faito e dei Monti Lattari erano convogliate in depressioni successive fino al mare con numerosi corsi d'acqua di piccola portata ma con concentrate e violente piene di cui si ha traccia nelle aree di rischio del piano stralcio dell'Autorità di Bacino. In corrispondenza della stazione, la foce di un torrente si avverte chiaramente sulla spiaggia anche se poi risulta tombato sotto via Tavernolo, per riemergere a vista solo dopo lo stadio e inoltrarsi nella valle verso Gragnano.

Come per il Sarno, questi corsi d'acqua costituiscono i naturali corridoi ecologici per mettere in comunicazione la linea costa con l'entroterra delle aree boscate delle montagne. Perciò andrebbero replicati gli interventi di rinaturalizzazione, scoprendo i canali e lasciando ricrescere la flora riparia. Questo intervento richiede il ridisegno della rete stradale e la dislocazione di limitati volumi edilizi.

Tra i due fiumi, la ricostituzione della pineta è compito molto più impegnativo ma non impossibile.

4 Soluzioni alternative

In risposta alla situazione problematica descritta ed agli obiettivi dell'amministrazione si procede verso la realizzazione di un piano urbanistico. La sua prima formulazione è la richiesta di un "master plan". Con tale definizione si intende un disegno urbanistico che renda coerente tra di loro i diversi interventi previsti e finanziati dal programma PIU Europa. Alcuni partecipanti (i tecnici rappresentanti dei proprietari immobiliari) ritengono che con procedura negoziali con la Regione (accordo di programma) il piano assuma valenza di variante urbanistica. Perciò tendono a concepirlo come una sommatoria di progetti pubblici e privati indipendenti dalle norme urbanistiche vigenti ed esclusivamente vincolati dagli indirizzi strategici del DOS. Questa posizione tende ad eludere le norme paesaggistiche, da una parte, e dall'altra, è alla ricerca di procedure accelerate nei confronti dei Consigli degli enti locali interessati.

L'impostazione a cui accede l'amministrazione locale, invece, è di realizzare un disegno urbanistico di dettaglio a cui vanno subordinate i progetti, in modo da ottenere una ordinata e coerente area urbana dotata di un efficiente sistema di circolazione e di requisiti di qualità

ambientale, urbanistica e architettonica. Per questa via predisporre un Piano Urbanistico Attuativo ai sensi della L. R. 16/2004 ed una variante al PRG ed al PUT (con valore di piano paesaggistico).

4.1 Le proposte dei proprietari

La fase di consultazione degli stakeholders aveva avuto come risultato la creazione di una associazione dei proprietari degli immobili ricadenti lungo corso De Gasperi che aveva affidato a tecnici di sua fiducia la preparazione di una proposta da inviare all'amministrazione rispondendo agli obiettivi precedentemente sintetizzati.

Questa proposta – coerentemente – minimizza le cessioni di suolo all'uso pubblico. Essa si concentra sulla fascia tra il corso e la spiaggia e prevede l'apertura di sette traverse in direzione della costa, tre delle quali proseguite in pontili sul mare. Nella parte settentrionale, la stretta fascia è suddivisa, longitudinalmente in due, da una galleria vetrata. Questa disposizione non tocca i fabbricati esistenti di cui si ipotizzano diversi tipi di interventi che vanno dalla demolizione con nuove costruzioni fino alla ristrutturazione edilizia, scelta a cui si perviene sulla base delle intenzioni dei proprietari. In alcuni casi sono previste modifiche minime delle strutture sebbene si ipotizzano radicali cambi della destinazione d'uso, come l'introduzione di funzioni ricettive. A questo proposito sono stati elaborati anche alcuni progetti di massima tra cui quello dell'adattamento di un capannone ad albergo suddividendone lo spazio interno in camere. Altri progetti riguardano l'adattamento a cinema, residence, strutture ristorative e pubblici esercizi.

La tecnica di progettazione consiste nel ribadire la situazione proprietaria ed edilizia, cercando di utilizzare alcune delle superfici scoperte per la realizzazione di percorsi pedonali di accesso alla riva. Da questo lato i percorsi trasversali sono connessi dalla passeggiata a mare ricavata sull'area demaniale della spiaggia.

