

COMUNE DI CANDELA

PIANO URBANISTICO GENERALE

DOCUMENTO PROGRAMMATICO PRELIMINARE

(ex comma 1, art. 11, L.R. 20/2001)

PROGETTISTI RESPONSABILI
(ing. Antonio Capobianco)
(ing. Giuseppe Magaldi)



IL SEGRETARIO
(dott. Giuseppe Bonavita)

L'ASSESSORE ALL'URBANISTICA
(p.a. Nicola Gatta)

IL SINDACO
(p.i. Savino Antonio Santarella)

SOMMARIO

PREMESSA	
INTRODUZIONE.....	
La procedura partecipativa: storia e caratteri	
Le innovazioni tecniche	
IL PRELIMINARE DI PIANO	
Candela nell'area metropolitana	
La città ed il suo territorio: problemi e potenzialità	
Obiettivi strategici e criteri di governo della trasformazione	
Lo schema di Piano	
Il dimensionamento	
La struttura urbana	
La viabilità portante	
Il sistema produttivo.....	
Il sistema del verde.....	
Il sistema delle attrezzature urbane e comprensoriali	
Le dotazioni di standards	
IL SEGUITO DEL PERCORSO: I CRITERI DI REDAZIONE DEL PUG	
Le regole della trasformazione	
Il disegno di suolo	
APPENDICI.....	
Appendice A: Densità edilizia e carico urbanistico	
Appendice B: La questione dell'edilizia abitativa per le fasce a basso reddito	

1. INTRODUZIONE

Il Documento Programmatico Preliminare (DPP), contenente gli obiettivi ed i criteri di impostazione del PUG, nonché le previsioni contenute nel piano pluriennale di sviluppo socio-economico della Comunità Montana dei Monti Dauni Meridionali e le indicazioni fornite dal Progetto Integrato Territoriale N. 10 nell'ambito del Programma Operativo della Regione Puglia, è il primo prodotto da porre a base delle consultazioni pubbliche che in seguito vedranno tecnici ed amministratori confrontarsi con gruppi di cittadini per cercare di mettere a fuoco i problemi e di trovare insieme le possibili soluzioni.

In effetti la produzione del Piano Urbanistico Generale con procedura partecipativa e la messa a punto di uno strumento urbanistico che possa consentire di governare agilmente la trasformazione, senza dover ricorrere ai piani esecutivi, costituisce uno dei punti degli indirizzi programmatici, tanto qualificanti da essere stati assunti come condizioni vincolanti dell'incarico professionale.

D'altra parte la *produzione partecipata dei piani urbanistici* non significa genericamente una disponibilità all'ascolto.

E' una procedura rigorosa e codificata, che prevede l'utilizzazione un preciso "protocollo" metodologico:

- ◆ per trasformare le domande degli utenti in formulazioni tecniche;
- ◆ per costruire il disegno complessivo di Piano a partire dalla soluzione dei problemi "piccoli", fino a verificarne la congruenza con l'assetto del comprensorio;
- ◆ per mettere a punto le *innovazioni tecniche* che consentono di adeguare il territorio ed i manufatti alle esigenze degli utenti, senza che ciò leda i diritti degli altri e della comunità, né aggravi il carico di utenza sul territorio e sulle attrezzature, che rendano il sistema "autoregolato", canalizzando la (fisiologica) ricerca di vantaggi particolari verso obiettivi di interesse generale.

Illustrare l'origine, la natura e la portata delle innovazioni tecniche e metodologiche derivanti dall'adozione di una procedura partecipativa può quindi aiutare a meglio valutare se e in che misura le "regole di governo della trasformazione" proposte sono atte a realizzare il modello di assetto definito nel Preliminare.

1.1 La procedura partecipativa: storia e caratteri

In Puglia, come in tutte le regioni del Sud, i Piani Urbanistici sono considerati un optional, gli amministratori sono quasi sempre più sensibili agli interessi dei singoli che a quelli della comunità (Candela è una delle eccezioni che confermano la regola generale).

Comportamenti che vengono giustamente censurati ma che, se analizzati senza preconcetti, possono anche fornire indicazioni preziose per superare l'inefficacia dei piani urbanistici correnti come strumenti di governo della trasformazione del territorio.

Certo, in Puglia la gente costruisce in violazione del piano anche in piccoli centri in decremento demografico, lontani da mare, monti o grandi città. Eppure..... è possibile che tutto ciò accade perché qui gli abitanti sono più malvagi che altrove? perché qui il Piano è diventato obsoleto prima ancora di diventare cultura generalizzata? Ma allora, come mai, anche nell'edificazione abusiva, si ritrova comunque una "regola" (ovviamente diversa da quella proposta dal Piano)?.....

Può sembrare un paradosso, ma è proprio ragionando su questi interrogativi che si è scoperto che molti dei comportamenti "illeghi" sono indotti da prescrizioni dei piani che, pur essendo

diffuso che una volta permetteva l'adattamento continuo ed equilibrato dell'ambiente - è importante sovvertire la logica dei piani "a cascata". Anziché derivare dai piani o programmi "superiori", contenuti e procedure vengono quindi definiti a partire dalle domande elementari (distanza tra gli edifici, sopraelevazioni, ecc.). Quelle cioè che la corrente normativa urbanistica impedisce di soddisfare ma che sono sentite legittime nella cultura locale (ad esempio perché ben evidenti nel tessuto storico, in quello pre-piano, ecc.). Di riunione in riunione le domande particolari, anziché produrre confusione, si aggregano in blocchi omogenei di problemi, quasi sempre risolti riformulando le "regole" d'uso del territorio, spesso mutate o ricavate dall'analisi dell'edificato storico. E così, alla fine, riaffiora anche la memoria storica della comunità.

L'intero processo di produzione del piano si svolge secondo un **protocollo metodologico**, mutuato da parallele esperienze di interventi nel settore socio/sanitario ed adattato alla specificità dei problemi connessi all'uso del territorio. La sequenza operativa, con cui si prevede di condurre le varie azioni e che viene definita precisamente e preventivamente si richiama alla "programmazione strategica" proposta dagli economisti ed utilizza - incrociandoli continuamente - criteri e metodi dell'ecostoria¹, della gaming simulation², del marketing³. In tale sequenza il comportamento dei vari attori (proprietari, imprenditori, amministratori, urbanisti, ecc.) non è la variabile che disturba l'attuazione del disegno del territorio proposta dall'urbanista. Il comportamento "spontaneo" che essi assumono per effetto delle norme urbanistiche diventa oggetto principale di analisi e di regolazione.

