

La pianificazione strategica in comuni di medie dimensioni ed elevata complessità territoriale nella Piana del Sele

Roberto Gerundo, Isidoro Fasolino, Carla Eboli  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Salerno  
r.gerundo@unisa.it, i.fasolino@unisa.it, ceboli@unisa.it

#### ABSTRACT

Il *piano strategico comunale* (Psc) costituisce il momento decisivo per la costruzione processuale di una visione condivisa del futuro di una comunità, da sostanziarsi nel *piano urbanistico comunale* (Puc), attraverso un esteso e articolato processo di partecipazione, ascolto e discussione.

Il Comune di Eboli (Sa) pur essendo dotato di un *piano regolatore generale* (Prg) approvato nel 2003, ha deciso di rinnovare la propria strumentazione urbanistica. L'obbligo derivante dalla rinnovata normativa urbanistica della Campania e il fatto che il Prg vigente non abbia dato i risultati sperati<sup>1</sup>, ha indotto l'Ac a intraprendere un percorso per la redazione del Puc<sup>2</sup>.

Eboli ha una tradizione consolidata per quanto concerne la cultura della pianificazione urbanistica, dal momento che, con il Puc, si accinge a dotarsi, per la quarta volta, di uno strumento urbanistico comunale generale, pervenendo, tra le pochissime realtà meridionali, ad una quarta generazione di piano<sup>3</sup>.

Tale tradizionale attenzione culturale ai temi del governo del territorio impone la messa in campo di un meccanismo di partecipazione trasparente, capillare e pervasivo del tessuto sociale ebolitano, al fine di pervenire alla formulazione di un documento di *indirizzi di pianificazione urbanistica* (Ipu) che abbia la valenza di vero e proprio Psc.

#### 1. UN TERRITORIO MULTIPOLARE

Il territorio del Comune di Eboli, con i suoi 138,79 kmq, è il terzo per estensione della Campania. È situato alle spalle dell'ampio Golfo di Salerno e si estende, a sud del fiume Tusciano e in destra del fiume Sele, a formare una fascia allungata su di una vasta area fra le estreme propaggini dei monti Picentini e il litorale sabbioso posto lungo la fascia costiera del mar Tirreno. La costa ebolitana si sviluppa, per circa 8 km, all'interno dei confini comunali, fra i Comuni di Battipaglia, a nord, e Capaccio, a sud.

È un territorio *trasversale*, che dai monti progressivamente degrada verso il mare, in una successione di paesaggi differenti; esso comprende vari subsistemi ambientali, quali il sistema montano e collinare, la Piana del Sele (PdS), la fascia costiera, il bacino fluviale. La struttura geomorfologica conferma la multifunzionalità del territorio comunale. In una sezione virtuale del territorio apparirebbero, progressivamente, da nord a sud: le colline, il centro storico e il centro urbano; una estesa zona agricola; la strada provinciale (Sp 30) di collegamento con la PdS e il mare e le pertinenze fluviali del Sele ad essa parallele; la Sp 18, lungo la quale, in passato, sono nati insediamenti spontanei, dorsale da sempre candidata ad uno sviluppo imprenditoriale importante; una estesa zona agricola e, infine, la fascia costiera con la sua maestosa pineta antropica.

## 2. DAGLI INDIRIZZI DI POLITICA URBANISTICA AL PIANO STRATEGICO COMUNALE

Le fasi di un'adeguata politica urbanistica comunale possono essere descritte in un *documento programmatico*, gli Ipu, nel quale sono definite le tappe di un processuale governo del territorio imperniato sull'avvio di una serie di attività, di conoscenza ed estrazione di esigenze, strettamente interconnesse e interdipendenti fra loro, che consentano di fornire l'insieme delle risposte possibili alla domanda sociale emergente di uso del suolo. Gli Ipu hanno il compito di rendere evidenti e trasparenti le possibilità di trasformazione edilizia e urbanistica, evitando che, in mancanza, si affermino comportamenti distorti dei vari soggetti che, direttamente o indirettamente, sono destinatari e fruitori del Puc. Negli Ipu di Eboli è sancito il percorso di formazione dei nuovi strumenti urbanistici di cui il Comune di Eboli aveva deciso di dotarsi, dando vita a un documento che, per ampiezza e approfondimento, è stato riguardato alla stregua di un vero e proprio Psc<sup>4</sup>.

