



**COMUNE DI BACOLI**  
Città Metropolitana di Napoli

## Piano Strutturale

# Relazione del progetto del piano

codice elaborato 14BAC-PUC-PS-01-Rel.docx

# PS. 01

Il Sindaco **dott. Gerardo Josi Della Ragione**  
L'Assessore all'urbanistica **arch. Marianna Illiano**  
Il Rup **arch. Gennaro Ciunfrini** (dal 2014 al 2018)  
**ing. Davide Ferriello** (dal novembre 2020)

### Progetto

**Riano Architettura srl** - Napoli  
coordinatore responsabile *prof. arch. Guido Riano*



# urBA<sub>2021</sub>

## PIANO URBANISTICO COMUNALE

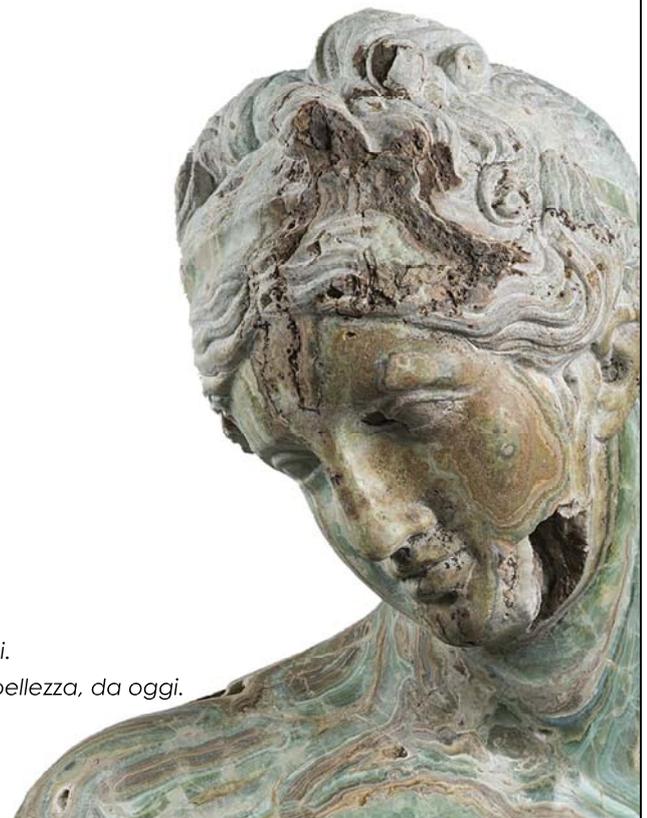
*Venere è il simbolo della bellezza.*

*La scultura di Venere corrotta e lacunosa è l'immagine di questo territorio, oggi.*

*Questo Piano prova a ricucire le fratture, a ricollocare i tasselli per una nuova bellezza, da oggi.*

Massimiliano Pelletti, Green Venus -2019

Progetto Definitivo - giugno 2021







 <b>Comune di Bacoli</b> <i>Città Metropolitana di Napoli</i>  <b>Piano Urbanistico Comunale</b> <b>Piano Strutturale</b>			
<b>Fase attuativa</b>	<b>Progetto definitivo</b>	<b>Contenuto</b>	<b>Relazione</b>
<b>Codice elaborato</b>	<b>14BAC-PS.01</b>	<b>Data</b>	<b>2021-06-21</b>
<b>Codifica file</b>	<b>14BAC-PS01.docx</b>		

# Relazione

## del progetto del piano





## Colophon:

### Amministrazione Comunale della città di Bacoli:

Sindaco:	dott. Gerardo Josi Della Ragione
Assessore all'Urbanistica:	arch. Marianna Illiano
RUP:	arch. Gennaro Ciunfrini (fino al 31.12.2018) arch. Lucio Scotto di Vetta (fino al 30.04.2019) - ing. Giuseppe Talamo (fino al 30.11.2019) - arch. Raffaella Tricarico (fino al 30.10.2020) ing. Davide Ferriello (dal 01.11.2020)

Il Piano Urbanistico Comunale della città di Bacoli) è stato redatto - nell'ambito di incarico congiunto - da:

### RIANO ARCHITETTURA SRL, con sede in Napoli:

prof. arch. Guido Riano, progettista e coordinatore responsabile  
arch. Silvana De Orsi, (valutazione ambientale strategica)  
arch. Laura Mastursi (beni culturali)  
ing. Giuseppe Riano (politiche energetiche)  
arch. Paola Lembo (pianificazione acustica)  
Collaboratori: arch. Flavia Scognamillo - arch. Francesco Ermini - ing. Laura Greco - arch. Nives Pasquetti

Il Piano Strutturale è parte del Piano urbanistico comunale, costituito dal Piano Strutturale e dal Piano Operativo. L'analisi critica e selettiva del territorio è contenuta nella Relazione conoscitivo-metodologica (elaborato GEN.02) del Piano Strutturale. La lettura della presente Relazione, relativa alle opzioni strategiche ed alle scelte strutturali del Piano Strutturale, è, pertanto, conseguente e correlata alla Relazione conoscitivo-metodologica.



