

Il Contratto di Costa quale strumento innovativo per il governo del territorio. Il litorale Campania Sud

Marcellino Vitolo

Università degli Studi di Salerno DiCiv - Dipartimento di Ingegneria Civile,

Email:

marcellinovitolo89@gmail.com

marcellinovitolo89@hotmail.it

Abstract

Il contratto di costa è uno strumento innovativo per il governo del territorio, a causa della carenza di strumenti di gestione delle fasce fluviali e costiere, secondo un approccio integrato e multidimensionale. La corretta conoscenza dello stato dei luoghi e degli strumenti disponibili è stata conseguita attraverso l'utilizzo dei big data, troppo complessa, dispersiva e lunga sarebbe stata la comparazione ed omogeneizzazione delle informazioni necessarie. Oggetto di analisi è il litorale Campania Sud (Salerno, Pontecagnano Faiano, Battipaglia, Eboli e Capaccio-Paestum). Lo studio di pianificazione del waterfront identificato, associato ad un'ottica di area vasta, evidenzia l'importanza di una rivalorizzazione del territorio, tale da consentire lo sviluppo delle eccellenze. L'analisi multidisciplinare si è focalizzata su: il sistema ambientale, il sistema infrastrutturale ed il sistema produttivo agricolo e turistico, consentendo così l'integrazione del processo e l'armonizzazione delle procedure.

Parole chiave: large scale plans & projects, waterfronts & harbors, planning and participation

Introduzione

"Il Mediterraneo non è un mare, ma una successione di pianure liquide comunicanti per mezzo di porte più o meno larghe. Nei due grandi bacini orientale e occidentale si individuano tutta una serie di mari stretti, di narrow-seas. Ciascuno di questi mondi particolari ha i propri caratteri, i più piccoli sono i più ricchi di significato." F. Braudel.

Il mare è un elemento centrale dello sviluppo delle società e dei popoli: il Mar Mediterraneo, sul quale si affacciano tre continenti è da sempre stato culla di culture, di commercio e di ricchezza per le popolazioni che lo hanno solcato.

Ancora oggi il Mare Nostrum è una risorsa attraverso cui è possibile produrre energia, sviluppare il commercio e soprattutto, nonostante l'attuale oscillazione tra certezza ed incertezza di alcuni Stati, come quelli del nord Africa, consentire lo sviluppo socio-economico dei territori. È un elemento in grado di creare reti, connessioni, unire culture e definire luoghi, paesaggi, sport, ospitare qualità ambientali, habitat, reti ecologiche e molto altro. Esso è in grado di connettere territori e travalicare i confini amministrativi, le regioni, gli stati, è al contempo locale e globale. Tuttavia ragionare di mare, e, in termini più generali, di acqua implica analizzare anche gli effetti negativi dei cambiamenti ambientali che in misura sempre maggiore possono arrecare seri danni a cose, persone e paesaggi. La gestione dei territori, delle fasce fluviali e di quelle costiere,

necessita di un approccio integrato, multidimensionale, rivolto a più discipline e a più stakeholder. In tale direzione la normativa italiana sulla tutela delle acque approvata nel lontano 1994, detta Legge Galli, è stata ripresa in toto dalla direttiva quadro sulle acque, Direttiva 2000/60/CE, dalla cui attuazione derivano le esperienze europee e nazionali dei contratti di fiume, strumento di governance partecipativa. Lo studio in esame vuole definire un modello di analisi e pianificazione delle città costiere, secondo un'ottica di area vasta, mediante la redazione di un "Contratto di Costa". Per questo, all'analisi giuridico-economica degli strumenti di pianificazione, è associato un caso di studio, relativo ai comuni della costa Sud Salerno (Salerno, Pontecagnano, Battipaglia, Eboli e Capaccio). L'obiettivo è duplice: sia sviluppare delle linee guida di pianificazione partecipata su scala nazionale, sia redigere un piano di sviluppo di rapida attuazione per la realtà in esame. In conclusione, Il Contratto di Costa vuole essere il mezzo attraverso cui superare le desuete politiche settoriali e tecnocratiche, a vantaggio di politiche integrate di riqualificazione ecologica, fruitiva e paesistica dei waterfront.