Il contenuto del Psc rappresenta l'esclusivo riferimento per la traduzione delle scelte strategiche in scelte localizzate in sede di formazione del Puc, per cui, il contenuto di quest'ultimo non può che trarre le sue linee d'azione nel più generale riferimento rappresentato proprio dal Psc. In tale documento, pertanto, assumono particolare rilevanza sia le disposizioni di tutela e integrità del territorio sia le scelte volte a un ridisegno complessivo dell'assetto insediativo, con particolare attenzione al sistema naturale e infrastrutturale che si fa carico delle relazioni tra entroterra e costa, alla rilevanza che assumono le scelte inerenti alla fascia costiera, al suolo agricolo della PdS e al fiume e alle relative aree di pertinenza.

### 3. LA PARTECIPAZIONE COME METODO

Numerose sono state le tappe della formazione del Psc. Si sono tenuti complessivamente 23 incontri, iniziati nel maggio 2007 e conclusi nel marzo 2009, con l'approvazione del Psc in Consiglio comunale.

data	meeting – conferenze	altro	sede
18.5.2007	la maggioranza		Istituto Cristo Re
18.6.2007	i gruppi politici		Sala Consiliare
27.6.2007	i tecnici		Koenig Hotel
3.7.2007	gli imprenditori		Koenig Hotel
9.8.2007		Stipula convenzione tra Comune di Eboli e Università di Salerno	Sala Consiliare
4.9.2007	gli imprenditori turistici		Campolongo Hospital
18.9.2007	gli agricoltori e zootecnici		Istituto Tecnico Agrario
25.9.2007	gli attori economici e istituzionali sovracomunali		Palasele
27.9.2007	Conferenza intercomunale di pianificazione urbanistica (Cipu)		Palasele
22.1.2008	gli industriali e passeggiata nell'area Pip		sede del Consorzio Pip
22.1.2008	i Giovani e le Associazioni		Convento S. Francesco
29.1.2008	la maggioranza sulla programmazione sovraordinata		Sala Consiliare
12.2.2008	il Consorzio Ss 18;		Azienda Iunqo Ss 18
28.2.2008	i gruppi politici sullo sviluppo produttivo - 1° Parte sui temi delle attività produttive e del commercio		Sala Consiliare
13.3.2008	i gruppi politici sullo sviluppo produttivo - 2° Parte e sui temi dell'agricoltura e del turismo		Sala Consiliare
14.3.2006		Apertura del sito web dedicato al processo di formazione degli strumenti di governo del territorio del Comune di Eboli	
19.3.2008	i gruppi politici sui temi del centro storico		S. Francesco
29.3.2008		Passeggiata conoscitiva sui luoghi della produzione e del turismo: l'intervento di riqualificazione dell'area pinetata in località Casina Rossa e visita ad un'azienda zootecnica;	Area litoranea
15.5.2008	i gruppi politici sul tema dei piani urbanistici attuativi		Sala Consiliare
19.5.2008		Pubblicazione bando del Concorso di idee per il logotipo	
7.6.2008	i gruppi politici sul piano strategico comunale		Sala Consiliare
17.6.2008	esponenti politici		Sede municipale
24.6.2008		Esito del Concorso di idee per il logotipo	Sede municipale
27.10.2008	la maggioranza sul piano strategico comunale		Sala Consiliare
30.3.2009		Approvazione del piano strategico comunale in CC	Sala Consiliare
26-27.6.2009		Convegno - Contenuti strategici e quadri conoscitivi nella pianificazione comunale - Eboli e la piana del Sele	Unisa, Eboli