Le ragioni di questa proposta rivelano la scarsa disponibilità all'investimento dei proprietari, alcuni dei quali vorrebbero solamente utilizzare i loro manufatti per funzioni più redditizie di quelle delle lavorazioni industriali, aumentando la rendita, ma senza spese. Anche i più disponibili alle trasformazioni preferiscono operare singolarmente con programmi che interessano la loro proprietà in maniera indipendente. Manifestano grande diffidenza per le operazioni consortili ed ancor meno si affiderebbero a sviluppatori esterni, anche se specialisti di comprovata abilità.

I pericoli di questa impostazione e le inerzie dei proponenti fanno tenere fortemente che non si giunga ad una trasformazione significativa dell'area nel quadro urbanistico minimalista appena abbozzato. Seppure si vedrebbe sorgere qualche nuovo fabbricato dalla chiara destinazione ricettiva a cui l'amministrazione vuole destinare quell'area, questo potrebbe

restare episodio isolato in un paesaggio che manterrebbe la morfologia degli impianti ora esistenti e perfino punti di degrado laddove la proprietà risultasse latitante.

In effetti l'adesione dell'associazione alla strategia comunale del DOS non è affatto convinta perché tentativi individuali di trasformazione alberghiera sono risultati già frustrati e non vengono messi in relazione alle condizioni dello stato fisico del contesto, ma all'andamento del mercato ed al richiamo calante della regione. All'incertezza di quest'indirizzo tendono a contrapporre la sicurezza della domanda di abitazioni presumibilmente in grado di assicurare profitti se non più elevati certamente più sicuri. Al confronto tra le due funzioni, quella turistica appartiene al settore in cui gli attori possiedono minore know-how a differenza dell'industria edilizia per il mercato residenziale.

L'adesione alle linee strategiche è il compromesso a cui giungono intravedendo comunque una possibilità di valorizzazione immobiliare anche se incerta. Questa incertezza detta l'insieme delle precauzioni precedentemente descritte ed apre la strada a qualche espediente come quello dei residence o delle case vacanze (una via obliqua per realizzare abitazioni).

4.2 La proposta del Comune

L'applicazione coerente della strategia ufficialmente scelta richiede una trasformazione urbanistica radicale. Il passaggio dalle funzioni industriali a quelle dello svago spingono a riconsiderare l'impostazione di base dell'insediamento. In questa prospettiva, la qualità ambientale acquista una preminenza indiscussa non solo per il suo valore intrinseco ai fini della qualità dell'abitare, ma anche quale attrattiva della futura presumibile clientela. Perciò la prospettiva di un futuro parco fluviale lungo il Sarno assume il peso di una potenzialità significativa insieme a tutte le altre qualità rintracciabili. La spiaggia costituisce risorsa per la storica funzione di balneazione a cui Castellammare era assunta fin dall'inizio del XX sec. sia in campo regionale che internazionale quando la si associa alle cure termali.

Queste motivazioni spingono a concepire la ricostituzione della spiaggia e della pineta. Nella ricostituzione di questa fascia ecotonale i motivi ambientali si associano a quelli paesaggistici. Infatti, l'eliminazione della fatiscente barriera di capannoni apre alla vista di chi percorre corso De Gasperi tutta la visione del golfo dal Vesuvio al Faito. Sostituendola con la pineta, si ottiene un prolungamento della popolarissima villa comunale estendendone frequentazione e vivacità.

Il parco fluviale con la striscia spiaggia-pineta realizzano una continuità tipica in quanto estendibile tanto lungo la costa quanto alle aste di ruscelli che ritmicamente la intersecano e che, un questo tratto si conclude con il corso d'acqua in prossimità della Stazione Ferroviaria. Quand'anche si fossero riconosciuti tutte le valenze ecologiche e paesaggistiche a quest'idea, la necessità di demolire 540.000 mc. per attuarla sarebbe bastata a cancellare ogni velleità. È

proprio in casi, come questo, disperati, che il trasferimento dei diritti edificatori può soccorrere con soluzioni tecnicamente ed economicamente realistiche.