Gli strumenti innovativi per il governo dei territori: dai Contratti di Fiume al Contratto di Costa

In assenza di una normativa nazionale ed europea che disciplini gli strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione e la valorizzazione dei territori costieri, ci si è interrogati sull'estensione dell'art.68-bis del D.lgs. 152/2006 (emanata nel 2015) in materia di acque fluviali, i Contratti di fiume. L'interpretazione analogica della disciplina è possibile atteso che, ai sensi dell'art.12 comma 2 delle disposizioni preliminari al codice civile, siano verificate tre presupposti fondamentali. In primo luogo è presente una lacuna disciplinare, essendo evidente l'assenza di una norma che disciplini i contratti di costa. In secondo luogo risulta essere verificato il secondo presupposto dell'Analogia legis, l'eadem ratio (ossia la stessa ratio), poiché quanto previsto dall'art.68-bis del TU dell'ambiente per le aree fluviali trova piena applicazione per la valorizzazione e tutela delle aree costiere. Per tanto non può che ritenersi che la ratio di questa legge sia simile alla finalità all'estensione della stessa normativa ai contratti di costa, cioè tutelare le aree demaniali costiere al pari di quelle fluviali.

In terzo luogo la norma non è eccezionale o penale e pertanto non incorre nel divieto d'interpretazione analogica espresso dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile. In ultimo giova concludere che l'estensione della norma, emanata nel 2015, per i contratti di costa, risulta anche costituzionalmente orientata, in quanto la tutela del paesaggio e dell'ambiente risulta prevista dal legislatore con l'art. 9 della Costituzione, unitamente alla tutela della salute dei cittadini, ex art.32 della stessa Costituzione, in quanto ovvio che la salute del cittadino passi attraverso una corretta gestione del bene ambiente e delle acque. Pertanto, in assenza di una disciplina su tale questione, e in attesa di un intervento quanto più opportuno da parte del legislatore, può ritenersi estensibile la disciplina in materia di contratti di fiume.

4 | Il caso studio: Il litorale Campania Sud

4.1 | La stratificazione delle tematiche

L'intera fase di analisi del caso di studio ha consegnato un quadro conoscitivo complesso, articolato in differenti temi. Quest'ultimi sono sempre stati affrontati in un'ottica individuale da parte delle singole realtà, senza mai valutare azioni sinergiche per la soluzione e la valorizzazione dell'intera area. In virtù di ciò, è stato possibile ridurre il tutto a tre grandi tematiche, ossia:

- Ambiente;
- Infrastrutture;
- Rapporto agricoltura-attività produttive;

Tale suddivisione è il frutto di verifiche incrociate tra i differenti livelli di analisi, indirizzate in una chiave di lettura di area vasta(fig.1).

4.2 |La proposta progettuale

La spina dorsale dell'intera strategia è la riqualificazione del sistema infrastrutturale, essendo esso l'innescò perfetto per l'attivazione dell'intero processo. Nello specifico si è affrontato il tema con l'individuazione di quattro azioni principali, ossia:

1. Completamento della Sp 417 "Aversana", per-mettendo così di connettere i comuni della piana del Sele con quelli del Cilento, grazie ad un sistema stradale ad alta percorrenza;
2. Adeguamento dimensionale della Sp 417 con le prescrizioni tecniche del codice della strada, co-sicché si possa aumentare la qualità e la fluidità veicolare;
3. Declassamento della Sp 175 a strada di fruizione turistica, basata sul concetto di Eco-Slow Road. Tale approccio consiste in una viabilità a bassa velocità ideale per una fruizione turistica, soprattutto in un'ottica di offerta turistica diffusa lungo tutta la linea di costa;
4. Realizzazione di una viabilità compresa tra la Sp 417 e la Sp 175, per la fruizione delle attività produttive, residenziali e turistiche presenti. La loro funzione non è quella di creare un'alternativa alle due strade provinciali, a lento scorrimento, bensì quella di una strada di quartiere per le esigenze del preesistente.

La filosofia alla base di questo programma quello di trasferire il flusso veicolare lungo la Sp 417, affinché la Sp 175 possa essere utilizzata per lo sviluppo delle attività produttive, insediative e turistiche.