*Box 1 - Le tappe della partecipazione*

Quale fase fondamentale del processo di pianificazione comunale, la formazione del Psc si prefiggeva di coinvolgere tutti i protagonisti della vita della città: la promozione di iniziative, dibattiti e incontri con una serie di attori cittadini era finalizzata a dare definizione alle idee che hanno concorso alla costruzione del Psc, attraverso il confronto tra i diversi soggetti pubblici e privati operanti sul territorio. Gli incontri sono stati momento di elaborazione collettiva, aperta a politici, cittadini, rappresentanze degli interessi aggregati, associazioni, organizzazioni della vita sociale. Tutti sono stati chiamati a partecipare a un'ampia fase di confronto, raccolta di idee, elaborazione collettiva e prima definizione di scelte condivise nel Psc da esplicitare nella redazione del Puc. La *partecipazione* è stata intesa quale processo che articola saperi e conoscenze, riconoscendo e dando un ruolo alle diverse competenze, esperte e non esperte che operano sul territorio, offrendo la possibilità di esprimere pareri e aspettative e di cooperare nella ideazione e formulazione di idee, soluzioni e progetti, all'interno di una visione condivisa della futura città di Eboli.

Importanti momenti del processo partecipativo sono stati: la *conferenza intercomunale di pianificazione urbanistica* (Cipu)<sup>5</sup>, l'apertura del sito web dedicato al processo di formazione degli strumenti di governo del territorio e il bando relativo al concorso pubblico di idee per il logotipo identificativo del processo di pianificazione. Il sito [www.urbaneboli.it](http://www.urbaneboli.it), appositamente realizzato, ha avuto il fondamentale ruolo di favorire il maggior coinvolgimento possibile nel suddetto processo. È stata offerta a tutti la possibilità di accedere al sistema informativo appositamente realizzato, acquisire informazioni e dialogare con il gruppo di lavoro, mettendo a fuoco nuove problematiche su temi legati all'ordinato assetto del territorio, allo sviluppo economico e alla qualità urbana e sociale della città.



Figura 1 – Momenti della partecipazione

#### 4. IL PIANO STRATEGICO COMUNALE E LA PROGETTUALITÀ IN ITINERE

Il Psc scaturisce da un'analisi territoriale attraverso indagini in campo, volte alla diretta e capillare conoscenza dell'uso del suolo, ma anche da una ricognizione delle varie attività messe in essere dall'Ac, quali opere pubbliche e progetti urbanistici, di iniziativa sia pubblica sia privata, in corso di maturazione. Tanto è necessario per favorire la coerenza tra politiche, piani, programmi e progetti in itinere, promuovendo la valorizzazione della progettualità avviata non contrastante con il Psc, ricercando tutte le possibili integrazioni e sinergie con il futuro Puc.

Si è inteso, così, garantire un percorso che desse ordine all'insieme delle azioni in atto, valutandole rispetto all'indirizzo strategico prefigurato dal Psc. L'obiettivo generale è stato selezionare alcuni progetti già in essere in base al grado di supporto che potessero fornire al perseguimento degli obiettivi, di intrecciarli con altre proposte progettuali emerse o emergenti, di ottimizzarli o potenziarli rispetto alla complessiva visione futura della città, a emendare il Psc, durante le ulteriori fasi del processo.

Dall'analisi delle attività urbanistiche in corso, si evidenziava una progressiva *divaricazione* fra le previsioni del Prg vigente, da un lato, e le azioni intraprese dall'Ac e dagli investitori privati, dall'altro. Si trattava di interventi puntuali, di rilevante peso urbanistico, in variante al Prg vigente, che devono essere coerentemente inquadrati nel Psc, strumento cui, in tal senso, è stato attribuito anche il compito di gestire la fase transitoria di governo del territorio.

#### 5. L'ARTICOLAZIONE DEL DOCUMENTO

Il Psc affronta lo studio analitico del territorio ebolitano, di cui individua le criticità e propone le relative ipotesi di soluzione in termini di scelte strategiche. L'articolazione del documento rispecchia l'approccio adottato, procedendo dal generale al particolare: descrive estesamente il territorio oggetto di studio, a partire dagli aspetti meramente geografici e relativi alla pianificazione sovra comunale, passando attraverso la conoscenza delle principali connessioni infrastrutturali con i comuni limitrofi, fino ad arrivare, in una progressiva specificazione, alla conoscenza di dettaglio dell'uso del suolo e della rete infrastrutturale, nonché all'attenta analisi della documentazione tecnica prodotta dai diversi enti territoriali che, a vario titolo, hanno rilevanti competenze.

Il Psc, in particolare, è articolato in tre capitoli.