## Indice:

<b>1. IL PANE E LA MARMELLATA .....</b>	<b>5</b>
1.1 LA COSTRUZIONE DEL PIANO .....	7
1.2 LA CO-PIANIFICAZIONE.....	13
1.3 LA PARTECIPAZIONE .....	17
<b>2. LA SFIDA ALLA COMPLESSITÀ.....</b>	<b>19</b>
2.1 L'ARTICOLAZIONE IN UNITÀ TERRITORIALI.....	23
<b>3. IL PROCESSO DI RIQUALIFICAZIONE .....</b>	<b>27</b>
3.1 LA FORMAZIONE DI UN'IDEA DI CITTÀ E LA RICERCA DELLA BELLEZZA .....	29
3.2 LA SICUREZZA E LA CONVIVENZA CON I FENOMENI VULCANICI.....	35
3.3 VERSO UNA TUTELA ATTIVA DELL'AMBIENTE.....	37
3.3.1 <i>Sostenibilità ambientale</i> .....	37
3.3.2 <i>La gestione adattiva della biodiversità</i> .....	40
3.3.3 <i>La gestione integrata della costa</i> .....	43
3.3.4 <i>La ricognizione del paesaggio</i> .....	45
3.4 VERSO UNA RIVALUTAZIONE ATTIVA DEI BENI CULTURALI.....	49
3.4.1 <i>Le opzioni strategiche</i> .....	54
3.4.2 <i>Riflessioni e proposte di merito</i> .....	56
3.4.3 <i>Fruizione e gestione</i> .....	59
3.5. I BENI DEMANIALI: RISORSA PER LO SVILUPPO .....	61
<b>4. LE AZIONI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE .....</b>	<b>67</b>
4.1 UNA CONVERSIONE ECOLOGICA DEL SISTEMA PRODUTTIVO .....	67
4.1.1 <i>La valorizzazione della produzione agricola</i> .....	68
4.1.2 <i>La riorganizzazione in sistema del settore turistico-ricettivo</i> .....	69
4.1.3 <i>Il sistema produttivo dei beni e servizi</i> .....	73
4.2 IL PROBLEMA INSEDIATIVO E LA QUALITÀ DELL'ABITARE.....	75
4.2.1 <i>L'abitazione è ancora un problema?</i> .....	75
4.2.2 <i>Non c'è condono senza espiazione</i> .....	81
4.2.3 <i>Un Piano compensativo</i> .....	83
4.2.4 <i>La centralità dei luoghi pubblici</i> .....	88



---

4.3	LE INFRASTRUTTURE E LE POLITICHE PER LA MOBILITÀ .....	93
4.3.1	<i>Il modello del sistema</i> .....	95
4.3.2	<i>Il trasporto pubblico</i> .....	97
4.3.3	<i>La fruizione dolce del territorio</i> .....	98
4.3.4	<i>Revisione e integrazione della viabilità</i> .....	101
<b>5.</b>	<b>GLI STRUMENTI DI INTERVENTO .....</b>	<b>103</b>
5.1	PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E INCENTIVAZIONE .....	105
5.1.1	<i>La perequazione urbanistica</i> .....	105
5.1.2	<i>La compensazione urbanistica</i> .....	106
5.1.3	<i>La incentivazione urbanistica</i> .....	108
5.2	GLI AMBITI E LA PROGETTAZIONE URBANISTICA .....	109
5.2.1	<i>L'area del Fusaro</i> .....	110
5.2.2	<i>L'area di Miseno-Miliscola</i> .....	113
5.2.3	<i>Le grandi attrezzature urbane</i> .....	120
5.2.4	<i>Le aree per la produzione di beni e servizi</i> .....	123
5.2.5	<i>Gli interventi di Edilizia Residenziale sociale</i> .....	125
<b>6.</b>	<b>IL RAPPORTO CON GLI STRUMENTI COLLEGATI .....</b>	<b>127</b>