Fortunatamente aree disponibili per l'edificazione (sia perché del tutto libere o perché occupate da industrie in dismissione) sono disponibili in ragguardevole consistenza proprio dall'altro lato di corso De Gasperi. Operando questo trasferimento si rende possibile il recupero a spiaggia e verde pubblico attrezzato di una superficie di mq. 80.000 (8 ha.) che si aggiungerebbe a una zona sportiva di mq. 16.500 (1,6 ha.); il parco urbano della stazione FFSS di mq. 25.000; il parco del fiume Sarno di mq. 45.000 (4,5 ha); per un totale di mq. 165.000 di aree ambientali (16,5 ha.) previste dal piano.

Mantenendo le intenzioni dell'amministrazione di focalizzare la destinazione d'uso sull'attività turistico-alberghiera si potrebbero realizzare nuovi alberghi per 1200 posti letto con la demolizione di mc. 540.000 esistenti per la realizzazione di 210.000 di nuovi volumi con una riduzione mc. 330.000, ovvero del 60%. In aggiunta si prevedeva la realizzazione di 600 unità abitative per 2400 abitanti. La stima dei costi dell'operazione assicurava della redditività dell'investimento e del riconoscimento dei valori immobiliari attuali.

La richiesta di espungere dal piano i suoli dell'industria con la vertenza in corso poteva trovare comunque una soluzione tecnica in grado di assicurare una possibile distribuzione dei volumi edificabili salvando il principio dei trasferimenti dei diritti edificatori al fine di ricostituire la fascia della spiaggia e della pineta. Restava unicamente l'incongruenza funzionale di un impianto metalmeccanico in un complesso turistico.

4.3 Soluzione di compromesso

Le negoziazioni con i proprietari sono avvenute in sessioni collettive ed individuali. L'ordinaria interazione con l'amministrazione comunale si era sviluppata attraverso la rappresentanza della loro associazione con l'assistenza di tecnici incaricati dai proprietari e da tecnici facenti capo all'associazione. Questi ultimi si davano anche un compito organizzativo di maggior portata rispetto a quello di semplice controllo e spiegazione delle proposte in discussione. Avevano assunto l'iniziativa di formulare una proposta alternativa, di costruire il consenso ed indirizzare le trattative. Va riconosciuto che il compito di mantenere la convergenza delle posizioni non è stato agevole data l'articolazione degli interessi presenti e le iniziative intraprese da una parte dei proprietari. Per questo motivo, la soluzione apparsa perseguibile risultò nella forma del collage nel quale venivano semplicemente assemblati i diversi progetti.

L'ostilità nei confronti del trasferimento dei diritti di edificazione inizialmente è stata pari alla diffidenza per qualsiasi novità giuridica ed amministrativa di cui non si conoscono esempi pratici o il consolidamento nella prassi. Questa diffidenza ha richiesto esposizioni dettagliate

del meccanismo e si è trovato utile un dialogo individuale con tutti i proprietari insieme ai loro tecnici di fiducia. In questo approfondimento è emerso che la parte maggiore della diffidenza riguardava la costituzione dei consorzi come mezzo di applicazione del trasferimento dei diritti edificatori, legata alla poca attitudine alle iniziative associate.

In realtà si trattava di una resistenza superabile in quanto il trasferimento poteva essere attuato anche senza ricorrere al comparto ma procedendo ad una lottizzazione minuta, resa possibile dalla dimensione non minima delle proprietà e dalla disponibilità di aree libere in special modo se si riusciva ad includere l'industria con vertenza in corso.

Il punto di maggior attrito continuava ad essere sulla destinazione d'uso. Qui si scontravano due prospettive divergenti. Da una parte veniva data priorità alla domanda di mercato in grado di ridurre i rischi degli investimenti; dall'altro si affermava una strategia di riconversione dell'economia locale i cui rischi erano amplificati dalla necessità di creare e cercare una domanda potenziale ma non esplicitamente espressa. In particolare, la domanda di recettività e di altre funzioni legate al turismo si sarebbe potuta esprimere solo a patto di un radicale recupero ambientale, date le condizioni attuali dell'area e le ulteriori difficoltà del contesto.

Le ultime fasi della negoziazione videro un avvicinamento anche su questo terreno, con l'accettazione della funzione abitativa a patto di un considerevole abbattimento del volume edificabile. L'accordo si raggiunse con la riduzione del volume del 50%.