Proprio questo concetto è alla base della seconda fase del piano d'azione, ossia la creazione di un sistema

di attività diffuso ed organizzato. Ciò si esplica in quattro iniziative:

1. Riqualificazione di manufatti architettonici abbandonati, per la realizzazione di attività a supporto del settore turistico ed agro-alimentare. In virtù di ciò, è previsto la realizzazione di un Hub, il Selorum, in località Spineta (Battipaglia), che sia un centro informazioni dell'intera costa. E' importante precisare, che esso non vuole atti-vare un sistema monocentrico, bensì vuole essere solo il luogo d'incontro per la diffusione e l'orientamento turistico di tutte le attività presenti;

2. Creazione di un'offerta turistica integrata, facendo leva sull'importante patrimonio agroalimentare e culturale presente;
3. Creazione di itinerari turistici, secondo il principio dei centri commerciali naturali. Questi permettono da una parte, di valorizzare le aggregazioni imprenditoriali, essendo queste parte attiva e propulsiva del motore economico, dall'altra di favorire la conoscenza del territorio. Per il buon esito, di tale azione, è fondamentale puntare ad una "gestione coordinata" tra pubblico e privati;
4. Favorire la realizzazione di attività e servizi per le attività produttive, così da favorire una fruizione lungo l'intero anno solare e non solo nei soli mesi estivi (annullamento dei fenomeni stagionali).

Tutte queste attività s'inquadrano in un'ottica di co-marketing tra le svariate tipologie di attività. Ciò permetterebbe di creare una forte offerta turistica "a terra" generando, conseguentemente, economie di scala superiori a quelle analizzate.

Ovviamente tutte queste azioni risultano di relativa efficacia se non si pone in essere la questione della tutela ambientale. La tutela e la riqualificazione delle aree demaniali avviene considerando l'intero patrimonio ambientale un unico elemento. Esso rappresenta il fil rouge dell'intera attività di pianificazione e gestione del territorio costiero. Le azioni individuate mirano, sostanzialmente, a:

1. Riqualificare la fascia pinetata, grazie ad interventi d'ingegneria naturalistica. Ciò, oltre che conferire nuova linfa al sistema dunale, permette una libera fruizione degli spazi alle più diverse attività sportive, scientifiche e didattiche;
2. Riqualificazione delle fasce fluviali mirati al miglioramento della vivibilità dell'ecosistema, alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e alla tutela e ripristino delle strutture vegetali e delle sistemazioni idraulico-agrarie di regimentazione delle acque. Il tutto è associato ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria per una corretta fruizione. Rispetto a tale azione, è stata prevista la definizione di una zona omogenea "Connessioni Fluviali". In tale zona occorrerà rigenerare, restaurare e consolidare la funzione di corridoi ecologici svolta dai corsi d'acqua, riconoscendo anche alle fasce di pertinenza e tutela fluviale, il ruolo di ambiti naturali vitali del corpo idrico in cui garantire obiettivi di qualità idraulica, naturalistica e paesaggistica. Tale zona omogenea è identificata all'interno delle fasce di rispetto definite dalla Legge 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Definite e comprese le azioni del Contratto di Costa proposte per la Campania Costa Sud(Fig.2), s'intuisce che grazie ad un'applicazione sinergica è possibile generare benefici più rilevanti di quelle scaturite da interventi puntuali ed isolati.

4.3 | Analisi ed elaborazione dei dati

La proposta progettuale scaturita dal lavoro di ricerca è frutto di una prima fase di raccolta dei dati disponibili. Quest'ultimi, però, risultavano essere particolarmente scarni per la maggior parte dei Comuni presi in esame, ragion per cui è stato necessario definire un database delle singole tematiche da affrontare. In un primo momento è stato necessario rilevare, dalla lettura delle tavole tematiche in possesso, i valori, in termini di superfici e di geolocalizzazione, delle attività (turistiche, agricole, attrezzature sportive e

teatrali ed i parchi urbani) presenti sul territorio. Il focus investigativo ha riscontrato un'elevata presenza di attività del settore agroalimentare, concentrato particolarmente nei comuni di Battipaglia e Capaccio-Paestum, ed una totale dispersione insediativa associate ad attività imprenditoriali disperse a macchia di leopardo, sull'intera fascia costiera. Ciò che è risultato particolarmente carente sull'intera fascia costiera è la totale assenza di un sistema di parchi e di attività di tutela della pineta e della zona dunale.