Il *primo capitolo* si occupa di Eboli e della PdS, l'ambito sovra comunale in cui tale comune è organicamente inserito, esaminato in tutti gli aspetti di interesse, così come trattati nei piani e nei programmi sovraordinati, operanti e

*in itinere*, sia generali che di settore, che riguardano tale territorio, con riferimento alle analisi e alle ipotesi di sviluppo<sup>6</sup>.

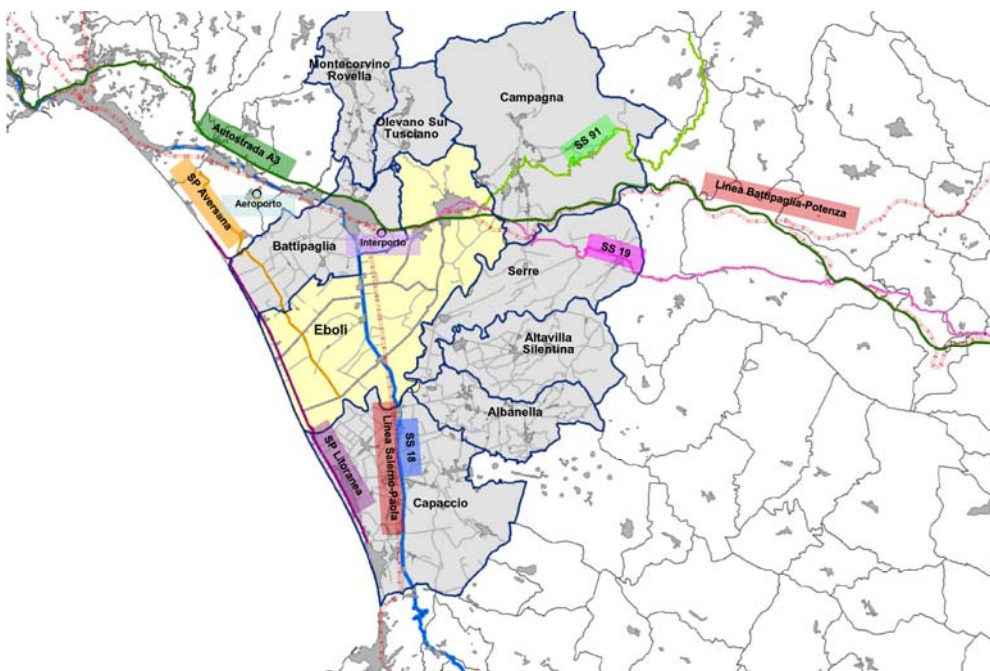


Figura 2 – L'analisi degli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati

Con riferimento alla pianificazione sovra comunale, il Psc si sofferma, in particolare, sul *piano territoriale regionale* e sul preliminare di *piano territoriale di coordinamento provinciale* di Salerno, mettendo in evidenza la collocazione di Eboli all'interno delle strategie di pianificazione messe in campo da Regione Campania e Provincia di Salerno, mediante tali strumenti di governo del territorio, da cui il Psc ha tratto indirizzi e scelte strategiche.

Il *secondo capitolo* si occupa dell'*inquadratura territoriale* e di un'approfondita conoscenza della città di Eboli: l'evoluzione storico-insediativa, la popolazione, il patrimonio edilizio, le attrezzature e i servizi, il sistema economico, il sistema relazionale, il sistema ambientale e culturale e, infine, il sistema normativo, costituito dai piani urbanistici vigenti e pregressi, i programmi, i piani di settore e i regolamenti che disciplinano il territorio comunale nei suoi vari aspetti<sup>7</sup>.