L'obiettivo di tutte le formulazioni tecniche (analisi, norme di attuazione, disegno di piano) non è più quello di proporre una forma del territorio (da conseguire integrando la zonizzazione con delle norme prescrittive che impongono di attuare il disegno di piano), ma di recuperare il *processo autoregolato* che in passato ha caratterizzato l'adattamento progressivo e compatibile del territorio alle esigenze in evoluzione delle comunità che lo usava. Quello che ha determinato la "forma" del territorio storico, che non a caso riconosciamo equilibrata e gradevole ancora oggi. Lo strumento di governo del territorio non è più un elenco prescrizioni e divieti - e di qualche facoltà - ma un insieme di "regole" (non necessariamente parametriche) che orientano i vari attori ad operare le trasformazioni che, ovviamente, soddisfano i loro interessi ma che, contemporaneamente, siano di vantaggio per la collettività

L'intero apparato tecnico del piano subisce quindi una profonda trasformazione.

L'**analisi**, che è rigorosamente **sistemica**, mira ad identificare, oltre ai processi di formazione del territorio attuale,

- a) tutti gli attori che sono coinvolti dalle norme urbanistica
- b) gli interessi da cui sono mossi
- c) i comportamenti perversi che ne derivano
- d) gli elementi della normativa che producono il convergere perverso di vari interessi, quello che determina, al di là delle intenzioni dei singoli, una sorta di complicità generalizzata nel violare il Piano.

Le **nuove norme** - definite nel corso di assemblee pubbliche e, molto spesso, ricavate dall'analisi del territorio storico - non rinnegano gli "interessi" particolari. Anzi li utilizzano come "risorsa sistemica", nascosta e aggiuntiva rispetto a quelle correnti. Ipotizzando che gli stessi attori

¹ I lavori di P. Pierotti (Introduzione all'ecostoria, Pisa 1989 e Impariamo l'ecostoria, Pisa 1991, entrambi di SEU, Servizio Editoriale Universitario dell'Università di Pisa) sistematizzano in maniera efficacissima criteri e metodi per ricostruire la storia delle comunità locali attraverso l'analisi delle modificazioni apportate all'ambiente. Sono stati determinanti per mettere a punto le procedure utilizzate nelle esperienze campane e calabresi per riconoscere le "regole" del territorio storico ed adattarle alle esigenze attuali e per costruire le nuove "norme di autoregolazione".

² Il riferimento più prossimo è "Un gioco per Venezia", un processo di simulazione sviluppato all'IUAV da Indovina ed altri per verificare, tra l'altro, l'impatto di alcune scelte "politiche", di localizzazione dell'edilizia sovvenzionata.

³ Le norme di piano offrono un ventaglio di "opzioni multiple", predefinite e liberamente esercitabili dal proprietario, che gli consentono di operare le scelte che più gli convengono (senza dover contrattare con l'amministratore), ma che rendono più appetibili gli interventi che, oltre a soddisfare i suoi interessi, apportano anche vantaggi alla collettività.

In relazione al rapporto tra i singoli e la collettività, invece, la normativa è congegnata in modo da rendere i proprietari "indifferenti" rispetto alla quantità di area destinata ad uso pubblico ricadente nel lotto e, al tempo stesso, da stimolarli (con premi di cubatura, agevolazioni, ecc.) a realizzarle nella forma prevista dal Piano (anche l'urbanista ha diritto alla sua quota di soddisfazione...).

Quest'ultimo aspetto della normativa determina una ulteriore innovazione. Il disegno di Piano non è più totalmente vincolante, ma diventa "guida" all'azione di adattamento, modello di una "possibile" forma del territorio. La configurazione finale del territorio sarà tanto più prossima a quella disegnata nelle tavole del PUG, quanto più lo "statuto" avrà saputo esprimere la "cultura" della comunità. Esso deriva, prevalentemente, dall'addizione di singoli interventi, che il Piano suddivide in due categorie:

- a) quelli di interesse comunitario, (sintetizzati nello schema di Piano) che vanno privilegiati e che sono modificabili solo con variante al PUG;
- b) quelli finalizzati a permettere la utilizzazione minuta dei vari ambiti, che invece possono essere modificati con modalità prescritte dalle N.A., variabili in rapporto all'importanza delle modifiche a farsi.

Alcune norme, poi, introducono agganci particolari alla vigente legislazione urbanistica nazionale, tali che anche violazioni lievi della normativa determinano la "difformità totale" delle costruzioni rispetto alla concessione (o la fattispecie di "costruzione in assenza di concessione").

Altre formulano prescrizioni generali che, sempre attivando la vigente legislazione nazionale, permettono di aggiornare il piano in tempo reale, senza dover ricorrere ad una variante (ad esempio per estendere man mano la tutela degli elementi di pregio del territorio, o quelli di particolare rilievo nella cultura della comunità, integrando l'insieme inizialmente identificato dal piano con ulteriori elementi rivendicati dalle associazioni ambientaliste, culturali, ecc.).

