

CITTÀ DI MANFREDONIA



**PIANO
URBANISTICO
GENERALE**

Documento Programmatico Preliminare

Relazione

Sindaco

Francesco Paolo Campo

Assessore all'Urbanistica

Franco La Torre

Direttore Generale

Dario Melillo

*Gruppo di lavoro:**Responsabile del procedimento*

Ciro Salvemini

Consulente

Leonardo Rignanese, Politecnico di Bari

Ufficio del Piano

Santo Imperatore, Luigi Losciale

Collaboratori

Marco Degaetano, Sergio Delli Carri, Patrizia Pirro

Contribuiti

Francesca Calace (aspetti urbanistici), Rocco Carella (aspetti forestali e vegetazionali), Michele Ciuffreda (aspetti agronomici), Margherita Fano (aspetti demografici), Elisabetta Santoro (VAS), Oronzo Trotta (aspetti geologici)

Hanno collaborato:

Giovanni Facciorusso, Antonella Granatiero, Francesco Lauriola, Annarita Marvulli, Maria Grazia Prencipe, Roberto Russo

Indice

IL NUOVO ORIZZONTE DEL PIANO	9
<i>La natura del piano</i>	11
La natura del piano tradizionale	11
La natura del nuovo piano	12
<i>Il quadro normativo regionale</i>	15
<i>La forma (del) piano</i>	16
La componente strutturale del piano	17
La componente operativa del piano	17
La valutazione	18
L'attuazione del principio di sussidiarietà e del metodo della copianificazione	18
<i>L'orizzonte culturale del piano</i>	20
Immagini del territorio e della città	21
Scenari di riferimento	23
Il tema della forma	24
<i>Il Documento Programmatico Preliminare (DPP)</i>	25
IL PROCESSO CONOSCITIVO	29
<i>Il senso della conoscenza</i>	31
La ri-scoperta del territorio	31
Il ruolo fondativo della conoscenza	32
<i>Il percorso di costruzione del Quadro Conoscitivo</i>	34
Sistema Informativo Territoriale e Quadro Conoscitivo	34
La struttura organizzativa	35
L'archivio informatizzato	35
<i>La rappresentazione: la produzione di immagini e carte</i>	36
<i>I contenuti del quadro conoscitivo</i>	37
Il rapporto con il PUTT e primi adempimenti	38
I temi del Quadro Conoscitivo	39
Le carte	40
I layer	41
<i>I Quadri Interpretativi</i>	44
Invarianti strutturali: definizioni, interpretazioni, significati	44
Dalle risorse alle invarianti	46
Le invarianti strutturali	47
<i>Contesti: definizioni, interpretazioni, significati</i>	48
Paesaggi e contesti rurali	48
I contesti urbani	49
Le forme insediative nel territorio aperto	50
TEMI, LUOGHI, QUESTIONI	51
<i>I temi dell'atto d'avvio e nuove indicazioni</i>	53
<i>Struttura, contenuti e obiettivi del PUG</i>	54
<i>Completare e aggiornare il Quadro Conoscitivo</i>	55
<i>La sicurezza del territorio</i>	57
<i>Il progetto di paesaggio</i>	59
Il territorio aperto	60
La campagna come ambiente: gli elementi della rete ecologica	63
Il parco delle acque	65
L'ingresso alla città (l'area di Siponto)	68
L'accessibilità e la fruizione del territorio	70

<i>Il recupero della forma urbana</i>	72
<i>Il recupero, la riqualificazione e la ristrutturazione: la città consolidata e la città da consolidare</i>	74
Il recupero del Centro Storico	74
La riqualificazione della città consolidata	74
La città da consolidare	75
<i>Il progetto dello spazio pubblico</i>	76
Il sistema del verde	77
Centralità esistenti e nuove centralità	82
La trama viaria	86
<i>Le aree in trasformazione e il disegno urbano</i>	90
I comparti attuativi nel PRG	90
Il ruolo delle aree CB nel processo di rinnovo urbano	92
La città della trasformazione	93
<i>Le dotazioni territoriali e il Piano dei Servizi</i>	95
Dagli standard alle dotazioni territoriali	95
Il Piano dei Servizi	96
Servizi (pubblici – alla popolazione) e standard	98
La valutazione dell'interesse pubblico nei servizi privati	99
Le fasi di formazione del piano dei servizi	100
Valutazioni sui servizi e sulle attrezzature	102
Il progetto del Piano dei Servizi	103
<i>Le regole per il buon costruire</i>	105
Famiglie di regole, di requisiti e di prestazioni	106
LA PARTECIPAZIONE E LA CONCERTAZIONE	111
La cooperazione interistituzionale e la co-pianificazione	113

La formazione del Documento Programmatico Preliminare è iniziata nella primavera del 2006 e si sperava di poterlo concludere entro tempi brevi: un anno o poco più.

Il lavoro è proseguito molto più lentamente per diverse ragioni tra cui, la principale, quella di dover inventare quasi tutto: cimentarsi con approcci metodologici e concettuali nuovi, mettere a punto modalità di archiviazione e validazione dei dati, imparare a usare strumenti di rappresentazione non familiari. Ragionare, in sintesi, in un modo nuovo che l'Ufficio di Piano non conosceva ancora nei suoi risvolti pratici e operativi.

Era necessario dare un senso a cose che una volta non ne avevano. Tutto ciò ha causato qualche incomprensione iniziale, nel senso che bisognava trovare un vocabolario comune, che col tempo è cresciuto.

Inoltre, o forse proprio per questo carattere innovativo, non si voleva dare al Documento Programmatico Preliminare solo la funzione di indice ragionato del PUG (Piano Urbanistico Generale). Volevamo che la costruzione del Documento fosse l'occasione per sondare il senso e i materiali del nuovo piano; che fosse questa la fase di maggior sperimentazione delle modalità di lettura e interpretazione del territorio; che si individuassero il più possibile le risorse di questo territorio, le sue immagini note e le visioni meno apparenti; che si producesse il maggior numero di conoscenze sia nuove sia tirandole fuori dai diversi posti in cui si trovavano (e questa seconda operazione è sempre stata più faticosa della prima); che si sperimentasse un modo di lavorare non separato.

Nonostante il tempo impiegato, tutti questi obiettivi non sono stati raggiunti come volevamo, ma siamo coscienti che un metodo di lavoro e di accumulo di conoscenza sia iniziato e da questo non si torna indietro. E questo è un grande obiettivo raggiunto.

IL NUOVO ORIZZONTE DEL PIANO

La natura del piano

La redazione di un *piano* è un momento importante per una comunità; esso è considerato un evento eccezionale da cui dipenderanno molte trasformazioni. E fino a qualche tempo fa, esso coincideva con un *disegno* – per molti incomprensibile – dove erano tracciate strade e coperte aree con colori, sigle e trame di cui i più ignoravano i significati.

Il piano ha avuto i connotati di uno strumento fascinoso, misterioso e impenetrabile; ma anche distante, antipatico, fonte di discriminazione e preoccupato di dire essenzialmente dove fare altre case. Di tutti questi aspetti vorremmo che ne restasse quello di occasione, per la comunità, per ragionare su se stessa e immaginare il proprio futuro. E ciò assume particolare importanza in un contesto in cui la tradizione urbanistica è alquanto esigua: la città ha avuto solo un Programma di Fabbricazione agli inizi degli anni 70 e un PRG a metà degli anni 90.

Il Piano Urbanistico Generale (PUG) che si andrà a formare – e di cui questo Documento Programmatico Preliminare (DPP) ne costituisce la prima parte – vuole innovare profondamente queste condizioni, ritrovando contenuti nuovi nello strumento del piano, e riannodando i rapporti con il proprio territorio e la propria storia.

Il piano ha una duplice natura: da un lato è strumento, quindi norma, precetto, forma giuridicamente riconosciuta; contemporaneamente è idea di città, quindi previsione e prefigurazione. Questa duplice natura, di mezzo e di scopo, non sempre ha trovato un equilibrio soddisfacente, e spesso è prevalsa la natura di strumento, pedante, burocratico, estraneo ai cittadini, spesso labirinto di procedure, piuttosto che disegno amico e progetto condiviso.

La natura del piano tradizionale

Il PRG vigente è un *piano di tradizione*, come si usa dire oggi. Un piano costruito secondo un pensiero e una prassi che consideravano il piano uno strumento razionale e oggettivo; sostenuto da meccanismi logico-matematici e da un insieme di procedure.

La convinzione di poter avere un pieno controllo dei processi di trasformazione della realtà richiedeva un processo di *astrazione* e di *concettualizzazione* del territorio.

La scarsità e l'astrazione della descrizione, derivante a sua volta dalla riduzione della città e del territorio a concetti, determinava l'approssimazione della rappresentazione della realtà.

Il piano era una *previsione* e come tale doveva ipotizzare una situazione ben definita, quantificabile, attraverso il calcolo del fabbisogno e il dimensionamento. Le abbondanti e articolate analisi statistico-matematiche ed economiche erano

considerate, proprio per la loro natura razionale, sufficienti a fondare e a garantire qualsiasi ipotesi di piano.

Questo modello ha solo in parte funzionato. I piani nella pratica hanno disatteso, e in qualche misura rifiutato, questa idea gerarchica e chiusa della pianificazione, ricorrendo sempre più spesso alle varianti quale strumento per una rincorsa affannosa alle concrete trasformazioni e alle esigenze, vere o presunte, che si determinavano.

La formulazione di previsioni e non di scenari, ha comportato che il controllo della realtà a venire, in condizioni diverse da quelle in cui era stata ipotizzata, si traduce(va) solo nella conformità dimensionale a un piano che era definito giusto in sé.

Tutto questo mostrava infondatezza disciplinare: non reggevano più gli assunti della scientificità del processo di costruzione del piano. Il piano non può essere una macchina banale, le relazioni tra input e output non sono così semplici, la riduzione della realtà a poche categorie e la sua prevedibilità non sono più possibili.

La natura del nuovo piano

A questa debolezza del proprio fondamento si aggiunge l'incapacità a governare i processi di trasformazione in atto che riguardano sempre più operazioni e interventi all'interno del costruito, ovvero la trasformazione delle strutture urbane piuttosto che la città in espansione.

Così come la maggiore attenzione alla specificità del luogo (ai suoi caratteri fisici, storici, materiali e culturali) pone problemi locali, specifici, di dettaglio non generalizzabili. E l'esigenza di una maggior partecipazione al *costruire* inteso come pratica non esclusiva dei tecnici, richiede linguaggi più comprensibili. Condizioni che derivano anche dall'emergere dei temi ambientali, paesaggistici e della sostenibilità che hanno evidenziato nuovi approcci al territorio, dalle nuove competenze delle istituzioni locali, dal perseguimento dei principi di equità, trasparenza e partecipazione.

Tutti questi fattori hanno determinato forti innovazioni della disciplina e hanno prodotto, a partire dalla metà degli anni 90 del novecento, nuove leggi regionali che, per i loro contenuti innovativi, sono state definite di *seconda generazione*. Il *governo del territorio* ha sostituito il termine urbanistica nella denominazione delle leggi stesse e al piano e alla pianificazione sono stati assegnati contenuti e significati nuovi¹

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

¹ Il governo del territorio esprime, in realtà, esperienze che erano maturate già prima dell'emanazione delle leggi urbanistiche regionali; esperienze, appunto, che cercavano di indagare una nuova forma di piano, che utilizzavano nuovi paradigmi per governare la complessità e l'unicità del territorio, che mettevano in crisi un'idea totalizzante del piano, che facevano riferimento a costruzione di scenari piuttosto che a previsioni. Le prime nuove leggi regionali sono contemporanee al dibattito disciplinare in corso in quegli anni, e che portò l'INU a proporre, nel suo XXI Congresso svoltosi a Bologna nel 1995, una nuova legge urbanistica nazionale. XXI Congresso INU, *La nuova legge urbanistica. I principi e le regole*, Bologna 23-25 novembre 1995. La prima legge regionale è stata la LR. 5 del gennaio del 1995 della regione Toscana, che è sicuramente quella che ha svolto un ruolo di guida per le altre leggi regionali successive. Nel variegato panorama delle leggi regionali, Toscana e Liguria introducono i concetti più innovativi, che saranno ripresi in vario modo dalle altre leggi regionali.

- rompere l'isolamento del PRG, recuperando i livelli di pianificazione sovracomunali;
- riconnettere i temi ambientali e le politiche di settore;
- superare i vincoli quali strumenti di difesa del territorio;
- eliminare rigidità e lentezza, quindi estraneità degli strumenti urbanistici alle dinamiche dei processi in atto;
- di superare la rigidità previsionale del piano tradizionale;
- rendere più snelle le procedure di approvazione dei piani;
- trasformare la pianificazione da pratica episodica e statica a modo di operare permanente e dinamico;
- riportare le scelte operative più vicine agli utenti e cittadini.

Elementi fondamentali per un approccio nuovo alla pianificazione diventano:

- la rappresentazione del territorio;
- la disponibilità di strumenti di supporto alle decisioni (formazione di Sistemi Informativi Territoriali, procedure di valutazione ecc.);
- il superamento dell'approccio gerarchico a favore di forme di cooperazione interistituzionale: la collaborazione e la sussidiarietà tra Enti;
- la concertazione tra attori pubblici e privati;
- la gestione separata dei problemi operativi e gestionali da quelli di lungo periodo;
- il riconoscimento della diversa natura e del diverso valore degli elementi territoriali;
- la centralità della riqualificazione rispetto all'espansione urbana, e di conseguenza;
- la necessità di conoscenze più articolate e profonde in merito a tempi, attori e risorse atti a realizzare e gestire interventi di natura complessa.

Le nuove leggi sanciscono una discontinuità *teorico-disciplinare* rispetto agli strumenti e alle pratiche precedenti.

Le novità introdotte dalle nuove leggi regionali riguardano diversi aspetti: disciplinari (finalità e oggetto della pianificazione, tutela, partecipazione, trasparenza, perequazione, valutazione), tecnici (piano strutturale, piano operativo ecc.), procedurali (sussidiarietà, forme di approvazione, accordi), istituzionali (soggetti diversi).

Il distacco dalle precedenti leggi, dai modi tradizionali di concepire la pianificazione, e i nuovi assunti e i nuovi riferimenti che si affermano, è sottolineato dall'uso della locuzione *governo del territorio* che suggerisce un approccio totalmente nuovo non riducibile a una semplice *legge urbanistica*, o a un'urbanistica intesa solo come disciplina dei suoli e della loro edificabilità.

Questo aspetto è molto importante perché nell'individuazioni di nuovi e diversi contenuti c'è il passaggio dalla centralità del costruire alla manutenzione complessiva del territorio, al considerare le diverse tematiche connesse alle trasformazioni fisiche: in altri termini al *prendersi cura* di tutto il territorio.

Nel ricercare altri contenuti, nel formulare quadri conoscitivi che siano in grado di raccontare la struttura di un territorio e dei suoi luoghi, delle dinamiche che sono in atto, non c'è solo il bisogno – di per sé basterebbe – di giustificare le scelte che si vorranno fare a partire da una conoscenza reale delle proprie risorse, ma anche una visione del proprio futuro.

L'elaborazione di un piano può – e deve – essere un momento importante ed eccezionale per una comunità. Per riflettere sul proprio territorio e sul proprio

futuro, e allo stesso tempo, occasione per iniziare un nuovo percorso di quotidianità dell'operare, di pratica comune, per attivare un meccanismo di continuo governo.

Il piano deve essere inteso come *visione*; deve essere inteso e utilizzato come un *tableau de bord* che sappia indicare come fare e *quando fare* piuttosto che *cosa fare*.

Conoscenza e partecipazione, in senso lato, sono gli ingredienti indispensabili per comprendere quale scenario si vuole raggiungere, quale immagine dare alla propria città, per costruire azioni concrete come elementi di una idea di città, di un disegno più complessivo. E questo è il presupposto per determinare un diverso immaginario, un diverso orizzonte culturale, sociale e politico. Perché il piano nella sua oscillazione tra diritti e doveri di una collettività, nel descriverne il presente e nell'esprimerne il futuro è un prodotto culturale.

Il quadro normativo regionale

Con l'emanazione della LR n. 20 del 27 luglio 2001, *Norme generali di governo e uso del territorio*, anche la Puglia ha rinnovato la sua legislazione in materia urbanistica accogliendo le innovazioni teorico-disciplinari che già altre regioni avevano introdotto nelle proprie leggi regionali.

La L.R. 20/01 costituisce il quadro di riferimento per il processo di revisione e di ammodernamento degli strumenti di governo del territorio. Tuttavia appare opportuno segnalare alcune specificità del contesto regionale. Se è infatti vero che i nuovi strumenti disciplinari, l'autonomia amministrativa, le nuove forme di finanziamento, gli strumenti informativi stanno 'naturalmente' trasformando, i metodi del governo del territorio, è anche vero che questo avviene in modo diverso a seconda delle "tradizioni" regionali.

Nonostante la prima legge urbanistica pugliese (L.R. 56/80) prevedesse un articolato sistema di piani, fino alla fine degli anni '90 la pianificazione nella regione coincide sostanzialmente con quella comunale. Il PUTT/paesaggio regionale, approvato nel 2000, rappresenta l'unica esperienza di pianificazione regionale. Tuttavia, il PUTT è rimasto un elenco di vincoli senza veri contenuti pianificatori affidati agli strumenti locali e ai piani di dettaglio mai avviati. A questo si aggiunge successivamente l'elaborazione da parte di alcune province, prima Lecce, poi Foggia, dei rispettivi Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.

La storia regionale evidenzia una scarsa dimestichezza con la pratica della pianificazione. Esiste poca tradizione in questo campo sia in termini di esperienze concrete che di apparato normativo. E sembrano mancare anche istanze di pianificazione proveniente dai contesti locali. Tutto ciò ha prodotto una diffidenza e una distanza verso il piano, inteso più come qualcosa di inevitabile che di utile.

Anche la legge 20/01 così come formulata non riesce a veicolare i contenuti e la forma del piano, non riesce a esprimere il significato del governo del territorio. Infatti per lungo tempo la legge 20/01 è rimasta sostanzialmente inapplicata, non avendo tradotto i suoi principi in percorsi operativi espliciti. Un processo che solo ora comincia a delinearsi compiutamente. La Regione ha infatti promosso e avviato, attraverso i suoi documenti e le sue "linee guida" e in un clima collaborativo e sperimentale, un processo di chiarificazione degli obiettivi e di indicazioni degli strumenti e delle modalità operative in applicazione della legge.

La Regione ha posto un particolare accento sulla centralità dell'azione di pianificazione, a partire dall'attribuzione di nuovi significati alla pianificazione comunale. Ha promosso e incoraggiato la pianificazione provinciale istituendo appositi tavoli di concertazione con ciascuna delle province pugliesi. Ha avviato l'elaborazione dei propri strumenti di pianificazione (il Documento Regionale di Assetto Generale, a partire appunto dagli indirizzi per la redazione di una nuova generazione di piani comunali) e il rinnovamento di quelli esistenti (il nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale). La possibilità di approvare il DRAG per parti organiche, ha consentito di "sdrammatizzare" l'elaborazione di tale e di rispondere immediatamente alle diverse istanze provenienti dal contesto regionale, consentendo l'avvio di una strutturata stagione di pianificazione regionale.

La forma (del) piano

Per forma del piano possiamo intendere l'insieme dei modi attraverso i quali i contenuti progettuali del piano sono individuati, organizzati e tradotti in disegni e norme. Ovvero, come si rappresenta il piano 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. Allo scopo di far comprendere a pieno questa diversità, la Regione ha elaborato gli "Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione del Piano Urbanistico Generale", in attuazione dell'art. 4, comma 3, lett. b della LR 20/01, avviando, in questo modo, la elaborazione del DRAG per parti organiche e, soprattutto, chiarendo il senso e la portata delle innovazioni di metodo e di approccio nell'attività di pianificazione comunale.

Gli Indirizzi sono finalizzati a migliorare le pratiche di pianificazione urbanistica comunale e la loro efficacia, come pure a promuovere una nuova cultura del territorio. Essi costituiscono una base operativa per realizzare, con maggiore consapevolezza e pertinenza, il processo di innovazione della pianificazione comunale.

Gli "Indirizzi" non pretendono di irrigidire l'attività di pianificazione all'interno di un unico modello precostituito, piuttosto vogliono incoraggiare l'attività di sperimentazione, ritenuta fondamentale in questa fase di transizione verso una nuova forma di piano. Essi forniscono una interpretazione della natura e della forma del piano comunale, non del tutto esplicite nel dettato della LR 20. Chiariscono e precisano

- il senso e i contenuti della componente strutturale e della componente operativa/programmatica in cui è suddiviso il nuovo strumento;
- l'orientamento strategico del piano;
- il ruolo della valutazione, della partecipazione della comunità locale e della cooperazione interistituzionale;
- il significato e il ruolo della conoscenza nel processo di formazione del piano.

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.

La componente strutturale del piano

L'aspetto centrale del nuovo piano urbanistico comunale sta nella sua suddivisione in due componenti distinte: una parte strutturale e di lungo periodo (*piano strutturale*) e in una operativa (*piano operativo* o altre dizioni).

La divisione è finalizzata a riconoscere alle due componenti del piano significati e contenuti diversi anche se strettamente complementari; differenze che riguardano la natura degli elementi che compongono il piano, la diversa portata delle regole, le differenti operazioni necessarie o possibili per il governo del territorio. Pertanto, le due componenti del piano pur essendo tra loro legate, hanno un'efficacia differenziata e procedure approvative diverse.

La L.R. 20/2001 non contiene questa netta separazione in due strumenti distinti, ma un unico strumento – il PUG – articolato al suo interno in previsioni strutturali e previsioni programmatiche. Tuttavia, gli Indirizzi prevedono che, negli elaborati di piano, è necessario distinguere nettamente le previsioni strutturali da quelle programmatiche. È quindi da intendere il riconoscimento di una componente strutturale e di una componente programmatica simili, e il linguaggio degli Indirizzi lo conferma, alle due componenti previste da altre leggi regionali.

Nella *componente strutturale* – piano strutturale – hanno molta rilevanza le componenti descrittivo-interpretative, l'individuazione degli elementi non negoziabili del piano (soprattutto quelli relativi ai fattori ambientali, paesistici e storico-culturali) e l'esplicitazione degli obiettivi che reggono l'impianto strutturale: una sorta di schema di riferimento.

Essa assume 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*.

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 del piano

La componente operativa contiene le modalità con cui avvengono le azioni di conservazione, manutenzione e trasformazione del territorio.

Essa si traduce in prescrizioni, grafiche e normative, che da una parte precisano il trattamento delle piccole trasformazioni dell'esistente e dall'altra danno veste operativa alle regole per definire i progetti delle grandi trasformazioni: ambedue le componenti operative si rapportano in termini di congruenza alla componente strutturale di piano.

Spetta alla componente operativa di istituire i diritti soggettivi di intervento.

La *componente operativa* assume 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.

Nel PUG, 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 valutazione

Le nuove leggi contengono tutte 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), in attuazione delle direttiva comunitaria 2001/42/CE, per la redazione della quale sono fornite apposite indicazioni.

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, 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 informatori 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.

L'orizzonte culturale del piano

Le città – e Manfredonia è una città, deve essere intesa come una città – sono attualmente attraversate da processi che ne stanno mutando profondamente assetti, funzioni, ruoli; processi che generano complessità: metamorfosi delle figure e delle relazioni sociali, mutamenti degli assetti economici, diversificazione dei riferimenti culturali. Tutti fattori intimamente interconnessi e reciprocamente influenzati che portano con sé nuove aspirazioni e nuovi stili di vita, differenti immaginari collettivi e comportamenti individuali, inedite pratiche quotidiane e di uso dello spazio.

Le città sono i luoghi privilegiati di questa complessità. Esse sono i nodi sostanziali e indispensabili della rete globale, le sedi e le espressioni più evidenti del ruolo che si ricopre, della capacità attrattiva che si possiede, della forza competitiva che si esercita nei processi di globalizzazione. Ma sono anche i luoghi fisici dove si materializzano le nuove pratiche spaziali, esiti di bisogni nuovi, di una maggiore mobilità, ma anche di mode; fenomeni spaziali che non poco contribuiscono al consumo di suolo e alla “tarmatura” del territorio, alla frammentazione della forma urbana e alla casualità delle nuove localizzazioni, al “bricolage” dei tipi edilizi e insediativi.

Il confronto con la complessità e i processi di globalizzazione è inevitabile. Le condizioni fisiche, economiche, sociali e culturali di una città e di un territorio costituiscono requisiti, occasioni, fattori determinanti o limitanti della capacità di svolgere un ruolo attivo dentro questi processi. Detto in altro modo, o una città è in grado di governare i fenomeni che la attraversano e di essere un centro vitale, un nodo dinamico e riconoscibile della rete, oppure ne resta fuori e diventa un luogo periferico e marginale, con conseguenze soprattutto in termini sociali, economici e culturali.

I cambiamenti in atto e i processi che li determinano, e che ne derivano, determinano anche una maggior complessità nei processi decisionali e di governo delle città, diventando sempre più complesse le funzioni e le relazioni che devono sostenere.

Il governo delle città e del territorio non può essere affrontato unicamente con i tradizionali dispositivi di regolazione dell'uso del suolo, di manutenzione, di gestione dei servizi. Le politiche urbane devono misurarsi con temi, azioni e modalità nuove e differenziate, poiché le domande sono anch'esse nuove e differenziate: dalla qualità urbana e ambientale alla capacità competitiva di accedere ai finanziamenti europei, nazionali e regionali; dalla riorganizzazione della città esistente e delle sue parti sottoutilizzate alla crescita economica sociale e culturale; dalla difesa del territorio alla promozione del suo patrimonio storico e paesaggistico.

Le città e i loro territori vanno ripensati in termini nuovi, con visioni nuove che ne riconsiderino la loro dimensione geografica e materiale, che si misurino con i processi globali e le storie locali.

Immagini del territorio e della città

Manfredonia è un comune con un vasto territorio. Un territorio che solo a una lettura distratta e sbrigativa può apparire come un luogo omogeneo e indifferenziato, complice la sua estensione ampia e pianeggiante. Esso, in realtà, è intersezione geografica e storica di vicende antiche e recenti: un territorio, cioè, che porta in modo evidente le fattezze di assetti fisici, ambientali, paesaggistici e storici che sono esiti di processi di lunga data e di lunga durata, e i segni di trasformazioni rilevanti molto recenti. Un territorio che accanto a strutture paesaggistiche, territoriali e urbane consolidate presenta configurazioni e organizzazioni territoriali e urbane derivanti da trasformazioni avvenute negli ultimi 70-80 anni. Un territorio che accanto alla presenza massiccia e da sempre riconoscibile e riconosciuta della formazione geologica del Gargano (la famosa porta del Gargano) ha visto la trasfigurazione della sua parte pianeggiante, bonificata e appoderata. Un territorio incrocio tra substrati diversi: terreni rocciosi e terreni alluvionali, barriera montuosa e pianura, mare e terra.

Il territorio di Manfredonia esprime, anche solo fisicamente, una complessità di situazioni particolari, di intersezioni, appunto, geografiche che per la loro natura hanno mostrato trasformazioni temporali diverse: un territorio che è, quindi, anche permanenza e trasformazione. E questo vale anche per la città, che per secoli è rimasta all'interno delle sue mura, conservando la sua forma riconoscibile per quasi sette secoli, per poi perderla in breve tempo.

Città e territorio si sono trasformate notevolmente nell'arco di un secolo. Queste trasformazioni, forse anche per la velocità con cui sono avvenute, non hanno trovato ancora un assetto consolidato, non hanno determinato il raggiungimento di un ruolo urbano adeguato, non hanno prodotto, nel caso dell'abitato, una forma riconoscibile e strutturata.

Manfredonia è fisicamente e demograficamente una città che esprime una dimensione di un certo livello. Ma a questa dimensione non corrisponde un rango adeguato. La quantità di attrezzature e di servizi di importanza territoriale presenti (culturali, ricreative, terziario ecc.) e i livelli di spesa per tali attività, sono molto bassi. La sua capacità attrattiva e di offerta di servizi in senso lato sono, in altri termini, inferiori, alla sua dimensione fisica e demografica.

Le caratteristiche dimensionali, la collocazione geografica, il patrimonio ambientale e storico del territorio di Manfredonia, la presenza del porto ecc. sono tutti fattori che esprimono un potenziale di risorse notevole. Un territorio così vasto e così diverso è in quanto tale fonte di possibili occasioni. Anche la presenza di un centro storico di notevoli dimensioni e in buono stato, centralità fisica e funzionale della città è un punto di forza.

A fronte di queste caratteristiche e di queste risorse, si riscontrano numerosi punti di debolezza. Il sistema economico appare debole e poco dinamico, il tessuto produttivo poco articolato e poco specializzato. Turismo, agricoltura, attività produttive, terziario non banale non manifestano livelli significativi di sviluppo, non sono rapportate alle potenzialità del territorio. La valorizzazione delle risorse presenti nel territorio appare piuttosto scarsa. La stessa offerta turistica è qualitativamente inadeguata alle opportunità e alle ricchezze del territorio.

Le risorse presenti nel territorio non sono ancora percepite come fattori di identità e di crescita complessiva: quindi capaci di produrre ricchezza economica, sociale e culturale. Si può affermare che il vero valore del territorio, la sua articolazione, le sue potenzialità siano in parte ignorate. Sembra quasi che la complessità del suo territorio, la sua dimensione, la sua geografia, le sue risorse sono allo stesso tempo il principale punto di forza, costituito dalla loro presenza, e di maggiori

debolezza per essere tutte queste risorse utilizzate meno di quanto dovrebbero e potrebbero esserlo.

La carenza di strutture a carattere culturale e ricreativo (teatri, cinema, palazzotti dello sport, musei), e di servizi specializzati e a scala territoriale evidenziano una crescita urbana dovuta sostanzialmente a espansione edilizia, una crescita che è stata quantitativa ma non qualitativa.

Le condizioni soprattutto geografiche di Manfredonia, e la presenza di un porto, sono state da sempre considerate attributi strategici perché essa svolgesse un importante ruolo territoriale. Pur con alterne fortune, e nonostante intenzioni, tentativi e progetti di varia natura e di varia entità, queste condizioni sembrano essere state mai adeguatamente sfruttate e il suo ruolo territoriale raggiunto più che altro in termini di dimensione demografica.