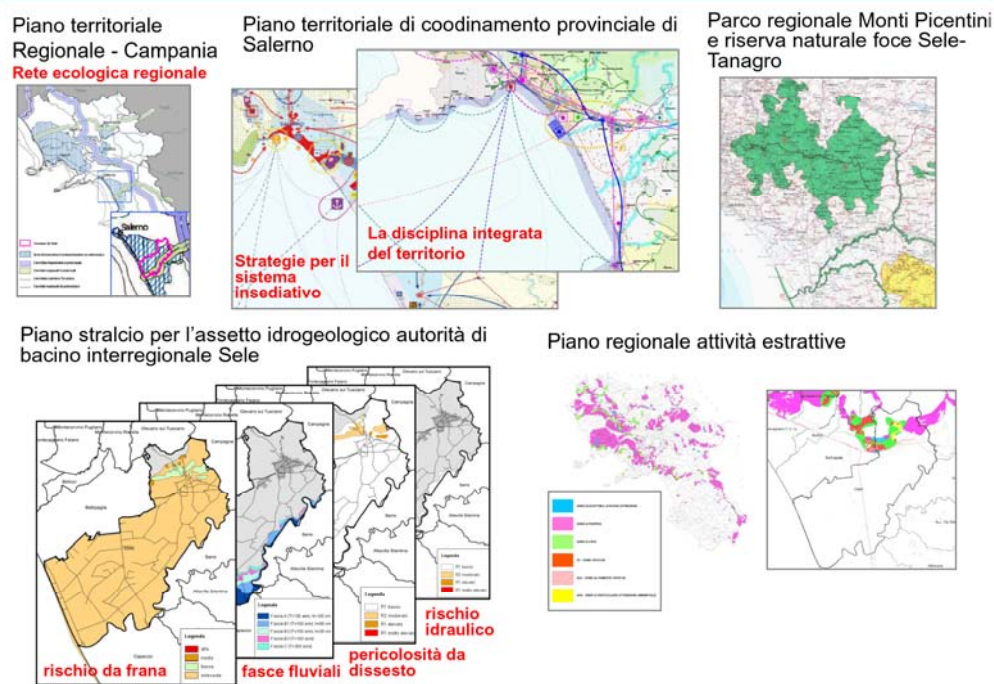


Figura 3 – Inquadramento del territorio

Il *terzo capitolo*, infine, è volto a prefigurare una nuova organizzazione urbanistica per il territorio di Eboli. Il Psc fornisce, innanzitutto, le indicazioni circa l'articolazione del sistema di pianificazione e, in particolare, gli strumenti previsti dalla rinnovata normativa regionale di governo del territorio. Sono, inoltre, descritti gli strumenti e i metodi utilizzati nel corso del processo, quali: l'approccio partecipativo, la *swot analysis* e le tecniche di *perequazione urbanistica*, cui fare ricorso nel Puc. Sono rappresentate, infine, le ipotesi di scelte per ciascuna politica urbanistica: la casa; i servizi; la produzione; il territorio agricolo; il turismo e la fascia costiera.

La straordinaria ampiezza del territorio comunale di Eboli impone una visione multipolare del proprio assetto futuro. Sulla base dell'evoluzione insediativa e di tendenze spontanee da opportunamente reinterpretare, al fine di evitare i deleteri fenomeni della frammentazione urbana, con conseguente spreco di suolo, il Psc individua le seguenti tre polarità:

1. la *città consolidata* della integrazione funzionale;
2. la *città lineare* della produzione e del commercio;
3. la *città costiera* della produzione turistica integrata.

Alle suddette tre polarità se ne aggiunge una quarta, in *reverse*, rappresentata dal territorio della produzione agricola, da sottrarre definitivamente a usi impropri, non connessi pienamente con la sua funzione. Le tre polarità urbane e la *non polarità* del territorio agricolo sono esaustivi dell'intero ambito comunale.