Con riferimento alle principali "questioni" oggi sul tappeto si segnalano le principali innovazioni finora rese operative:

A) per migliorare la **qualità del tessuto edilizio generato dai piani** le norme prescrivono:

1. regole e definizioni (distanza degli edifici, arretramento delle strade, visuale libera, parete finestrata/non finestrata, unità immobiliare, commistione funzionale, ecc.) che utilizzano la tendenza di ciascuno a sfruttare al massimo il lotto disponibile per *indurre la produzione di un tessuto edilizio più compatto e vario di quello corrente, più prossimo a quello antico* (di solito le "nuove" regole ricalcano quelle riconoscibili nell'edificato storico locale);
2. una verifica di compatibilità, uno studio-questionario standard con cui i progettisti debbono *autovalutare la compatibilità dell'intervento con il contesto ambientale*, in tutti i casi che il piano identifica come particolarmente delicati (edificazione dei lotti liberi nei centri storici, modifica delle aree di notevole valore paesistico, ampliamenti o nuove costruzioni da inserire in manufatti esistenti, ecc.);
3. le modalità con cui *lo studio viene fatto proprio dall'Amministrazione* (in modo da rendere l'UTC corresponsabile della veridicità delle analisi e della coerenza delle conclusioni espone nella *verifica di compatibilità*);

B) per rendere **operativo e coerente il piano** vengono poi definite:

- 3 le regole generali da seguire nell'utilizzazione delle risorse del sistema, che costituiscono lo "statuto urbanistico" della comunità e che trova applicazione *per risolvere i casi dubbi che sempre si presentano nella gestione del Piano* (quali interessi sono da privilegiare, come liberalizzare e favorire gli interventi di piccola entità controllando quelli più consistenti, ecc.);

1. la "struttura urbana", (cioè l'insieme di assi ed elementi forti morfologicamente e funzionalmente riconoscibili) è ben leggibile; ha perso, però, in alcuni interventi la sua identità;
2. il centro storico (la "cittadella") è per la gran parte "abbandonata";
3. il patrimonio edilizio "storico" è assai degradato;
4. il tessuto edilizio recente è un susseguirsi di edifici in linea, variamente orientati (alcuni mai conclusi: "Rosania") e separati da spazi aperti privi di qualsiasi caratterizzazione formale; ne risulta uno spazio urbano totalmente privo di struttura, una "periferia" ad immediato ridosso del centro,
5. gran parte delle aree edificabili, individuate dal P di F, e poste fuori dal Paese (fra la Madonna delle Grazie e lo "Scaricatoio") sono inedificate, probabilmente perché lontane dal centro, rendendo sottoutilizzata gran parte dell'area residenziale;
6. la città è sufficientemente dotata delle attrezzature elementari (scuole, piccole aree di gioco, biblioteca, ecc.), ma è priva di strutture di livello urbano e/o qualificanti (scuole superiori, attrezzature di interesse comprensoriali, ecc.);
7. gli assi viari centrali, che sono anche le strade commerciali più accorsate, sono non solo insufficienti a reggere il traffico che vi si svolge ma, proprio perciò, possono condurre alla necrosi di questa parte della città;
8. ad eccezione di pochi posti lungo gli assi principali (Piazza, Purgatorio) vi è carenza di parcheggi;
9. fra le attrezzature di livello sovracomunale presenti, il Centro Culturale Polivalente (che oltre alla Biblioteca Comunale, ospita il Centro Permanente per l'Arte contemporanea ed il Museo etnografico), che è ubicato lungo il perimetro dell'area urbanizzata ma poco "inserito" in essa, è privo di spazi di parcheggio, contribuendo ad aggravare la congestione della rete viaria;
10. parti estese del territorio, sia all'interno che all'esterno dell'area urbanizzata, sono compromesse da frane e smottamenti;
11. alcuni opifici presenti all'interno dell'area urbanizzata sono in disuso, altri ospitano lavorazioni incompatibili con il contesto residenziale;
12. l'area in prossimità del casello autostradale, che ha fortissime potenzialità, è stata investita da uno sviluppo tanto impetuoso quanto poco programmato da presentarsi priva di "struttura";
13. l'edificio dell'ex Centro Antitracomatoso, in disuso, è in condizioni di forte degrado;
14. le masserie, uno dei più pregiati documenti della storia della città, sono ormai quasi tutte in condizioni di forte degrado,
15. il sistema idrico superficiale è notevolmente degradato;
16. gran parte delle reti sono o insufficienti o inidonee.

Tuttavia non tutto è compromesso, il sistema comunità-territorio presenta ancora notevoli potenzialità. Anzi, molte delle parti degradate, in disuso, sottoutilizzate, incompatibili con il contesto o prive di qualità formali costituiscono un "territorio trasformabile", una riserva preziosa per il sistema.

Il Preliminare ha identificato le seguenti potenzialità:

1. I grandi assi a scorrimento veloce, che lambiscono il Capoluogo, ed attraversano il territorio comunale e lo servono con vari svincoli, danno a Candela un alto livello di accessibilità comprensoriale, condizione propedeutica e necessaria per la localizzazione di attività di livello sovracomunale. *Nella generale difficoltà di raggiungimento dei centri del Comprensorio, il territorio di Candela diventa quindi fortemente attrattivo.*
2. La realizzazione della Centrale Edison ha fatto lievitare la domanda di aree per la realizzazione di attività produttive e di servizio nella zona PIP. *E' dunque possibile sfruttare questa opportunità senza alterare l'equilibrio complessivo del territorio.*

- sfruttare la collocazione strategica del territorio comunale per promuovere sviluppo e qualità urbana;
- favorire l'uso di tutte le risorse interne al sistema (territoriali, imprenditoriali, culturali, ambientali) evitando congestioni e distorsioni;
- individuare interventi efficienti e "chiari", capaci cioè di restituire alla città la "struttura" che aveva all'origine;
- recepire e canalizzare tutte le esigenze dei cittadini, anche quelle particolari, a condizione che non contrastino con quelle della comunità;
- consentire l'immediato avvio dell'attività di trasformazione del territorio.

Si è riconosciuto che per conseguire le finalità di interesse di singoli e della comunità il Piano deve rispettare alcune "regole":

- nei lotti esistenti si può almeno realizzare l'abitazione per il proprietario, a prescindere dalla superficie minima;
- le abitazioni esistenti debbono poter essere adeguate alle esigenze abitative della famiglia, a prescindere dall'estensione dell'area su cui sorgono, ma a condizione che non si determini un aumento di carico di utenza sulle attrezzature e sulle superfici di urbanizzazione e che non vengano lesi i diritti dei vicini;
- le attrezzature di interesse pubblico previste dal Piano possono essere realizzate anche da proprietari degli immobili interessati, in modo da stimolare le capacità imprenditoriali locali;
- le attività che hanno finora determinato lo sviluppo di Candela vanno agevolate, ma bisogna anche stimolarne di nuove;
- le risorse di pregio – il centro storico, gli edifici di pregio, le chiese, etc - vanno tutelate in maniera "attiva", cioè agganciandone l'uso -appropriato- ad un vantaggio per i proprietari interessati;
- l'uso intensivo delle risorse territoriali non deve determinare squilibrio di carico sulle attrezzature e, soprattutto, congestione e carenze di aree di parcheggio;
- le agevolazioni mirate a favorire l'utilizzazione piena delle piccole proprietà non debbono permettere un uso speculativo delle proprietà più grandi;
- le agevolazioni concesse al singolo non debbono ledere i diritti consolidati dei vicini o ridurli o determinare condizioni abitative il cui comfort edilizio sia inferiore a quello oggi esistente nelle aree edificate negli ultimi dieci anni.