Scrivendo Afan del Rivera nella prima metà dell'800

La città di Manfredonia, la cui popolazione oltrepassa 5000 abitanti, è distante 20 miglia da Foggia per una strada agevole e piana. Essa ha una sicura rada ed esercita un attivo commercio con lo Stato veneto e con Trieste. Quella città è il principale emporio di quella parte della Capitanata che da' monti del Gargano si distende alla sponda sinistra della Crepella, e nei suoi numerosi magazzini si depositano i grani dell'anzidetta estesa regione. Inoltre qualora si costruisse una strada agevole e diretta da Foggia al ponte di Barletta, la distanza tra quelle due città sarebbe di 27 miglia. Barletta che ha una popolazione di 20 mila abitanti, è la città ove si fa più esteso commercio di grani e biade, e quella piazza dà norma a' prezzi. Essa contiene numerosi magazzini ne' quali si depositano i grani della provincia, quelli della Basilicata e quelli della Capitanata che non si trasportano in Manfredonia. Ivi vi sono stabiliti molti ricchi negozianti, e migliorandosi il suo porto essa può divenire l'emporio di un esteso commercio. Così nelle due anzidette città situate nelle due estremità del lido adiacente alla pianura della Capitanata si trovano preparati gli stabilimenti e gli altri mezzi bisognevoli per divenire gli emporj del più florido ed esteso commercio. Essendo inoltre facili e brevi i trasporti delle derrate de' siti della produzione a quei d'imbarco, l'agricoltura e l'industria di quella fertilissima contrada avrebbe tutti i favori per procedere ne' progressivi miglioramenti²

Questo ruolo, quasi naturale, che sempre gli è stato riconosciuto, è un'opportunità ancora da cogliere del tutto; e a questo è indispensabile l'esistenza di una struttura urbana – funzionale, economica, sociale, produttiva – capace di sostenerlo e di alimentarlo.

Le condizioni che hanno determinato la crescita urbana e le trasformazioni territoriali, a partire soprattutto dagli anni 30, sembrano aver prodotto una corsa verso le quantità delle trasformazioni piuttosto che verso il raggiungimento di una assetto e di una struttura urbana e territoriale forte.

In altri termini, la velocità e la quantità delle trasformazioni sembrano essere state considerate – in obbedienza ai paradigmi e alle teorie della crescita in voga per gran parte del novecento – obiettivi principali, obiettivi in sé confidando nel fatto che la quantità è essa stessa qualità, poiché porta con sé anche qualità, o comunque è una condizione per la quantità.

² AFAN DE RIVERA CARLO, *Del bonificazione del Lago Salpi coordinato a quello della pianura della Capitanata ; Delle opere eseguite e dei vantaggi ottenuti ; Dell'applicazione del metodo stesso al bonificazione del bacino inferiore del Volturno*, Napoli, Stamperia e cartiere del Fibreno, 1845, pp. 139-140.

Scenari di riferimento

Per quanto finora richiamato – nuovo scenario culturale e legislativo, risorse presenti nel territorio, necessità di avere un approccio strategico e integrato – è evidente la necessità di delineare uno scenario di riferimento, e di dare attuazione e senso al governo del territorio.

L'adozione del Piano di Territoriale di Coordinamento della provincia di Foggia, l'elaborazione del Piano Strategico di Area Vasta costituiscono ulteriori elementi di riferimento indispensabile per un approccio integrato e strategico.

Il piano è uno strumento per il governo del territorio: uno strumento per delineare in maniera organica le linee di crescita del territorio e per determinare le migliori condizioni per attuare le scelte strategiche; l'occasione per iniziare un nuovo percorso all'insegna della trasparenza e con il coinvolgimento di tutti gli attori; il luogo per assumere una visione complessiva dell'urbanistica della città e del territorio.

La storia urbanistica di Manfredonia, ma questa è una condizione che l'accomuna a tutta la realtà regionale, 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.

L'attuale PRG dimostra i suoi limiti di strumento affatto strategico e fortemente orientato verso uno sviluppo urbano puramente costruttivo se non edilizio; esso non sa fornire un valore e una visione di insieme, alla città e al territorio, alla qualità urbana e al patrimonio territoriale, al paesaggio e alla forma urbana. Questi aspetti, oggi cruciali e fondamentali, negli strumenti urbanistici di tradizioni erano secondari, così come il territorio era elemento secondario se non residuale.

La fase nuova segnata dai nuovi scenari legislativo, culturale, disciplinare pretende attenzione alle risorse e al territorio; richiede una profonda rifondazione del ruolo della città, delle sue prestazioni; esige capacità di elaborare strategie e modalità di interventi per alimentare il patrimonio di risorse.

La necessità di perseguire la sostenibilità (ambientale, sociale, economica) dello sviluppo, impone una revisione profonda dell'approccio all'uso del territorio, da intendere come risorsa da preservare e valorizzare piuttosto che come semplice supporto disponibile a qualsivoglia utilizzo e trasformazione. Per far ciò è necessario conoscere e interpretare il territorio con modalità pertinenti e con strumenti efficaci in grado di comunicare e formare consapevolezze sulla reale natura e consistenza del territorio, sui rischi cui è esposto e sulle opportunità che esso offre.

La conoscenza consapevole e sistematica delle risorse territoriali diventa il quadro delle coerenze, e fa sì che la pianificazione fisica e la pianificazione strategica possano essere intese come approcci complementari ai temi del governo locale; che si possa introdurre procedure valutative nella attività di pianificazione

Il nuovo sistema di pianificazione muove dalla volontà: di riconoscere elementi strutturali e di lungo periodo, connessi ai valori ambientali e culturali da trasmettere alle future generazioni; di determinare contenuti operativi correlati alle dinamiche di trasformazione contingenti; di porre al centro dell'azione di governo del territorio la riqualificazione rispetto all'espansione urbana.

Il piano diventa lo strumento fondamentale per la costruzione collettiva di una visione *condivisa del futuro del territorio*, per definire opportunità e condizioni:

quadro entro il quale attivare progetti e strategie. È in questo contesto che la gestione urbanistica si esplicita come strategia, come capacità di attivare strategie per la città che è territorio strategico per eccellenza.

Il tema della forma

Il tema della *forma* è centrale nella città e nel territorio di Manfredonia. La sua rilevanza è stata tale che la forma è stata assunta come strumento di indagine e di lettura dei fenomeni storici e attuali, dei processi costitutivi della struttura organizzativa insediativa del territorio e della città, e come parametro per individuare scostamenti e allontanamenti da questo paradigma.

Forse può sembrare un paradigma particolare piuttosto che inclusivo di tutti gli aspetti di un territorio, ma scorrendo il quadro conoscitivo, e ripercorrendo la storia di questo luogo, semplicemente andando – per chi ci è vissuto o ci ha passato qualche tempo – con la memoria ai luoghi conosciuti, la forma non apparirà più come aspetto secondario.

La *forma* è l'insieme delle relazioni, fisiche e sociali, presenti in uno spazio urbano; dove la forma non è solo la sovrastruttura suscitata dalle qualità, positive o negative, di una società e di un'economia, ma è dato storico, elemento che incorpora le qualità e le quantità delle trasformazioni (fisiche e sociali – nel senso economico e politico), condizionandone le successive. La forma è espressione e risultato di fenomeni sociali, economici, culturali e fisici. La forma è deposito e permanenza nel tempo, e come tale riconoscibile dalla comunità che vi abita.

II Documento Programmatico Preliminare (DPP)

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 Urbanistico Generale (PUG)*

Le fasi di elaborazione del nuovo strumento urbanistico vanno intese come tappe di una progressiva messa a sistema del patrimonio conoscitivo, delle idee sui futuri possibili, delle scelte su quello/i desiderabile/i e perseguibile/i, della costruzione del progetto collettivo che prende forme nel PUG.

Il DPP è sostanzialmente un complesso documento, “preliminare” ma allo stesso tempo “programmatico”.

È innanzitutto una raccolta di dati, di loro descrizione e interpretazione, di loro comunicazione.

È un documento di prima definizione degli obiettivi che devono essere fondati su un sistema di conoscenze.

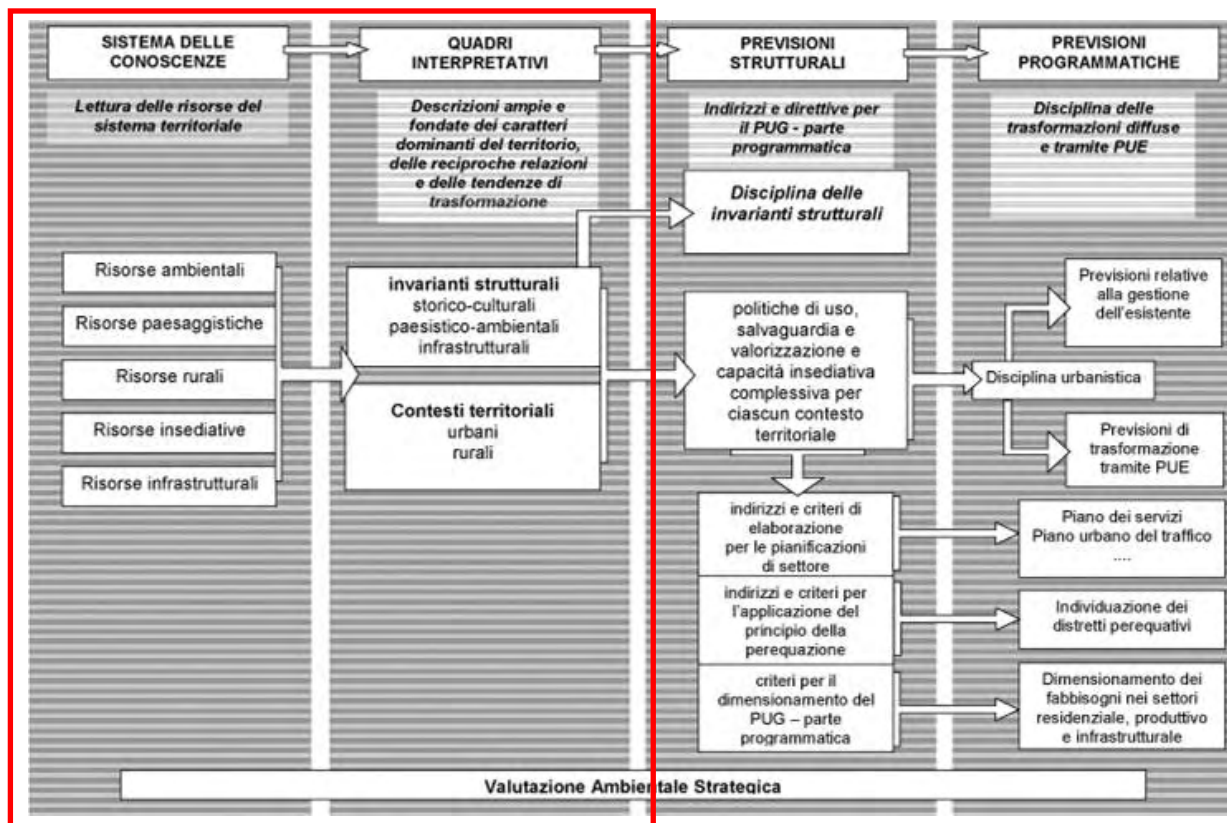
È una esplicitazione del processo che affida a questo Documento/Relazione, corredata da carte, tavole, tabelle, disegni ecc., il compito di:

- *illustrare l'interpretazione del territorio che deriva dalle analisi, evidenziando i punti di forza e di debolezza, i vincoli e le opportunità;*
- *descrivere con chiarezza gli obiettivi e le strategie che il piano persegue;*
- *fornire una prima indicazione delle proposte (normative o programmatiche) che si intendono formulare per raggiungere gli obiettivi di piano.*

Il Documento Programmatico Preliminare di cui all'art. 9 della LR 20/01 è un documento di prima definizione degli obiettivi progettuali del PUG, comprensivo di un primo quadro conoscitivo articolato, costruito in modo condiviso. Tale quadro conoscitivo rappresenta la base strutturata per la discussione con gli attori locali al fine di meglio definire gli obiettivi e le strategie di azione del PUG. Gli obiettivi e le strategie, quindi, saranno aperti e suscettibili di modifica e perfezionamento attraverso l'interazione con la comunità locale.

Il Documento Programmatico Preliminare conterrà:

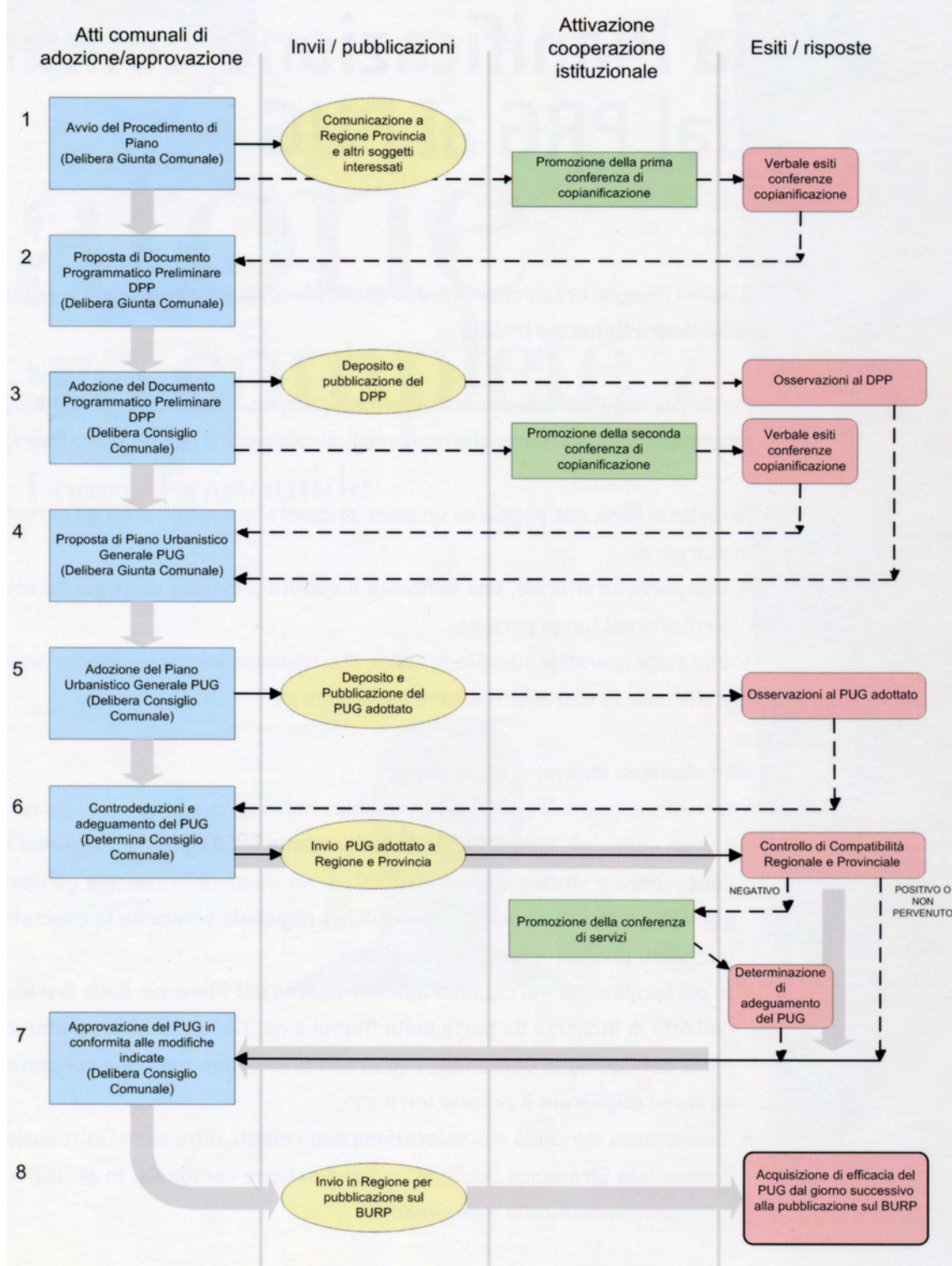
1. *il sistema delle conoscenze*, impostato nella sua struttura e finalizzato alla individuazione e alla comprensione delle risorse e delle componenti del territorio; alla conseguente definizione delle componenti strutturali, dei limiti e delle opportunità. Tale quadro conoscitivo condiviso costituisce il quadro di riferimento per la specificazione degli obiettivi programmatici indicati nell'Atto di Indirizzo e concorre a costruire gli obiettivi progettuali del piano.
Il quadro conoscitivo è articolato in:
 - *prima ricognizione del sistema territoriale di area vasta*, con particolare riferimento ai sistemi ambientale e della mobilità e infrastrutture di trasporto, e del relativo quadro pianificatorio, programmatico e progettuale vigente e in itinere (regionale, provinciale, di bacino idrografico, ecc.).
 - *prima ricognizione del sistema territoriale comunale* e delle sue risorse ambientali, paesaggistiche, insediative, infrastrutturali, del loro stato e dei rischi relativi, anche a partire dai quadri conoscitivi e dagli indirizzi e prescrizioni della pianificazione di area vasta.
 - *bilancio urbanistico della pianificazione vigente a livello comunale* (generale e attuativa) e delle pianificazioni di settore (piano del traffico, dei servizi, del commercio ...), della programmazione e della progettazione in atto in ambito comunale.
 - *ricognizione degli aspetti socioeconomici*, da cui emergano da un lato le tendenze in atto e i relativi problemi socio-economici e fisici, dall'altro le potenzialità e le prospettive di sviluppo locale;
2. *i quadri interpretativi*, costruiti a partire dal quadro conoscitivo attraverso descrizioni e ricomposizioni integrate delle ricognizioni delle risorse, nonché da una interpretazione critica dello stato di fatto del territorio e delle sue tendenze di trasformazione. Essi produrranno descrizioni integrate dei caratteri dominanti dei luoghi, delle relazioni tra le risorse individuate e delle relative tendenze di trasformazione, pervenendo a un prima articolazione del territorio in "contesti urbani" e "contesti territoriali";
3. *i primi obiettivi e i criteri progettuali del PUG*, in riferimento a una idea condivisa di sviluppo socioeconomico e spaziale maturata a partire dalla individuazione delle componenti strutturali, dalla formulazione di interpretazioni e valutazioni del quadro conoscitivo costruito nel DPP, delle sue risorse, delle tendenze rilevate e dei rischi e delle opportunità.
Gli obiettivi progettuali saranno relativi alla salvaguardia e valorizzazione delle invarianti strutturali e a una prima individuazione delle grandi scelte di assetto di medio-lungo periodo relative ai contesti territoriali individuati; essi dovranno mettere in luce i temi di intervento prioritario per la riqualificazione della città e del territorio e il soddisfacimento di domande sociali pregresse ed emergenti.
Coerentemente con l'adozione di un approccio strategico, affinché tali obiettivi assumano un carattere orientato all'azione è necessario che essi siano costruiti attraverso la partecipazione dei diversi soggetti territoriali e strettamente connessi al quadro conoscitivo e al riconoscimento delle sue componenti strutturali, ai quadri interpretativi, all'individuazione di rischi e opportunità.
4. *le indicazioni relative agli esiti e agli sviluppi futuri della cooperazione interistituzionale e della partecipazione civica per la formazione del PUG.*



Contenuti del DPP all'interno del percorso di formazione del PUG

SCHEMA LOGICO DELL'ITER DI APPROVAZIONE DEL PUG

(art. 11 Legge Regionale 20/2001, DRAG/PUG quadri sinottici)



IL PROCESSO CONOSCITIVO

Il senso della conoscenza

La ri-scoperta del territorio

Uno degli aspetti centrali del governo del territorio è la *scoperta* del territorio. A lungo concepito e trattato come fatto naturale e come contenitore, interpretato e gestito come tabula rasa, il territorio ha cambiato radicalmente il suo orizzonte di riferimento ed è tornato a essere visibile in tutto il suo spessore fisico, storico e simbolico: prodotto storico e sociale, *soggetto* dotato di identità, e risorsa unica.

Il territorio è sempre più riconosciuto quale risultato di processi naturali – spontanei e lenti – e di interventi umani più o meno coordinati –; frutto del rapporto reciproco e della coesistenza tra abitanti e luogo. Pertanto esso è anche progetto perché le sue proprietà sono riconosciute e modificate dagli abitanti: «[...] non vi è territorio senza l'immaginario del territorio»³.

Il territorio è dunque l'esito di processi di stratificazione: di una successione continua di azioni di accumulazione da esso (e su di esso) praticate, che lo porta a essere «[...] il risultato di una condensazione»⁴. Il territorio non è, quindi, solo una sovrapposizione di strati diversi posati l'uno sopra l'altro. Poiché il suolo è stato – ed è – un materiale incessantemente cancellato e riscritto dagli abitanti di un territorio, questo è un immenso deposito di segni consapevolmente lasciati da chi ci ha preceduto.

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 così interpretato è presupposto e conseguenza della centralità che oggi hanno assunto le tematiche paesistiche e ambientali e dello sviluppo sostenibile; ed è anche *luogo* dove ricomporre le questioni relative al territorio, al paesaggio e all'ambiente spesso considerati separatamente.

Nell'attuale PRG, 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.

³ A. CORBOZ, «Il territorio come palinsesto», in *Casabella*, n. 516, settembre 1985, p. 24; ora anche in *Id.*, *Ordine sparso*, Angeli, Milano 1998.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ivi*, p. 27.

La necessità di uno sviluppo urbano, quasi esclusivamente edilizio, è dedotta dal calcolo del fabbisogno; elemento sicuramente centrale ma non sufficiente a determinare scelte che riguardano la cura, la trasformazione, la tutela e la valorizzazione del territorio e della città.

Un progetto per un territorio deve basarsi su una visione di insieme, che guardi contemporaneamente alla città e al territorio, alla qualità urbana e al patrimonio territoriale, al paesaggio e alla forma urbana.

L'attenzione alle risorse e al territorio, la valutazione delle prestazioni e del ruolo della città, il controllo della forma e degli aspetti qualitativi e strutturali, implicano innanzitutto riconnettere i processi attuali con la storia del territorio e le sue regole costruttive e trasformative.

L'opportunità di perseguire la sostenibilità (ambientale, sociale, economica) dello sviluppo, impone una revisione profonda dell'approccio all'uso del territorio, da intendere come risorsa da preservare e valorizzare piuttosto che come semplice supporto disponibile a qualsivoglia utilizzo e trasformazione.

Per trovare nel territorio (in un oggetto apparentemente compiuto) margini di sviluppo insospettabili è necessario affinare gli strumenti per leggerli. Per sviluppare meglio le risorse territoriali (conosciute o sconosciute) poco utilizzate o inutilizzate bisogna dotarsi di una diversa e più avvertita capacità di lettura del territorio stesso.

Il ruolo fondativo della conoscenza

Ciò che ci aspettiamo dal piano è che esso diventi:

- processo conoscitivo permanente;
- strumento e occasione per fornire una interpretazione aperta della città e del territorio;
- ricerca, descrizione e rappresentazione della specificità, quadro di riferimento condiviso;
- dispositivo di regole, espressione di sistemi di coerenze fra scelte possibili e soluzioni conseguenti.

Tutti questi significati e queste valenze del piano si basano su un assunto fondamentale: la formazione del sistema delle conoscenze come parte costitutiva dell'intero processo di pianificazione. La conoscenza assume, nel processo di piano, un *ruolo fondativo, interno al processo di pianificazione* e quindi continuativo. Essa è indirizzata a sostenere la sequenza continua delle decisioni di piano, e a permettere di verificare la compatibilità e la coerenza delle scelte e degli assetti valutandone gli effetti e non solo la correttezza formale degli atti. Le scelte del piano possono essere argomentate e trovare la loro legittimità proprio a partire dalla conoscenza e dalla descrizione del proprio territorio; esse si confronteranno con l'interpretazione del contesto e delle sue evoluzioni rispetto alle quali devono dimostrare la loro sostenibilità e la loro coerenza complessiva.

Le nuove leggi urbanistiche regionali affidano all'elaborazione della conoscenza il compito di legittimare, sostenere, valutare e indirizzare le scelte di governo del territorio e della formazione dei piani. Pertanto, indicano in maniera dettagliata i contenuti dell'apparato conoscitivo e interpretativo, inteso come forma in cui restituire i capisaldi della lettura del territorio, nei suoi caratteri fisici, ambientali, storici, insediativi, infrastrutturali, culturali, sociali ed economici.

Il territorio inteso come risorsa, una diversa cultura dei luoghi, le pratiche di sostenibilità richiedono forme di conoscenza non finalizzate unicamente alla trasformazione ma a suggerire comportamenti più attenti verso i beni che usiamo; a proporre una riflessione sui modelli di sviluppo, di progresso, di crescita; a prendere coscienza della limitatezza del territorio e delle sue risorse; a individuare risorse e limiti, più che a stabilire prescrizioni; a descrivere qual è l'offerta di territorio; a individuare scenari che si possono determinare o che si vogliono evitare; a definire un progetto che sia previsione di una mutazione processuale.

La ricognizione del territorio deve essere, perciò attenta, scrupolosa e soprattutto operata da vicino: deve svolgersi su di esso e dentro di esso, per poter scoprire quello che ci aspettiamo di incontrare, ma anche l'inatteso, l'imprevisto, il nascosto. E gli elementi che compongono il territorio vanno osservati nella loro fattezze specifica, e nelle loro relazioni, frutto di storia, di eventi, di scelte, di piani.

La conoscenza deve essere un processo capace di individuare all'interno del territorio stesso i suoi caratteri permanenti e gli aspetti contingenti, le dinamiche legate alla struttura stessa del luogo e i processi di integrazione in sistemi territoriali ed economici più ampi: una conoscenza che permetta di interpretare le dinamiche del processo di formazione e stratificazione del proprio territorio, non solo come dato storico, ma come fattori di costituzione delle regole di organizzazione e costruzione del territorio.

La conoscenza deve perciò avere innanzitutto un carattere laico, cioè non legata a esiti e obiettivi immediatamente trasformativi; essere strumento che consenta di avere coscienza e rappresentazione delle risorse esistenti, che produca consapevolezza e fornisca gli elementi per l'interpretazione del territorio e la valutazione delle azioni che su di esso vengono intraprese. La conoscenza si pone quindi come mezzo per la democratizzazione delle scelte e del piano, e opportunità per pensare all'habitat urbano, piuttosto che al suo dominio.

Questo ruolo di strumento cognitivo – fortemente sottolineato nelle leggi regionali – costituisce un fattore decisivo nella evoluzione della cultura del piano. La conoscenza non corrisponde più alle analisi preliminari in base alle quali il piano definiva le sue previsioni; la conoscenza non è più finalizzata a giustificare previsioni, ma a individuare le condizioni entro cui sono possibili le diverse azioni di governo del territorio.

Il sistema delle conoscenze nella costruzione del progetto urbanistico odierno si pone in una visione di circolarità del processo conoscenza-interpretazione / valutazione-progettazione superando l'astrattezza e la sterilità delle analisi numeriche e quantitative.

La conoscenza diventa strumento per valutare in modo sistematico, e nel corso del tempo, la coerenza delle azioni rispetto non tanto al piano quanto al contesto e ai suoi mutamenti, e pertanto è un vero e proprio atto progettuale e un processo di pianificazione da non considerarsi mai chiuso.

La strumentazione teorica e metodologica dell'analisi urbanistica è cambiata notevolmente. La descrizione e l'interpretazione del territorio, che sono alla base della conoscenza, hanno messo in discussione i presupposti e gli orientamenti generali che provengono dalla tradizione disciplinare. Le nuove categorie descrittive, i nuovi principi, derivano dall'interpretazione delle realtà territoriali e hanno contribuito all'evoluzione delle categorie urbanistiche e pianificatorie trasformando in maniera profonda molti contenuti e approcci della disciplina.

Il percorso di costruzione del Quadro Conoscitivo

Sistema Informativo Territoriale e Quadro Conoscitivo

Nella formazione del DPP è stato di fondamentale importanza passare da informazioni cartacee a dati georeferenziati, da archivi sparsi alla costituzione di un archivio informatizzato unico.

La costruzione di quadri conoscitivi con valore fondativi, è possibile solo avendo a disposizione conoscenze condivise, dati e informazioni complete, continuamente aggiornate e integrate tra di loro.

Da ciò deriva l'importanza della formazione e gestione del *sistema informativo territoriale*, come sede e strumento di produzione sistematica e aggiornata dei dati e delle informazioni di base.

Il SIT è lo strumento per rendere concreta la possibilità che il piano comunale diventi la *carta del territorio*, ovvero la sede nella quale cittadini e operatori trovino rappresentati in modo sistematico e coerente tutte le conoscenze, le interpretazioni, le prescrizioni e gli indirizzi riguardanti il proprio territorio.

Il SIT è la *piattaforma* per condividere le conoscenze tra i diversi livelli, strumenti e soggetti regionali.

Il SIT è la banca dati, non solo cartografica, a disposizione dei diversi soggetti che, in forma diretta o indiretta, hanno a che fare con la gestione e l'utilizzo del territorio. E, allo stesso tempo, è la banca dati che i suddetti soggetti provvedono continuamente ad aggiornare e a completare.

Il SIT promuove la raccolta e organizza i flussi informativi relativi al territorio, li integra con i dati statistici e li implementa attraverso la georeferenziazione, al fine di costituire una rete informativa unica, di assicurare la circolarità delle informazioni, evitando duplicazioni e sovrapposizioni di raccolta e di analisi delle informazioni stesse.

Il SIT e il Quadro Conoscitivo non sono la stessa cosa.

Il quadro conoscitivo, infatti, è l'insieme delle conoscenze necessarie per programmare e pianificare gli interventi, per dimostrare la compatibilità e la coerenza delle trasformazioni previste dagli strumenti di piano, per verificare i progetti, per dimostrare la fattibilità e sostenibilità delle trasformazioni previste dagli strumenti di pianificazione, per valutarne gli impatti – territoriali, economici, sociali –, per misurarne l'efficacia e l'efficienza.