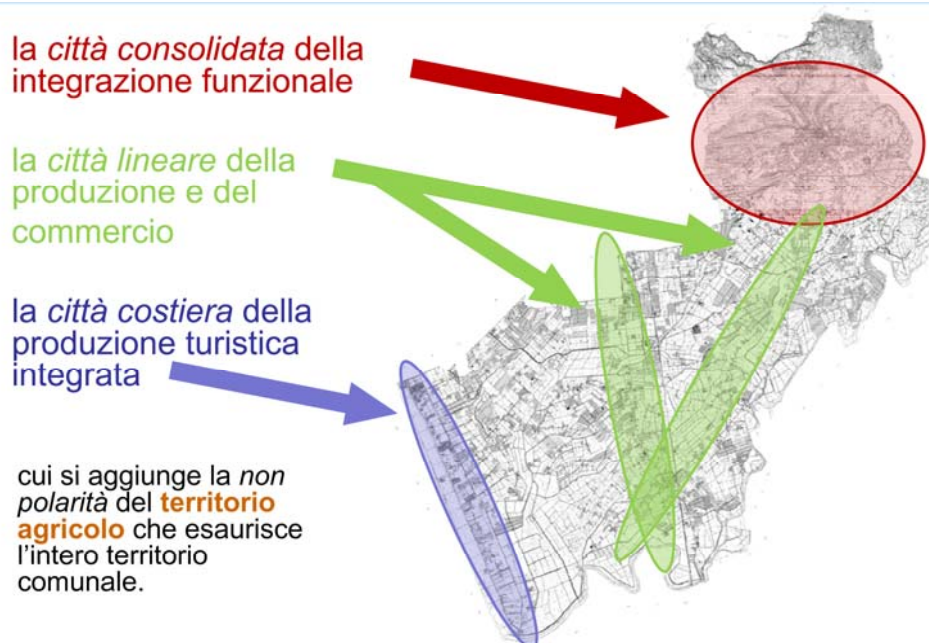


Figura 4 – Le tre polarità e la non polarità

Il tema della *viabilità* e dei *trasporti* infine, non è esogeno alle problematiche affrontate nel Psc e rispondente a logiche interne di settore, ma è considerato al servizio delle suddette polarità che si intendono sviluppare sul territorio.

Al fine di comprendere, all'interno di un quadro logico, le principali problematiche e le maggiori potenzialità del Comune di Eboli, è stata effettuata, per tale territorio, una *swot analysis*. Il principale *criterio* utilizzato per strutturare i contenuti all'interno della relativa griglia è stato di ordinarli secondo la sequenza relativa alle polarità individuate<sup>8</sup>. Le singole polarità sono esaminate proponendo, per ciascuno di essi, *criticità*, *strategie* e *azioni*<sup>9</sup>.

## 6. LE PROIEZIONI STRATEGICHE IN AREA VASTA

Interventi di notevole rilevanza sono programmati, o in corso di realizzazione, nel sistema urbano di Salerno e nella PdS: l'aeroporto di Pontecagnano, l'interporto di Battipaglia, il polo agroalimentare regionale (Par) in territorio di Eboli, la linea dell'Av/Ac con la stazione di Battipaglia e altre importanti infrastrutture, tra cui si profila l'ipotesi del nuovo porto commerciale di Salerno lungo il litorale a nord di Eboli, che rendono fondamentale la definizione di strategie da perseguire attraverso forme avanzate di copianificazione verticale e orizzontale.

Il sistema urbano Eboli-Battipaglia è caratterizzato da una condizione di stretta interdipendenza delle due città dal punto di vista dell'assetto urbanistico, ma, nell'insieme, manca dei servizi e delle funzioni che possano strutturarla quale polarità in competizione/complementarietà con Salerno. La reciproca prossimità, unitamente alla loro elevata accessibilità e alla presenza integrata di importanti infrastrutture, fanno di tali due centri una forte polarità di potenziale riequilibrio rispetto alla limitrofa area urbana salernitana.

Per la PdS, mutuando una consolidata terminologia aziendale, si profilando due ipotesi alternative: una *innovazione di prodotto* e una *innovazione di processo*. La prima ritiene il grande polo logistico in grado di modificare la vocazione dell'area nella direzione di una accelerazione nei processi di localizzazione di luoghi della produzione. La seconda non presuppone una modifica radicale nella vocazione dell'area, ma sarebbe finalizzata alla valorizzazione delle attività agricole e della fascia costiera in funzione turistica e balneare, alla fruizione dei beni culturali e al tempo libero.

Una Cipu permanente, quale momento che vada oltre l'elaborazione del Psc, costituisce lo strumento mediante il quale Eboli, assumendo un proprio protagonismo istituzionale, chiama i comuni limitrofi della PdS e gli altri attori sovraordinati a definire, attraverso la necessaria attività di copianificazione, le linee strategiche di assetto futuro di un territorio di notevole estensione ed elevata complessità.