4.4 Interferenze esterne

Mentre procedeva questo processo di pianificazione a livello comunale, giunge l'iniziativa governativa denominata "piano casa", con la seguente legge regionale. nel nuovo dispositivo i proprietario vedono condizioni notevolmente più favorevoli rispetto a quelle che avevano negoziato con il Comune in un regime di pianificazione ordinaria e puntano ad abbandonare gli accordi per intraprendere un nuovo procedimento in attuazione della L.R. 19/2009, in contrasto con l'amministrazione che intende proseguire linearmente il percorso intrapreso.

Il confronto avviene in occasione della decisione, lasciata ai poteri comunali, dalla suddetta legge regionale, di escludere dai suoi benefici aree della città in maniera motivata. L'esclusione della zona in oggetto ha la motivazione chiara di far parte di un procedimento in corso, tuttavia il Consiglio Comunale, grazie anche a misurate defezioni della maggioranza non approva la delibera proposta dalla Giunta e non determina l'esclusione dell'area dal "piano casa".

Sul piano giuridico, questo episodio è del tutto privo di rilevanza, in quanto la zona in oggetto, essendo classificata come area industriale ASI, risultava già esclusa per legge, ma il valore politico del contrasto rimane e segna la rottura del dialogo con l'affermazione delle frange estreme dell'associazione le quali puntano ormai alle prossime elezioni amministrative

nelle quali è possibile prevedere una sconfitta del centro-sinistra, anche sulla base delle tendenze nazionali e regionali, per sostenere una amministrazione più vicina.

L'attesa si rivolge prevalentemente alle misure deregolatorie, come venivano intraviste nella legge regionale, in misura addirittura maggiore al guadagno di quel 50% di volumetria che avevano dovuto cedere nella trattativa con il comune in regime ordinario. Si trattava di aspettative ben superiori alla realtà, come ha dimostrato la biennale inerzia della successiva amministrazione.

5 Il trasferimento dei diritti edificatori

Come avviene fin dalla loro invenzione, il trasferimento dei diritti edificatori è uno strumento di pianificazione utile a realizzare politiche ambientali. Nel caso in esame questa affermazione è confermata: infatti, consente di liberare l'area della spiaggia e ricostituire la fascia ecotonale con la ricostituzione della pineta di grande valore paesaggistico. Però questo strumento non si può isolare né dal contesto in cui si applica, né dal processo di pianificazione con tutte le sue articolazioni. Questo è il motivo per cui si è voluta riportare una narrazione che potrebbe sembrare, in alcuni passaggi, poco pertinente all'argomento del titolo.

5.1 I condizionamenti del processo

Gli attori non hanno mai considerato e valutato il trasferimento dei diritti edificatori come una questione a se stante, ma sempre in unione con almeno due altri fattori fondamentali: la destinazione d'uso e la volumetria edificabile. L'unità in cui queste diverse componenti si aggregano è il valore dell'immobile ed il processo di valorizzazione. I proprietari conteggiano quanto vale il proprio bene sul mercato e cercano di prevedere quanto sarà il suo valore alla fine del processo di trasformazione urbanistica.

A queste componenti va aggiunta la posizione che, nel nostro caso, aveva delle particolarità tutte sue. Lo spostamento era minimo perché si trattava di passare da un lato all'altro della stessa strada ma, allo stesso tempo, comportava un radicale cambiamento delle qualità dell'area con la realizzazione della spiaggia e della pineta. Lo stesso spostamento poteva essere visto in maniera del tutto opposta: l'allontanamento dalla costa, seppure di poche decine di metri, essere valutato come un deprezzamento della proprietà qualora si fossero considerati elementi negativi l'interposizione con il mare di una zona ad uso pubblico come la strada e la pineta. Si consideri anche la stigmatizzazione a cui è stato sottoposto corso De Gasperi per la linea ferroviaria e per il contesto sociale.

Un elemento destabilizzante è la mutevolezza del quadro normativo, il cambiare le regole del gioco mentre la partita è in corso. Questo fattore incide profondamente sulle capacità negoziali pubbliche in quanto altera i benefici che è in grado di concedere sotto la specie dei

diritti edificatori. Alla loro forza di incentivazione, in quanto determinanti della valorizzazione immobiliare, va attribuita la capacità di persuasione per l'accettazione del piano da parte dei proprietari.