## 1. Il pane e la marmellata

*“Il nostro intervento potrà essere di diversa metodologia, ma, come accade per il restauro, potrà scegliere tra due percorsi: imitare e rifare il modello originale (la natura come ci appare) o rimodellare, riplasmare il territorio esistente, nell’obiettivo di migliorarlo, di innovarlo, nella continuità del suo persistente divenire. In entrambi i casi esistono, in astratto, ambiguità e pericoli, dubbi e sgomenti, perché il territorio è storia e, in quanto tale, mutamento, espressione di un’identità complessa, palinsesto di fenomeni ed episodi anche violenti (si pensi alle azioni naturali dei vulcani o agli incendi ed alle aridità causate dall’uomo), non riducibile a schemi o interventi ripetibili” (Guido Riano, 2015).*

Generalmente consideriamo un piano urbanistico come uno strumento per il governo dell’edilizia, dei servizi e delle infrastrutture di un territorio, costituito dalla definizione di zone, di indici, di parametri, di ciò che è “consentito” e di ciò che è vietato. Una sorte di manuale regolativo e rappresentativo per lo statuto urbanistico della città e del suo intorno.

Raramente dentro a questo codice di comportamento, che si richiede sia virtuoso per cittadini ed imprese, traspare un’idea di città, una visione di quella che oggi è e di ciò che, progressivamente, dovrebbe diventare all’interno di un territorio più vasto che la contiene. Si tenta di risolvere problemi, di superare disfunzioni, di alleviare inefficienze, senza ipotizzare un traguardo più elevato che miri alla qualità, alla identità, alla suscettività di un territorio nel confronto con un sistema agguerrito di concorrenza con altre realtà urbane.

Ma un piano urbanistico che si limiti solo alla definizione delle regole degli aspetti fisici, finirebbe per non rappresentare la sua comunità, le sue aspettative, i suoi desideri, anche utopici ma capaci di immaginare una realtà anche diversa, certamente migliore. La città è un’identità complessa, la cui forma fisica nasconde e contiene la storia dell’evolversi dell’ambiente e degli uomini che l’hanno vissuta e trasformata. Il territorio è il palinsesto di questo continuo divenire. E’ dalla sua lettura critica, dalla sua conoscenza selettiva, che bisogna costruire il suo futuro.

La metodologia di costruzione di questo Piano e le opzioni strategiche sia per la rigenerazione ambientale (nel senso etimologico di ri-generare le condizioni naturali per lo sviluppo adattivo) e



sia per la valorizzazione e fruizione del sistema dei beni archeologici e storico-culturali, ovvero del suo più alto patrimonio, non nascondono pertanto dubbi, aspettative, riflessioni. Considerare il territorio come un sistema complesso, non riconducibile a semplici “invarianti” statiche o a mere operazioni edilizie, significa avventurarsi nella necessità di rileggere ed interpretare questa, a volte anche violenta, evoluzione. Una necessità di analisi scientifica, cognitiva, ma che si affida anche alla interpretazione, alla selezione critica, alla cultura maturata nel tempo.

Abbiamo già messo in luce - nella Relazione conoscitiva-metodologica (cfr. elaborato GE.02) - nella quale è stato sintetizzato il quadro delle conoscenze del territorio in relazione al più complesso e organico complesso geomorfologico ed ambientale dei Campi Flegrei - il valore ed il significato delle conoscenze, non come mera registrazione “dovuta”, ma quale indispensabile guida e verifica delle ipotesi di piano.

Il quadro che ne scaturisce spinge ad un irrinunciabile impegno nel governo del territorio. Nella consapevolezza che, se da una parte gli episodi di aggressione, di noncuranza, di ottusa disattenzione sono ovunque diffusi, dall’altra i valori ambientali e storico-culturali (il cui intreccio costituisce la principale dote dell’area flegrea) sono ancora ampiamenti presenti e strutturati, condizione necessaria e indispensabile per aspirare ad attivare azioni per uno sviluppo sostenibile coerente con gli obiettivi di rigenerazione naturale ed urbana di questo eccezionale territorio.

Questa Relazione restituisce il percorso riflessivo del Piano e, come tale, ne descrive i contenuti teorici e metodologici che lo hanno sostenuto, non senza rinunciare ad una generosa dose di creatività (che distingue ogni opera logica e di progetto dell’uomo). Infatti, come ci ricorda *Calvino* “Solo una certa solidità prosaica può dare alla luce la creatività; la fantasia è come la marmellata, la devi spalmare sopra una fetta di pane. Altrimenti, rimarrà una cosa senza forma, come la marmellata, dalla quale non si ricaverà niente”.

Dopo di che, non possiamo esimerci dal ragionare - insieme - sulla fetta di pane (la teoria) e sulla marmellata (la creatività) di questo Piano.