Definito questo quadro conoscitivo, è stato possibile definire le azioni strategiche del masterplan. Difatti, una volta elaborati tali dati è stato possibile definire le azioni strategiche, precedentemente enunciate, e conseguentemente sono stati valutati gli incrementi e le azioni benefiche. In particolar modo ci si è concentrato nell'aumento della qualità ambientale e nella riqualificazione dell'assetto delle attività, strettamente connesso alla riorganizzazione del sistema stradale (Tab.1,2,3).

Tipologia Area	Attuale(m ²)	Interventi da Progetto(m ²)	Quadro finale dopo applicazione progettuale(m ²)	Variazione %
Area residenziale consolidata	6.706.437,86	-	6.706.437,86	0
Attività turistiche	677.567,30	1.991.853,82	2.669.421,12	293,97%
Area servizi a supporto attività	540.500,47	1.519.141,37	2.059.641,84	281,06%
Area uso agricolo	51.915.176,66	3.991.032,63	47.924.144,03	6,02%
Parco Urbano	80.753,25	480.037,44	560.790,69	594,45%

Interventi di riqualificazione Ambientale	Area(m ²)
Aree riqualificazione ambientale	3.616.354,01
Pineta	1.634.998,45
Spiaggia	270.153,98
Parco Fluviale	1.711.201,58

Tab. 1 Analisi dati input ed output

Tab 2 Analisi interventi riqualificazione ambientale

	Stato di fatto [km]		Scenario di progetto [km]
Assi viari principali	37,65	Assi viari principali	31,13
- SP 417 "Aversana"	23,45	- SP 417 "Aversana"	24,35
- SP 175 "Litoranea"	14,2	- bretelle di collegamento SP	6,78
Strade ad uso locale	8,05	Strade ad uso locale	64,51
- bretelle di collegamento SP	6,78	- SP 175 "Litoranea"	14,2
- strade a servizio delle attività	1,27	- strade a servizio delle attività	50,31