Nel nostro caso, la possibilità di trasformare capannoni industriali in abitazioni a parità di volume, prevista dalla L. R. 19/2009, raddoppiava la capacità edificatoria prevista nell'accordo del Comune di Castellammare di Stabia e assecondava il desiderio di realizzare abitazione invece di alberghi. Ancora maggiormente apprezzato dai proprietari era la procedura in deroga del programma regionale. Questa affermazione lasciava intendere la possibilità di evitare i dibattiti nelle assemblee elettive e la rapidità dell'approvazione saltando a piè pari l'intera fase urbanistica, ridotta ad un cornice minima di inquadramento dei diversi progetti. La possibilità di sfuggire alla procedura urbanistica è stata frustrata, tra l'altro, dai vincoli paesaggistici di competenza concorrente stato-regione e non modificabili unilateralmente da quest'ultima.

5.2 I condizionamenti del contesto

L'inerzia delle modalità di trasformazione urbanistica secondo procedure e criteri consolidatisi nella fase delle espansione urbana continua a condizionare tanto gli attori tecnici quanto i proprietari. In particolare, a Castellammare di Stabia si agiva in un contesto dove la pianificazione urbanistica ha sempre operato con notevole lentezza e con strumenti sovraordinati ai piani comunali come il Piano Urbanistico Territoriale della Penisola Sorrentino- Amalfitana (Italia Nostra 2007). Non è maturata nessuna esperienza della nuova forma di piano comunale, il PUC, introdotto con L. R. 16/2004, né di pratiche di perequazione urbanistica, che in esso sono previste ed incoraggiate.

La lunga durata del PUT è stato anche avvertito come uno strumento che inibisce qualsiasi iniziativa di trasformazione con norme calate dall'alto e mai condivise con la popolazione locale, date le procedure in vigore quando venne approvato dalla Regione. Infatti i vigenti PRG risultano dall'adeguamento dei piani comunali a quello territoriale. Queste condizioni di stallo giustificano manovre di aggiramento delle procedure urbanistiche, ma finiscono per tramutarsi esattamente nel proprio opposto. Infatti, evitando di pianificare si lasciano in vita i vecchi strumenti anche quando esauriscono le loro previsioni e non affrontano i problemi nuovi che non erano presenti ai tempi della loro formazione.

Alla sfiducia nei confronti degli strumenti pianificatori va aggiunta la difficoltà di comprensione del trasferimento dei diritti edificatori, del loro scorporarsi dalla proprietà e ricadere in una zonizzazione ed in comparti ricreati ex novo, in funzione del piano. La complessità del processo e le inevitabili incertezze che esso determina, anche per effetto delle poche esperienze concrete già maturate da cui si possa prendere esempio, eleva il livello di incertezza la cui gravità si avverte quando son in gioco valori economici, oltre che ambientali

e di qualità urbana. Ciò comporta una fase informativa importante perché sia compreso il meccanismo ed i suoi vantaggi.

Sulla base dei processi perequativi, si è portati a restringere il campo degli stakeholders ai proprietari immobiliari delle aree interessate, ritenendo essi quali unici soggetti affetti dal processo di trasformazione urbanistica, perdendo di vista che la sua finalizzazione è quella di creare rilevanti beni pubblici. A questo proposito si può tornare all'accennata popolarità della Villa Comunale sul lungomare del centro e immaginare quanto avrebbe potuto guadagnare sostenitore l'ampliamento nella misura prevista nel piano. Data il ricordo ancora presente del turismo balneare e del valore della spiaggia si sarebbe trovati non solo cittadini, ma anche operatori economici sensibili ad un rilancio della balneazione. Tuttavia non è stato possibile introdurre questi argomenti nel pubblico dibattito, né coinvolgere i cittadini e le loro associazioni nel processo di piano. In campagna elettorale, contro un centro-sinistra diviso e logorato da decenni di governo locale, sono stati avanzati i timori della chiusura di attività per la demolizione degli immobili sulla spiaggia, nonostante fosse stata predisposta una apposita area artigianale-industriale per traslocare prime dell'eventuale demolizione delle sedi attuali.