## 1.1 La costruzione del piano

Questi ultimi anni stanno tracciando una netta linea di demarcazione - e non solo nell'economia - tra un'illusione di uno sviluppo continuo ed inarrestabile - benché consumistico e sprecone - e la sospensione per un domani in cui risorse pubbliche ed investimenti privati non solo progressivamente si riducono, ma, ancor più, vanno ricollocati in un nuovo modello di società.

E' evidente ormai che quella che stiamo vivendo non è solo una pur drammatica crisi economica, accelerata e messa a nudo dalla vulnerabilità pandemica, ma una svolta etica che, accantonando un consumismo sfrenato, cerchi di delineare un nuovo equilibrio tra risorse e bisogni, tra sviluppo economico e resilienza dell'ambiente in cui viviamo, tra governo del territorio ed amministrazione pubblica delle risorse.

Una svolta etica in cui l'attenzione ai bisogni dell'uomo e della terra su cui viviamo riacquistino un valore primario, con certissima attenzione al controllo della spesa pubblica, dei contributi fiscali, cioè, dei cittadini virtuosi.

Ed è evidente, quindi, che anche pianificare una città in un mondo che sta cambiando ed in cui si sono alterati i rapporti ed i valori tra finanziamenti pubblici (sempre meno disponibili) e investimenti privati (sempre più rischiosi e, quindi, cauti), che sono alla base di una corretta pianificazione, non è e non sarà più come prima.

Il che significa:

- La pratica della zonizzazione e della mera indicazione di indici e parametri come strumenti della pianificazione - già in forte revisione critica - non ha più utilità nella individuazione e definizione dei nuovi scenari di governo del territorio;
- La strategia degli investimenti e dei finanziamenti - a volte appena sottesa e più spesso assente - diventa invece rilevante: non si può più pianificare nell'illusione che la convenienza edilizia e l'illimitata prospettiva di opere pubbliche attuino previsioni astratte, quando utopiche;
- Per il controllo della qualità ambientale e la tutela dei valori storico-culturali non è più sufficiente (ammesso che lo sia mai stato) il sistema dei vincoli: bisogna ormai con decisione passare da un mero obiettivo di conservazione ad azioni decise e coordinate di valorizzazione/fruizione. Il che è significativamente possibile se le grandi risorse ambientali, paesaggistiche e storico-culturali diventano non le zone oscure di un piano ma il suo motore;
- Anche il sistema statico delle attrezzature e dei servizi pubblici può essere oggetto di una forte revisione: in questo caso - in mancanza di una auspicabile riforma del DM 1444/1968 che consenta di valutare il soddisfacimento dei bisogni in termini di qualità del servizio e non di mera quantità delle aree - si possono cominciare ad attivare nuovi criteri di



attuazione/gestione ed a far leva sulla fruizione convenzionata;

- Il consueto richiamo alla “sostenibilità ambientale” non può limitarsi ad un mero controllo dell’impatto delle previsioni di piano sull’ambiente, ma deve permeare, indirizzare, conformare ogni scelta e, soprattutto, rendere convenientemente utile la sua applicazione in tutte le azioni.

La pianificazione, pertanto, non può più ridursi alla semplice definizione di indici e parametri di controllo dell’edificazione (quanti errori urbanistici ha causato lo zoning!), alla quantificazione degli standards, alla mastodontica previsione di opere pubbliche, senza individuare un’idea di città, un futuro possibile, un organico disegno urbano e, in relazione a questi obiettivi, determinare le strategie più opportune di impegno pubblico e di attivazione dell’iniziativa privata.

Da decenni, è in atto la discussione per il superamento della legge urbanistica nazionale del 1942, tanto più che l’intera esperienza delle leggi regionali, approvate dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, ha prodotto una sorta di “federalismo urbanistico” con tante regole e denominazioni diverse senza la guida di una legge nazionale sui principi del governo del territorio capace di unificare gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo, della co-pianificazione come strumento anche di semplificazione, del modello di piano basato essenzialmente su di un piano strutturale non conformativo e portatore di una visione strategica e di un piano operativo programmatico, di durata limitata.

Inoltre, ancora rimangono irrisolti temi quali quello relativo alla regolamentazione della perequazione, della compensazione e incentivazione urbanistica e quello relativo alla rigenerazione urbana, vero motore della riqualificazione dei tessuti urbani esistenti e di abbattimento di ogni ulteriore espansione edilizia.