I contenuti del quadro conoscitivo sono dunque solo una parte delle conoscenze disponibili attraverso il SIT, quelle necessarie a descrivere un fenomeno; valutare alcune scelte; sostenere alcuni obiettivi; precisare i differenti gradi di tutela e/o trasformabilità ecc. Il processo di definizione del quadro conoscitivo, cioè, utilizza i dati del SIT, li assume come base conoscitiva e li implementa, restituendo tali dati sotto forma di conoscenze idonee alla necessità di restituire i caratteri strutturali del luogo; di raccontare i processi di costruzione del territorio; di verificare la sostenibilità e la fattibilità delle strategie delle attività connesse alla trasformazione,

al mantenimento e alla riqualificazione degli assetti urbani e territoriali ecc. in altri termini, il QC utilizza i dati del SIT rispetto a un fine preciso: descrivere, interpretare, valutare, monitorare.

La struttura organizzativa

La costruzione del Quadro Conoscitivo e la formulazione del DPP ha necessitato di due condizioni di base:

- l'attivazione di un *sistema informativo territoriale* (SIT) per organizzare i dati conoscitivi in forma digitale e georeferenziata, in modo da consentire il loro costante aggiornamento e implementazione
- l'istituzione di un *ufficio di piano stabile e collaudato*: luogo fisico in cui far convergere tutto il lavoro di raccolta del materiale conoscitivo, e dove elaborare strati informativi e quadro conoscitivo; luogo di incontro e di discussione;

Essendo la formazione del piano un processo, SIT e ufficio del piano sono spazi aperti. Nel senso che sono disponibili a tutti gli apporti che arrivano dai diversi soggetti interessati; nel senso che la loro produzione non è conclusa.

L'attivazione del SIT sconta qualche ritardo. Tutto il materiale finora prodotto è in ambiente GIS, ovvero costituito da strati informativi georeferenziata. Tuttavia, esso per ora, è solamente riferito ai materiali prodotti dall'ufficio di piano: è il SIT del PUG. Ma non ha ancora interagito con tutti gli altri settori e uffici comunali con cui dovrebbe condividere queste conoscenze e dai quali si dovrebbe alimentare questa stessa conoscenza.

L'archivio informatizzato

Il processo di formazione dell'archivio informativo (*layer – strati informativi*) per la realizzazione del SIT e del Quadro Conoscitivo ha comportato, e comporta, una serie di operazioni:

- la raccolta dei dati esistenti
- la verifica della affidabilità e della coerenza dei dati esistenti
- l'implementazione dei dati a disposizione
- l'acquisizione di dati nuovi
- l'organizzazione della banca dati per aree tematiche
- l'attivazione di ulteriori analisi e indagini
- la predisposizione di layer informativi

A questo si dovrebbe aggiungere:

- la messa in rete e la condivisione dei dati (*verso l'interno*)
- l'aggiornamento continuo dei dati
- la messa in rete sul web per un pubblico più vasto (*verso l'esterno*)

Per ora è stato attivato un link sulla home page del sito del comune.

La rappresentazione: la produzione di immagini e carte

La conoscenza come processo di comprensione dei fenomeni e dei luoghi, per essere utile e utilizzabile, ha bisogno di forme di descrizione e di rappresentazione adeguate e conseguenti. La descrizione serve a permettere e promuovere la conoscenza, ad alimentare un diverso percorso cognitivo, anche se per molto tempo la descrizione è stata intesa come operazione di base e preliminare, un metodo analitico di raccolta di dati e della loro registrazione, separata da qualsiasi processo conoscitivo-progettuale. Descrivere implica sapere comunicare significati in modo evidente per farsi comprendere e comprendere. Per questo, accanto a modalità di descrizione documentale, sempre più si fa riferimento a modalità narrative come strumento di comunicazione sociale per ricreare consapevolezza, legame affettivo verso un territorio spesso sconosciuto.

La descrizione e l'interpretazione della città e del territorio sono simili a una lettura, un'operazione di decodificazione in senso proprio, una lettura, nel significato più pieno, dei segni che l'uomo ha scritto e scrive sulla superficie terrestre. La città e il territorio contengono i modi e i segni della propria comprensione.

Le modalità rappresentative che abbiamo scelto nella produzione di carte, di immagini, di documenti iconici e verbali, sono fortemente finalizzate a *materializzare la descrizione* in immagini adeguate e significative, in disegni realistici e in testi narrativi e descrittivi. La rappresentazione è importante perché deve produrre immagini e disegni per far *conoscere* o *riconoscere* – descrizione dell'esistente –, o per indicare un esito: forma di descrizione per *operare*⁶ – costruzione di scenari. L'attenzione al disegno non è fatto secondario. L'insieme dei mezzi espressivi e il sistema dei significati attribuiti e attribuibili ai segni sono stati scelti in funzione della loro capacità di evocare una immagine riconoscibile e riconosciuta. Una conoscenza che abbia i significati fin qui affermati deve essere accessibile e comunicabile a tutti.

I disegni prodotti hanno recuperato un contenuto iconico che si era perso. Questo per due motivi: non è possibile restituire conoscenze e descrizioni complesse solo con retini e codici alfanumerici; le informazioni e le descrizioni devono essere comprensibili da tutti. Abbiamo affidato alle carte il compito di tradurre, di trasferire da una lingua a un'altra, di rendere accessibili due mondi linguistici separati. La complessità dei segni presenti sul territorio è stata restituita – rappresentata – attraverso disegni che non banalizzino questi segni per renderli facili a capirsi, ma che al contrario restituiscono quello spessore che simboli e disegni astratti avevano fatto perdere. Le carte sono esplicite e mostrano chiaramente il tematismo, le informazioni presenti, la loro famiglia, la loro gerarchia, le loro relazioni. I segni sono evocativi della forma e dei caratteri di un luogo; ne rendono riconoscibili gli elementi, la loro trama, la loro gerarchia, la loro permanenza, le loro relazioni ecc.; ne evidenziano lo spessore degli elementi, la natura anche fisica delle relazioni; sono forme di *disegno* che riproducono con maggior visibilità, l'immagine del territorio.

⁶ P. GABELLINI, «Schizzi e schemi dell'urbanistica», in *CRU*, n. 11-12, 1999.

I contenuti del quadro conoscitivo

Il Quadro Conoscitivo è parte sostanziale – ne costituisce un suo contenuto obbligatorio – e fondante del Documento di Piano. Proprio per questo carattere ha anche un valore in sé. È parte del Documento Programmatico, sarà parte del PUG, e in ogni caso è, e sarà, parte autonoma, riconoscibile e non finalizzata esclusivamente alla formazione del piano.

Il QC è strumento utile e necessario a tutto il sistema della pianificazione, programmazione e gestione del territorio; per qualsiasi azione e attività riguardanti il territorio: dalla sua conoscenza alla sua trasformazione; dalla conservazione al ripristino.

Per questa natura, e per la mole di informazioni che contiene, è stato realizzato come un Report separato e indipendente. A esso pertanto si rimanda per tutto l'apparato conoscitivo: dalle metodologie, alle fonti, agli elaborati.

Il QC è costituito di testi, di tabelle, di layer informativi, di immagini, di carte. Queste ultime nella loro riproduzione in scala costituiscono un'appendice del QC.

Il processo di acquisizione delle conoscenze e di costruzione del QUADRO CONOSCITIVO, descritto e illustrato in dettaglio nel Report *Quadro Conoscitivo*, è avvenuto attraverso diversi momenti operativi e descrittivi, e a partire da alcuni assunti e considerazioni preliminari.

Abbiamo ritenuto utile articolare l'apparato conoscitivo per aree tematiche e non per dimensione territoriale (prima le conoscenze relative all'area vasta e poi quelle relative all'ambito locale).

I dati conoscitivi e i piani di area vasta sono stati presi in considerazione nelle aree tematiche che li intersecavano. Abbiamo utilizzato i dati del PTC e dei piani sovracomunali per quello che ci interessava.

Questa scelta ha due motivazioni: Manfredonia è già di suo un territorio molto vasto che partecipa direttamente ai temi e alla dimensione dell'area vasta; sviluppare il processo conoscitivo e descrittivo a partire da aree tematiche ci è sembrato più utile ai fini di una lettura strutturale del territorio, piuttosto che gerarchica.

Il QC è organizzato a partire da alcuni temi e alcuni aspetti intorno ai quali si sono sviluppate conoscenze dettagliate, verifiche ecc.

Per ogni tematismo – per ogni famiglia tematica – si sono elaborate letture ad hoc e sono state elaborate apposite carte.

Ogni tema è stato scomposto e descritto nelle sue componenti costitutive. Ogni assetto è stato indagato nei suoi processi formativi, ritrovandone le ragioni e la storia. Ogni elemento costitutivo di un assetto o di una struttura è stato considerato come bene/risorsa, al di là di qualsiasi altro giudizio di valore.

La costruzione del percorso conoscitivo è avvenuta attraverso due operazioni logico-descrittive:

1. scomporre il territorio in singoli elementi
2. ricomporre le singole informazioni in una immagine complessiva

A queste due operazioni corrispondono, generalmente, due tipi di elaborati grafici:

- layer o strati informativi
- carte tematiche

Il rapporto con il PUTT e primi adempimenti

La formazione del DPP è iniziata prima che la regione iniziasse a redigere un nuovo piano paesistico. Per cui il PUTT è l'attuale riferimento in materia paesaggistica; e uno dei motivi per cui è stata iniziata la procedura di formazione del PUG è stata proprio la volontà/necessità di adeguarsi al PUTT.

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 ripерimеtrare 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.

Il DPP assolve pertanto a questo compito.

Allo stesso tempo, è sembrato utile coniugare questo lavoro con il linguaggio e i riferimenti concettuali e metodologici del *Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia (PPTR)* anche se ancora in formazione. A esempio, abbiamo utilizzato i termini *beni* o *risorse* per indicare gli Ambiti Territoriali Distinti (ATD) del PUTT/p.

Per ogni elemento/bene che appartiene alle componenti della *struttura geo-morfo-idrogeologica*, alle componenti *botanico-vegetazionali* e alle *componenti storico-culturali* del territorio, il PUTT/p fornisce definizioni idonee per operare una ricognizione attenta e precisa dei diversi beni che, implicitamente si auspica, siano molto più di quelli contenuti negli elenchi.

Inoltre per ognuno di questi beni (per ogni tipo di bene) individua due *regimi di tutela* che si applicano rispettivamente alle *aree di pertinenza* e alle *aree annesse* dei beni stessi; anche per l'individuazione di queste aree il PUTT/p, oltre a fornire limiti di tutela transitoria, espressi in raggi e buffer di intorno dei beni, indica criteri per una loro individuazione più legata alla natura del bene stesso, ai suoi elementi costitutivi, alle sue relazioni con il contesto. A tal fine specifica che per area di pertinenza si debba intendere lo *spazio fisico di presenza* del bene; per area annessa lo *spazio fisico di contesto*: ovvero lo spazio proprio del bene e lo spazio di relazione di tale bene.

Il PTCP della provincia di Foggia ha recepito, completato e precisato quanto contenuto nel PUTT/p. in particolare il piano provinciale, oltre ad aver riprodotto

ampie parti delle norme di tutela contenute nel PUTT/p, in alcune parti, previa individuazione, ha dettato disposizioni integrative con riferimento ad alcuni beni non tutelati in precedenza. Ha inoltre previsto indirizzi per l'adeguamento al PUTT/p della pianificazione comunale (a esempio, relativamente alla perimetrazioni di aree annesse di alcuni beni inseriti nello schema della rete ecologica). Il PTCP si pone come approfondimento del PUTT/p sia per l'individuazione dei beni che per la riscrittura della disciplina. Gli elementi ricognitivi e interpretativi del PTCP diventano riferimento per i comuni nelle loro verifiche del PUTT/p; gli ulteriori beni individuati sono da intendersi come invariati da sottoporre a tutela nella formazione dei PUG.

Gli strumenti urbanistici comunali partecipano a questo processo di affinamento della conoscenza dei beni presenti sul territorio.

Stante quanto finora detto, abbiamo effettuato la ricognizione del territorio alla luce delle indicazioni riportate nelle norme del PUTT/p.

Gli elenchi dei beni che abbiamo individuato sono decisamente superiori a quelli censiti; l'individuazione delle aree di pertinenza è stato un vero e proprio esercizio di riconoscimento del bene e del suo contesto.

In questa fase del lavoro – predisposizione del DPP – non è stata individuata l'area annessa specifica di ogni bene individuato; questa operazione sarà affrontata in fase di elaborazione del PUG. Pertanto, valgono le indicazioni sulle aree annesse contenute nel PUTT/p; lo stesso dicasi per quanto riguarda i regimi di tutela, integrati da quelli contenuti nelle norme del PTCP.

La ricognizione e la verifica dei beni è documentata nel Quadro Conoscitivo: nelle tabelle e nei layer in esso contenuti.

Essi sono descritti all'interno dei tematismi cui appartengono (vedi di seguito). All'interno dei singoli capitoli sulla descrizione del territorio sono riportati, e confrontati, gli elenchi dei beni censiti dal PUTT/p e quelli individuati durante le operazioni di verifica e aggiornamento.

Non è stata presa in considerazione in questa fase la valutazione degli Ambiti Territoriali Distinti. Questa attività è prevista dal PUTT/p, per la fase di elaborazione del PUG. In ogni caso, è da sottolineare come nel frattempo l'articolazione del territorio per ambiti paesaggistici – già contenuti nel PTCP – e il nuovo piano paesaggistico regionale stiano delineando articolazioni territoriali che superano di fatto gli ambiti estesi del PUTT/p.

I temi del Quadro Conoscitivo

Il quadro conoscitivo comprende i seguenti temi, così articolati

LA RAPPRESENTAZIONE DEL TERRITORIO E DELLA CITTÀ

La rappresentazione del territorio

La rappresentazione della città

LA FORMA DEL TERRITORIO

Morfologie e caratteri del sito

Caratteri geologici

Beni di natura geologica, geomorfologica, idrologica

Le criticità del sistema ambientale

LA CAMPAGNA E IL PAESAGGIO

Uso del suolo
Uso del suolo storico
Aree Protette

(LA FORMA DEL) L'INSEDIAMENTO

Il patrimonio insediativo nel territorio aperto
La viabilità storica: strade e tratturi
Il sistema insediativo storico (alla metà dell'800)
La bonifica e l'appoderamento
Toponimi e permanenze
Beni – Risorse del sistema insediativo sparso
Trama viaria territoriale

LA FORMA URBANA

La figura dell'edificato, la figura dei tracciati, la forma del luogo
La periodizzazione

LA STRUTTURA URBANA

Attrezzature e spazi di uso pubblico
Descrizione dell'offerta esistente
Localizzazione delle attrezzature e dello spazio pubblico

CARATTERI DEMOGRAFICI E SOCIALI

Popolazione
Patrimonio Edilizio/Abitativo
Aspetti socio-economici

LA PIANIFICAZIONE

Lo stato di diritto attuale
Lo stato di attuazione del PRG
Piani e programmi comunali

Le carte

LA FORMA DEL TERRITORIO

QC1 *Morfologie e caratteri del sito*
 QC2 *Geolitologia*
 QC3 *Beni di natura idro-geomorfologica*
 QC4 *Vincoli di natura idro-geo-morfologica del PUTT*
 QC5 *Vincoli di natura idro-geo-morfologica del PRG*

LA CAMPAGNA E IL PAESAGGIO

QC6 *Uso del suolo al 2005*
 QC7 *Uso del suolo al 1869*
 QC8 *Uso del suolo al 1957*
 QC9 *Dinamiche dell'uso agro-forestale 1957-2005*
 QC10 *Aree protette*
 QC11 *Vincoli di natura paesaggistica e naturalistica del PUTT*
 QC12 *Vincoli di natura paesaggistica e naturalistica del PRG*

LA FORMA DELL'INSEDIAMENTO

- QC13 *Sistema insediativo al 1869*
- QC14 *Sistema insediativo al 1909*
- QC15 *Sistema insediativo al 1957*
- QC16 *Patrimonio insediativo sparso*
- QC17 *Vincoli archeologici e architettonici*
- QC18 *Infrastrutture di area vasta*
- QC19 *Rete stradale*

LA FORMA URBANA

- QC20 *Periodizzazione*
- QC21 *Numero dei piani*
- QC22 *Allineamento dei fronti principali*
- QC23 *Morfologie*

LA STRUTTURA URBANA

- QC24 *Attrezzature, servizi e spazi di uso pubblico*

I layer

Nel Report del quadro conoscitivo sono stati riportati molti layer riferiti ai temi indagati. Per quanto detto a proposito del SIT, il data base è molto più ampio di quello illustrato. Nel fascicolo QC vi sono i seguenti layer

LA FORMA DEL TERRITORIO

- Curve di livello*
- Pendenze*
- DTM (modello tridimensionale del terreno)*
- Idrografia al 1823*
- Idrografia al 1869*
- Idrografia al 1909*
- Idrografia al 1957*
- Cave*
- Grotte*
- Lame e valloni*
- Reticolo individuato dall'Autorità di Bacino per la Carta idrogeomorfologica*
- Idrografia al 2005*
- PTCP Vulnerabilità all'inquinamento degli acquiferi*
- PTCP Aree potenzialmente inondabili*
- PTCP Propensione al dissesto delle litologie*
- PTCP Propensione al dissesto delle pendenze*
- PTCP Propensione al dissesto degli usi del suolo*
- PTCP Propensione al dissesto: densità del reticolo idrografico*
- PTCP Propensione al dissesto*
- PAI Aree a pericolosità da frana media e moderata (PG1)*
- PAI Aree ad alta probabilità di inondazione (AP)*
- PAI Aree a rischio*
- Vincolo Idrogeologico*
- Cave e P.R.A.E. (Piano Regionale Attività Estrattive)*
- Aree a rischio ambientale*

LA CAMPAGNA E IL PAESAGGIO

- SAU*
- Aree boscate*

Superfici naturali e seminaturali
Sistemi di terre
Caratterizzazione agroecologica
IBA
Riserva naturale (di popolamento animale) statale
Siti di Interesse Comunitario (S.I.C.)
Zone di Protezione Speciale 2000 (Z.P.S.)
Zone di Protezione Speciale 2005 (Z.P.S.)
Parco Nazionale del Gargano: zonazione
Piano del parco: Area contigua
Piano del parco: Zone a differente grado di protezione
Piano del parco: Sistemi ambientali
Piano del parco: Unità di paesaggio
Aree percorse dal fuoco
PUTT/p ambiti distinti di natura vegetazionale ed ecologica
PUTT/p ambiti distinti di natura faunistica
PUTT/p ambiti territoriali estesi

LA FORMA DELL'INSEDIAMENTO

Figura dell'edificato (2005)
Figura dei tracciati (2005)
Edificato e tracciati: periodizzazione (1869, 1909, 1957, 1975, 1987, 2000)
Strade e tratturi alla metà dell'800
Vincoli archeologici: Insediamenti preistorici e Grotte
Vincoli archeologici: Tratturi
Vincolo archeologico di Siponto
Segnalazioni archeologiche
Vincoli architettonici
Segnalazioni architettoniche
Vincoli militari
Tutela area di vincolo aeronautico
Strade della bonifica
Strade della bonifica e tratturi
Strade ex vicinali
Strade bianche
Strade alberate

LA FORMA URBANA

La forma del luogo
Figura dell'edificato
Figura dei tracciati
Edificato e strade a singole date (1830, 1869, 1909, 1957, 1974, 1989, 2000, 2006)

LA STRUTTURA URBANA

Asili nido e scuole dell'infanzia
Scuole elementari
Scuole medie
Scuole superiori e università
Istruzione, Innovazione e Ricerca
Istruzione, Innovazione e Ricerca + aree a standard
Ospedali e case di cura
Attrezzature socio-assistenziali e residenze protette e assistite
Farmacie, ambulatori e laboratori di analisi
Salute e Assistenza sociale
Pubblica Amministrazione e Sicurezza
Attività Culturali, Associate e Politiche
Esercizio della libertà di religione
Servizi – Attrezzature (escluso istruzione)
Servizi – Attrezzature (escluso istruzione) + aree a standard
Verde sportivo

Verde attrezzato e di arredo
 Filari di alberi / strade alberate
 Piazze e lungomare pedonale
 Verde e Spazi Aperti + aree a standard
 Mercati e medie strutture di vendita
 Esercizi di vicinato
 Pubblici esercizi (bar, ristoranti, ...)
 Artigianato di servizio
 Terziario e direzionale
 Commercio e Terziario
 Mobilità
 Rete idrica
 Rete fognante
 Rete smaltimento acque
 Rete del gas
 Ripetitori telefonia

CARATTERI DEMOGRAFICI E SOCIALI (tabelle e grafici)

Andamento storico censuario della popolazione
 Andamento storico annuale della popolazione
 Residenti stranieri
 Residenti all'estero – AIRE Anagrafe Italiani Residenti all'Estero
 Saldo naturale
 Saldo migratorio
 Saldo totale della popolazione residente
 Popolazione residente per classi di età (intervalli censuari)
 Distribuzione per sezione di censimento popolazione 0-14 anni
 Distribuzione per sezione di censimento popolazione > 65 anni
 Popolazione residente per classi di età (intervalli annuali)
 Indice di vecchiaia
 Famiglie per numero di componenti
 Abitazioni
 Stanze
 Superficie media delle abitazioni
 Stanze per abitazioni
 Famiglie e abitazioni
 Abitanti e abitazioni
 Indice di affollamento
 Abitazioni in proprietà
 Abitazioni in affitto
 Affitto e proprietà
 Edifici
 Concessioni edilizie
 Tasso di disoccupazione
 Tasso di occupazione
 Tasso di concentrazione giovanile
 Tasso di scolarizzazione
 Settori di attività economica
 Pubblico impiego
 Istituzioni no profit
 Aziende per settori di attività economica

I Quadri Interpretativi

Negli *Indirizzi* è illustrata la natura e il senso dei quadri descrittivi nel processo di formazione del PUG. *I quadri interpretativi sono costruiti a partire dal sistema delle conoscenze 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 costituiscono una *sintesi*, una ricomposizione dei temi affrontati nel QC, dei singoli strati informativi, al fine di valutare lo stato del territorio e di riconoscere le regole di formazione, di mantenimento e di trasformazione dei suoi assetti. 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.

I *quadri interpretativi* sono pertanto le descrizioni che consentono di cogliere la realtà territoriale nelle interazioni che legano risorse e tendenze; e che consentono di esprimere i caratteri relazionali, strutturali, sintetici e di ambito. Sono il passaggio dal Quadro conoscitivo, che è conoscenza dettagliata, organizzata, valutata, confrontata ecc., alle descrizioni costruite in modo da evidenziare gli elementi strutturali, le regole che ne determinano il funzionamento e la riproduzione, e, allo stesso tempo, i fattori di criticità. Ed è questo sforzo descrittivo e interpretativo che rende il quadro conoscitivo realmente e concretamente fondativo.

Gli *Indirizzi* individuano in due locuzioni, gli strumenti concettuali e le restituzioni cartografiche per esprimere le descrizioni interpretative:

- *invarianti strutturali*
- *contesti territoriali*

Invarianti strutturali e contesti territoriali sono intesi quali paradigmi fondamentali per riconoscere le regole di formazione del territorio, dello stato delle sue risorse, delle modalità per la sua manutenzione, conservazione e trasformazione. Tali paradigmi sono declinati con sfumature diverse in alcuni documenti regionali.

Invarianti strutturali: definizioni, interpretazioni, significati

Negli *Indirizzi* per i PUG per invarianti strutturali sono da intendersi:

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.

Le invarianti territoriali, in questa definizione, rappresentano l'insieme delle condizioni e dei valori che sono espressione dell'integrità fisica e dell'identità ambientale, storica e culturale del territorio e della sua infrastrutturazione.

Nel *Documento programmatico del Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia (PPTR)* il riferimento a invarianti strutturali è preceduto da una sua spiegazione e derivazione

La locuzione "invarianti strutturali" ... 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-descrizioni fanno riferimento a *elementi patrimoniali* e a condizioni di sicurezza che

- *assicurano l'integrità fisica, l'efficienza e la qualità ecologica del territorio*
- *costituiscono i caratteri fondativi delle identità dei luoghi*

e come tali rappresentano *valori stabili e non negoziabili*, e ne definiscono le *condizioni per il mantenimento e la crescita*.

Da entrambi i riferimenti è chiara la natura delle invarianti strutturali, e anche del loro senso e della loro funzione. Le indicazioni per la loro individuazione sono formulate in modo diverso dai due documenti.

Secondo gli *Indirizzi*, le invarianti strutturali potranno corrispondere a 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*.

Nel *Documento programmatico del PPTR* si fa riferimento alle *figure territoriali*, intese come

la rappresentazione cartografica dei caratteri morfotipologici persistenti nella lunga durata che caratterizzano l'identità territoriale e paesistica di un sistema territoriale locale.

La descrizione dei caratteri costitutivi della figura territoriale definisce le "invarianti strutturali" della stessa; la descrizione delle condizioni di riproducibilità della figura territoriale definisce le regole di trasformazione che ne garantiscono la riproduzione identitaria.

Dalle risorse alle invarianti

Il Quadro Conoscitivo è organizzato intorno ad alcuni temi e alcuni aspetti sui quali si sono sviluppate conoscenze dettagliate. Ogni tema è stato scomposto e descritto nelle sue componenti costitutive. Ogni elemento costitutivo di un assetto o di una struttura è stato considerato come bene/risorsa, al di là di qualsiasi altro giudizio di valore.

Questa operazione di lettura del territorio per singoli aspetti ha permesso di individuare, riconoscere e nominare elementi fisici e componenti strutturali dei diversi tematismi.

La ricomposizione – sovrapposizione – degli elementi costitutivi del territorio produce – riproduce – la reale complessità del territorio, la varietà dei suoi segni, la ricchezza del suo patrimonio.

La rappresentazione di questa ricomposizione mette in evidenza diverse “immagini” abbastanza simili tra di loro ma che, alla luce delle indicazioni regionali (Indirizzi) devono essere distinte per gli elementi che includono.

Preliminarmente, possiamo rilevare la contiguità tra il concetto di *bene*, di *risorsa* e quello di *invariante*.

I concetti di “*bene*” e “*risorsa*” sono stati intesi in maniera quasi sinonimica, a indicare tutti quegli elementi fisici, ambientali e storico-culturali del territorio aventi un particolare valore per la collettività.

L'*invariante* invece, non è soltanto un bene, una risorsa da tutelare, e può non coincidere con un elemento di valore.

Molte invarianti sono una *configurazione territoriale*, che per la presenza di risorse o per la compresenza di più risorse e soprattutto per le funzioni che svolge o che potenzialmente potrebbe svolgere, assume una rilevanza:

- per poter essere considerata un perno della *identità collettiva* della comunità insediata
- per essere una struttura che garantisce la persistenza, o il recupero, di *irrinunciabili equilibri ambientali e insediativi*
- per essere rappresentazione di identità paesistica

Dalle definizioni regionali (Indirizzi) – e nel nostro caso anche dai contenuti del PTCP della provincia di Foggia – 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: quindi un “patrimonio” non storico ma funzionale, una “risorsa” in quanto fattore di sviluppo.

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

patrimonio territoriale

l'insieme degli elementi fisici descritti come beni/risorse poiché manifestazioni visibili dei caratteri del territorio e delle azioni di trasformazione da parte della società, ritenuti fondamentali a esprimere i valori identitari del territorio.

componenti strutturali

gli elementi del territorio visti nelle loro relazioni e legami strutturali; nonché le condizioni alle quali si intende garantire una relativa stabilità rispetto alle dinamiche trasformative

invarianti strutturali

Le invarianti strutturali fanno riferimento a elementi patrimoniali, a componenti strutturali, ad assetti legati a condizioni di vulnerabilità, a condizioni ambientali e di tutela istituzionale, a risorse non espressamente materiali, a infrastrutture funzionali specializzate o di rango.

Esse assicurano l'integrità fisica e la qualità del territorio, rappresentano valori stabili e non negoziabili poiché caratteri fondativi dell'identità del luogo e dell'identità collettiva.

Le componenti strutturali costituiscono una parte importante ma non totale di queste invarianti, così come il patrimonio territoriale ne evidenzia la maggior parte ma non tutte.

Gli elementi del *patrimonio territoriale* sono stati considerati come espressione del *paesaggio (agrario)* del territorio di Manfredonia. Il patrimonio territoriale è stato utilizzato come insieme di elementi significativi che determinano e connotano i diversi paesaggi individuabili nel territorio di Manfredonia.

Le invarianti strutturali

Sono state considerate invarianti del territorio:

- le componenti strutturali dell'assetto idro-geo-morfologico
- l'assetto del sistema ambientale
- le componenti strutturali dell'assetto naturalistico vegetazionale
- le aree protette
- le componenti strutturali dell'assetto storico-insediativo
- gli elementi costitutivi dell'assetto e della forma urbana
- le risorse culturali e sociali

Contesti: definizioni, interpretazioni, significati

L'articolazione – se non la suddivisione – del territorio in aree, ambiti, zone ecc. è esercizio diffuso nella pratica pianificatoria.

Studi di ogni disciplina, piani di ogni livello e settore, individuano parti del territorio con specifici caratteri o da sottoporre a specifiche regole e discipline. Di queste articolazioni secondo caratteristiche fisiche, valoriali, strutturali, paesaggistiche ecc. si trova documentazione e illustrazione nel QC.

È sembrato utile definire i contesti (territoriali) tenendo conto di alcuni criteri e riferimenti.

Abbiamo innanzitutto esplorato quanto indicato negli *Indirizzi*: per contesti (territoriali) sono da intendersi: *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.*

Abbiamo cercato, inoltre, di definire un procedimento che ricomponesse e integrasse quanto emergeva dai diversi tematismi del QC, ovvero dalla stratificazione delle diverse conoscenze. Le diverse letture del territorio hanno indicato articolazioni di assetto geomorfologico, di assetto insediativo, di assetto paesaggistico ambientale che hanno contribuito a definire ambiti con più valenze, esiti proprio di processi di costruzione che hanno intrecciato condizioni fisiche, usi e pratiche.

Ogni contesto è stato descritto, rappresentato e valutato in modo da riconoscerne con immediatezza i caratteri fisici, gli aspetti visivi, la storia, gli elementi singoli e le trame strutturali, i valori e le criticità.