Per conseguire le finalità generali sulla base delle prime regole definite, le previsioni di Piano hanno recepito (ovvero si sono coordinate con) le opere in programmazione da parte dell'Amministrazione Comunale, il Piano di Sviluppo Socio-Economico 2000-2006 della Comunità Montana dei Monti Dauni Meridionali ed il Programma Operativo Regionale (Progetto Integrato Territoriale n. 10), oltre che, naturalmente, agli Strumenti sovracomunali (PUTT, etc.).

Sono stati così definiti i seguenti *obiettivi*:

assetto comprensoriale

- puntare ad un ruolo di centro di servizio dell'area comprensoriale;
- sfruttare la facilità di accesso all'area PIP per promuovere tutte le attività dell'indotto;
- riorganizzare la struttura urbana in funzione dei grandi assi di comunicazione.

- invogliare gli imprenditori immobiliari più grandi a realizzare alloggi da immettere sul mercato a prezzo convenzionato e controllato dal Comune.

turismo e tempo libero

- potenziare globalmente l'offerta turistico-culturale, anche come indicato dal Piano di sviluppo socio-economico della Comunità Montana, attivando le risorse *storico-culturali* (tratturi storici, edifici colti, centro storico, masserie) e potenziando quelle *ambientali* (torrente S. Gennaro, fiume Ofanto, etc);
- incentivare la realizzazione di attrezzature sportive e/o di tempo libero rendendone vantaggiosa la realizzazione da parte dei privati, anche nelle aree a parco;
- promuovere le attrezzature sportive pubbliche esistenti.

viabilità

- eliminare le strozzature, le carenze e le disfunzioni rilevate nell'analisi;
- integrare la viabilità urbana con nuovi assi capaci di costituire una rete di connessione organica, che abbia una "struttura" riconoscibile almeno quanto quella passata e nella quale sia chiaramente assegnata la gerarchia;
- disegnare (nel piano definitivo) anche la viabilità di dettaglio (di "lottizzazione") in modo da garantire il disegno integrato dell'intera rete.

attrezzature

- promuovere quelle esistenti;
- distribuire quelle di nuova realizzazione in modo da rafforzare la "struttura" della città;
- favorire la creazione di quelle previste anche da parte di privati attraverso la riconversione di aziende non compatibili con il contesto.

vincoli e vocazioni

- recepire integralmente i vincoli esistenti;
- proteggere le risorse esistenti, anche se non specificatamente vincolate, con la realizzazione di opere di difesa del suolo e di sistemazione idraulica;
- rendere efficace la tutela degli elementi di pregio, stimolandone un uso vantaggioso per i proprietari e rispettoso della specificità della risorsa.

modalità di attuazione

- incentivare il recupero del patrimonio edilizio storico facilitando l'intervento diretto e finalizzandolo al raggiungimento di soddisfacenti standards o abitativi (volumi aggiuntivi, accorpamenti) o di servizio ed artigianato;
- controllare la qualità dell'intervento nell'edificato attraverso prescrizioni capaci di garantire il recupero delle regole antiche della costruzione, dell'uso delle risorse e dell'inserimento nell'ambiente attraverso procedure di autovalutazione;
- controllare la qualità dell'ambiente urbano di nuova realizzazione attraverso la definizione di norme relative alle distanze e agli arretramenti capaci di incentivare la produzione di un tessuto compatto e ricco quanto quello antico, ma adatto alle esigenze attuali di comfort abitativo e di accessibilità.

ANALISI PRELIMINARE DEL FABBISOGNO ABITATIVO

A) Storia e tendenza del sistema

ANNI	POPOLAZIONE			ABITAZIONI		CORRELAZ	
	abitanti	famiglie	ab/fam	parziali	totali	abz/fam	
	1	2	3	4	5	6	7
1971	4.087	1.192	3,4			1.428	1,20
1981	3.096	1.035	3,0			1.791	1,73
1991	2.809	1.014	2,8			1.851	1,83
2001	2.830	1.077	2,6			1.555	1,44
Stato del sistema al	2005	2.761	1.073	2,6		1.575	1,47
<i>Tendenza al</i>	2020	2.900	1.160	2,5			1,60

B) Analisi del fabbisogno abitativo

Abz necessarie al 2020	1.856
Abz esistenti al 2005	1.575
<i>Fabbisogno</i>	281

Per soddisfare il fabbisogno stimato, si possono costruire tre scenari: uno che prevede un carico urbanistico di 30 abz per ettaro, uno a 40 abz/ha, il terzo a 50 abz/ha. Considerando che i valori del carico urbanistico definiscono le abitazioni costruibili, che includono anche quelle non occupate, che quindi quelle occupate sono rispettivamente $30 / 1,60 = 19$; $40 / 1,60 = 25$; $50 / 1,60 = 31$, assumendo che ad ogni abitazione occupata corrisponda una famiglia, che ogni famiglia sia composta di 2,52 persone, si ricavano le densità abitative di, rispettivamente, $19 \times 2,52 = 48$ Abt/ha, $25 \times 2,52 = 63$ Abt/ha, $31 \times 2,52 = 78$ Abt/ha.