### NOTE

<sup>1</sup> Il Prg vigente di Eboli presenta alcuni elementi di criticità, quali, ad esempio: sconta una disfunzione dei meccanismi attuativi dei numerosi ed estesi comparti previsti, in particolare di sviluppo insediativo residenziale assoggettati a *piani urbanistici attuativi* (Pua); presenta difficoltà nell'attuazione dello sviluppo costiero; richiede la rideterminazione di alcune scelte connesse al ruolo del centro storico, delle tre frazioni nella piana (Corno d'Oro, Cioffi e S. Cecilia) e dei principali assi di comunicazione costituiti, oltre che dall'autostrada, dalle Ss 18 e Sp 30.

<sup>2</sup> L'Amministrazione comunale (Ac) di Eboli, con delibera Gc 260/2007, conferiva al Dipartimento di Ingegneria Civile (DiCiv) dell'Università di Salerno l'incarico della consulenza tecnico-scientifica per il supporto alla elaborazione del piano urbanistico comunale (Puc) e del regolamento urbanistico edilizio comunale (Ruec) – responsabile scientifico prof. ing. R. Gerundo, coordinatore prof. Ing. I. Fasolino.

<sup>3</sup> Eboli si è dotato, nel dopoguerra, dei seguenti strumenti urbanistici comunali: *piano di ricostruzione* approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1286 del 14.4.1949; Prg approvato con Dpgr n. 35/bis 686 del 28.7.1972; Prg approvato con decreto del Presidente della Provincia di Salerno prot. 16533 del 30.4.2003 (vigente).

<sup>4</sup> Il *piano strategico comunale* (Psc) di Eboli è stato approvato con delibera di Cc n. 33 del 30.3.2009.

<sup>5</sup> Mediante la Cipu, quale specifico momento del processo partecipativo finalizzato alla costruzione del Psc, il Comune di Eboli, coinvolgendo comuni limitrofi ed enti sovraordinati, mira a conseguire forme di coordinamento stabile tra i diversi attori istituzionali che agiscono a vari livelli, allo scopo di effettuare l'integrazione durevole tra politiche locali e sovralocali.

<sup>6</sup> Fra i principali strumenti, sono stati esaminati i seguenti: preliminare per il piano strategico della città di Salerno e l'area vasta; patto territoriale Sele-Picentino; progetto integrato territoriale Piana del Sele; programma operativo regionale 2007-2013; piano regionale sviluppo rurale; piano energetico ambientale provinciale; piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino interregionale del fiume Sele; piano regionale attività estrattive; parco naturale regionale dei Monti Picentini; riserva naturale regionale di Foce Sele-Tanagro; piano provinciale dei trasporti.

<sup>7</sup> Fra i principali strumenti, sono stati esaminati i seguenti: piano per gli insediamenti produttivi; strumento d'intervento per l'apparato distributivo; piano urbano del traffico; zonizzazione acustica; programma di valorizzazione; programma di recupero urbano del rione Pescara; regolamento edilizio; regolamento di polizia urbana; regolamento per la riqualificazione del centro storico e degli edifici storici in agro; disciplinare per l'installazione di dehors; regolamento per la toponomastica e numerazione civica; disciplinare per gli impianti di telefonia mobile.

<sup>8</sup> La *swot analysis* è articolata per ciascuno dei sistemi di riferimento fondamentali per l'analisi di un territorio comunale; essa, pertanto, ha riguardato i sistemi: insediativo; relazionale; ambientale e culturale; socio-economico. Con riferimento ai contenuti dello schema Swot sono stati considerati: progetti finanziati, progetti di rilevante importanza e pronti per essere attuati; progetti, intesi come progetti di opere o particolari previsioni di piani urbanistici o territoriali; ipotesi documentate, intese come formulazione di proposte politiche o idee, riguardanti aspetti fisico-funzionali ovvero politico-sociali, all'interno di un qualsiasi documento di programmazione, pianificazione, indirizzo o in qualsiasi modo documentate; tutto quanto di interesse scaturito dal processo di partecipazione finalizzato alla costruzione del Psc.

<sup>9</sup> Tali termini sono stati così intesi: *criticità*: principali problematiche ed aspetti negativi che caratterizzano il singolo tema in esame; *strategie*: insieme di azioni finalizzate al raggiungimento di un obiettivo o al superamento di una criticità; *azioni*: specifici interventi, progetti, piani o programmi, che sostanziano una strategia.