In questa operazione si è ottemperato a quanto richiesto dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, nella descrizione dei beni e dei valori paesaggistici in relazione alla loro *tipologia*, alla loro *rilevanza (istituzionale, ecologico-naturalistica storico-culturale simbolico/percettiva, fruitiva, economica, rarità del bene)* alla valutazione dell'*integrità*.

Anche per questi motivi abbiamo chiamato i nostri contesti rurali “paesaggi”.

I contesti costituiscono le parti di territorio per le quali saranno stabiliti modi diversi di tutela, valorizzazione, riqualificazione, trasformazione e uso coerenti con i relativi caratteri.

Paesaggi e contesti rurali

Il paesaggio agrario non è un semplice riferimento al settore agricolo; non è riconducibile al mero ambiente rurale; esso è espressione visiva e visibile del

processo che ha condotto alla sua costruzione ed evoluzione⁷; è la manifestazione, nel nostro caso, di un profondo e ampio processo di trasformazione del territorio, e del suo paesaggio: dalla pianura arida e paludosa alla grande estensione appoderata e coltivata.

Nella costruzione di questo paesaggio agrario c'è stata una forte volontà di controllo e di dominio del territorio, della sua natura, dei suoi elementi. Il territorio, per una sua gran parte, è stato totalmente rimodellato: le acque sono state canalizzate e imbrigliate, i terreni prosciugati e messi a coltura, la rete stradale completamente rifatta, l'insediamento ampliato.

Nel caso del territorio di Manfredonia *lo spazio agricolo* è predominante rispetto allo spazio *naturale* e *seminaturale* e il paesaggio agrario, con i segni dell'organizzazione agraria, della bonifica, delle grandi trasformazioni, rappresenta il disegno stesso del territorio e di gran parte del paesaggio tout court.

E lo spazio agricolo del territorio – la *struttura* e la *trama del paesaggio agrario* – di Manfredonia è anch'esso fortemente connotato dalla duplice natura di questo territorio: del Gargano e della pianura. Per cui anch'esso esprime nella maniera più evidente i diversi paesaggi agrari, o per quanto sopra, i vari paesaggi con cui questo territorio si presenta.

Per questo abbiamo individuato articolazioni del territorio – i contesti rurali degli Indirizzi – che abbiamo chiamato *paesaggi*, nel senso di forme sensibili di strutture territoriali, di regole e di modalità di uso, di storie e di materiali, di trame antiche e di processi recenti.

I paesaggi individuati sono:

- IL PAESAGGIO DELLA MONTAGNA
- IL PAESAGGIO DEGLI OLIVI
- IL PAESAGGIO (DEL MOSAICO) DELL'ALTOPIANO
- IL PAESAGGIO DI SIPONTO
- IL PAESAGGIO COSTIERO (DEI SCIALI)
- IL PAESAGGIO DELLE ACQUE
- IL PAESAGGIO DELLA PIANURA

I contesti urbani

I contesti urbani derivano dal riconoscimento di parti urbane significative sia per i loro caratteri attuali, sia, soprattutto, per le modalità di intervento al loro interno. Essi cercano anche di tener conto del processo formativo e di crescita del complesso urbano: dalla città racchiusa entro le mura all'attuale situazione periurbana.

La perdita della forma, il passaggio da una maglia ordinatrice regolare a direzioni e allineamenti che non trovano origine né nella maglia precedente, né nei segni del territorio, è costante punto di riferimento e di giudizio dell'esistente e del previsto. Così come è importante articolare le diverse morfologie a seconda del loro carattere monofunzionale o di recinto, e considerare le situazioni di margine nei

⁷ Per tutte le considerazioni sul paesaggio agrario resta fondamentale: E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari, 1961.

loro diversi scenari possibili. Sguardo questo che comprende anche le previsioni espansive residenziali del PRG non ancora attuate.

La dimensione temporale è solo un filo conduttore di questa classificazione.

I contesti individuati sono:

LA CITTÀ DENTRO LE MURA

LA CITTÀ CONSOLIDATA

- i quartieri storici
- la città giardino di Siponto

LA CITTÀ IN VIA DI CONSOLIDAMENTO

LA CITTÀ DA CONSOLIDARE

- le espansioni recenti
- le isole residenziali (pubbliche e private)
- i completamenti previsti (CB)

LA CITTÀ DELLA TRASFORMAZIONE

- contesto periurbano oggetto di previsioni residenziali
- espansioni residenziali in attuazione (CA)
- isola artigianale-residenziale
- contesto di margine urbano da riqualificare con carattere aperto
- isola artigianale-produttiva
- isola logistica

CONTESTI SPECIALIZZATI

- area logistica retroportuale e porto Alti Fondali
- porto

Le forme insediative nel territorio aperto

Nel territorio aperto – nei contesti di paesaggio – sono individuabili alcune forme insediative, alcuni tipi di insediamento, che riteniamo appartenenti ai contesti paesaggistici e rurali anche quando presentano tipologie e morfologie poco inserite nel contesto ambientale in cui sono collocate.

Sono state riconosciute le seguenti forme insediative:

- le masserie
- l'appoderamento delle bonifiche
- Borgo Mezzanone
- la colonizzazione di Siponto
- i nuclei della Montagna
- i recinti dei Sciali
- le aree specialistiche

TEMI, LUOGHI, QUESTIONI

I temi dell'atto d'avvio e nuove indicazioni

Il piano è un difficile adattamento tra descrizione del contesto, ipotesi progettuali e scenari auspicabili.

Da quanto fin qui esposto emerge che la conoscenza non corrisponde a generiche analisi preliminari di base e non è più finalizzata a giustificare previsioni; essa si pone come processo per individuare le condizioni entro cui sono possibili le diverse azioni di governo del territorio. Si stabilisce un particolare rapporto tra fase conoscitiva e attività progettuale. Le attività di analisi non costituiscono solo una fase preliminare, ma si sviluppano durante tutto il percorso di costruzione del piano, e allo stesso tempo l'attività progettuale viene avviata anch'essa fin dall'inizio contribuendo al processo stesso di conoscenza dei temi e dei luoghi.

È evidente che molti obiettivi non possano non derivare da questa nuova conoscenza e coscienza del territorio, da un diverso atteggiamento verso le risorse e la qualità dei luoghi. È questo il senso che le linee guide assegnano al "sistema delle conoscenze" e ai "quadri interpretativi", alla descrizione dei caratteri del territorio all'individuazione delle "invarianti strutturali" e dei "contesti territoriali".

Sistema delle conoscenze e quadri interpretativi forniscono *interpretazioni* e *immagini* per definire le "previsioni strutturali" e per supportare le "previsioni programmatiche".

Nella stesura di questo documento è stata data molta importanza alla messa a punto di un Quadro Conoscitivo ampio e articolato, anche se ancora incompleto per alcune parti, e di Quadri Interpretativi che non sono solo quelli richiesti dagli Indirizzi. Alla individuazione di Invarianti e di Contesti sono stati affiancati temi che riteniamo fondamentali per il riassetto della città e del territorio;.

Nel documento dell'Atto di Indirizzo venivano individuati alcuni grandi temi riguardanti il territorio e la città:

- *La forma del territorio: l'assetto geomorfologico e paesaggistico*
- *Il territorio aperto: la campagna come paesaggio, la campagna come ambiente, la campagna come attività*
- *La forma urbana: la città storica, la città consolidata, la città da riqualificare, la città da costruire*

A partire da essi si sono sviluppate letture e interpretazioni che hanno alimentato il QC e i QI, e per la circolarità del processo conoscitivo, altri temi, altri luoghi e altre questioni sono state approfondite, specificate e articolate.

Le letture sono servite a mettere a fuoco fenomeni e a evidenziare quali rappresentazioni sono depositate nell'immaginario collettivo. Le conoscenze devono far rinvenire memoria e identità, essere l'inizio di una narrazione aperta e da discutere: conoscere l'immagine per re-immaginare.

Struttura, contenuti e obiettivi del PUG

Nel DPP è racchiusa una prima battitura della strategia di intervento che punta al 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.

Questo primo approccio alla costruzione degli scenari futuri, pensati e condivisi, della città, del suo territorio, delle sue ricchezze, delle sue problematiche 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.

Le esigenze della popolazione cambiano e i nuovi strumenti urbanistici, meno rigidi e precostituiti, si adattano a interpretare i nuovi bisogni e le nuove tendenze non basandosi su semplici previsioni ma su scenari futuri. Il territorio non si presta più a qualsiasi utilizzo, ma prevalgono le ragioni della tutela e della conservazione, dell'uso oculato e attento delle risorse.

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 un uso più attento delle risorse, anche attraverso le nuove tecnologie informatiche della rappresentazione e della conoscenza.

Le nuove scelte della Amministrazione Comunale incideranno non poco sul futuro della città, arrivata a un bivio importante della sua trasformazione urbana. 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 manfredoniano, le scelte del DPP si inquadrano nella filosofia della conservazione e della valorizzazione delle risorse.

Le tematiche illustrate costituiscono paradigmi interpretativi e progettuali. Esse descrivono l'approccio e la strategia che si vuol perseguire, nonché obiettivi e temi specifici e una prima serie di azioni.

Completare e aggiornare il Quadro Conoscitivo

Il Quadro Conoscitivo anche se molto strutturato e ricco, deve essere ancora completato. Il lavoro finora fatto è stato enorme e impegnativo, e ha permesso di impiantare un nucleo di dati informativi organizzati e archiviati 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; l'aggiornamento del Quadro conoscitivo del PTCP adottato e i suoi contenuti normativi; 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.

L'obiettivo è quello di intendere il sistema delle conoscenze come un processo continuo.

Attivazione del SIT e implementazione delle nuove conoscenze

Una prima azione riguarda l'attivazione del Sistema Informativo Territoriale che renderà da un lato, fruibili da tutti le informazioni e le conoscenze sul proprio territorio, dall'altro costituire una banca dati unica evitando inutili duplicazioni e sovrapposizioni di raccolta e archiviazione di dati.

I dati attualmente raccolti e portati in ambiente GIS dovranno essere condivisi, disponibili e adottati da tutti gli uffici comunali.

La condivisione verso l'interno e verso l'esterno, attraverso il web, permetterà la fruizione dei dati, e l'aggiornamento e l'arricchimento del database finora implementato.

Ci preme sottolineare che un QC richiede innanzitutto la collaborazione di tutte le strutture comunali. Il SIT del comune non può essere che uno.

Un ulteriore contributo è atteso da parte di tutti i *portatori* di conoscenze. Così come è stato nei forum e negli incontri, il sito sarà un mezzo per dialogare sia con soggetti istituzionali sia con soggetti rappresentativi sia con utenti e cittadini. Da queste attività ci aspettiamo diversi risultati: la condivisione delle conoscenze del Quadro Conoscitivo prodotto; l'arricchimento di tali dati; e l'apporto di conoscenze *informali* che spesso riescono a restituire percezioni e valutazioni meno astratte, più qualitative e meno numeriche.

La costruzione dell'Atlante del patrimonio edilizio

La conoscenza del patrimonio edilizio sparso è alquanto sommaria. I dati che abbiamo su questo patrimonio sono parziali, non esaustivi e derivanti da studi che spesso avevano altre finalità. Un'analisi di questo patrimonio deve comprendere indagini e rilievi sulla sua condizione, sugli elementi tipologici e morfologici, sugli elementi di corredo e di arredo, sulla loro ubicazione e localizzazione, sul rapporto con l'intorno ecc.

Su questo tema abbiamo condotto alcune esplorazioni attraverso una prima lettura di un campione di 12 masserie, di cui si sono analizzate le trasformazioni delle aree di pertinenza e della viabilità di accesso (vedi *Le forme insediative del territorio: Le masserie nei Quadri Interpretativi*). Per effettuare una indagine scientifica e storica, assolutamente inedita, sul patrimonio sparso è necessario poter disporre di ulteriori dati cartografici, soprattutto dei fogli catastali, di impianto e dei successivi aggiornamenti.

L'esito che potrebbe avere questo rilievo è duplice: la costruzione di un *Atlante del patrimonio edilizio*, a cui si potrebbe associare un *Atlante dei paesaggi agrari*, la descrizione dello "spazio" degli edifici agricoli e delle masserie, ovvero della analisi di tutti gli elementi – tipologici, strutturali, di pertinenza, di arredo, di viabilità, di usi del suolo – componenti questo *spazio*.

È un lavoro molto impegnativo in termini di tempo e di risorse umane e finanziarie. Sicuramente non sarà possibile portare a termine questo lavoro nella fase di predisposizione del PUG. Tuttavia, in questo lasso di tempo è possibile mettere a punto un rilievo di un campione significativo, sulla base di una scheda di indagine condivisa con provincia e regione all'interno delle attività comprese nel nuovo piano paesaggistico.

La schedatura delle attrezzature e dei servizi pubblici

Un secondo tema è la schedatura delle attrezzature e dei servizi pubblici, di fondamentale importanza per dare contenuti più specifici al Piano dei Servizi. Una conoscenza delle dimensioni delle superfici dedicate ai servizi, delle condizioni delle aree, delle attrezzature, delle attività, dei soggetti consentirebbe:

- di valutare l'efficienza, ovvero il livello di qualità dei servizi erogati;
- di individuare le opere e gli elementi gestionali necessari al soddisfacimento dei servizi;
- di verificare le prestazioni, in particolare l'accessibilità;
- di valutare le potenzialità ancora non sfruttate delle attrezzature, i modi in cui potrebbero essere meglio utilizzate;
- di verificare la possibilità di interventi di adeguamento e ammodernamento;
- di valutare le capacità complessive dei servizi, in modo da poter determinare quanti utenti e quali aree possono servire efficacemente.

La risorsa mare

Il tema del mare e delle attività connesse sono state affrontate nel QC solo indirettamente. Si ritiene necessario un approfondimento riguardo:

- alle attività esistenti e agli aspetti socioeconomici connessi
- ai piani e ai progetti esistenti;
- al ruolo di infrastruttura del mare
- al fronte mare in rapporto con la città

La sicurezza del territorio

La salvaguardia dell'integrità fisica del territorio costituisce una pre-condizione a qualsiasi attività e azione. Essa deve essere intesa non come adempimento burocratico ma come occasione per affrontare in maniera organica la tutela fisica, ambientale e paesaggistica, integrando gli aspetti della tutela delle risorse naturali (suolo, aria, acqua), della valutazione delle condizioni di rischio, della vulnerabilità e della messa in sicurezza del territorio con le politiche – non solo ambientali – comunali e con i progetti di settore.

Le criticità riscontrate nel territorio comunale riguardano essenzialmente:

- la vulnerabilità all'inquinamento degli acquiferi
- il rischio esondazione
- il dissesto litologico
- l'erosione della costa
- le forme di inquinamento

Per affrontare alcuni di questi temi è aperto un tavolo tecnico con l'Autorità di Bacino. Le prime azioni sono state uno scambio di dati per la condivisione delle conoscenze, a partire dalla classificazione del reticolo idrografico e delle pertinenze legate all'idrografia. È da sottolineare che questi dati sul reticolo costituiscono la base della *carta della geomorfologia* che la regione sta approntando, e che le attività dell'AdB forniscono supporto per il nuovo piano paesistico regionale anche per una revisione della classificazione degli elementi legati all'assetto idraulico del vecchio PUTT. Gli approfondimenti conoscitivi – e di scala – che l'AdB sta compiendo consentiranno di specificare meglio le reali condizioni di rischio a cui è sottoposto il territorio, e a individuare le modalità, e i progetti, per prevenire e contrastare tali condizioni.

Il tema della sicurezza del territorio non può essere affrontato solamente in sede comunale. Molti aspetti, soprattutto quelli legati al suolo e all'acqua, travalicano i confini locali investendo territori vasti. Queste problematiche per la loro dimensione e natura sono compiti specifici della pianificazione provinciale. Bisogna quindi che l'obiettivo sicurezza sia portato avanti in stretta collaborazione con la Provincia e gli Enti interessati, elaborando azioni sulla scorta delle indicazioni del PTCP che affronta in modo specifico i temi della salvaguardia del territorio, e che costituisce strumento fondamentale di riferimento e di programmazione.

Il PTCP della provincia di Foggia persegue la finalità della tutela dell'integrità fisica del proprio territorio secondo alcune e detta norme per contrastare situazioni di criticità e di rischio.

Il DPP assume, in coerenza con quanto indicato dal PTCP, gli obiettivi di tutela e di prevenzione del rischio.

Criticità dell'assetto idrogeologico

Il PUG approfondirà e integrerà le criticità dell'assetto idrogeologiche indicate dal PTCP al fine di valutare la sostenibilità degli insediamenti e delle previsioni; e di definire le prescrizioni e le mitigazioni relative alle trasformazioni fisiche e funzionali ritenute ammissibili.

Saranno approfondite preliminarmente e con il concorso della provincia le conoscenze relative a:

- situazioni di *fragilità geomorfologiche* individuate nell'elenco dei fenomeni franosi (progetto IFFI);
- aree caratterizzate da fenomeni di pericolosità idraulica

Sulla scorta di questi approfondimenti, delle indicazioni contenute nel PTCP, dei risultati del tavolo tecnico con l'Autorità di Bacino, della disciplina del PAI, saranno definite le disposizioni riguardanti le aree interessate dai suddetti fenomeni.

Tutela della risorsa idrica

Il PUG effettuerà una ricognizione di maggior dettaglio del territorio comunale urbanizzato o interessato da significative trasformazioni fisiche o funzionali del suolo e degli immobili ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel PTCP rispetto ai diversi livelli di vulnerabilità degli acquiferi perimetrali.

Il PUG dovrà assicurare che ogni nuova edificazione garantisca quantità di terreno permeabile al fine di contenere gli effetti dell'impermeabilizzazione dei suoli.

La tutela della risorsa idrica riguarda anche il contenimento del suo prelievo e del suo spreco. A tal scopo il PUG dovrà indicare forme di utilizzazioni delle acque diverse a seconda degli scopi (residenziale, industriale, irriguo ...) e di risparmio idrico.

Rischio sismico

La relazione geologica del PUG effettuerà, per le aree urbanizzate o interessate da nuovi insediamenti, una ricognizione e una valutazione della presenza di scenari di sismoamplificazione locali valutando i livelli di pericolosità sismica locale.

Si dovrà valutare la vulnerabilità edilizia degli edifici pubblici esistenti con funzioni strategiche e dei punti di ritrovo previsti dal Piano di Protezione Civile.

Si dovrà altresì valutare la vulnerabilità urbanistico edilizia dei tessuti urbani esistenti e delle infrastrutture a rete.

La salvaguardia della costa

C'è da sottolineare, infine, che i temi legati alla sicurezza non riguardano solo aspetti fisici, geologici e idraulici di alcune parti del territorio. Questi sono sempre intrecciati con altre connotazioni dei territori. Nel caso della costa, a esempio, il problema non riguarda solo come contrastare i fenomeni di erosione. La salvaguardia della fascia costiera, come si dirà più avanti, investe temi di natura geologica, idraulica, ambientale, paesaggistica, naturalistica, visiva ecc. che non possono essere trattati separatamente.

Il progetto di paesaggio

La Convenzione Europea del Paesaggio riconosce *che il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana; 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.*

E ancora, il "Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni, e riguarda tutto il territorio: gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani; ... comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati.

In questa cornice di riferimento concettuale e operativa si devono inserire gli obiettivi e le azioni che riguardano il paesaggio – ovvero il territorio – nel suo complesso.

I quadri conoscitivi sono stati elaborati sulla scorta della interpretazione del PUTT, degli studi e delle indicazioni del PTCP della provincia di Foggia, dell'indirizzo del documento del PPTR, e soprattutto con la finalità di elaborare una conoscenza dettagliata del territorio e delle sue componenti ambientali, storiche e paesaggistiche.

Le caratteristiche, le risorse, gli assetti del territorio che ne sono emersi evidenziano la natura strutturale delle singole risorse e dei diversi assetti; i beni individuati, le relazioni fisiche e costitutive, storiche e visive, descrivono una situazione ricca e complessa del territorio, che la rappresentazione dei solo elementi vincolati non riesce a esprimere, né nelle sue dimensioni né nella sua natura.

Le azioni, le indicazioni e le regole per la salvaguardia, la tutela, la valorizzazione, la difesa fisica, ambientale e storica del territorio e del paesaggio non possono che derivare

- in primo luogo dal riconoscimento della natura strutturale del territorio: ciò su cui si deve intervenire non è mai un singolo elemento, ma la struttura di cui esso fa parte;
- in secondo luogo, dalla condivisione di questo ri-conoscimento – nel senso di essere d'accordo su quanto esplorato e trovato – e dal riconoscersi in questi elementi, in questi componenti e in questi luoghi.

La descrizione, collettiva e partecipata, del territorio è mezzo e occasione per riflettere intorno alla natura e al significato di bene comune, che le risorse esprimono.

Il progetto di paesaggio è un progetto che si muove tra “storia” e “natura”, tra costruzione dell'uomo ed elementi naturali.

Una relazione che una volta era designata col termine *campagna*, concepita e utilizzata come proficuo rapporto tra storia e natura, tra uso e mantenimento delle risorse; un insieme intrecciato di risorse fisiche, naturali e antropiche; di usi e di attività; di aspetti economici e ambientali.

Il progetto del paesaggio è, pertanto, un progetto complessivo che deve riguardare unitariamente il territorio. Così come la *tutela ambientale* deve essere intesa come *requisito di qualità* per le politiche di sviluppo, e *punto fondamentale* dello sviluppo stesso.

È all'interno di questa prospettiva e visione che troveranno collocazione l'individuazione e le regole per le invarianti, 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 del Gargano, 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. Manfredonia “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.

Il progetto di paesaggio si muove su diverse dimensioni:

- il riconoscimento delle diverse componenti strutturali del territorio e delle condizioni necessarie al mantenimento in efficienza di queste componenti: da questo riconoscimento derivano le regole che riguardano i singoli beni e risorse e le loro relazioni;
- la descrizione dei paesaggi – contesti rurali – nelle componenti, nelle relazioni fisiche, storiche e percettive, negli usi e nelle criticità che li connotano, costituisce il quadro di riferimento per definire, per ognuno di essi, obiettivi e indirizzi e declinare specifiche regole di manutenzione, conservazione, ripristino e trasformazione;
- la focalizzazione su alcune situazioni e contesti ritenuti sensibili e suscettibili di nuovi assetti, di diversa valorizzazione, di nuove relazioni, dove elaborare scenari e progetti specifici.

Il territorio aperto

Le descrizioni nel quadro conoscitivo hanno lo scopo di dimostrare come il territorio, la sua storia e la sua natura, non siano fatti di singoli elementi, per cui la conservazione o la tutela di alcuni pezzi o di alcune aree è operazione parziale e non corretta. L'attenzione va posta, oltre che al singolo bene, al mantenimento dei

caratteri del sistema che quel bene ha generato e a cui esso appartiene, delle regole della sua costruzione, delle relazioni che l'hanno reso necessario.

Per il territorio aperto si devono assumere principi e obiettivi, indirizzi e regole che ne tutelino le caratteristiche, ne garantiscano la manutenzione, ne guidino le trasformazioni.

Il PTCP contiene ampie disposizioni sul territorio aperto. Infatti, esso si pone il compito di coordinare e indirizzare, sulla base delle indicazioni degli Indirizzi DRAG/PUG, la pianificazione strutturale comunale per gli aspetti relativi alla disciplina urbanistica ed edilizia dei territori rurali.

Gli obiettivi indicati tengono conto di quanto atteso dall'applicazione della Convenzione europea del paesaggio, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, delle convenzioni internazionali in materia di biodiversità, desertificazione e cambiamento climatico globale, nonché delle politiche agro-ambientali dell'UE.

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

sostenere incentivare incentivazione

- 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, svolte 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.

Il patrimonio insediativo sparso

La ricognizione del sistema insediativo nel territorio aperto ha evidenziato le sue diverse parti, le sue diverse origini, i suoi differenti materiali costitutivi, le specifiche relazioni spaziali, ambientali e paesaggistiche. Tutti questi caratteri sono costitutivi dell'identità dei diversi luoghi e dell'identità stessa della comunità. Tutto il territorio, pertanto, è prodotto storico.

L'insediamento sparso, compreso gli edifici minori, ha un valore storico e antropologico, e documento di vita sociale e civile, oltre che estetico e architettonico. Gli edifici storici (sono stati considerati tali quelli riscontrati al rilievo

IGM del 1957, come illustrato nel QC) devono essere interpretati e regolamentati insieme, per quanto documentabile e riconoscibile, alle loro pertinenze, al loro intorno, al rapporto con la viabilità.

Obiettivo primario per il territorio aperto è – come anche affermato nel PTCP – è il recupero e il riuso di questo consistente patrimonio insediativo. Per definire più attentamente le regole per queste operazioni (recupero e riuso) occorrono, come detto precedentemente (completare il QC) ulteriori conoscenze sul patrimonio edilizio sparso.

Infatti, regole attente e adeguate ai caratteri tipologici, ai materiali, agli impianti morfologici, agli arredi, alle pertinenze, alle relazioni spaziali e visive, derivano da una conoscenza specifica del patrimonio insediativo. Nel QC sul sistema insediativo nel territorio aperto sono state individuate, a esempio, le aree di pertinenza “storica” degli edifici; nelle schede esemplificative sulle masserie dei Quadri interpretativi sono stati individuati gli elementi che compongono la “masseria” stessa.

Sono questi gli elementi e le relazioni che devono essere conservati e tutelati, che costituiscono i criteri per individuare le aree annesse previste dal PUTT. Attraverso queste letture – descrizioni e interpretazioni – è possibile passare dall’individuazione di una generica fascia di rispetto alla definizione delle aree, degli elementi e delle relazioni da conservare e tutelare.

Gli interventi negli edifici sparsi saranno specificati in base al paesaggio (contesto rurale) in cui sono collocati e secondo le regole che saranno definite nel Regolamento. Il regolamento dovrà anche definire le categorie di intervento sul patrimonio edilizio, i caratteri tipologici, materiali da utilizzare, i parametri di qualità da rispettare, i criteri localizzativi e aggregativi.

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

Il territorio della pianura mostra chiaramente i segni della bonifica e dell’appoderamento. La trama di queste aree, il particolare rapporto tra gli edifici, la strada e il lotto vanno conservati nei loro caratteri. 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.

I nuclei storici della Montagna

I nuclei storici della Montagna mantengono un rapporto con lo spazio aperto abbastanza buono. I perimetri delle zonizzazioni del PRG sono duri e rigidi e non tengono conto dei luoghi, dei segni esistenti, della morfologia; tendono solo a un ispessimento generico e generalizzato delle strade. In queste aree occorre solo recuperare quello che c’è, non inserire altro, e operare con interventi minimali di

ricucitura che sappiano sfruttare le condizioni del luogo per definire architetture in sintonia.

La trama viaria minore e i tratturi

La trama viaria minore (viabilità ex vicinale, strade della bonifica, strade bianche, strade alberate, collegamenti poderali) è consistente e in buono stato. Molte di queste strade costituiscono un insieme di alto valore paesaggistico e insediativo, con un delicato equilibrio ambientale: strade panoramiche, seguite da filari di alberi, chiuse da siepi o muri di pietra. Il mantenimento e il miglioramento di questa viabilità interna al territorio ha diversi obiettivi:

- mantenere attiva una rete viaria altrimenti destinata a ridursi o degradarsi;
- ritrovare una maglia articolata di supporto alla viabilità principale;
- costituire una rete di collegamento “leggera” (percorsi pedonali, piste ciclabili, percorsi vita, percorsi verdi, ippovie) per permettere una fruizione di tutto il territorio, delle sue risorse paesaggistiche e storiche, attivando un circuito del tempo libero e del turismo alternativo;

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 rete viaria minore, date le sue caratteristiche storiche, ambientali e materiali, costituisce, o potrebbe costituire, il supporto della rete dei beni culturali diffusi, e delle aree naturalistiche.

La campagna come ambiente: gli elementi della rete ecologica

Il territorio di Manfredonia si presenta come una grande e ricca riserva di biodiversità: aree umide e aree garganiche, steppe pedegarganiche e costa sabbiosa, pianura bonificata e un fitto reticolo idrico.

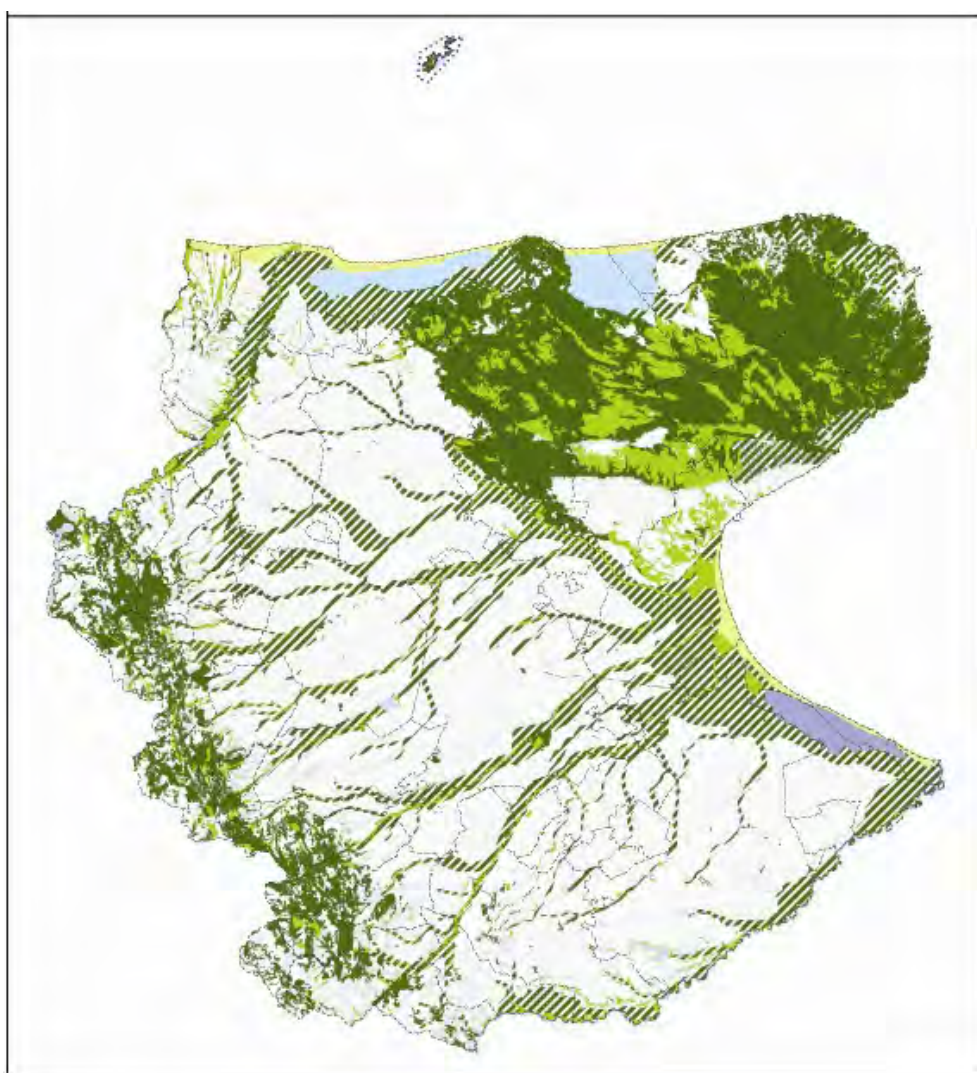
L'eterogeneità fisica e bioclimatica dovuta al range altitudinale e alla varietà di ambiente presenti si manifesta nell'esistenza di distretti bio-ecologici ben distinti e tuttora apprezzabili nonostante il forte e perpetuo intervento antropico che caratterizza il territorio manfredoniano.