Scenari di dimensionamento

(UI/ha = abz/ha = fam/ha)	Carico di utenza		
	30	40	50
Ab/ha	19	25	78
Aree (fondiarie) da impegnare	10,0	7,5	6,0

Le aree ancora utilizzabili all'interno dell'area urbanizzata non superano i 2 ha. Per soddisfare integralmente il fabbisogno abitativo stimato bisognerebbe allargare ulteriormente il perimetro dell'area urbanizzata. E' dunque necessario ribaltare il problema del dimensionamento del piano. Anziché dimensionare le aree residenziali sulla base della prevedibile domanda, appare più corretto definire la offerta massima di aree fabbricabili compatibile con l'equilibrio complessivo del sistema. In concreto, il Preliminare definisce il perimetro dell'area urbanizzata da completare ed i criteri con cui verrà operata la trasformazione. La capacità edificatoria complessiva consentita dal Piano verrà determinata a consuntivo, dopo aver reperito prioritariamente le aree gli standards di vicinato e di quartiere, quelle per attrezzature di interesse generale, ecc.

2.4.4. Il sistema produttivo

La presenza di aziende produttive nell'area PIP, la vivace attività di numerose aziende di livello poco più che artigianale, la realizzazione della centrale Edison e le richieste ulteriori registrate sono indizi inequivocabili dell'evoluzione della struttura produttiva di Candela. Dalla tradizionale attività agricola, il sistema-Candela si è progressivamente orientato verso attività di servizio e produzioni di supporto. Le caratteristiche dell'area produttiva (PIP), l'opportunità di ridurre al minimo l'investimento necessario per attrezzare aree ad hoc, una struttura fondiaria fatta di lotti con fronti strada corti, suggeriscono di destinare ad attività produttive artigianali (di medie dimensioni) le aree latitanti agli assi di penetrazione e di raccordo esistenti. L'attuazione di tali aree, che risulterebbero già direttamente accessibili e servite dalle reti di urbanizzazione, può avvenire mediante intervento edilizio diretto, attraverso una combinazione di disegno e di norme che assicuri sia la cessione gratuita delle aree di standards, da ricavare alle spalle della fascia da edificare, sia della conseguente viabilità di penetrazione.

Per incentivare la delocalizzazione degli impianti e delle attività riconosciuti incompatibili con il contesto in cui si trovano, le Norme di Attuazione del Piano prevedono una maggiorazione degli indici di zona se gli impianti vengono trasferiti o riconvertiti alle funzioni ammesse nella zona. Tuttavia, ad evitare che gli incentivi inducano le aziende ad incassare il profitto supplementare ed a smobilitare, nella norma è prevista una clausola di salvaguardia: gli incrementi degli indici vengono riconosciuti solo se degli impianti sono ricostruiti nell'ambito del territorio comunale.

2.4.5. Le strutture di vendita

La facile accessibilità del territorio di Candela può attirare la grande distribuzione. Tuttavia, l'entità delle superfici necessarie ed i volumi di traffico che generano, sconsigliano di consentire ulteriori localizzazioni all'interno dell'area urbanizzata. Se ne potrebbe pensare una localizzazione in prossimità del casello autostradale. Al Consiglio Comunale di definire l'opzione più conveniente e/o congruente con i programmi dell'Amministrazione.

Piccole strutture di vendita dei prodotti tipici o di piccolo artigianato invece è opportuno prevederle all'interno dell'area urbana della zona storica Tali strutture darebbero animazione alla zona anche in orari serali, e favorirebbero il recupero degli edifici esistenti e assai degradati.

A completamento del sistema delle strutture di vendita, va incentivata la realizzazione di volumi destinati al commercio e ai servizi in prossimità del casello autostradale, in modo da rafforzare il ruolo strategico che il Piano assegna alle strade ed elevare la qualità urbana della zona, ora solo "abbozzata".

Il Preliminare non prevede aree specificamente destinate ad alberghi, ostelli e simili. Tali strutture potranno essere realizzate in tutte le aree residenziali e in quelle di completamento dei nuclei rurali, beneficiando di un incremento del 50% degli indici di zona.

2.4.6. Il sistema delle attrezzature urbane e comprensoriali

Il sistema delle attrezzature è stato già citato più sopra, nel paragrafo dedicato alla futura "struttura" della città.

In ordine alle attrezzature di interesse generale va ricordato che, ovviamente, la loro collocazione condiziona fortemente la "struttura" della città. La esatta ubicazione delle aree e la loro specifica destinazione potranno essere definite nella fase di redazione del Piano, attraverso il confronto dialettico tra l'Amministrazione, i proprietari coinvolti e gli imprenditori eventualmente interessati. Una procedura che non solo riflette il carattere partecipativo del Piano, ma che è necessaria se in fase di gestione si vogliono evitare guasti o situazioni di stallo. La normativa

Il dimensionamento delle aree residenziali è stato rinviato all'analisi dettagliata del carico residenziale limite che il territorio può sopportare. D'altra parte talune attrezzature sono idonee, anche se non corrispondono agli standards prescritti. I criteri di redazione del piano prevedono che le aree interne al perimetro urbanizzato siano prioritariamente destinate agli spazi di uso pubblico necessari. Inoltre va tenuto conto che i meccanismi di scambio previsti dalla normativa determinano una forchetta di variabilità non prevedibile esattamente.

Per ovviare a tale indeterminatezza, la normativa prevede due diversi criteri di dimensionamento delle aree di uso pubblico. Sovradimensionare le aree destinate alle funzioni di standards di taglia maggiore e che richiedono una precisa localizzazione (scuole, parco di quartiere, attrezzature comuni). Agganciare invece gli standards "minori" (parcheggi e verde di vicinato) alle Unità Immobiliari che verranno realizzate, prescrivendo le quantità da cedere al Comune ma non la loro localizzazione. Una tale formula garantisce che la dotazione di standards è quella prevista dal Piano momento per momento, quale che sia la popolazione presente.

In ogni caso, la verifica della dotazione di standards verrà fatta a consuntivo.

3. IL SEGUITO DEL PERCORSO: I CRITERI DI REDAZIONE DEL PUG

3.1 - Le regole della trasformazione

3.1.1 La regola

Il recupero delle buone regole, la coscienza che va restituita al singolo una capacità di modifica del territorio che ne preservi le caratteristiche porta ad una normativa completamente innovativa.