6 Conclusioni

Il caso esaminato è utile per considerare quanto sia efficace la tecnica del trasferimento dei diritti edificatori per realizzare nuovi assetti del territorio più sostenibili. Essi si prestano, in particolar modo al ripristino di aree ambientali alterate il cui valore ecologico è essenziale agli equilibri da ricostituire. Secondo le indicazioni della *landscape ecology*, a quello scopo, va combattuta la frammentazione operata dagli interventi antropici di artificializzazione del suolo (Forman, 2006). Si è mostrato come si riuscisse a ricostituire sia la fascia costiera che i corridoi ecologici con la medesima soluzione. Infatti, nelle piane alluvionali in cui sono stati operati interventi di bonifica, i corridoi di naturalità sono costituiti dai corsi d'acqua con la loro vegetazione riparia i quali, intersecando la fascia costiera rappresentata dagli ecotoni della spiaggia, dunali, retrodunali e del bosco continua a reticolare il suolo anche se altamente antropizzato dagli usi agricoli.

Si è anche evidenziato come sia difficile attuarla – infatti il caso in esame non si è concluso ed è probabile che l'attuale amministrazione abbandoni quella proposta per un piano alternativo – per una serie di resistenze precedentemente documentate – ma si è ritenuto che averle incontrate abbia potuto costituire un utile insegnamento. Il racconto delle difficoltà riguarda in primo luogo il processo di pianificazione, nel quale, la selezione degli stakeholders appare una delle questioni centrali in quanto i valori in gioco non riguardano solamente i soggetti direttamente coinvolti nel processo di trasformazione urbanistica i cui diritti di proprietà sono toccati, ma anche i cittadini in generale, per i quali si determinano beni pubblici significativi.

In secondo luogo si è visto che il quadro legislativo non si rivela favorevole alla negoziazione in quanto tende ad aumentare i benefici per i proprietari immobiliari “ope legis” e sottrae valori alla negoziazione locale. Ciò implica che se si va verso un regime regolativo centralizzato, allora è in quella sede che si trasferiscono le politiche ambientali con metodi quali l’obbligo alla conservazione o politiche fiscali per sovvenzionare le operazioni di recupero ambientale. A livello locale il metodo del trasferimento dei diritti di edificazione resta valido quando le norme assicurano rilevanza alla moneta urbanistica in modo che essa possa costituire un sistema di incentivazione appetibile, ma allo stesso tempo risultino ancorate al progetto di trasformazione territoriale (Stanghellini 2010). In tal senso sarebbero auspicabili interventi legislativi.

A livello tecnico si può affermare che lo strumento possiede una flessibilità capace di rispondere a molteplici esigenze ed è in grado di adattarsi anche a domande particolari dei proprietari degli immobili, come abbiamo visto a proposito della difficoltà ad operare in comparti. In questo senso è raccomandabile che la pianificazione avvenga nel corso della consultazione in quanto sono proprio le soluzioni tecniche a superare molti degli scogli che si presentano sulla strada del pianificatore. Come accade spesso la creatività progettuale è in grado di innescare della win-win strategy.

7 Bibliografia

- Richardson E. W. (1975) Growth Centers, Rural Development, and National Urban Policy: A Defense. In: Friedmann J., Alonso W. (eds.) *Regional Policy: Readings in Theory and Practice*. Cambridge: MIT Press. 97-132.
- Moccia F. D. (2009) “L’urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici”, *Urbanistica*, a. LXI, n. 140 (settembre-dicembre), p. 95-102
- Fiale A. (2003) *Diritto Urbanistico*, Napoli, Esselibri
- Casamonti M. (curatore) (2006) *Annali dell’architettura e delle città. 20.06 Overview sull’architettura italiana. Sud: Learning from South. Paesaggi urbani del mediterraneo*, Milano, Motta
- Moccia F.D. (1988) "Formazione del paesaggio industriale nella valle del Sarno", *Nord e Sud*, anno XXXV, n. 1-2 (gennaio-giugno) pp. 249-78
- Italia Nostra- Istituto Italiano per gli Studi Filosofici (2007) *Piano Urbanistico Territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana*, Bracigliano, Secom
- Forman, R, T. T. (2006) *Land Mosaics. The ecology of landscapes and regions*, Cambridge UK, Cambridge University Press

- Johnston, R.A. and M. E. Madison (1997) "From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights". *Journal of the American Planning Association*, a. 63, n. 3, p. 365-378
- Stanghellini S. (2010) "Perequazione, diritti edificatory e natura del piano", *Urbanistica*, a. LXII, n. 143, p. 68-79