Le aree protette della Rete Natura 2000 costituiscono i capisaldi, nel progetto del PTCP, della rete ecologica provinciale, che è parte della rete nazionale. Questa, secondo le linee guida del Ministero dell'Ambiente, costituisce *un'infrastrutturazione ambientale in grado di mettere in relazione gli ambiti territoriali dotati di un maggiore grado di naturalità, ove migliore è stato ed è il grado di integrazione delle comunità locali con i processi naturali, recuperando e ricucendo tutti quegli ambiti territoriali che hanno mantenuto viva una, seppur residua, struttura originaria*. A essa è affidata il compito di *conservare gli habitat* di maggiore valore, estendendoli e connettendoli fra loro, ove possibile, per incrementare la capacità di resistere alle pressioni indotte dalle attività umane.

Una rete ecologica non esiste quasi mai di per sé, è sempre piuttosto un progetto di connessione. La rete ecologica è un sistema di nodi e di corridoi tra nodi. Il progetto di rete parte dall'individuazione degli habitat esistenti, dagli elementi di naturalità presenti, dalla valutazione della loro connettività interna ai singoli sistemi e tra i diversi sistemi.

Molte aree ad alta naturalità sono all'interno delle Aree Protette, mentre molte aree semi-naturali e rilevanti per la rete ecologica (fascia costiera, corridoi fluviali, aree agricole a valore naturalistico) non ricadono nel sistema delle aree protette.

La costruzione della rete ecologica significa costituire e rafforzare connessioni ecologiche tra habitat al fine di mantenere un alto grado di biodiversità. La rete ecologica serve a mantenere in buona salute un territorio, a migliorare l'ambiente, ad aumentare la qualità paesaggistica, a ridurre gli impatti negativi prodotti dalle attività umane – insediamenti e infrastrutture in particolare –, a qualificare l'offerta di fruizione turistica.



la rete ecologica provinciale (PTCP)

La predisposizione del recente Piano di Gestione per l'area SIC consente di disporre di notevole 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.

La connessione ed il potenziamento della naturalità avverrà a due distinti livelli:

- a. potenziamento della naturalità e della connettività all'interno dei sistemi;
- b. connessione tra i diversi sistemi paesistico-ecologici.

Il potenziamento della naturalità e della connettività del territorio poggerà sui seguenti postulati:

- miglioramento e rafforzamento dei livelli di naturalità presenti all'interno della Rete Natura 2000 e delle altre aree protette presenti nel territorio;
- realizzazione di sistemi di connessione tra le varie aree *source* con particolare riferimento alle aree a basso grado di naturalità e rispettando le peculiarità ecologiche (habitat, specie target) dei sistemi paesistico-ambientali interessati;
- elaborazione di progetti pensati ad hoc in riferimento allo scenario ecologico reale e potenziale dei sistemi paesistico-ecologici;
- inserimento della progettualità della rete ecologica comunale nelle maglie delle misure finanziarie previste dal PSR 2007-2013 con adeguata individuazione delle misure adeguatamente calibrate sul sistema e sul progetto elaborato.

La rete ecologica è anche scenario per guidare interventi di riqualificazione e trasformazione urbana. Tutte gli interventi di trasformazione urbana e rurale devono realizzare porzioni della rete ecologica.

Il parco delle acque

Le aree umide costituiscono una grande risorsa naturalistica e ambientale che non è valorizzata adeguatamente.

Intorno all'area naturalistica deve essere sviluppato un progetto di *parco* che comprenda tutta l'area ex lagunare: una Camargue pugliese, che si collega direttamente all'area storica e archeologica di Siponto (vedi l'*ingresso alla città*).

La tutela delle aree umide e delle aree protette che interessano questa ampia fascia costiera deve muovere intorno a un progetto per l'intera area, un progetto che deve perseguire il mantenimento dei caratteri naturalistici dell'area e deve ristabilire la connessione tra l'area umida e la fascia costiera dei Sciali, ritrovando l'unitarietà dell'antica laguna, e considerando l'area dei Sciali interna all'area protetta in tutti i sensi.

Gli interventi all'interno dell'area dei Sciali non possono essere valutati considerando quest'area come una area urbana. L'edificio presente si trova in un habitat e in un contesto particolare e delicato. L'area deve essere interpretata come facente parte del sistema naturalistico circostante.

Molte delle criticità connesse alla costa derivano, oltre che dalla presenza di degrado, da una eccessiva polarizzazione del turismo in pochi punti e da una insufficiente integrazione con l'entroterra, sia quello immediatamente a ridosso sia quello di raggio più ampio.

Come indicato anche dal PTCP, occorre andare "oltre il turismo balneare", perseguendo il concetto di "fronte mare libero". Il che vuol dire evitare lo spreco della risorsa costa – risorsa preziosissima – fermando la loro urbanizzazione, e punto di partenza per una diversa riorganizzazione degli insediamenti esistenti e dell'offerta turistica basata sulla qualità e integrata alle diverse risorse storiche, naturalistiche e culturali che il territorio può offrire.

Il sistema della qualità deve essere assunto come scelta strategica prioritaria per l'offerta turistica e per la riqualificazione delle strutture e degli ambienti:

migliorando l'offerta di servizi, la qualità dei luoghi, 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 dei Sciali e le aree naturalistiche contigue. In questo progetto assume importanza fondamentale il cambiamento del ruolo della strada costiera da strada di transito a strada parco fino all'ingresso dell'area di Siponto.

La strada, come ci è stato segnalato, è spesso disseminata di animali morti nel tentativo di attraversarla: rane, rospi e anche uccelli evidentemente considerano i due lati della strada come un unico habitat.

Il collegamento tra le aree a sud e quelle a nord può essere assicurato da una strada esistente che dalla SP 77 (a Cerignola alla strada delle Saline) si immette sulla SS 89 Foggia - Manfredonia per poi proseguire sulla SP per San Giovanni Rotondo.

Lo spostamento del collegamento Cerignola-Manfredonia riammodernando e adeguando un tracciato più interno e fuori dall'area protetta è ipotesi contenuta anche nella proposta del Piano Regionale dei Trasporti (PRT).

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. Il tratto di costa non può essere pensato separatamente o indipendentemente da quanto gli sta affianco, e da ciò che avviene nella costa più a nord o in quella più a sud.

Lungo la costa è da prevedere un percorso ciclabile che da Manfredonia arrivi fino alle Saline, 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 l'area naturalistica di Frattarolo e tutte le aree protette dell'intorno.

Queste aree restituite alla natura 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 dei Sciali al servizio dell'area naturalistica.

Nella fascia tra la strada e il mare, accanto a recinti turistici e residenziali, vi è una presenza di aree coltivate e soprattutto una condizione idrogeologica ed ecologica che rende questi ambiti importantissimi cuscinetti ecologici nei confronti degli habitat ad alta naturalità.

La competizione per l'uso del territorio in questa area deve essere risolta a partire dal recupero e dal mantenimento degli assetti idraulici e agricoli, dell'accessibilità e fruibilità del fronte mare e della costa, della qualità paesaggistica e delle connessioni ecologiche.

I Sciali non dovranno incrementare la funzione residenziale e altri consumi di suolo.

Essa può essere intesa complessivamente come un'area al servizio del turismo di qualità. Il che implica interventi di riqualificazione non banali ma di rilevante qualità.

L'area potrebbe svolgere un'importante funzione per l'offerta turistica complessiva dell'area e del territorio: turismo naturalistico, turismo balneare qualificato; turismo culturale ecc.



Il Piano Regionale delle Coste seppure finalizzato nella fase attuale a disciplinare la fruibilità dell'area strettamente demaniale, contiene studi, analisi e

considerazioni che affrontano in maniera complessiva e interdisciplinare le condizioni, i conflitti e gli elementi di valore che si trovano a coesistere lungo la costa. Temi e problemi che non possono essere affrontati disgiuntamente. La comprensibilità dei fenomeni legati alla costa ha portato ad ampliare l'ambito di studio a una fascia variabile e ampia per comprendere caratteri di natura fisica, ambientale, 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. Tutta l'offerta del territorio deve essere elaborata a partire da una visione complessiva dei suoi valori e non di singole parti. Molti possono mettere a disposizione chilometri di spiagge, pochi possono offrire una grande riserva naturale, un'area archeologica, un sistema di masserie, una rete di itinerari, le porte di accesso al parco del Gargano ecc.

Deve essere questa l'offerta del territorio, un'offerta dei suoi beni che devono diventare risorse attive, non la messa a disposizione di metri quadri di aree per qualsiasi uso e in qualsiasi luogo: una valutazione del territorio unicamente inteso solo come superficie.

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.

Una costa che in gran parte deve avere i caratteri di parco naturalistico e non della riviera romagnola.

L'ingresso alla città (l'area di Siponto)

L'area di Siponto è il punto di incontro delle molte geografie del territorio di Manfredonia. Luogo di contatto tra il ripiano garganico e la pianura, tra le aree protette delle steppe pedegarganiche e dell'area umida; area archeologica e maglia agricola bonificata; strade di accesso da Foggia, da Frattarolo, dalla costa sud. Tutti questi elementi non trovano, allo stato attuale, modo di interconnettersi, e vivono separatamente.

Il progetto per questa area deve mettere in relazione le varie situazioni intorno alla centralità dell'area archeologia, e specificare i diversi ingressi alla città, o più correttamente le diverse relazioni con il territorio.

Si possono individuare le seguenti azioni:

- il recupero delle masserie sul bordo del piede garganico: è un sistema ancora ben conservato di masserie lungo una strada poco utilizzata;
- la proposizione di un nuovo accesso all'area e alla città da ovest: adeguamento della strada che dall'altezza del Candelaro costeggia il piede garganico fino a ricongiungersi con la statale delle Saline da sud e a immettersi sulla ex statale. Tale strada consentirebbe un accesso tanto all'area naturalistica che all'area archeologica che alla città di Manfredonia;
- la riqualificazione dell'appoderamento di Siponto quale parco agricolo dove promuovere un sostegno all'attività agricola con funzioni sperimentali, didattiche ecc., e di forme di gestione quali part-time e/o autoconsumo e tempo libero;
- il collegamento di Siponto con l'area umida a sud con la strada parco e una pista ciclabile (ingresso attraverso la strada parco);



I luoghi delle criticità: piattaforme e insediamenti produttivi pianificati e non, circonvallazione, cave dismesse e in attività, ex discariche, ferrovia, recinti turistico-ricettivi costieri.



La trama storica: le antiche strade territoriali, le aree archeologiche, il sistema delle masserie sul bordo del piede garganico, la maglia agricola bonificata.



Il sistema ambientale: l'altopiano pedegarganico, i solchi erosivi dei "canaloni", la pianura bonificata, il torrente Candelaro, la palude di Frattarolo, il litorale sabbioso, le dune e le pinete costiere.



- l'individuazione di trasversalità visivi, fisiche ed ecologiche, che dal ripiano delle steppe arrivino fino al mare;
- un maggiore centralità dell'area archeologica di Siponto come raccordo tra il sistema delle masserie, degli ipogei, delle steppe pedegarganiche e l'area della bonifica, la pineta il mare;
- il superamento della ferrovia che attualmente funziona da barriera tra le due parti. L'ipotesi di un treno-tram consentirebbe una maggiore fruizione dell'area archeologica.

L'accessibilità e la fruizione del territorio

Le indicazioni fin qui fornite sul territorio aperto indicano chiaramente la volontà di usufruire pienamente del territorio – delle sue risorse e delle sue dotazioni. In questo giocano un'importanza fondamentale il funzionamento della rete viaria, le mobilità a cui affidarsi, le trame storiche e minori, le velocità dei diversi attraversamenti e collegamenti, le intermodalità, i nodi.

Accanto all'attenzione alla diversificazione e all'integrazione della mobilità, occorre innalzare la qualità della progettazione delle infrastrutture da realizzare, che devono essere parte del paesaggio e dei luoghi urbani in cui si inseriscono e non corpi estranei e violenti.

Il compito della mobilità e delle reti è quello di aumentare l'accessibilità a luoghi, beni e servizi, di garantire accessi sicuri, di sviluppare modalità di spostamento lento (a piedi e in bici).

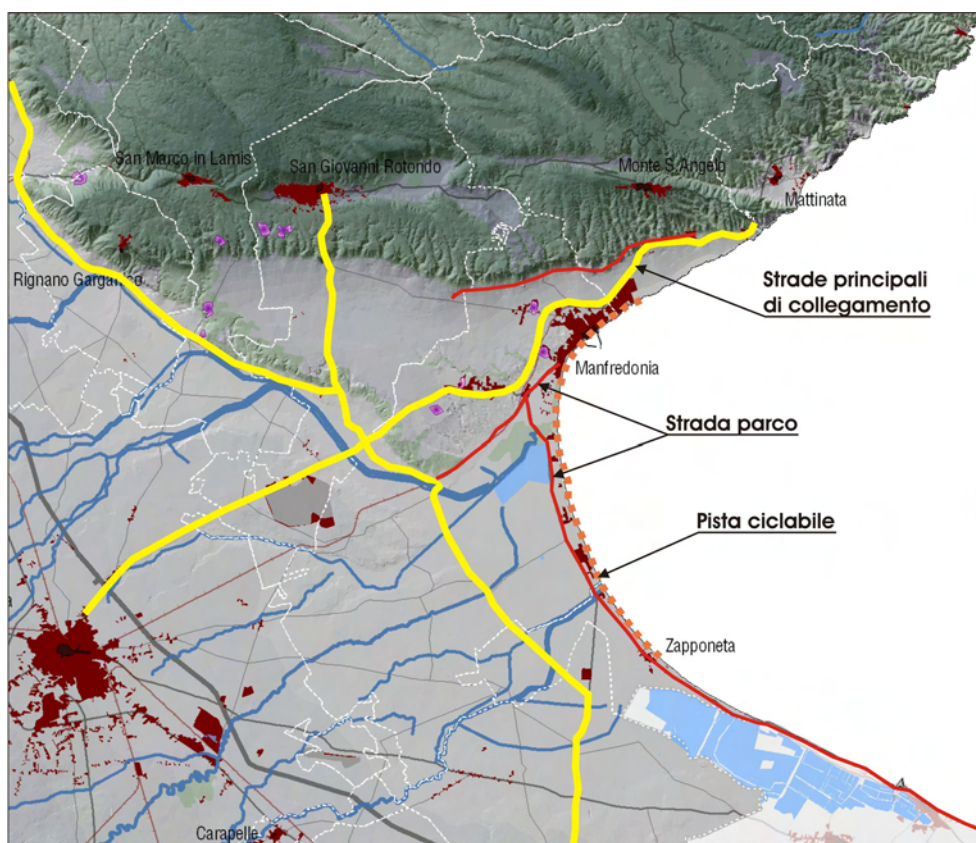
Nel territorio di Manfredonia si assumono alcuni obiettivi:

- valorizzare il ruolo della ferrovia come sistema portante dell'accessibilità all'area anche mediante l'applicazione di tecnologie treno-tram;
- valorizzare e integrare il porto e le forme di navigazione con le altre reti della mobilità, in particolare il treno-tram, per la circuitazione turistica nell'area garganica;
- sviluppare mobilità lente (percorsi ciclabili territoriali);
- definire una nuova rete di collegamenti principali.

Lo spostamento del traffico dalla strada delle Saline definirebbe una maglia più funzionale per il traffico provinciale valorizzando meglio alcuni luoghi del territorio.

Il collegamento da sud (Cerignola e comuni costieri) attraverso una nuova strada interna, che incrocia la SS 89 si allaccia alla strada per San Giovanni Rotondo e prosegue fino a San Severo, sempre su tracciati già esistenti, delineerebbe una maglia di collegamenti veloci nord-sud ed est-ovest, e libererebbe la costa da traffico pesante e di attraversamento (vedi Progetto parco delle acque e la costa).

Nel territorio comunale si preciserebbe una rete della mobilità gerarchizzata e senza sovrapposizioni: strade di connessione veloci; strade storiche di accesso e di fruizione delle risorse naturalistiche, storiche e culturali di mobilità lenta, percorsi pedonali territoriali.



Il recupero della forma urbana

La città sta perdendo la sua forma. Per molti secoli Manfredonia è stata dentro le mura che ne hanno configurato la forma, e anche quando le prime espansioni hanno travalicato le mura, la città ha continuato a costruirsi lungo direttrici storiche, seguendo la maglia ortogonale e utilizzando l'isolato come modello insediativo. Negli ultimi 30 anni è iniziata, 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.

Le nuove parti edilizie sono collegate alla struttura originaria solo attraverso collegamenti stradali che hanno perso qualsiasi forza di matrice insediativa; i singoli fatti urbani appaiono autoreferenziali nei propri impianti morfologici ed edilizi; le tipologie edilizie e i materiali urbani rappresentano un campionario di oggetti e di spazi, di materiali e di forme che poco hanno a che fare con i luoghi e con il luogo.

La città più recente, e quella in costruzione, non mostrano più un disegno riconoscibile, non esprimono più la forma generale, ovvero «una topologia memorabile e inclusiva»⁸ che permette di leggere il significato delle cose attraverso le loro forme; non hanno più nessuna relazione con i caratteri del luogo e con le sue regole di crescita. In altre parole sembra essersi persa quella *cultura della forma*, che da sempre ha guidato la (ha sotteso alla) costruzione della città; sembra essersi spezzata la sua capacità di trovare continuità con tessere nuove⁹.

L'edificazione recente non ha prestato molta attenzione al rapporto degli edifici con la superficie intorno, con la strada, con lo spazio pubblico. Gli edifici mostrano solo la loro immagine e non partecipano alla costituzione e all'immagine dello spazio pubblico; l'allargamento delle carreggiate stradali ha allontanato gli edifici e gli isolati sono anch'essi edifici a sé stanti in uno spazio pubblico indifferente. L'aumento dello spazio aperto e della distanza, i nuovi rapporti di copertura, la privacy, la separazione e l'isolamento fanno apparire la città sempre più come un'appendice del sistema viario, e il sapere edificare sempre più sostituito dal sapere tecnico.

La constatazione della perdita della forma urbana – e della bellezza della città –, l'insoddisfazione per le soluzioni insediative dei nuovi quartieri – la delusione del mondo degli oggetti – richiedono una nuova attenzione per la qualità della città fisica.

«Il mondo in cui immaginiamo le nostre città, il modo in cui progettiamo i loro scopi, i loro valori, e aumentiamo la loro bellezza definisce il Sé di ciascuna persona di quella città, perché la città è l'esibizione tangibile dell'anima comunitaria... Il modo di migliorarsi è quello di migliorare la nostra città»¹⁰

⁸ J. RYKWERT, «Un bilancio della città», in *Spazio & Società* n. 27, 1984.

⁹ M.G. CUSMANO, *Oggi parliamo di città. Spazio e dimensioni del progetto urbanistico*, FrancoAngeli, Milano, 2002.

¹⁰ J. HILLMAN, *Politica della bellezza*, Moretti&Vitali, Bergamo, 1999, p. 25.

La questione della forma urbana comporta conseguentemente riconoscere la dimensione visibile dello spazio urbano, che non può essere controllata e determinata attraverso lo zoning e affidando alla sola rete viaria la capacità e la funzione di tenere assieme le diverse parti urbane.

È lo spazio esterno o lo “spazio aperto”, lo spazio pubblico o di uso pubblico, che struttura la forma urbana e determina l'esperienza e la conoscenza della città, che permette e supporta le esperienze percettive. Lo spazio aperto non è lo spazio tra le cose, ma lo spazio che tiene assieme le cose.

La questione della forma non è quindi aspetto secondario, ma strutturale. Forma urbana e forma territoriale inoltre si trovano, come nelle migliori esperienze, intrecciate nel luogo dell'abitato.

Il tema della forma comprende anche il rapporto tra città e territorio aperto, essenziale per interpretare le relazioni fondative che per secoli hanno legato la città di Manfredonia ai suoi ‘paesaggi’ circostanti e che sono state in gran parte cancellate o erose dalle addizioni intervenute nella seconda metà del secolo scorso.

La descrizione dell'urbano è pertanto strettamente connessa al periurbano, cioè proprio a quella parte del territorio dove forma urbana e forma del territorio piuttosto che incontrarsi per dare origine a strutture solide e riconoscibili (ambientalmente e fisicamente) trovano più spesso l'occasione per annullarsi a vicenda, per cancellarsi, per distruggere immagini e funzioni.

Alla città va restituita un'immagine urbana, un disegno urbano che sappia associare alla testimonianza del suo passato una visione del futuro.

È necessario prendersi cura della città esistente e conferire qualità formale e funzionale a una città che sta perdendo la sua forma e che non riesce a manifestare una struttura urbana funzionale capace di reggere la crescita e il rango a cui aspira o dovrebbe aspirare.

Il percorso deve essere affrontato operando su vari livelli, con diversi strumenti concettuali e metodologici, con azioni e interventi coordinati, con regole e progetti specifici. Per comodità di ragionamento possiamo articolare tutto il tema dell'urbano in alcune grandi aree operative, che esprimono anche una serie di priorità:

- la riqualificazione e la ristrutturazione della città esistente
- il progetto dello spazio pubblico e degli spazi aperti
- le regole per le aree in trasformazione e i luoghi sensibili
- il Piano dei Servizi
- le regole del buon costruire

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

La città ha bisogno di dare qualità alle sue diverse parti urbane, e ha bisogno di definire una nuova struttura urbana adeguata alle sue esigenze e a capace di esprimere un nuovo disegno urbano. Non c'è bisogno di occupare nuove aree, ma dare ordine e senso alle aree edificate esistenti. Le aree ai margini (le CB) sono occasione per dare struttura e forma urbana; le CA, 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 dentro le mura 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. In altre parole, per il Centro Storico si sta approntando, come già previsto dall'attuale PRG, uno studio particolareggiato.

La riqualificazione della città consolidata

Intorno al 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.

Queste espansioni sono avvenute riproponendo la maglia ortogonale che si diramava dalle strade principali e territoriali. Si presentano pertanto in forma regolare, con impianto a maglia ortogonale. La loro crescita repentina, dovuta per alcune parti a immigrazione dai comuni montani limitrofi, ha determinato una scarsa presenza di servizi e una densità molto alta.

Quartieri nati senza un piano preciso e con un modesto regolamento edilizio, su strade strette e senza aree libere. In gran parte case a un solo piano disposte a formare il fronte dell'isolato che si presenta chiuso. Negli anni sono state tutte oggetto di rialzamento.

Aree fortemente consolidate e stratificate, tessuti densi che presentano anche una buona dotazione di servizi e attrezzature di base, sorte ai bordi degli stessi

quartieri, e che pertanto non sono divenute centralità dei quartieri quanto cerniere tra un contesto e un altro. La centralità che si riscontra è di tipo diffuso, lineare: uso intensivo di alcune strade e di alcuni luoghi. 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 da consolidare

Questa categoria tiene assieme parti urbane distinte: le espansioni a ridosso della città consolidata (della quale proseguono la maglia viaria e anche l'allineamento) con minor densità edilizia, apertura dell'isolato e presenza di aree specialistiche (scuole superiori, ospedale, tribunale ecc.); le espansioni recenti; i quartieri della città pubblica i quartieri di edilizia popolare; le isole residenziali introverse; le aree ancora libere destinate dal vigente PRG a insediamenti di tipo CB.

La città da consolidare è intesa come quella parte dell'urbano, costruita o ancora libera, privata o pubblica, progettata o spontanea, dove ci sono spazi – in senso fisico e in senso concettuale – per intervenire a definire una struttura urbana forte, con caratteri e funzioni urbane e non solo di quartiere.

Sono tutte aree che nel loro insieme costituiscono una cintura all'abitato esistente. Una cintura che dovrebbe strutturarsi, formalmente e funzionalmente, intorno alla nuova viabilità longitudinale – nuovi assi strutturanti e non solo di collegamento – al recupero del grande vuoto sul mare dell'area ferroviaria e dell'ex consorzio.

Il carattere delle singole aree è fortemente eterogeneo. Perciò esse vanno interpretate singolarmente per quanto riguarda i materiali specifici e nel complesso per quanto riguarda l'assetto infrastrutturale e relazionale, da affidare alla trama della maglia viaria e degli allineamenti, e alla rete dello spazio aperto in tutte le sue declinazioni, dai percorsi alle aree verdi, dalle attrezzature ai corridoi ecologici, dalle contiguità fisiche alle prospettive visive.

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 (tribunali, ospedali ecc non sono attrezzature aggreganti). In queste aree vi sono anche aree a standard da realizzare.

Questa è la città da riammagliare e da riconnettere attraverso una maglia scalare – territoriale, urbana, di quartiere, di isolato – di *trama del verde*, di *maglia viaria*, di *rete dello spazio pubblico*.

Per questi motivi abbiamo incluso in questo obiettivo i comparti CB, occasioni per contribuire efficacemente a realizzare una nuova struttura urbana e a consolidare quella esistente.

Sono queste, prioritariamente, le aree sulle quali intervenire utilizzando anche i programmi integrati di rigenerazione urbana, ai sensi della L.R. 21/2008, finalizzati al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socioeconomiche, ambientali e culturali degli insediamenti, e da elaborare con il coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti pubblici e privati interessati.

Il progetto dello spazio pubblico

Lo spazio pubblico coinvolge diversi aspetti della città. Esso è lo spazio collettivo, lo spazio delle relazioni, lo spazio della rappresentazione e, quindi, lo spazio che connette tutte le attrezzature, le aree, i servizi pubblici, e tutti i luoghi aperti.

Molte attrezzature e molte aree a uso pubblico o collettivo hanno scarsa qualità architettonica e urbana, le connessioni sono spesso affidate unicamente a un collegamento fisico.

Lo spazio collettivo, in quanto spazio della rappresentazione, deve avere qualità architettoniche e urbane, deve essere riconoscibile.

Le aree a standard dovevano contribuire a definire questo spazio. 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 standard, elevando, almeno dimensionalmente la quantità di aree pubbliche. Tuttavia, alcune 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 PRG non evidenzia un vero e proprio disegno dello spazio pubblico, anche se la distribuzione di queste aree è suggerita lungo alcuni assi e sono consigliati alcuni criteri insediativi e localizzativi. Il disegno relativo ai servizi e alle attrezzature pubbliche (quelle di uso pubblico previste non sempre hanno indicazioni localizzative) è orientato verso un progetto di suolo unitario esteso a tutta la città e a una distribuzione territoriale equilibrata. Criteri condivisibili ma insufficienti a guidare la costruzione di uno spazio pubblico strutturato.

Le scelte relative al pregresso hanno condizionato fortemente l'attuazione del piano. I servizi previsti nelle CB rispondono a esigenze che non sono esattamente quella emerse dall'analisi delle attrezzature esistenti, e comunque dovrebbero avere una capacità di rispondere alle domande nel momento della loro reale attuazione. Gli stili di vita cambiano, a volte anche velocemente e inaspettatamente.

Le CA mancano di indicazioni per un controllo del disegno urbano, della trama strutturale. Le indicazioni alludono solo a estese aree residenziali separate da viabilità interna.

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 PRG;
- le schede e i progetti norma per luoghi sensibili;
- le regole intese come codici che contengono regole del buon costruire, piuttosto che divieti.

Il sistema del verde

Il verde è assolutamente carente in termini quantitativi e qualitativi. Manfredonia sembra lontana da una cultura del verde e degli spazi naturali come elementi fondamentali dell'organizzazione urbana e delle pratiche dei suoi abitanti. Manca il verde diffuso, mancano i parchi, manca una vera relazione con gli elementi naturali.

Nell'ambito urbano il verde è una categoria alquanto residuale alla quale, invece, occorre attribuire un ruolo fondamentale nella costituzione della trama strutturale della città stessa, soprattutto come connettivo di importanti elementi ecologici ambientali presenti: terreni agricoli, canali, mare.

I canali sono visti solo come territorio sottratto all'edificazione; in realtà essi sono fiumi senz'acqua, ma veri e propri fiumi dove al posto dell'acqua vi sono habitat che connettono – dovrebbero connettere – la montagna al mare. È così che bisogna vederli e interpretarli, altrimenti non ne capiremo mai il loro valore e la loro funzione essenziale per la sicurezza idraulica (essendo essi fiumi) e per la funzione ecologica che rivestono. Se sono intesi come tali, allora essi diventano anche – ancora come i fiumi – occasioni di progettazione della città.