Criterio di stesura di tale normativa è quello di permettere la utilizzazione ottimale di tutte le risorse disponibili (prime fra queste il patrimonio edilizio esistente e tutte le aree residue già incluse nell'abitato) e di consentire la immediata operatività del Piano generale senza dover ricorrere necessariamente ai Piani esecutivi.

3.1.2. Le modalità d'intervento

La normativa che disciplina le modalità di attuazione del Piano è perciò elaborata con il criterio di:

- limitare i Piani esecutivi obbligatori alle sole aree nelle quali le caratteristiche dell'edificazione (ad esempio edifici ravvicinati) o della proprietà fondiaria (lotti piccolissimi) rendono impossibile lo sfruttamento edilizio delle aree senza un intervento urbanistico preventivo;
- investire con Piani esecutivi pubblici le aree edificate da ristrutturare (i nodi della viabilità portante urbana) o quelle in cui le attrezzature pubbliche da realizzare sono prevalenti.
- stimolare la comunità ad una tutela attiva delle risorse ambientali, storiche e culturali di cui dispone prevedendo che in tutti quei casi in cui l'intervento diretto risulta particolarmente delicato (tessuto edificato di pregio, prossimità di monumenti o edifici notevoli, aree di notevole valore ambientale, ecc.) si allarghi il ventaglio ed aumenti l'entità delle trasformazioni possibili se il progetto viene corredato da uno studio di dettaglio della compatibilità dell'intervento a farsi con il contesto ambientale (fisico e umano) esistente;

B1 (da ristrutturare) Sono le zone dove il tessuto edilizio, la struttura delle proprietà, le esigenze di assetto globale dell'abitato o l'esigenza di realizzare opere pubbliche di rilievo, richiedono che la ristrutturazione avvenga mediante interventi urbanistici preventivi.

Tali zone sono caratterizzate da notevoli difficoltà realizzative derivanti da:

- rilevante incidenza di OO.PP.;
- proprietà numerose e strettamente compenstrate;
- presenza contemporanea di volumi e superfici fruiti sia in regime di affitto che in proprietà;
- conseguente necessità di case"parcheggio;
- conflitto possibile tra la necessità tecnica di subordinare gli interventi puntuali ad un Piano urbanistico unitario e l'opportunità di non bloccare, nell'attesa del Piano esecutivo, anche gli interventi che sarebbero conformi al disegno previsto dal Piano Generale.

In tali zone il P.U.G. subordina perciò l'I.E.D. alla preventiva redazione di un Piano esecutivo, con la eccezione di quegli interventi tesi ad attuare anticipatamente le previsioni del PUG (cfr. N.A.); per incentivare la realizzazione delle OO.PP. (ad esempio i tratti di strada che implicino demolizioni) è previsto che i volumi degli edifici da demolire possono essere ricostruiti in misura doppia di quella preesistente.

B2 (da saturare) Zone ove l'intervento diretto presenta le correnti difficoltà riscontrabili nei tessuti edificati:

- distanze tra i fabbricati inferiori a quelle minime prescritte dal D.M. 2.4.1968 per le pareti finestrate;
- domanda di parcheggio superiore alla disponibilità;

C1 (da completare) Zone ove l'intervento diretto presenta le (poche) correnti difficoltà riscontrabili nei tessuti edificati:

- edificazione dei lotti residui fra altri già edificati;
- completamento delle cortine edilizie, ovvero completamento delle aree inedificate,
- domanda di parcheggio superiore alla disponibilità;

Sono le zone a formazione relativamente recente, in genere abitate da famiglie a medio reddito la cui capacità di spesa produce una elevata domanda di trasformazione del tessuto edilizio; con possibile aumento della densità edilizia, non necessariamente di quella abitativa. In tali zone il P.U.G. propone normative differenziate a seconda che l'intervento sia diretto o preventivo e che le pareti siano finestrate o non. Con il criterio di assicurare una minima visuale libera alle pareti finestrate esistenti o realizzabili.

Un cenno particolare merita la specifica normativa prevista per i più frequenti interventi di recupero del tessuto edificato: gli ampliamenti e le sopraelevazioni.

La grande varietà di pezzature delle unità immobiliari esistenti (soprattutto nel vecchio centro, ove si va dal palazzo antico al monolocale) e la circostanza che gli alloggi di piccola taglia sono abitati con indici di affollamento più alti hanno sconsigliato di fissare un valore unico delle percentuali di ampliamento (il che avrebbe favorito inevitabilmente gli alloggi più grandi). Si è preferito perciò limitare il carico urbanistico ma non il volume, in modo da assicurare, indipendentemente dalla consistenza attuale, un ampliamento degli alloggi sufficiente a garantire anche nell'edificato antico condizioni abitative prossime a quelle del nuovo tessuto edilizio.

posizione che più gli fa comodo, applicando l'indice di zona all'intera superficie del lotto; cedere gratuitamente al Comune l'area di uso pubblico nella forma e posizione previste dal Piano, applicando in tal caso l'indice ad una superficie virtuale somma di quella del lotto maggiorata della superficie ceduta al Comune.

La norma generale illustrata è poi integrata da una normativa particolare finalizzata a favorire l'acquisizione di aree di parcheggio che a Candela costituiscono un bisogno acuto.

Il Piano persegue infatti l'acquisizione delle aree da destinare a parcheggio attraverso la norma generale e coefficienti di valutazione variabili da zona a zona: l'area di parcheggio ceduta gratuitamente è computata per la effettiva estensione (e sommata a quella del lotto) se ricadente nelle zone di completamento; è computata per una superficie virtuale pari a una volta e mezza quella effettiva se ricade in zona A₂; per una superficie virtuale pari al doppio di quella effettiva se ricade in zona A₁.

3.1.7. Per accelerare la realizzazione delle attrezzature

Il Piano punta a valorizzare tutte le risorse del sistema. Compresa, evidentemente, quella imprenditoriale. Per accelerare la realizzazione di attrezzature di interesse comune o generale il Piano prevede perciò che queste possano essere realizzate dai privati e poi vendute o locate al Comune. Per stimolarli maggiormente consente che le attrezzature siano realizzate in commistione funzionale con le abitazioni e/o i volumi terziari.