Tabella 3 Analisi interventi sistema stradale

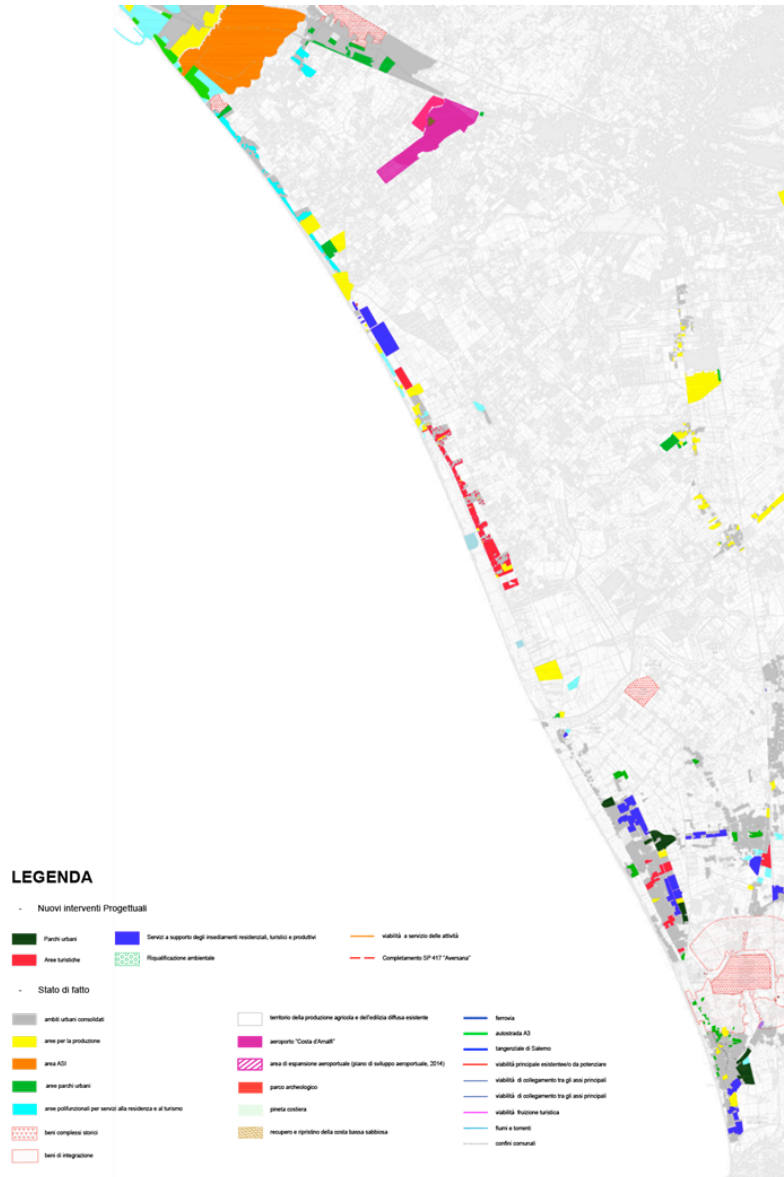


Fig.1 Quadro conoscitivo

questo elaborato, sono generatrici di effetti trasversali e di lungo raggio. Fondamentale per la rinascita dell'intera area è il connubio tra la riqualificazione ambientale della pineta e dei corsi fluviali, non più considerati come corpi distinti e separati bensì come un unico grande sistema, e la scelta di limitare al massimo il consumo di suolo. Ciò è possibile attraverso il recupero degli edifici storici diffusi sul territorio, completamente abbandonati al degrado, conferendo loro nuove funzioni, valorizzando così anche le eccellenze agroalimentari di cui la Piana è produttrice. Tuttavia dalla necessità di fare sistema, tra realtà produttive diffuse a macchia di leopardo sull'area, servizi e territorio la scelta di non realizzare un solo grande polo attrattivo, bensì la creazione di un vero e proprio "centro commerciale naturale" diffuso lungo l'intera fascia costiera, che permetta di generare azioni di co-marketing di larga scala. Questo infatti potrebbe vantaggi alle aziende, ai cittadini ed a quanti sceglieranno di conoscere questo ricco territorio poiché determinerà lo sviluppo di una rete di servizi, come la mobilità alternativa, ed aree che altrimenti non sarebbero fruibili a pieno della collettività. Ovviamente questo non può che avvenire se non attraverso un adeguamento del sistema infrastrutturale, improntato all'identificazione di tre classi di viabilità: una ad alto scorrimento, la Sp 417 "Aversana", che connette i due grandi poli attrattivi (Salerno e Capaccio-Paestum); una di mera fruizione turistica, la Sp 157 "Litoranea", improntata sul sistema delle EcoSlow Road; ed una intermedia al servizio delle attività produttive e residenziali presenti sul territorio. In conclusione, il processo esposto delinea un iter di pianificazione urbanistica partecipata volto alla rinascita e alla rigenerazione dell'importante patrimonio ambientale, produttivo e storico, ordinato secondo un sistema di reti e nodi, a supporto di una organizzazione policentrica ed omogena dell'intero Litorale Campania Sud.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., Atti XX Conferenza Nazionale SIU, Roma 2017

AA.VV., Atti Biennale Spazio Pubblico 2017, Roma 2017

BASTIANI M., I contratti di fiume, Dario Flaccovio Editore, Palermo 2011.

Bastiani M., Reti Ecologiche Interventi di risanamento ambientale e sviluppo sostenibile nella Valle del Tevere, in Tevere, rivista trimestrale dell'Autorità di bacino del Tevere, Gangemi, anno X, n. 31-32/2005, Roma.

Bastiani M., Ciarabelli E, Contratti di Fiume e Agende 21 Locali per una gestione sostenibile dei bacini fluviali, in Ambiente Territorio (numero monografico sul Rischio idrogeologico e risorse idriche), Maggioli Editore, n. 1 febbraio 2009.

Clemente M. (2013), "Identità marittima e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare, in BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini, Vol. 13, n. 1, pp. 181-194.

Cremaschi M., Metropoli attraverso la crisi, il Mulino editore, Roma 2016

Fusco Girard L., Towards a Circular Regenerative Urban Model, Bollettino del Centro Calza Bini- Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, 2013

Fusco Girard L., Cerreta M., De Toro P., La risorsa mare per il territorio: prospettive di sviluppo per la fascia costiera della Provincia di Napoli, Centro interdipartimentale di Ricerca in Urbanistica "Alberto Calza Bini", Napoli, 2013.

Russo M. (2010), "Napoli e la sua costa. Contraddizioni di un territorio duale", in Savino M. (a cura di), Waterfront d'Italia. Piani Politiche Progetti, Studi urbani e regionali, FrancoAngeli, Milano.