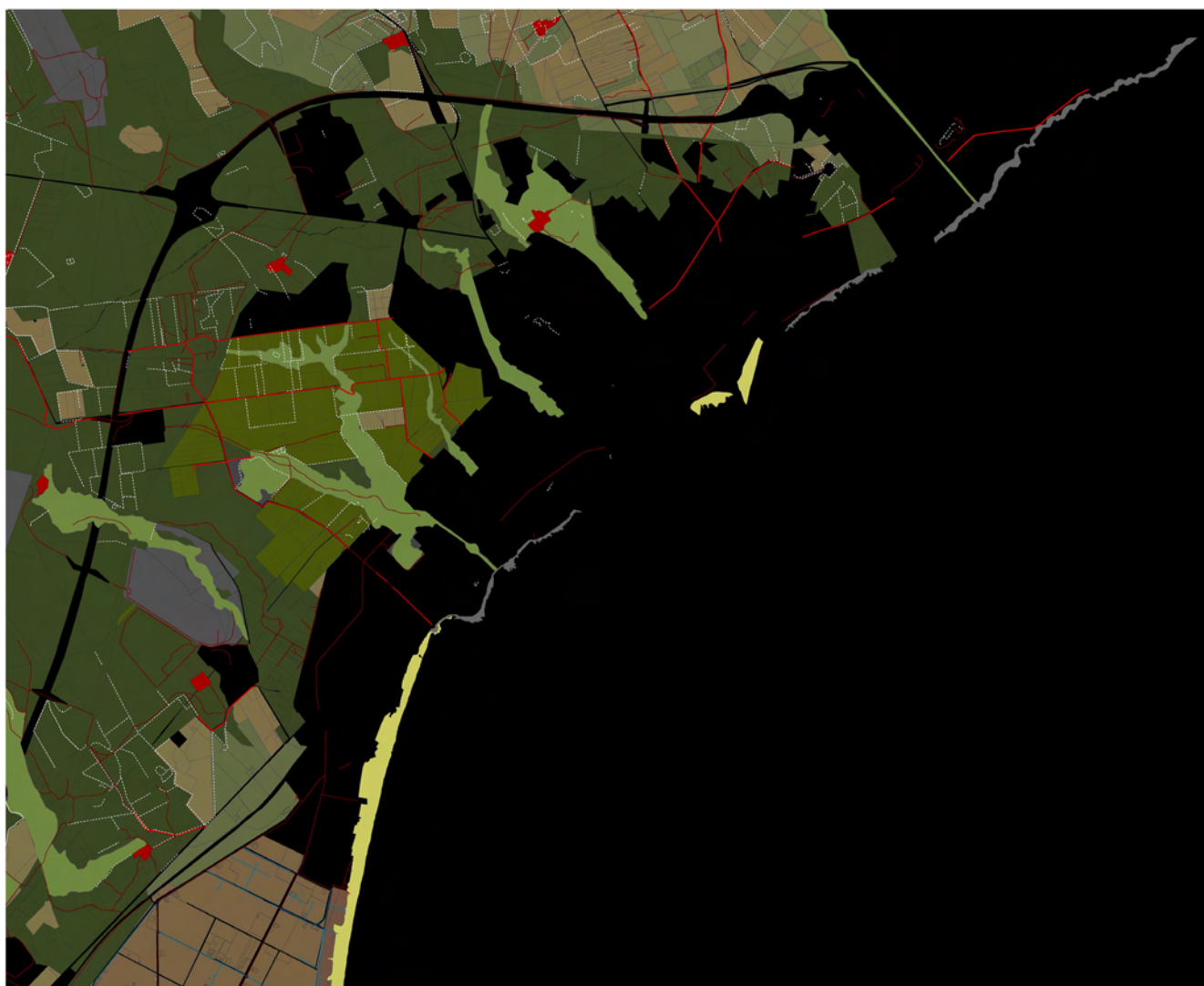
L'analisi del territorio aperto rileva la presenza di *aree agricole* nell'intorno dell'abitato, e la loro frammistione, man mano che ci si avvicina all'urbano, con insediamenti di vario tipo. Le relazioni fondative che per secoli hanno legato la città di Manfredonia ai suoi 'paesaggi' circostanti appaiono in gran parte cancellate o erose dall'edificazione sparsa e dalle addizioni realizzate nella seconda metà del secolo scorso.

Le masserie poste nell'immediato intorno dell'incasato, sono gli elementi che più soffrono di questa conflittualità. Alcune in abbandono e diroccate hanno perso una diretta connessione con le aree coltivate, in attesa di essere avvolte dalla nuova

edificazione; altre pur mantenendo una contiguità fisica con aree agricole, non rivestono più un ruolo funzionalmente essenziale.

Tuttavia, i terreni agricoli periurbani rappresentano, con il loro equipaggiamento vegetazione e di sistemazioni agrarie (allineamenti, muri a secco, strade bianche, scoli ecc.) un valore da salvaguardare i sé, e come elementi di una trama verde ed ecologica. Sul terreno sono ancora evidenti queste trame e questi segni, la cui perdita comporterebbe un'ulteriore semplificazione degli ecosistemi e della trama fondiaria. Questa trama, naturale e artificiale, oltre a caratterizzare il paesaggio agrario, svolge un compito essenziale di mantenimento degli assetti e degli equilibri ambientali ed ecosistemici: dal controllo delle acque ruscellanti al ricovero di specie animali.

Il cosiddetto “periurbano “ non è un territorio in attesa di diventare urbano. Deve trovare proprie funzioni. Il mantenimento e il recupero di queste trame agricole possono contribuire contemporaneamente a:



- realizzare itinerari di mobilità leggera (ciclopeditoni o simili);
- realizzare una efficiente rete ecologica che attraversi il tessuto urbano denso e compatto, connettendo segni morfologici antichi e una fitta rete di piccoli spazi liberi con una trama prevalentemente perpendicolare;
- riqualificare la maglia agricola antica, i percorsi delle vicinali e il sistema delle masserie, con usi compatibili e di valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, paesaggistico e agricolo.

Si apre così il duplice problema del mantenimento delle caratteristiche complessive delle strutture, che rivestono indubbiamente valori di testimonianza storica e di natura ambientale, e del loro recupero attraverso l'attribuzione di funzioni diverse e compatibili. Problema che deve essere affrontato in maniera complessiva, con un progetto di recupero e valorizzazione del patrimonio agricolo e storico, utilizzando le occasioni di progetti per il paesaggio individuate dal PTCP della provincia di Foggia, da quelli previsti dal Piano del Parco del Gargano, da quelli inseriti nel nuovo Piano Paesistico regionale.

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; ma ha anche un'altra funzione finora non espressa esplicitamente.

Il limite dell'urbanizzato è in alcune parti ancora percepibile, ma sono gli interventi in corso e quelli programmati che ne determineranno la perdita definitiva.

Il PRG affida alle strade la tenuta della forma urbana. Ma il limite di una città non può essere solo una strada, non lo è mai stata. La strada porta altra edificazione.

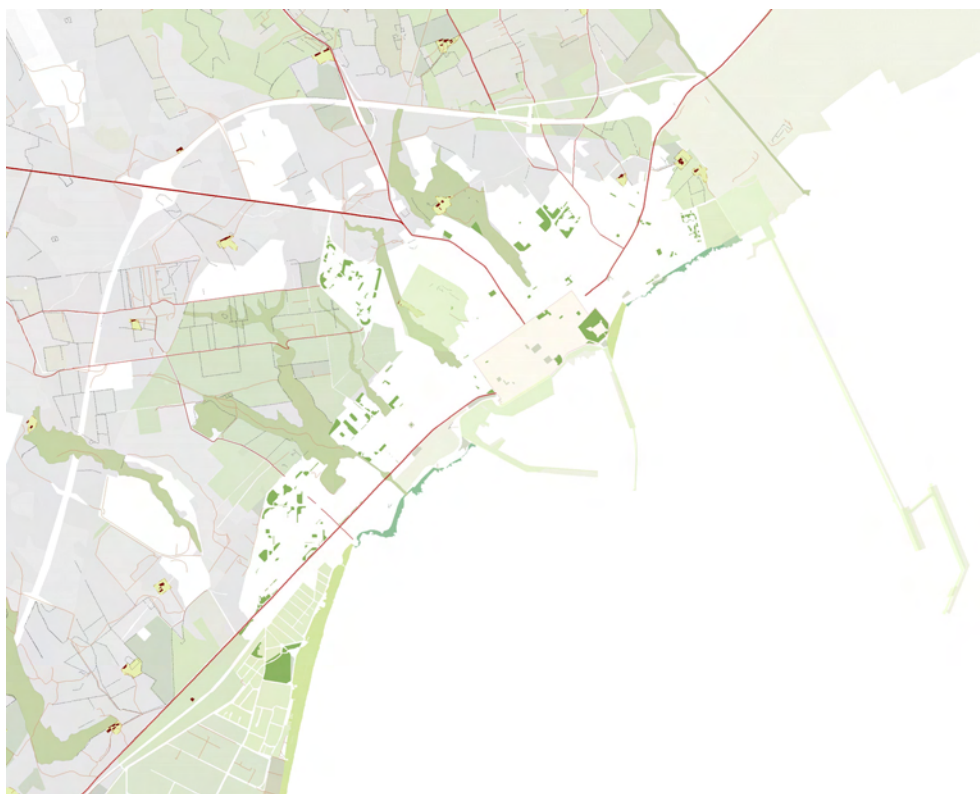
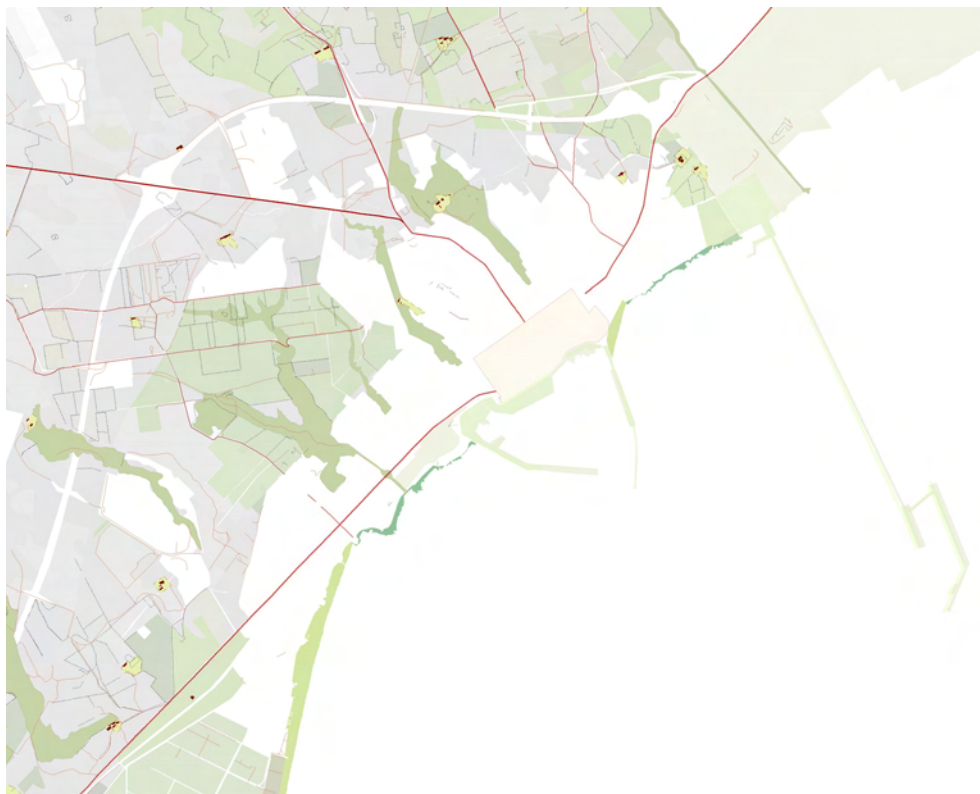
Non si può affidare a una strada il complesso rapporto che lega elementi urbani ed elementi territoriali, con modalità di interpenetrazione e di scambio che ne rendono riconoscibili le parti e i loro legami.

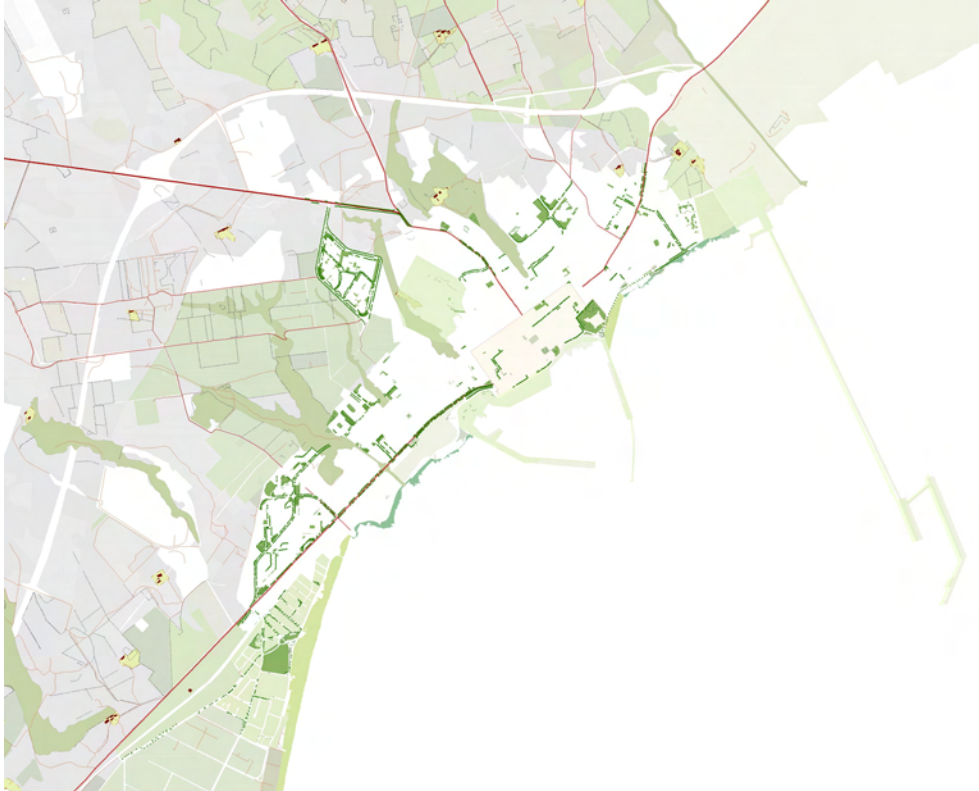
La forma urbana di Manfredonia deve ritrovare connessioni con il monte, deve rompere il segno della circonvallazione, riprendere la trama delle strade vicinali e della trama fondiaria. Il by-pass stradale è un segno che non interagisce con il territorio, e come tale va interpretato: un segno che attraversa senza tagliare, che si poggia senza incidere, che collega ma non determina gli allineamenti e le direzioni della trama urbana e territoriale.

In questo territorio periurbano si individuano ancora molti elementi e porzioni di territorio che sono persistenza di assetti consolidati e di trame antiche. Questi segni, troppo ignorati, devono essere preordinati a:

- diventare segmenti di un sistema reticolare che mantenga o ripristini in forme contemporanee la continuità fra il territorio aperto e la città e fino al mare;
- individuare le parti di territorio da assumere come invarianti nei confronti della crescita urbana;
- definire la trama fondiaria entro la quale ricondurre le possibili opere infrastrutturali.

Le morfologie insediative dei nuovi interventi di espansione e di riqualificazione devono trovare in questi segni le proprie motivazioni e il proprio patrimonio genetico da sviluppare.





Centralità esistenti e nuove centralità

La città è cresciuta ma l'unico vero centro è ancora e solo il centro storico. Nei quartieri storici, densi e compatti, le antiche strade sono gli unici, anche se attivi, luoghi di centralità e di riferimento. Nelle aree più recenti i servizi e le attrezzature realizzate non sono riuscite a diventare riferimento e centralità, perché spesso costituiti da recinti monofunzionali (scuole, ospedale ...).

Il nuovo disegno urbano, da strutturare e da attrezzare, vuole essere uno scenario visibile di quello che potrebbe essere l'insieme dei luoghi e delle azioni da declinare nello spazio e nel tempo.

Le sequenze di spazi pubblici da potenziare e da realizzare, la rete viaria principale, la trame del verde e degli spazi aperti ritrovate, sono incardinate le une nelle altre; sono catene di spazi, costruiti e aperti, che si incrociano tra di loro, che condividono luoghi e materiali, che contribuiscono a delineare e rafforzare nuove centralità.

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

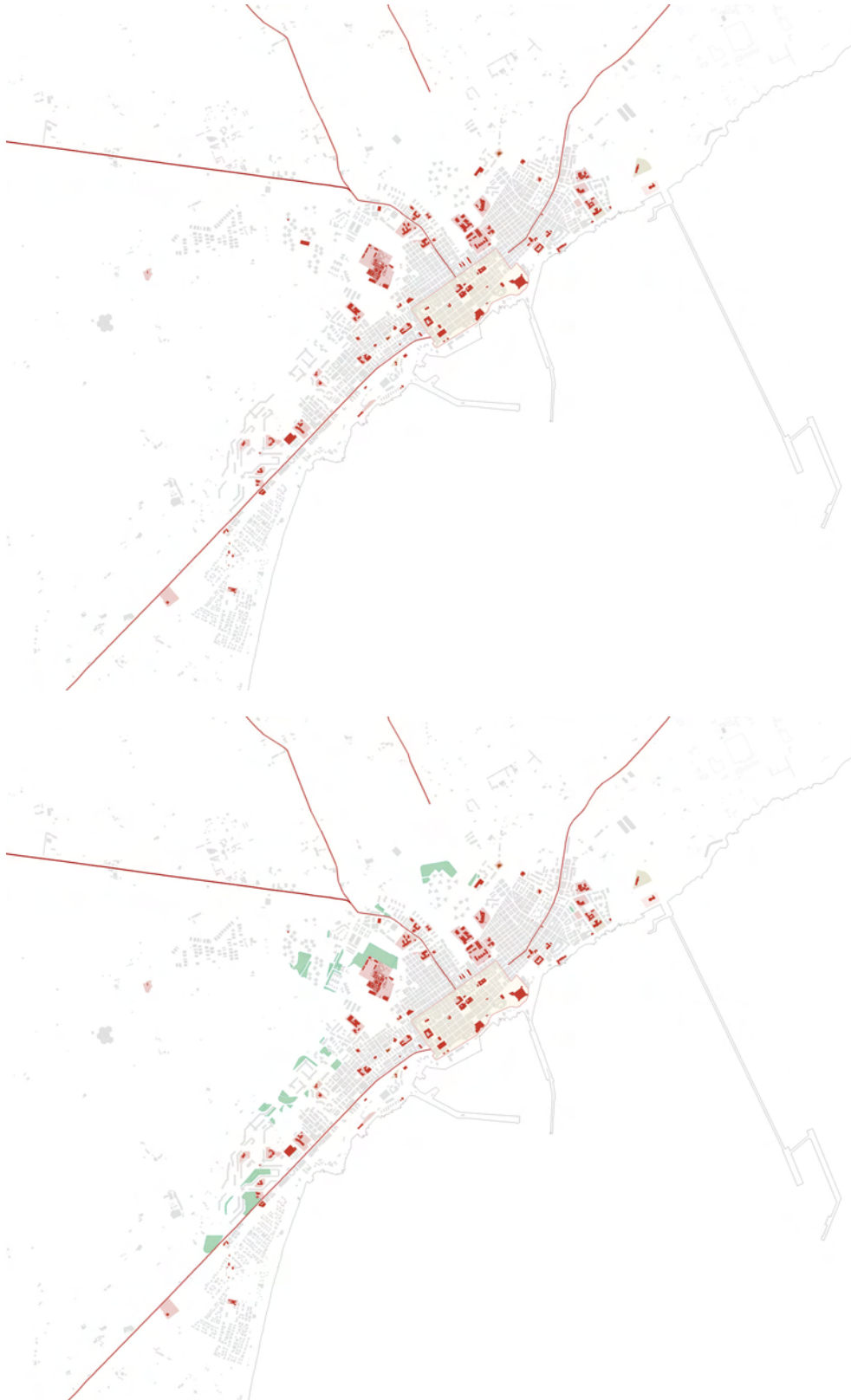
- migliorare la qualità, l'accessibilità, la vivibilità, la sicurezza, l'identità e il senso di appartenenza degli spazi della *città storica* e nella *città consolidata*. In questi tessuti compatti e con pochi spazi liberi occorre un ridisegno funzionale e morfologico di questi spazi;
- migliorare la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

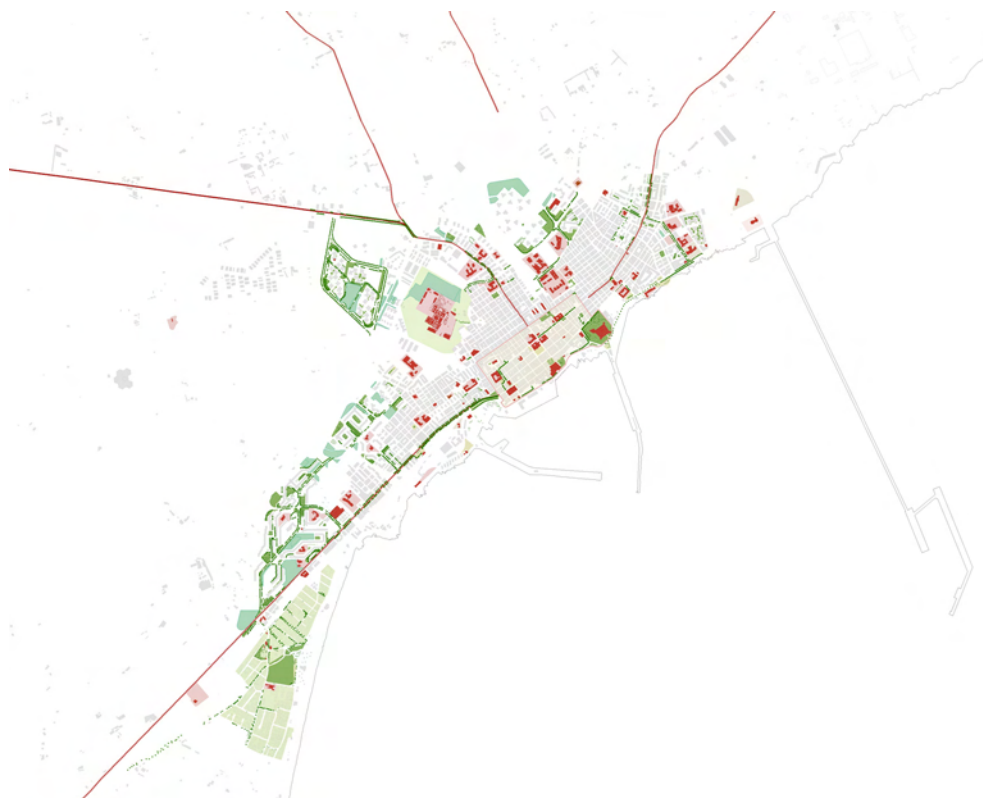
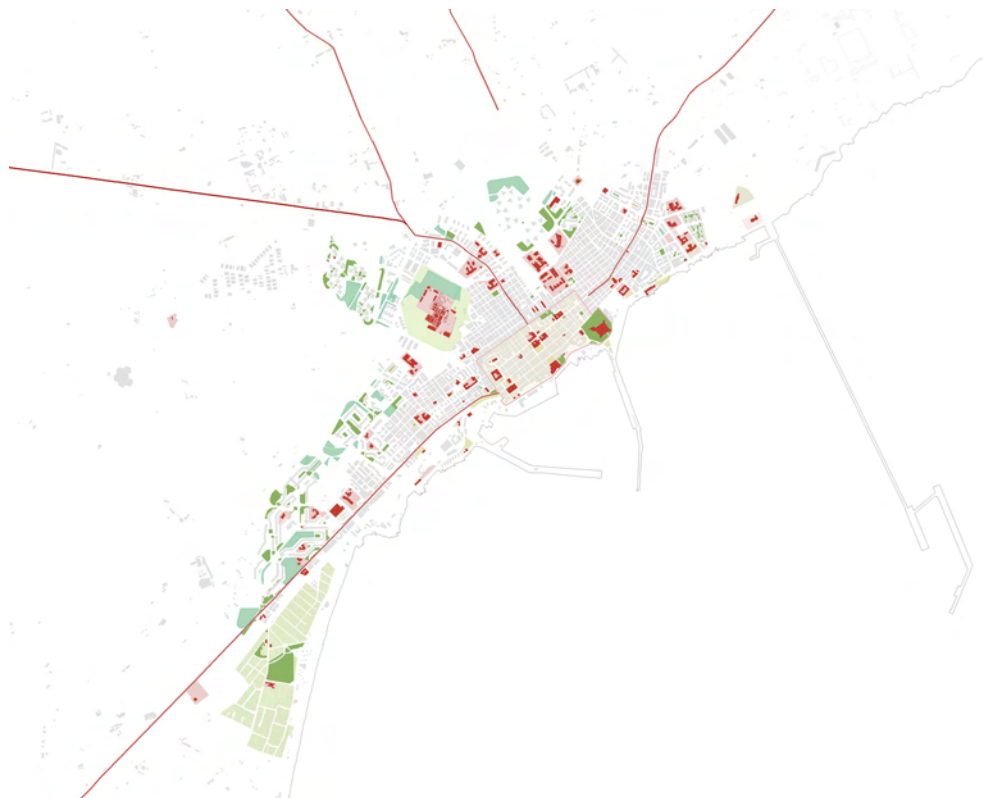
Strumenti essenziali per contribuire a definire questi criteri sono il Piano dei Servizi per quanto riguarda le scelte localizzative e le funzioni, e il corpus delle regole del buon costruire, che saranno oggetto dei prossimi capitoli.

Manfredonia ha bisogno di una struttura urbana con un sistema di centralità più ampio di quello esistente, un sistema di centralità che contribuisca all'ammodernamento del suo organismo urbano, e che possa, successivamente, reggere le operazioni di espansione urbanistica previste.

La città ha bisogno di indicazioni progettuali specifiche, di progetti norma per alcuni ambiti urbani e per alcuni luoghi, la cui realizzazione o trasformazione sono essenziali al suo processo di ammodernamento, di ristrutturazione, di rigenerazione e di riqualificazione urbanistica; in particolare:

- il consolidamento delle aree lungo l'attuale perimetro urbano;
- le aree tra viale Di Vittorio e il mare;
- l'affaccio al mare del centro storico e il recupero a funzioni urbane di parte dell'area del porto.





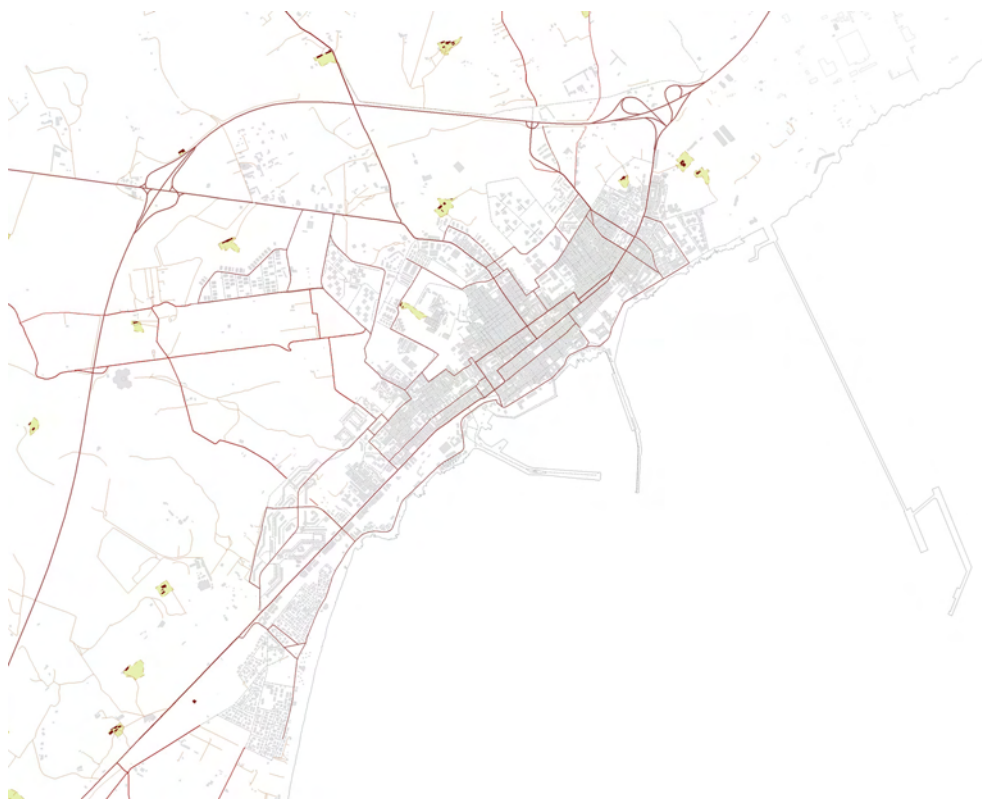


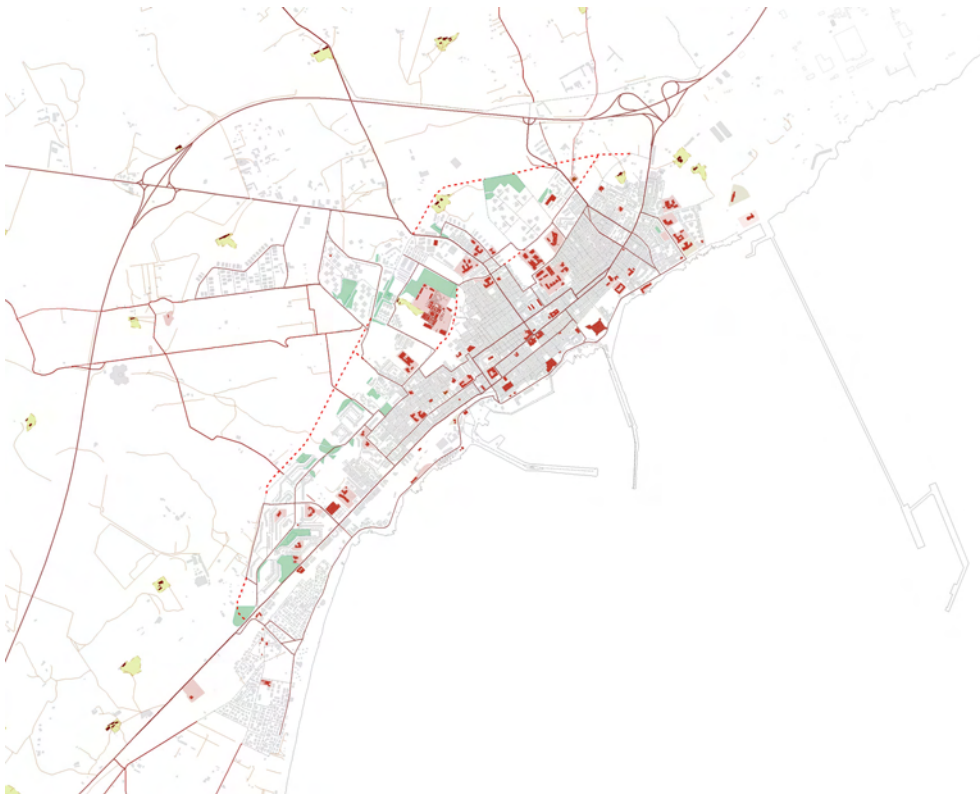
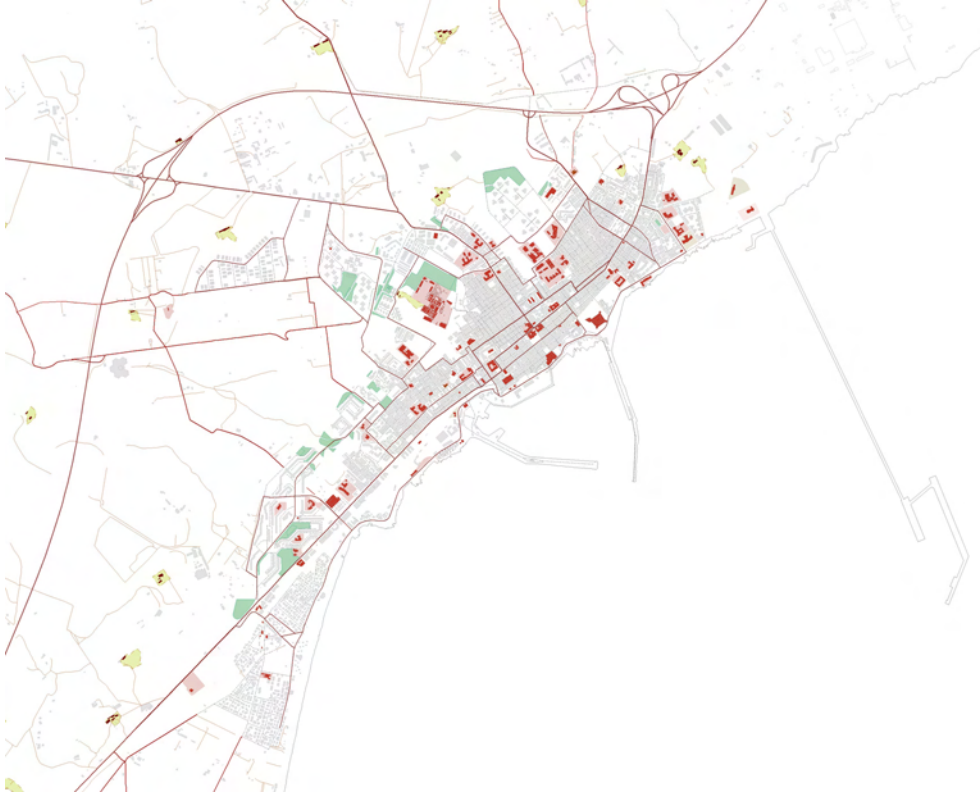
La trama viaria

Manfredonia ha sempre avuto nella regolarità delle strade un principio ordinatore e un riferimento nell'orientamento dei suoi abitanti. Questa regolarità si è in parte persa e, di conseguenza, anche la sua capacità ordinatrice dello spazio. Inoltre, la città è cresciuta soprattutto in lunghezza, utilizzando, in questo processo, quasi unicamente le antiche strade territoriali per Foggia e per Monte Sant'Angelo.