Al vantaggio economico e collettivo evidente si somma quello di favorire una realizzazione integrata di residenza e attrezzature. Si potrà quindi ottenere anche nel tessuto edilizio di nuova realizzazione quella commistione funzionale che rende viva ed articolata la città vecchia.

3.1.8. Per stimolare la tutela delle risorse ambientali

Con gli stessi criteri di aggancio dell'interesse del singolo a quello comunitario, il Piano propone procedure tendenti a favorire la tutela attiva delle risorse di valore ambientale, favorendone uno sfruttamento non distruttivo.

Così ad esempio nell'area destinata a verde possono essere realizzati dai privati (proprietari o terzi) chioschi e bar od anche impianti sportivi leggeri (bocce, tennis, ecc.) in cambio di fasce orarie concesse in uso gratuito al Comune. I giardini di pregio sono computabili ai fini urbanistici ma non occupabili dal volume realizzabile. In ogni caso per garantire la compatibilità dell'intervento con il contesto il Piano prescrive che in tali casi i progetti di trasformazione vengano corredati dalla Verifica di Compatibilità, la cui traccia standard consente di salvaguardare il carattere di pregio della risorsa territoriale. Si applica cioè agli elementi ambientali la stessa procedura prevista per garantire il corretto intervento nel territorio edificato di pregio.

3.1.9. Per promuovere le occasioni di lavoro

La potenzialità economica della comunità di Candela risiede soprattutto nelle capacità imprenditoriali di agricoltori, artigiani e commercianti.

Per favorire al massimo tali capacità il Piano prevede una specifica "regola": i volumi o le Unità Immobiliari destinati ad attività commerciali ed artigianali possono essere non computati nel calcolo dell'indice di fabbricazione e del carico urbanistico (fino al 50% della capacità edificatoria dell'area). E' questa una norma che si combina strettamente con quella che consente la realizzazione degli edifici a filo delle strade non principali e che può stimolare la realizzazione di negozi nelle zone di nuova edificazione.

Tale criterio si tradurrà in un disegno che:

- riduca al minimo indispensabile l'alterazione della struttura fondiaria esistente (viabilità di progetto che riprende le esistenti vie vicinali, private ecc., oppure che si appoggia, finché possibile, ai confini di proprietà);
- definisca fin nel dettaglio la viabilità di progetto, in modo da consentire l'immediata operatività del Piano e si garantisce, al tempo stesso, la realizzazione della trama viaria prevista (le norme di attuazione consentono l'intervento diretto sia per i lotti confinanti con le strade esistenti sia per quelli interessati dalla viabilità di Piano);
- ubicherà parcheggi, passaggi pedonali, nuclei di verde primario ecc. là dove siano meno pregiudizievoli per l'edificabilità dei lotti; in tal modo se ne rende più facile la realizzazione perché se la posizione del parcheggio è rispettosa delle esigenze dei proprietari aumenta il loro interesse a cedere l'area là dove è prevista dal Piano (in tal caso infatti viene computata con indici maggiorati);
- articoli la rete viaria secondaria in una struttura mista costituita da penetrazioni veicolari cieche (cul de sac) interconnesse con passaggi pedonali. Tale criterio presenta numerosi vantaggi, che possono così riassumersi:
 - si elimina dal tessuto residenziale il traffico che non sia di accesso alle proprietà;
 - si può ridurre al minimo l'arretramento degli edifici delle strade (gli arretramenti di legge non si applicano alle strade a fondo cieco)
 - si riducono e si rendono variati i percorsi pedonali;
 - si aumenta la percorribilità globale delle aree residenziali.

In ogni caso le norme di gestione consentono di modificare il disegno di dettaglio del Piano attraverso gli strumenti di attuazione, purché non venga alterato lo schema di Piano.

Ma si tratta di termini definiti sempre in forma generica,⁶ e che corrispondono a parametri che possono essere misurati solo per l'esistente (ad esempio la densità abitativa espressa in ab/ha).

Essi sono cioè inutilizzabili per controllare la futura intensità d'uso del territorio.

Perché il *carico urbanistico* diventi un parametro operativo è necessario che sia espresso mediante grandezze che siano al tempo stesso *misurabili* ed in *correlazione certa ed univoca* con gli utenti.

Una grandezza che risponde ad entrambi i requisiti è *l'unità immobiliare abitativa*.

Essa infatti trova un preciso riscontro giuridico-amministrativo (nelle regolamentazioni catastali, nei programmi di edilizia residenziale, ecc.); permette una correlazione statistica, tra abitazioni e famiglie, molto più aderente alla realtà⁹, di quella usuale tra abitanti e stanze o volumi ed abitanti; è indipendente dalla tipologia edilizia.

In un sistema con tipologia abitativa non uniforme (cioè con una correlazione volume/utenti assai variabile) per garantire che il carico di utenza nelle aree di espansione non superi quello ipotizzato dal Piano - cioè quello su cui sono stati proporzionati gli standard - non basta fissare la densità edilizia massima ma è necessario definire anche il numero massimo di abitazioni realizzabili.

Nel Piano sarà perciò introdotta una normativa che prevede:

- una *definizione*¹⁰ del carico urbanistico che fa esplicito riferimento alle unità immobiliari, adottando la definizione che di queste dà il Catasto;
- il *valore massimo* del carico urbanistico (fondiario e territoriale) raggiungibile in ciascuna zona;
- il *volume massimo* realizzabile.

Inoltre, per favorire la piccola proprietà e l'utilizzo dei lotti residui, le norme prescrivono che se l'estensione della particella - così come esistente alla data di formazione del Piano - non

⁸ Cfr. R. Barocchi, Dizionario di Urbanistica, F. Angeli, 1984; pag. 45:

“Carico urbanistico sinonimo, con significato più generale, di *carico insediativo*: termine generico per indicare la quantità di abitanti in una certa area.

Se rapportato alla situazione attuale, si chiama, densità abitativa.

Se indica una capacità teorica si chiama Capienza insediativa;

e inoltre G. Colombo, Dizionario di Urbanistica, Pirola 1984 pag.36:

“Carico di popolazione: riferito ad un'area geografica delimitata, indica la quantità di popolazione su di essa effettivamente insediata (carico attuale) o teoricamente insediabile (carico teorico), in rapporto alle risorse vitali disponibili.”

⁹ Nei piccoli centri le coabitazioni sono quasi del tutto scomparse. A S. Mauro ad esempio, nel 1991 su 790 abitazioni occupate solo 3, pari a poco più dello 0,4% del totale, risulta abitata da più di un nucleo familiare.

¹⁰ CU = Carico urbanistico.

Definisce il massimo carico di utenza su reti, attrezzature, ecc. esistenti o previste nell'ambito di riferimento e determina la qualità e l'estensione delle superfici per standards urbanistici previste dal Piano da realizzare in fase di attuazione. Viene misurato in unità immobiliari per ettaro (UI/ha), eventualmente differenziate a seconda della prevalente destinazione d'uso (abitativa, terziaria, produttiva) sia con riferimento S_t (Cu_t) che alla S_r (Cu_r).

UI = Unità immobiliare.

Qualsiasi manufatto o parte di esso che costituisca un'unità immobiliare catastalmente individuata come tale o che sia comunque capace di produrre un reddito autonomo. Si distinguono in:

Uia = (UI abitative) se sono qualificate o qualificabili di cat. A nei registri catastali oppure se sono destinate totalmente prevalentemente (più del 70% di SU) ad abitazione;

Uit = (UI terziarie) se sono qualificate o qualificabili di cat. C (con la eccezione della Cat. C/3) nei registri catastali oppure se destinate totalmente o parzialmente (più del 30% di SU) ad attività terziarie (studi professionali, negozi, ecc.);

Uip = (UI produttive) se sono qualificate o qualificabili di cat. C/3 nei registri catastali oppure se destinate totalmente o prevalentemente (più del 70% di SU) ad attività artigianali produttive o di servizi (laboratori, ecc.).

A prescindere dal fatto che l'attuale cultura abitativa riscontrata a Candela è diversa, ciò non potrà verificarsi. Infatti la legge 47/85 introducendo il principio del collegamento tra Catasto ed Enti Locali; per effetto dell'art.52 di tale legge e delle definizioni date dal Piano al carico urbanistico, il Catasto non potrà registrare un numero di unità immobiliari diverso da quello autorizzato dal Comune. E' evidente, inoltre, che se il Piano disciplina le unità immobiliari e non il volume non diventa più necessario trasformare un balcone in veranda per ottenere una nuova stanza né i tecnici dovranno fare acrobazie per ricavare in un sano ed efficiente sottotetto (esistente o da realizzare) una mansarda tanto estranea alle tradizioni della regione quanto scarsa di confort. Il che non potrà non favorire un recupero dell'antica cultura edilizia ed abitativa dei piccoli centri. Una cultura che oggi va scomparendo per effetto della trasposizione acritica di normative originate in altri contesti e destinate a sistemi di taglia ben maggiore.

- l'edilizia sociale risulterà integrata nel tessuto edilizio "normale" anziché essere ghettizzata, come spesso accade ora;
- la maggiorazione degli indici equivale ad un contributo dato alle cooperative, IACP, ecc., perché, queste possono acquistare meno terreno per realizzare i loro programmi;
- tali enti diventano inoltre acquirenti privilegiati, perché i proprietari vedono aumentare la capacità urbanistica del fondo solo se ne vendono una parte a cooperative, IACP ecc.;
- il Consiglio Comunale diventa il "notaio" di un processo di mercato: con la normativa descritta è infatti presumibile che gli interessati ricerchino preventivamente un accordo con il proprietario del fondo prescelto in modo da evitare che il Consiglio Comunale, caricato dalla responsabilità di decidere di propria iniziativa chi penalizzare con l'esproprio, finisca con l'indicare aree periferiche o disagiate;
- si attivano le risorse private (gli imprenditori) per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

Nelle aree e nei casi in cui l'Amministrazione volesse gestire il processo di realizzazione di edilizia residenziale a prezzi calmierati si può utilizzare uno strumento diverso dal PEEP, la Lottizzazione Convenzionata d'Ufficio (LCU).

L'iter di formazione di una LCU prevede infatti che il Comune trasmetta ai proprietari uno schema di convenzione invitandoli a produrre su tale base una lottizzazione; se i proprietari restano inerti il Comune produce la lottizzazione e la notifica ai proprietari; successivamente stipula la convenzione proposta con quelli che l'accettano oppure procede all'esproprio di quelli renitenti.

Finora le LCU sono state assai poco utilizzate ma risultano particolarmente adatte, ad esempio, per recuperare zone compromesse dall'abusivismo, evitando però che il plusvalore generato dall'intervento pubblico venga incamerato totalmente dai proprietari. Oppure può essere promossa dal Comune per soddisfare una domanda diffusa di lotti fabbricabili (sui quali i singoli proprietari potranno poi costruire quando e come possono). In tali casi la LCU risulta particolarmente conveniente ed efficace perché:

- l'Amministrazione non è obbligata ad un esproprio preventivo e globale (può investire le aree di volta in volta necessarie, oppure solo quelle dei proprietari renitenti, ecc.) né deve sopportare una massiccia spesa di urbanizzazione (perché questa viene posta a carico dei proprietari, che a loro volta la recuperano all'atto della vendita);
- dà grande contrattualità all'Amministrazione, che gestisce l'intero processo: può sbloccare le situazioni di inerzia o calmierare il mercato (può infatti concordare preventivamente prezzi di vendita inferiori a quelli correnti, anche se largamente superiori a quelli di esproprio);
- consente di immettere sul mercato il prodotto richiesto dagli utenti (lotti edificabili liberamente utilizzabili) a prezzo più conveniente e/o più facilmente utilizzabili (già urbanizzati o da urbanizzare in tempi certi);
- permette ai proprietari di vendere i suoli invece di vederseli espropriare;
- stimola una produzione edilizia che non altera le tradizioni abitative e costruttive locali;
- garantisce la realizzazione di un tessuto edificato di superiore qualità e conforme al Piano.

Al contrario di quel che accade per la realizzazione dei programmi IACP, nelle LCU l'Amministrazione è interlocutore unico del processo. Può quindi compensare l'eventuale costo politico di un parziale esproprio con i vantaggi certi di una risposta certa, soddisfacente e rapida alle