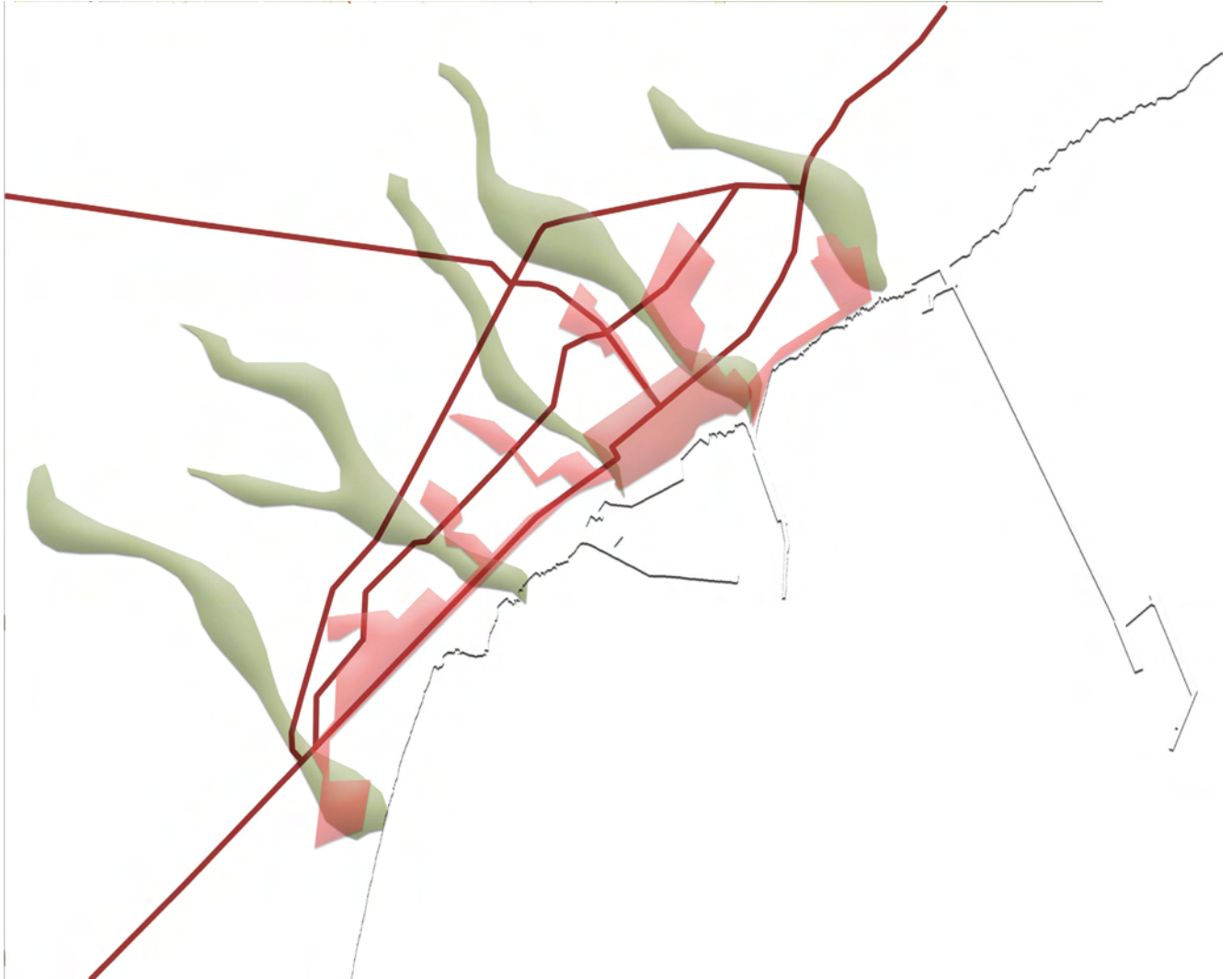
La città nuova ha realizzato pezzi di viabilità che non contribuiscono a determinare una nuova gerarchia viaria urbana. I collegamenti longitudinali realizzati e previsti tendono ad assumere solamente una funzione di collegamento e non di strutturazione urbana. Le trasversali sono in numero maggiore, ma non sempre le maglie si chiudono e non sempre è percepibile una gerarchia nella maglia viaria.

Occorre individuare quali assi, quali strade, esistenti o da realizzare, devono assumere un carattere di vera e propria strada urbana, di componente della maglia viaria principale con funzione di collegamento e di orientamento, caratterizzate e riconoscibili: una maglia viaria che sappia intersecarsi con la rete del verde e con il reticolo dello spazio pubblico.









Le aree in trasformazione e il disegno urbano

I comparti attuativi nel PRG

Il PRG di Manfredonia affida alla formazione e all'attuazione dei comparti il suo carattere e la sua scelta perequativa: «Una delle peculiarità del quadro normativo di questo P.R.G. è costituita, per l'espansione residenziale, dall'istituzione del «comparto», In tale modo si vuole rendere «indifferente» rispetto all'assetto proprietario le scelte di tipo urbanistico» [Art. 11 *Strumenti di attuazione del P.R.G. I comparti*]

Il piano individua due tipi di comparto: comparti di tipo «CA» e comparti di tipo «CB». I comparti «CA» corrispondono a zone omogenee destinate all'espansione residenziale; i comparti «CB» sono aree a destinazione mista – residenziale e per attrezzature di interesse generale. Questo diverso carattere deriva dal fatto che le aree CB sono in gran parte localizzate al bordo del perimetro edificato e comprendono aree già in parte vincolate a servizi nel precedente Programma di Fabbricazione e mai attuate.

Pertanto, le aree CB sono quelle a cui il PRG affida un doppio e importante compito: recuperare standard e servizi non realizzati, definire il bordo dell'edificato urbano. Alle aree CB è assegnato, almeno implicitamente, la funzione di rafforzare la struttura e la forma dell'edificato, attraverso interventi di completamento, di rinnovo e di recupero di parti interne e ai bordi dell'edificato. Operazioni da condurre a termine prima di iniziare una nuova espansione, attribuita ai comparti CA. Le CB, infatti, sono tutte interne all'incasato, sono aree a contatto con l'urbano, aree di margine o aree interne dismesse o intercluse.

Inoltre, sono aree la cui trasformazione non determina un vero e proprio consumo di suolo come le CA che vanno a interessare suoli agricoli, con conseguente consumo di suolo e connessi problemi di urbanizzazione ecc.

Il diverso ruolo strategico che i due tipi di comparto dovevano svolgere non ha trovato adeguati supporti gestionali e strumenti interni al piano stesso.

Il diverso ruolo delle aree è espresso in due diversi computi di volumi, di standard e di servizi. Nonostante l'affermazione di novità dovuta all'introduzione della perequazione, si tratta solo di una novità formale.

Le CA sono equiparabili in tutto a tradizionali aree C di espansione, e il meccanismo perequativo funziona grosso modo come per i piani di lottizzazione, in questo caso obbligatori e accorpanti aree anche lontane tra di loro. Le condizioni delle aree sottoposte a CA, semplificando perché in assoluto non esistono due aree uguali, sono sostanzialmente simili.

Le condizioni delle CB sono invece legate ai singoli luoghi, alle diverse dimensioni, ai contesti in cui si trovano, al fatto che hanno un carico di servizi maggiore. Tutto questo le rende assolutamente diverse. Anche questa diversità è stata in qualche modo riconosciuta dal PRG, e le schede cercano di dar conto di situazioni diverse.

Ma la strategicità di queste aree sta nel fatto che il loro ruolo specifico – e quindi anche gli specifici interventi da prevedere – va definito nel momento della loro

attuazione: il loro ruolo, e la loro necessità, va valutato nel momento in cui si devono progettare. Altrimenti non sono più aree strategiche, ma semplici zone di lottizzazione che devono soddisfare un pregresso.

Le indicazioni di tipo generale contenute nelle schede relative a questi comparti non sono sufficienti a regolarne le trasformazioni e soprattutto, al di là di attribuzione di quantità di servizi e attrezzature, non ne connotano la funzione urbana complessiva, né indicano meccanismi per cui tale funzione possa essere individuata in momenti successivi nell'ambito della gestione complessiva del piano e della politica urbanistica comunale.

Sono aree strategiche con previsioni rigide. Nelle norme non sono previsti meccanismi per sfruttare le diverse condizioni in cui si possono realizzare. La quantità di attrezzature e servizi attribuita appare più come condizione imposta al comparto che non come occasione per qualificarne la realizzazione.

Il ricorso allo strumento del comparto in modo diffuso ma dove i singoli comparti sono intesi quale unità compiuta in sé, è solo una rigidità in più. Non ci sono meccanismi che consentano l'uso del trasferimento delle cubature da un comparto a un altro, essendo determinata per ognuno di essi la quota di cubatura massima esprimibile da quel comparto.

Questa rigidità è rafforzata dal meccanismo di quantificazione di tutti gli elementi che sono all'interno del comparto e che a partire da due dati dimensionali – la dimensione delle aree (superficie territoriale, superficie delle aree aggregate, superficie comprensoriale) e il dimensionamento delle attrezzature (esistenti, pregresse, di progetto) – fa derivare tutte le altre grandezze. Da sottolineare che si tratta di grandezze assolute e non percentuali.

Il problema delle dimensioni delle quantità contenute nel piano, e che si ripercorrono a catena su tutte le altre dimensioni, diventa più delicato se si considera che da una prima analisi emerge una non corrispondenza alle dimensioni reali dei comparti, il che comporta, come conseguenza, anche una non affidabilità delle dimensioni da esse discendenti.

Queste rigidità non garantiscono nessun controllo qualitativo – e forse neanche quantitativo – delle realizzazioni. I meccanismi di aggregazione e di articolazione dei comparti mostrano molte debolezze. Non si capisce come si scelgono le porzioni di aree aggregate: contigue, partendo da un punto definito ecc. E, ancora, quando e come saranno realizzate le aree verdi aggregate: potranno essere attrezzate solo alla fine? E il progetto chi lo fa? E nel frattempo si saranno realizzate solo e ancora altre case senza nessuna nuova area verde, senza la cura di queste aree delle quali alcune con valenza ecologica e idrogeologica.

Le prime realizzazioni delle CA stanno evidenziando tutti questi problemi, oltre a mostrare la necessità di più utili indicazioni qualitative, tipologiche e morfologiche.

Infine, sempre relativamente ai problemi di natura dimensionale, una certa confusione, e non esattezza, 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.

La perequazione deve rendere più flessibile il piano altrimenti è controproducente, è un passo indietro verso il piano di tradizione. Passare dalle previsioni agli scenari

vuol dire avere obiettivi generali che si specificano a seconda delle condizioni esistenti nel momento in cui si realizzano.

La mancanza di strumenti adeguati per gestire le CB ha comportato una situazione rischiosa, già in parte manifestatasi, per gli assetti urbani futuri: avviare la realizzazione dei comparti CA e lasciare l'attuazione dei comparti CB ad altri tempi. In questo modo si sta inficiando lo stesso disegno sotteso del piano. Le aree CB devono trovare per prima attuazione, poiché la loro realizzazione è indispensabile alla struttura urbana esistente e a reggere le ulteriori espansioni. Quello che sta avvenendo è che esse sono "saltate" dalle prime realizzazioni dei comparti CA, con una serie di conseguenze negative e di costi urbanistici e sociali: le aree CB vanno a determinare ulteriori "vuoti" urbani, non si ristruttura e si riqualifica la città, si appesantisce il tessuto urbano con ulteriori e semplici addizioni residenziali, si crea una frattura funzionale e formale tra la città esistente e le nuove aree residenziali, si costruiscono urbanizzazioni lontane e si consuma nuovo suolo prima di aver utilizzato al meglio quello esistente.

Il ruolo delle aree CB nel processo di rinnovo urbano

Allo stato attuale, nonostante siano trascorsi quasi 10 anni dall'approvazione del PRG, non ci sono proposte convincenti per queste aree, se non tentativi di trasformarle in aree di lottizzazioni come le CA.

Un ripensamento sulle CB deve partire dal fatto che hanno alcune condizioni comuni, ma caratteri specifici, potenzialità diverse. Pertanto occorre definire ruoli e obiettivi generali che si possano articolare e specificare in funzione dei luoghi e dei tempi in cui si attueranno.

Le aree tipizzate dal PRG come CB sono aree che sono state indicate, nei capitoli precedenti, come aree della città da consolidare; sono aree strategiche anche per la costruzione della trama e della struttura dello spazio pubblico; sono aree su cui intervenire per ridefinire brani significativi della forma urbana; sono aree su cui sperimentare modalità di intervento e di progettazione innovative e di qualità.

I processi di rigenerazione urbana passano inevitabilmente attraverso queste aree. Per le quali sono necessari indicazioni di assetto più precise riguardanti il disegno complessivo che determineranno, gli impianti morfologici che struttureranno, i materiali edilizi e degli spazi pubblici che utilizzeranno.

La partecipazione al bando per il PIRP regionale ha avuto come area di intervento il CB5, per il quale sono stati ripensati destinazioni e quantità, rapportati alle esigenze del quartiere, è stato ridisegnato il tessuto urbano e gli spazi di relazione, curate le connessioni ambientali e i materiali urbani, il risparmio energetico e la qualità architettonica, la partecipazione e la partnership. Il progetto si è ben classificato e tra poco partirà. Esso è da considerare un esperimento significativo per la sua valenza di strumento concertativo e attuativo che può essere riproposto anche in altre situazioni. L'esperienza del PIRP deve essere utilizzata per individuare percorsi più praticabili e con esiti più garantiti, condizioni fondamentali per questo tipo di aree.

I comparti CB sono stati inseriti nei contesti di consolidamento e ne riprendono pertanto gli obiettivi generali. Gli obiettivi complessivi delle CB possono essere:

- recuperare standard pregressi

- partecipare alla definizione di una nuova struttura urbana
- partecipare alla definizione di una nuova maglia urbana
- essere nuove centralità anche di livello diverso
- essere luoghi di intersezione tra aspetti strutturali e rete del verde a scala territoriali (orizzontalità e trasversalità)

Per queste aree occorre uno schema di assetto complessivo, indicazioni planimetriche e tipologiche, requisiti prestazionali e di qualità urbana. La loro attuazione dovrà essere assoggettata a un meccanismo che garantisca *concorsualità e premialità*.

La concorsualità è lo strumento con cui le aree potranno entrare nella fase operativa. La procedura di evidenza pubblica serve a massimizzare gli obiettivi della pubblica amministrazione.

La premialità è un ulteriore incentivo che viene dato al *developer* che assicura ulteriori obiettivi di carattere collettivo.

La città della trasformazione

Sono le aree destinate dal PRG all'espansione, alla città nuova, sia residenziale che per attrezzature e attività produttive.

Per essa sono stati individuati due specifici contesti:

- contesto periurbano oggetto di previsioni residenziali
- contesto di margine urbano da mantenere aperto

Il *contesto periurbano oggetto di previsioni residenziali* comprende i comparti CA di espansione residenziali del PRG.

Il *contesto di margine urbano da mantenere aperto* si riferisce alla parte ancora in parte libera a nord dell'abitato che comprende assetti, usi, funzioni e previsioni alquanto eterogenee.

Tutti gli interventi – di qualsiasi natura – che interesseranno queste aree dovranno contribuire al miglioramento dell'assetto urbano e territoriale.

Per le aree CA valgono tutte le considerazioni finora fatte sulla mancanza di criteri qualitativi, di controllo degli esiti formali e funzionali delle nuove espansioni, della certezza delle realizzazione degli spazi pubblici e dei parchi urbani. In sostanza sul fatto che queste aree non dovrebbero essere realizzate prima che siano strutturate le aree limitrofe all'attuale perimetro urbano.

Per le CA già in fase di realizzazione si potrebbe – si dovrebbe – verificare la realizzazione delle aree pubbliche e dello spazio aperto coordinandole e connettendole in un disegno e in una trama urbana complessiva.

Per le CA non ancora partite si dovrebbe intervenire in maniera più radicale. Fermi restando i diritti acquisiti, il progetto dei comparti dovrebbe essere rivisto ed elaborato con altri criteri. Ai criteri dimensionali bisogna affiancare criteri tipologici e morfologici, parametri qualitativi riguardanti edifici e spazi aperti.

Le schede dei comparti vanno completate con indicazioni sui modelli insediativi, sul disegno dello spazio pubblico, sul progetto del verde, sulle relazioni con il contesto, sull'impatto visivo, sul consumo energetico.

Anche per queste aree, come per i comparti CB, occorre uno schema di assetto complessivo, che in parte coinciderà proprio con quello delle CB. Uno schema che

avrà quali componenti strutturanti e portanti: la trama del verde, la continuità e l'articolazione dello spazio pubblico, le strade.

Per l'area tra il fascio infrastrutturale e il perimetro urbano, l'obiettivo principale è che questa area mantenga il suo carattere di spazio aperto e che tutti gli usi attuali e le funzioni previste vanno valutate rispetto a questo carattere che l'area deve mantenere nella sua unitarietà. 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. A esempio nella fascia tra circonvallazione e ferrovia possono essere attrezzati orti urbani.

Le dotazioni territoriali e il Piano dei Servizi

Dagli standard alle dotazioni territoriali

La valutazione della qualità dell'abitare e della vita dei cittadini non può più essere condotta attraverso la sola verifica del soddisfacimento degli standard urbanistici, così come previsti dal DM 1444/68.

Il semplice dato numerico esprime sì la presenza di un'area a standard ma non dà nessuna indicazione sulla qualità del servizio offerto, sulla reale capacità di quell'attrezzatura di erogare una prestazione soddisfacente, sulla sua accessibilità da parte di tutti i cittadini.

Innanzitutto, riferendoci solo agli attuali standard

La presenza di un servizio, senza la verifica della sua qualità e della sua accessibilità non soddisfa di per sé, un principio minimo di uguaglianza.

Ma quali sono oggi i servizi di base da garantire a tutti? La lista dei servizi che si ritiene debbano essere garantiti a tutti si è modificata nel tempo, e trova solo parzialmente riscontro negli attuali standard. A esempio, se i servizi connessi al diritto alla salute fanno ormai parte dei servizi di base, non lo è ancora il mantenimento a domicilio delle persone anziane, problema in crescita ovunque. Così come, con l'aumento del lavoro femminile si pone il problema degli asili nido.

Gli standard urbanistici, a cui va riconosciuto il merito di aver dotato le città di servizi indispensabili, così come formulati hanno bisogno di essere rivisti e di essere adeguati alla nostra società e agli attuali bisogni.

La locuzione *dotazioni territoriali* fa riferimento a quanto serve per garantire i diritti sociali e civili, e per consentire l'accessibilità alle attrezzature e la mobilità dei cittadini e delle merci.

Sono individuate come dotazioni territoriali essenziali, indispensabili per il raggiungimento dei livelli di qualità urbana, le attrezzature (gli immobili) e i servizi (le attività di gestione) finalizzati alla fornitura dei servizi relativi a diritti di cittadinanza:

- salute, assistenza sociale e sostegno della famiglia
- istruzione, innovazione e ricerca
- esercizio della libertà di religione
- fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, sport e spettacolo
- mobilità e accessibilità, trasporto pubblico e collettivo
- godimento del paesaggio, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente
- servizio abitativo sociale (housing)

Si può notare come per garantire questi "diritti" si fa riferimento tanto ad attrezzature, quanto a servizi che possono essere anche immateriali, e non misurabili attraverso i parametri metrici degli standard tradizionali.

Per *servizi alla popolazione* si intendono tutti quei servizi forniti, direttamente o indirettamente, alle persone e/o alle famiglie, che rispondono a bisogni individuali e/o collettivi.

Possiamo fare una prima lista così articolata:

- i *servizi economici di base*, quali la fornitura di acqua e di energia elettrica per uso domestico, la raccolta dei rifiuti domestici, il trattamento delle acque reflue ecc;
- i *servizi sociali di base*, quali l'istruzione (scuole) e la sanità/servizi per la salute (medici, farmacie, ospedali, ambulanze);
- gli *altri servizi sociali* (servizi a domicilio, servizi a sostegno della prima infanzia, agli anziani ecc.);
- i *servizi connessi alla sicurezza* (polizia, vigilanza);
- i *servizi di trasporto / accesso ai trasporti*
- collegamento alle *reti di comunicazione* (posta, telefono) e *d'informazione*
- gli *esercizi commerciali* (drogherie, panetterie, ecc.), fissi o ambulanti;
- *accesso minimo alla cultura e alle strutture per il tempo libero*.

Questi servizi, tutti indispensabili a un livello minimo di qualità della vita, hanno caratteristiche diverse, e principalmente per il costo della prestazione e per i soggetti erogatori.

Abbiamo, pertanto, servizi i cui prezzi sono stabiliti dal mercato (commercio); servizi per i quali il prezzo e le modalità di organizzazione delle prestazioni sono soggetti a specifiche regole amministrative (posta, farmacia, acqua, energia elettrica ecc.); servizi a titolo gratuito (scuole, manutenzione della rete stradale pubblica ecc.); servizi il cui costo è in parte sostenuto dall'ente pubblico e in parte coperto dagli utenti (spesso in base al reddito), come gli asili nido e altri servizi a carattere sociale o culturale.

I fornitori di queste diverse tipologie di servizi possono essere:

- il settore pubblico (Stato o enti territoriali);
- il settore privato;
- il settore associativo.

Tradizionalmente, al settore privato competevano soltanto i servizi commerciali, mentre i servizi non commerciali erano prerogativa del settore pubblico. Oggi questa divisione è sempre più superata e ognuno di questi settori può intervenire nella sfera dei servizi commerciali amministrati o non, nonché in quella dei servizi non commerciali. A esempio, vi sono formule contrattuali di subfornitura fra il settore pubblico e quello privato o associativo, per assolvere a funzioni un tempo riservate esclusivamente al settore pubblico.

Il Piano dei Servizi

Il Piano dei Servizi è lo strumento, da più parti elaborato, per la gestione razionale delle attrezzature e dei servizi e della loro programmazione; al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e

quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste.

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.

Il Piano dei Servizi rappresenta lo strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello prestazionale, per ripensare lo standard urbanistico, e 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, nella rispondenza alla domanda reale, e di qualificazione del territorio.

Si tratta di uno strumento per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.

Esso si pone quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente interloquiscono nella determinazione della qualità della vita urbana.

Così inteso, il PdS non è solo uno strumento per la destinazione dei suoli ad attrezzature e servizi pubblici o di uso pubblico, ma

- *strumento conoscitivo e programmatico* di natura intersettoriale e interistituzionale
- *progetto di città, disegno urbanistico della città pubblica* esistente e prefigurata, rappresenta l'immagine pubblica di una città.

Il Piano dei Servizi è uno strumento operativo e di calcolo, ma soprattutto uno strumento di struttura, che fornisce le conoscenze adeguate a individuare le tipologie di servizi congruenti con la domanda effettiva e con le strategie di sviluppo del comune, e a valutare i servizi rispetto ai relativi livelli di accessibilità e di prestazione.

In tal modo è possibile costruire standard diversi da quelli quantitativi, in grado di soddisfare una domanda più articolata e differenziata, non rigidamente predefinita, ma in continua evoluzione. Inoltre, è possibile individuare una riserva di aree da programmare secondo le necessità; infatti, nel tempo possono emergere ulteriori e diverse esigenze e occorre avere "margini di manovra" per rispondere a esigenze attualmente non prevedibili.

Il Piano dei Servizi in quanto quadro programmatico rappresenta uno strumento fondamentale per garantire la corretta partecipazione dei diversi soggetti che operano nel campo dei servizi alla popolazione e alle imprese.

Esso costituisce il punto di equilibrio tra domanda ed offerta di servizi, cioè l'offerta sostenibile, con il concorso di tutti i soggetti (pubblici, privati, no profit, terzo settore) chiamati a concorrere alla sua realizzazione.

Il Quadro Conoscitivo riferito alle attrezzature, alle attività e agli spazi di uso pubblico è stato costruito per essere un pezzo del Piano dei Servizi, così come le valutazioni fatte nei Quadri interpretativi.

Di seguito sono esposti altri contenuti del Piano dei Servizi, nonché alcuni assunti di carattere metodologico. Saranno di volta in volta richiamate le operazioni che sono già state avviate per la costruzione del Piano dei Servizi.

Servizi (pubblici – alla popolazione) e standard

La nozione di servizio pubblico non coincide automaticamente con quella di standard urbanistico.

L'oggetto del Piano comprende la categoria dei *servizi pubblici e di interesse pubblico o generale*, che è più ampia di quella degli *standard* urbanistici.

Sono compresi

- tutte le attrezzature e gli spazi collettivi (standard)
- le infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, ivi incluse quelle ordinariamente ascritte al tema delle urbanizzazioni primarie (viabilità, arredo urbano, servizi tecnologici, servizi pubblici primari – acqua, gas, elettricità, trasporti, ecc.);
- le dotazioni ecologiche e ambientali
- i servizi a gestione diffusa sul territorio, spesso non coincidenti con l'esistenza di apposite strutture (servizi sociali e di assistenza).

Standard

La misura di tutto ciò che è *potenzialmente* qualificabile come servizio di interesse pubblico e generale.

Sono e saranno standard quegli specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'equilibrata strutturazione del territorio, e che della sua gestione costituiscono, appunto, *standard*, cioè costanti. Non è standard, infatti, ciò che, essendo in realtà minimamente indispensabile per la stessa esistenza di un insediamento, non ne rappresenta un'implementazione in termini qualitativi: la viabilità, le reti tecnologiche essenziali, in sostanza, più che un servizio sono presupposto per la sussistenza del segmento del territorio da servire ...

La nozione di *standard* non è più limitata al concetto di aree o strutture edilizie, potendosi estendere a tutte quelle attività che in concreto concorrono nel realizzare un'autentica qualità della vita ...

In questo quadro si ritiene opportuno sottolineare il valore fondante della nozione di interesse generale, che non costituisce un dato astratto, definibile a priori o precostituito, né coincide necessariamente con l'interesse della Pubblica Amministrazione.

Interesse generale

deve intendersi come *interesse generale* l'assetto che, in base alle condizioni, anche temporali, del contesto dato, meglio corrisponde a criteri di efficienza territoriale, sviluppo sostenibile, maggiore offerta di spazi e servizi, miglioramento della qualità della vita individuale e sociale delle comunità.

Interesse pubblico

è nozione che, nell'ambito dell'ampio concetto di interesse generale, identifica quelle attività e iniziative che, all'esito del processo di valutazione e sintesi di cui sopra, vengono riconosciute come necessariamente pertinenti all'azione di un ente pubblico, quale condizione per il loro svolgimento con caratteristiche coerenti all'obiettivo assegnato a tali attività.

Interesse pubblico e soggetti privati

Le attività di interesse pubblico sono anch'esse gestibili da soggetti privati, i quali, però, in tal caso, agiranno quali delegati o sostituti dell'ente pubblico, con conseguente assoggettamento della loro attività al sistema di regole proprio dell'attività amministrativa.

La valutazione dell'interesse pubblico nei servizi privati

Il PdS ha come riferimento la totalità dei servizi presenti all'interno del territorio, quelli spaziali e quelli aspatiali, quelli che sono condizioni necessarie alla esistenza stessa di un insediamento e quelli che ne esprimono la qualità. Comprende ciò che possiamo continuare a chiamare servizi pubblici – standard – e ciò che è di interesse generale.

Fermo restando che una quota di servizi debba sempre essere garantita dalla struttura pubblica, possibile considerare come quota integrativa il servizio offerto da soggetti privati. La natura del significato dei servizi privati è legata alla condizione di essere realizzati e gestiti da privati, ovvero di essere realizzati su aree private.

I servizi privati sono da intendersi di *interesse pubblico* se omologhi a servizi pubblici, ovvero finalizzati a produrre rilevanti benefici collettivi non monetizzabili, e a garantire qualità, accessibilità ed equità del costo di fruizione.

Possono essere considerati quelli che integrano prestazioni analoghe erogate direttamente dall'amministrazione comunale, ma non quelli dove l'attività interessa campi tradizionalmente non interessati dall'azione pubblica e dove lo scopo di lucro condiziona qualità e contenuto del servizio.

Si possono considerare di interesse pubblico i servizi che soddisfano una o più delle seguenti condizioni/requisiti:

- il riconoscimento/accreditamento da parte delle autorità pubbliche competenti (sanità, assistenza, istruzione) tramite una verifica di requisiti di idoneità
- la gestione da parte di enti *no profit* o comunque enti in cui l'attività commerciale non risulta rilevante
- la continuità temporale nell'erogazione del servizio
- l'accessibilità economica
- l'esistenza di una forma societaria pubblico/privato
- la presenza di significativi finanziamenti pubblici per la realizzazione o la gestione
- la realizzazione in *project financing*, concessionato dal pubblico

L'assimilazione dei servizi deve essere regolata da un atto di asservimento o da un regolamento d'uso che assicurino lo svolgimento e il controllo delle funzioni di interesse generale previste: una sorta di *vincolo d'uso* dello standard di qualità che garantisca da una parte l'AC nel perseguimento dei fini pubblici, e dall'altro il soggetto attuatore privato nella sostenibilità economica dell'intervento.

L'Amministrazione comunale, attraverso il Piano dei Servizi, ne dovrà pertanto individuare le modalità di concessione, convenzionamento, accreditamento per garantirne la continuità temporale, la qualità prestazionale e l'accessibilità economica.

Si elencano di seguito alcuni servizi privati accreditabili; tale elenco non è ritenuto comunque esaustivo ma integrabile da altri servizi potenzialmente ascrivibili all'iniziativa privata:

- strutture inerenti attività scolastiche e di studio (asili, scuole private, università, anche private);
- strutture inerenti attività di ricerca (centri scientifici, laboratori);

- strutture inerenti attività sportive (palestre, insediamenti sportivi privati, scuole CONI);
- giardini ed aree a verde di dimensioni apprezzabili ed attrezzati;
- strutture inerenti attività assistenziali (centri sociali *no profit*, case di cura, di riposo e strutture ricreative per anziani, ostelli e ricoveri);
- strutture inerenti attività terapeutiche e sanitarie (cliniche e case di cura private, ambulatori, centri diagnostici, terapeutici, riabilitativi);
- strutture inerenti attività culturali (musei, biblioteche, teatri, scuole d'arte, sale prove, cineteche, centri culturali);
- strutture inerenti attività sociali e ricreative (centri ricreativi, centri sociali giovanili, centri di inserimento e avviamento professionale; centri di inserimento sociale per extracomunitari);
- strutture inerenti attività fieristiche, espositive, congressuali;
- strutture inerenti attività di servizi e supporto alle imprese (*incubators*, centri di sviluppo progetti aziendali, *business innovation centre*);
- parcheggi ad uso pubblico.

Le fasi di formazione del piano dei servizi

La formazione del Piano dei Servizi comprende tre famiglie di operazioni che corrispondono ad altrettante fasi di conoscenza e di programmazione.

descrizione/offerta della situazione esistente

- tassonomia della situazione esistente
- classificazione delle tipologie di servizi
- distribuzione spaziale dei servizi esistenti e valutazione rispetto all'accessibilità
- qualità prestazionale dei servizi
- quantificazione dell'offerta complessiva di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico

domanda

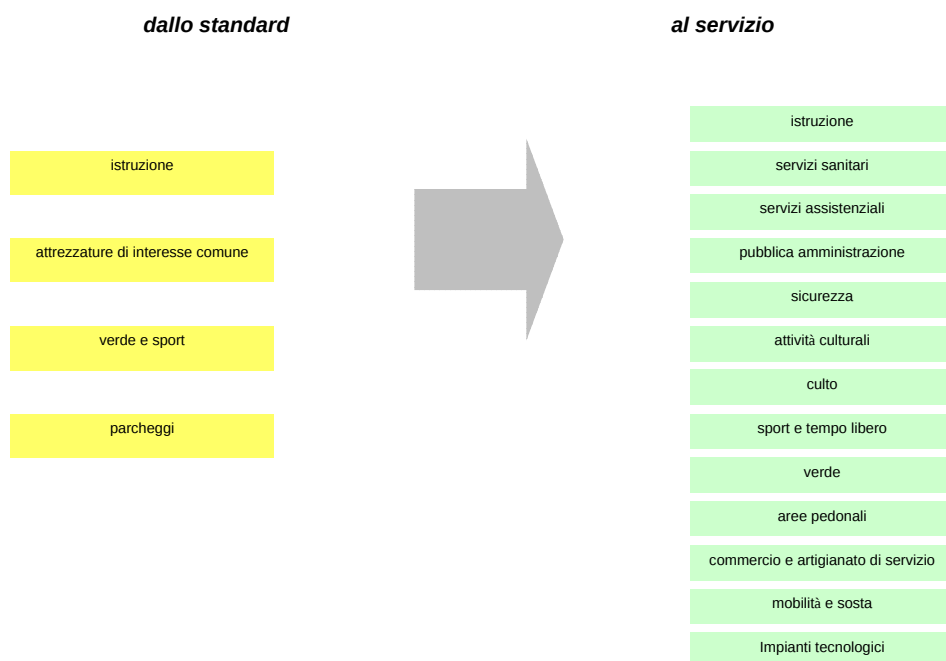
- analisi dei caratteri demografici e sociali del comune
- articolazione del territorio
- quantificazione della domanda complessiva di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico

programmazione

- scelte del piano
- definizione dell'apparato normativo

La prima famiglia di operazioni, riguardante la *descrizione dell'offerta esistente* – comprendente la *Classificazione delle tipologie di servizi* e la *Rappresentazione spaziale dei servizi esistenti e loro valutazione* – è illustrata nel Quadro Conoscitivo, e ha dato origine alla *Carta delle attrezzature, servizi e spazi di uso pubblico*.

Ciò che si può immediatamente notare è che abbiamo meglio articolato le tipologie di servizi



Nei Quadri Interpretativi sono state effettuate valutazioni sulle dotazioni territoriali di servizi e di attrezzature, con particolare attenzione alla loro distribuzione territoriale.

Nel QC e nei QI sono stati reperiti dati sull'analisi dei caratteri demografici e sociali, quali primi indicatori della domanda di attrezzature e servizi.

Non esistono vere e proprie indagini condotte sulla domanda di servizi da parte degli abitanti (e dei fruitori) di Manfredonia. Perciò occorre una fase di indagine per identificare i bisogni.

Dall'esame dei dati demografici (vedi QC), da alcuni documenti dell'assessorato ai servizi sociali, da colloqui e incontri con il personale dei servizi sociali, dalla valutazione dell'offerta esistente (vedi QI), è possibile tuttavia, tracciare un primo scenario di riferimento per i bisogni di servizi e attrezzature.

Gli stili di vita degli abitanti tendono verso quelli riscontrabili in realtà urbane più mature, e da questo è possibile ricavare una serie di considerazioni, dalla necessità di asili nido a spazi per il tempo libero e per il loisir.

Nel QC sono state elaborate valutazioni quantitative e qualitative sui singoli servizi e attrezzature, che danno un quadro abbastanza preciso se non dei bisogni quanto meno delle carenze che si possono rilevare.

Valutazioni sui servizi e sulle attrezzature

Nel QC è stata descritta la condizione delle diverse attrezzature e servizi presenti, e sono state individuate le carenze dimensionali delle singole dotazioni, e sono stati espressi primi giudizi qualitativi e considerazioni sulla capacità funzionale e sulla localizzazione sempre delle singole aree.

Nei QI è stato fatto un bilancio complessivo della dotazione funzionale, sono stati espressi giudizi qualitativi sulla dotazione esistente; è stata inoltre effettuata la valutazione quantitativa degli standard e del loro soddisfacimento.

La valutazione dei singoli servizi ha evidenziato, da un punto di vista quantitativo, alcune carenze che riguardano soprattutto il verde e di spazi scolastici e di luoghi sociali e di aggregazione.

Dai giudizi riportati si evince che solo per il verde il dato quantitativo esprime in qualche misura anche una valutazione qualitativa, essendo il servizio direttamente influenzato dalla dimensione dell'area, cosa alquanto diversa per gli altri servizi.

Analizzando i singoli servizi, ovvero la reale offerta di servizi si evidenziano situazioni che il dato aggregato degli standard non fa vedere.

Altre carenze sono state riscontrate per edifici e strutture scolastiche per scuole materne, e la mancanza di asili nido. Questi sono molto pochi, è un servizio ancora poco richiesto (forse perché poco offerto) ma che in prospettiva lo sarà.

Mancano anche luoghi di aggregazione e di sostegno a giovani e anziani, mancano cioè spazi attrezzati e diffusi, legati ad aspetti meno medicali e più sociali. Sul versante della cultura sono pochi i luoghi esistenti, pochi e concentrati nel centro.

Spazi di aggregazione, verde, asili nido ecc. sono servizi la cui richiesta crescerà molto nei prossimi anni, per l'adeguamento ai nuovi stili di vita verso i quali – come comincia a emergere dall'analisi della dinamica della popolazione – Manfredonia si sta orientando.

La valutazione dello stato dell'offerta di servizi e attrezzature deve servire anche a individuare un ordine di priorità tra i gruppi di servizi, intendendo per priorità le tipologie che evidenziano più carenze, e i luoghi più carenti. I principali asset di intervento devono tener conto sia della carenza di offerta sia della domanda, sia dei luoghi. Per questo è stata fatta una valutazione per quartieri.

Una tale disaggregazione è utile anche per valutare e organizzare previsioni in termini di bacini di utenza.

È stata utilizzata la suddivisione in “quartiere”, pur nell'incerta, e forse inesistente, definizione dei loro limiti. Questa scelta deriva dall'interpretazione della città per parti e dal fatto che rappresentano unità di paesaggio urbano riconoscibili e significative nella percezione e nel comportamento collettivo dei cittadini.

In attesa di un completamento dell'analisi prevista nei QI si può affermare come i problemi siano molto diversi a seconda dei quartieri:

- zone particolarmente carenti di luoghi riconosciuti e ben accessibili
- zone con fulcri funzionali esistenti ma privi di spazi pubblici significativi,
- siti adatti, per morfologia già in parte o per intero definita, a svolgere un ruolo di fulcro di servizi ma privi di attrezzature e di adeguata riconoscibilità;
- siti in cui convergono percorsi importanti e con un ruolo di nodo dei flussi di traffico (veicolare o pedonale), per i quali non ha senso prevedere una dotazione di servizi, ma che comunque devono essere qualificati nel sistema dei percorsi come luoghi riconoscibili e di orientamento per l'intera armatura infrastrutturale urbana (tipicamente i nodi di ingresso alla città e al centro).

Il progetto del Piano dei Servizi

Nei Quadri Interpretativi è stata anche elaborata una scheda abbastanza sintetica per cogliere la domanda di servizi proveniente dagli abitanti e dai fruitori urbani (city user). La scheda prende in considerazione una lista di bisogni di servizi, in funzione di alcune priorità, e articolata per aree tematiche.

Le conoscenze elaborate e quelle da attivare sulla domanda e sui bisogni consentiranno di

- 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 quadro che ne deriverà sarà la base su cui formulare uno scenario strategico, atto a guidare e dare coerenza alle diverse esigenze e ai diversi attori.

A differenza delle previsioni rigide del PRG di tradizione, il Piano dei Servizi permette di comunicare rispetto a una situazione esistente, in modo visibile e quantificabile gli interventi di miglioramento delle strutture, dei servizi, della qualità della vita della comunità locale.

Il valore strategico dello strumento sta nel suo porsi come processo consensuale di condivisione dei bisogni, e di costruzione di scenari cooperativi.

Su questi presupposti, si possono stabilire accordi mutuamente tra soggetti pubblici e privati.

A partire dalla lista dei bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, l'amministrazione indica le priorità e sceglie a quali bisogni rispondere in modo diretto, secondo le disponibilità di bilancio, o attraverso meccanismi di tipo perequativo negli strumenti attuativi, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale.

Il potenziamento dell'offerta deve essere perseguito a partire dal miglioramento delle strutture e della gestione dei servizi esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali (standard prestazionali) rispetto a quelli fisici ed edilizi (standard quantitativi).

È evidente che le carenze si eliminano anche con nuove aree e nuove attrezzature, ma gli interventi prioritari dovrebbero riguardare, in prevalenza, la ristrutturazione e la migliore organizzazione dei servizi esistenti, puntando in particolar modo a mettere a sistema una serie di attrezzature e di prestazioni erogate, che sono state fino ad oggi gestite in modo settoriale.

Altro aspetto essenziale nella costruzione del piano, è la considerazione sul ruolo che attrezzature, servizi, aree pedonali e verde hanno nell'organizzazione e nella configurazione della struttura urbana, nel disegno della città e dei singoli luoghi.

La progettazione del sistema dei servizi è fondamentale nella progettazione della struttura urbana, quale telaio su cui individuare interventi di riqualificazione, di connessione, di densificazione e sul quale fare convergere i significati e i valori architettonici, urbani, simbolici e identitari, funzionali e sociali.

Caratteri fondamentali della struttura urbana sono la continuità, la compiutezza e la riconoscibilità. Ne deriva che il progetto della città collettiva non può essere affidato

unicamente ai singoli servizi e alle aree attrezzate, ma anche al tessuto connettivo, che è una delle maggiori debolezze delle nuove aree residenziali.

A contribuire a dare riconoscibilità allo spazio attrezzato, nel Piano dei Servizi sono previste anche indicazioni di carattere progettuale per la qualità degli interventi, relativamente a:

- accessibilità integrata e sostenibile
- qualità ecologica e ambientale
- qualità sociale

Per la valutazione della qualità del servizio prestato si possono individuare una serie di parametri relativi a:

- utenza
- ubicazione consigliata
- raggio d'azione
- modalità di accesso
- accostamenti consigliati
- morfologia del lotto e tipologia edilizia

Le regole per il buon costruire

Se i regolamenti vogliono tornare a essere strumenti per il buon costruire, devono esplicitare il *come fare*, devono dire cosa fare e come fare, non vietare qualcosa. I regolamenti possono essere uno strumento di educazione.

I regolamenti devono contenere le regole (intese come “codici” di comportamento ed estratte dalla storia, dalla cultura e dall’ambiente in cui opereranno) per il buon costruire: regole rispetto ai vari modi di mantenimento, costruzione e ricostruzione delle città e del territorio; regole che devono far capire il senso delle operazioni; regole che devono servire a diffondere e far crescere questo sapere; regole che siano utilizzabili da tutti i costruttori di spazio: tecnici e non – chiunque costruisca qualcosa, anche una recinzione o una tettoia. Questo vale tanto per il “classico” Regolamento Edilizio, quanto per le regole che derivano da tutti gli altri piani che insistono sullo stesso territorio: nel nostro caso, a esempio, le regole contenute nel PTCP, le regole di gestione delle aree protette, le regole del Piano dei Servizi ecc. In altri termini occorre immaginare un insieme di regole, un codice, appunto, che raccolga tutte le indicazioni che man mano vengono prodotte e che trovano una loro collocazione unitaria in una sorta di Testo Unico, piuttosto che ricercarle all’interno dei singoli piani e delle disposizioni settoriali.

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»¹¹. 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.

¹¹ A. C. QUATREMÈRE DE QUINCY, *Dizionario storico di architettura. Le voci teoriche*, a cura di V. FARINATI e G. TEYSSOT, Marsilio, Venezia, 1985.

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 controlli¹².

L'obiettivo di superare i parametri numerici, le concessioni una tantum, i premi in cubatura, e di passare a valutazioni sulle prestazioni, è ormai condiviso da tutti. Così come possiamo considerare condivisa la suddivisione dei requisiti – funzionali, tecnologici e morfologici – in due categorie: quelli irrinunciabili – prescrittivi – in quanto di interesse pubblico (ogni alloggio deve avere l'acqua potabile, deve essere sicuro ecc.) e quelli indicativi o comportamentali (raccomandati o volontari).

I contenuti dei regolamenti devono dare anche risposte alle nuove esigenze riferite alla sicurezza degli edifici – incidenti domestici, microcriminalità, anziani soli o malati ecc. –; ai temi di carattere ambientale, al risparmio energetico.

Famiglie di regole, di requisiti e di prestazioni

Lo schema proposto individua gruppi – o famiglie – di elementi disciplinati che si possono articolare, ampliare e specificare, a seconda delle esigenze e della elaborazione di altre regole.

Le caratteristiche, i requisiti, i criteri, le prestazioni sono raggruppate per aspetti qualitativi che cercano di restituire una visione integrata dell'ambiente e della salute, di valutare le qualità interne di un edificio – aria, luce, energia ecc. – insieme a quelle degli spazi esterni.

Delle Risorse o Della Qualità Ambientale

*Tutela dei caratteri fisici ambientali (Suolo e sottosuolo, Acque, Aria e atmosfera)
Tutela Paesaggistica Ambientale)*

Sempre più i temi della qualità ambientale sono presenti, a vario modo e titolo, nei regolamenti edilizi; alcuni derivanti da norme igieniche, altri da norme di tutela, altri individuati specificatamente. In questa famiglia sono inclusi gli aspetti e gli elementi dell'ambiente che vengono influenzati dal progetto, sia esso di manutenzione che di trasformazione: fattori ambientali, risorse naturali, storiche e culturali.

Del Territorio Agricolo Forestale

Regole del Territorio Agricolo Forestale

Usi territoriali agricoli

Regole tipologiche dell'edilizia rurale

Sistemazioni esterne

Requisiti specifici per la funzione agricola

¹² 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.

Il PUG non può disciplinare tutte le modalità di gestione del territorio, delle pratiche agricole ecc. Tuttavia, sono proprio queste pratiche che agendo quotidianamente possono contribuire a un efficace funzionamento e mantenimento del territorio.

Si tratta di criteri e regole che derivano da diversi strumenti e piani. Nel Regolamento è utile elencarle, a conferma del fatto che la gestione del territorio è operazione complessa che riguarda tutti, e che le azioni di progettazione, di controllo e di gestione del territorio devono trovare una loro integrazione:

Della Forma Urbana

Spazi pubblici o a uso pubblico (Ambiente Urbano, Attrezzature, verde e parcheggi)

Patrimonio edilizio e urbanistico

Spazi privati

Inserimento ambientale delle costruzioni

Indicazioni per la qualità (morfologica)

Nel Piano dei Servizi sono previste anche indicazioni di carattere progettuale per la qualità degli interventi, relativamente a:

Qualità ecologica e ambientale

- presenza di spazi verdi alberati e fruibili
- aumento di spazi aperti permeabili
- salvaguardia e rigenerazione delle risorse naturali
- mantenimento e valorizzazione di continuità paesaggistiche
- eliminazione/mitigazione dell'inquinamento da elettromagnetismo
- mitigazione delle criticità per la vulnerabilità della falda acquifera.

Della Qualità urbana

Nei nuovi regolamenti edilizi c'è molta attenzione all'ambiente urbano, ovvero a regolare gli interventi edilizi che, nella progettazione, nella costruzione e nell'uso, sono rivolti a migliorare l'ambiente della città nel suo ampio utilizzo e nella sua vivibilità, nei suoi aspetti ambientali e culturali e nella qualità della sua forma costruita che è insieme di edifici, manufatti e spazi aperti.

La cura dell'ambiente urbano e la ricerca della qualità dell'abitato sono i nuovi termini con cui si esprime quello che era il Decoro urbano. A questo obiettivo/fine contribuiscono sia le caratteristiche degli spazi pubblici o a uso pubblico sia le caratteristiche degli spazi private e degli edifici.

Della Qualità Edilizia

Caratteristiche dimensionali e funzionali degli edifici

Requisiti funzionali degli edifici

Caratteristiche dimensionali e funzionali delle unità immobiliari

Requisiti spaziali dei luoghi di lavoro

La qualità edilizia ha costituito finora il nucleo centrale dei regolamenti edilizi. Essa riguarda aspetti di carattere generali e legati alle varie tipologie edilizie, aspetti

dimensionali e funzionali, riferiti alle nuove costruzioni e al patrimonio edilizio esistente.

L'obiettivo dei nuovi regolamenti edilizi è quello di formulare indicazioni per la progettazione dei nuovi interventi e la modificazione delle edificazioni private intese come parti determinanti nella composizione del tessuto urbano.

Criteri e norme di vivibilità

Accessibilità e Fruibilità

Riconoscibilità e Qualità Morfologica

Sicurezza

Igiene, salute e ambiente

Risparmio energetico

Sotto questa dizione abbiamo compreso quelli che finora sono stati requisiti legati al benessere e riferiti esclusivamente all'edificio. Oggi possiamo associare a essi riferimenti più ampi. Infatti, si tratta di vere e proprie categorie riferite alla vivibilità e alla sicurezza delle nostre attività nei diversi luoghi. Esse perciò sono declinate sia nei requisiti prettamente edilizi sia in termini più generali. L'intento è di trattarli come categorie generali di cui quella edilizia è un caso specifico e particolare anche se, in alcuni casi, predominante. ... Ciò a dimostrare come le categorie legate alla qualità del vivere e del fruire gli spazi sono sempre meno legate agli edifici.

Delle Definizioni e delle Misure

Definizioni e Parametri Urbanistici

Definizioni e Parametri Edilizi

Altezze e Distanze

Degli Interventi

Programmazione preliminare

Strumenti esecutivi – Attuativi

Usi urbanistici

Categorie di intervento (Interventi di Conservazione, Interventi di Trasformazione)

Perequazione

Delle Procedure

Dello Sportello unico

Del Certificato d'uso

Delle Procedure facoltative

Delle Procedure obbligatorie

Del Permesso di costruire

Della Denuncia di Inizio dell'Attività

Delle Altre Autorizzazioni

Delle Conferenze e degli accordi

Della Documentazione

Dell'Esecuzione dell'opera

Disciplina delle opere

Del Cantiere e dei luoghi

Della Conclusione delle opere

Della Vigilanza

Della Disciplina dei controlli sulle opere e sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico

LA PARTECIPAZIONE E LA CONCERTAZIONE

Secondo l'Atto d'indirizzo, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 574 del 21.12.2008 e, tenendo conto degli "Indirizzi" regionali e della L.R. 20/2001, si è 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 Foggia, avviato nel maggio 2006 e proseguito con altri incontri tenutisi nel dicembre 2006 e nel gennaio 2009.
- Protocollo d'intesa con la Provincia di Foggia, di cui alle delibere di Giunta Comunale n. 439 del 27.9.2006, e Giunta Provinciale n. 776 del 11.12.2006, che impegna i due Enti in un percorso di attività coordinata per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione del territorio.
- Tavolo tecnico con l'Ufficio Ambiente del Comune di Manfredonia, attivato nel marzo 2007, per il confronto relativo ai dati del monitoraggio ambientale.
- Tavolo tecnico con l'Ufficio Agricoltura del Comune di Manfredonia, attivato nel maggio 2008, 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 nel maggio 2008 e proseguito nell'ottobre 2008, 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 Gruppo di Azione Locale (GAL) Dauno Ofantino, attivato nel giugno 2007, per il confronto su tematiche e dati riguardanti la rete ecologica e il patrimonio edilizio sparso.
- Tavolo tecnico con il settore delle Politiche Sociali del Comune di Manfredonia, attivato nel luglio 2008, per il confronto sui dati anagrafici e il Piano dei Servizi di bacino.
- Tavolo tecnico con il gruppo di lavoro del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) della Puglia, attivato nel luglio 2008, sulla tematica della Carta dei beni archeologici ed architettonici.
- Tavolo tecnico con il gruppo di lavoro del Piano di Gestione (PdG) SIC-ZPS, attivato nel settembre 2008, per l'acquisizione dei dati conoscitivi del PUG all'interno del PdG, e proseguito nel gennaio 2009 per il recepimento delle previsioni del PdG da parte del PUG.
- Tavolo tecnico con l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPA) della Puglia, attivato nell'ottobre 2008 e proseguito nel febbraio 2009, sulla procedura e l'elaborazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), alla quale è associato il PUG.
- Tavolo tecnico con l'ufficio Manutenzione del Comune di Manfredonia, e con l'impresa appaltatrice dei lavori di manutenzione, attivato nel dicembre 2008, 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 Capitanata, attivato nel gennaio 2009, per il confronto sui piani di settore dell'Ente e l'acquisizione di materiale cartografico.
- Tavolo tecnico con il gruppo di lavoro incaricato per la redazione del Piano Urbano della Mobilità (PUM), attivato nel gennaio 2009, riguardante la tematica delle infrastrutture trasportistiche del territorio.

Le conferenze di co-pianificazione

La prima conferenza di copianificazione si è tenuta il 26 marzo 2008 presso la Sala Consiliare del Comune di Manfredonia, ed ha visto la partecipazione di:

- Regione Puglia – Settore Assetto del Territorio
- Consorzio di Bonifica di Capitanata
- Autorità Portuale
- Capitaneria di Porto
- Ente Parco Nazionale del Gargano
- Soprintendenza per il Patrimonio Storico Artistico ed Etnoantropologico (PSAE)
- ARPA Puglia
- ANAS
- Acquedotto pugliese
- ATO Puglia (gestione servizio idrico integrato)
- 32° stormo aeroporto Amendola
- Ordine dottori commercialisti
- Ordine Architetti
- Ordine dei Periti Agrari

- Collegio dei Geometri
- Organizzazioni sindacali CGIL e CISL
- Legambiente
- Confcommercio
- Federpesca
- Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi (COTRAP)

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 aprile 2009.

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 Manfredonia: 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.comune.manfredonia.fg.it), porta allo *spazio web* dedicato al PUG, dove sono raccolti tutti i materiali prodotti dal gruppo di lavoro, ed è attiva una casella di posta elettronica (pug@comune.manfredonia.fg.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 2008 con l'inserimento dei materiali relativi all'Atto d'avvio del procedimento: Presentazione, Atto d'indirizzo, Documento di scoping, Relazione, Elaborati grafici.

Nel dicembre 2008 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 Manfredonia, 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

Lo spazio web del PUG, dovrebbe costituire il centro, sia delle azioni di informazione e comunicazione, sia di quelle di consultazione e ascolto, in virtù delle sue caratteristiche di media utilizzabile in *feedback*. In realtà l'esperienza di un anno di attivazione del sito si presta a una doppia: da un lato i contatti sono stati molti e il materiale presentato nel sito è stato visto da molti utenti; dall'altro l'uso attivo del web è stato poco incoraggiante, poiché sono pervenuti soltanto quattro contributi, dei quali solo uno (del 21 febbraio 2009) contenente spunti, opinioni e suggerimenti di un certo interesse, riguardanti la viabilità, la sicurezza delle periferie e i servizi urbani.

E' evidente che la novità della procedura, mai sperimentata in precedenza a Manfredonia, necessita un certo periodo di "rodaggio" per poter essere acquisita e diffusa, per cui si auspica che nella fase successiva del processo di formazione del PUG l'utilizzo di questa modalità di partecipazione possa dimostrarsi quantitativamente e qualitativamente, più significativa.

Parallelamente sono state messe in campo altre tipologie dell'ascolto attivo, scegliendo tra gli ormai classici strumenti della partecipazione, e in particolare:

- *Forum* di presentazione dell'avvio del procedimento (Auditorium dei Celestini 26.03.2008);
- *Forum* di presentazione della bozza del DPP (Sala consiliare 18.12.2008);
- *Workshop* di approfondimento della bozza del DPP, articolati in 4 sessioni:
 - con i rappresentanti del mondo produttivo, e delle organizzazioni sindacali (10.02.2009);
 - con i rappresentanti delle imprese edili e dei professionisti del settore (11.02.2009);

- con i rappresentanti della scuola, degli enti religiosi e delle associazioni (18.02.2009);
- con i rappresentanti istituzionali locali (amministratori e funzionari) (18.03.2008);

Anche in questo caso la partecipazione è stata inferiore alle attese, attestandosi su una media di XX presenze per ogni iniziativa, con una punta massima di XX partecipanti.

Si segnala l'iniziativa di un partito politico che l'11 dicembre 2008, ha attivato un proprio forum tematico denominato "Ambiente e territorio", con l'avvio della discussione sulla proposta del DPP, al termine della quale è stato prodotto un documento che, insieme a tutte le osservazioni raccolte saranno prese in considerazione dall'Amministrazione per valutare come e in che misura implementare e definire la propria azione di governo del territorio.

Tutta la documentazione relativa alle azioni del processo partecipativo e di copianificazione, unitamente a una scheda di sintesi cronologica, è raccolta in un'appendice allegata alla presente relazione.