Il dibattito e l’esperienza disciplinare sull’articolazione del Piano urbanistico comunale in diverse componenti costitutive, tese ad un adeguamento dell’azione di piano alle specificità di ambiti ed oggetti di pianificazione differenti, si svolge ormai da anni e in diversi suoi momenti ha fatto riferimento alla metafora delle differenti “velocità” delle componenti del piano (piano a due velocità), ovvero alla necessità di una articolazione degli strumenti e delle procedure della pianificazione comunale congruente con i tempi e con le specificità degli aspetti e momenti differenti e complementari nel piano: le scelte e le invarianti di lungo periodo e le scelte e le azioni da programmare per una attuazione nel medio periodo.

La scarsa efficacia si riverbera nei Prg per un insoddisfacente rapporto tra la ridotta entità delle previsioni attuate e la enorme quantità delle previsioni rimaste “sulla carta”, dovuta ad un coacervo di motivazioni, tra cui la difficoltà di un adeguamento dello strumento alle mutevoli



trasformazioni urbane, la forma del piano “statica” e un itinerario procedurale “a cascata” comportante tempi eccessivi.

La riarticolazione del Piano comunale che, in mancanza di un organico quadro legislativo nazionale, è stata già adottata da molte leggi urbanistiche regionali, tra cui la l. r. 16/2004 in Campania, contiene una suddivisione dei caratteri e dei contenuti del Piano strutturale e di quelli del Piano operativo, i cui principali elementi ispiratori possono così essere riassunti:

A. Piano strutturale comunale

- assume validità di lungo periodo, a tempo indeterminato;
- riguarda il quadro delle “invarianti strutturali” (sistema ambientale e storico-culturale), assumendo un carattere interpretativo e programmatico generale del territorio, definendone uno scenario generale d’assetto;
- non prescrittivo, non vincolistico (se non per i vincoli ricognitivi per i quali va confermata la atemporalità e la non indennizzabilità) e non conformativo dei diritti proprietari;
- recepisce i valori e vincoli ambientali indicati dalla pianificazione sopraordinata e ne approfondisce la trattazione alla scala comunale;
- contiene il quadro conoscitivo necessario per la condivisione e la legittimazione dei caratteri, valori e limitazioni d’uso del territorio, e per assumere le scelte di governo di pianificazione;
- definisce il sistema delle coerenze e delle precondizioni per l’attuazione delle trasformazioni del territorio;
- fissa esplicitamente indirizzi, obiettivi, prestazioni, parametri qualitativi e condizioni di comportamento per i successivi Piani operativi di medio/breve periodo;

B. Piano operativo comunale

- assume validità di breve - medio periodo, preferenzialmente collegato al mandato dell’Amministrazione comunale;
- viene definito, sulle parti di territorio interessate dalle trasformazioni programmate, il regime giuridico degli immobili, e dettaglia le previsioni del Piano strutturale;
- interessa parti del territorio cui corrispondono progetti di trasformazione urbanistica programmati nel breve e nel medio periodo; seleziona, tra le potenzialità indicate dal Piano strutturale, anche tramite procedure concorsuali e trasparenti fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, le proposte di trasformazione e le iniziative progettuali degli operatori che si impegnano a realizzare nel breve periodo i propri diritti edificatori;
- pone in relazione gli interventi ai Programmi triennali delle OOPP e ai bilanci comunali;



- è basato, in via ordinaria, su modalità attuative perequative, e solo in via eccezionale, su modalità espropriative.

Lo “sdoppiamento” del Piano comunale può risolvere anche una delle questioni maggiormente rilevanti dell’urbanistica, cioè la disparità di trattamento tra soggetti proprietari aventi identiche condizioni di stato di fatto e di diritto, attribuendo, in misura perequata, a tutti gli ambiti di trasformazione interessanti le aree da trasformare, diritti edificatori pro-quota tra le proprietà, con analogo cessione pro-quota gratuita al Comune delle aree per usi pubblici e sociali.

Anche il Puc di Bacoli, in conformità con i principi dell’art. 3, comma 3, della l. r. 16/2004 e del dibattito disciplinare in atto, si articola in:

- a) disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della tutela, valorizzazione e trasformazione del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell’esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell’articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di fruizione;
- b) disposizioni programmatiche, con validità pluriennale limitata, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio, ovvero a definire gli interventi e le azioni ai fini dello sviluppo economico, della valorizzazione dei prodotti materiali e culturali, della fruizione e godimento ambientale del territorio, della dotazione di attrezzature e della riconversione della mobilità in funzione ecosostenibile, correlati alla programmazione finanziaria del bilancio annuale e pluriennale dell’Amministrazione ed ai finanziamenti pubblici e privati attivabili in materia.

Le disposizioni strutturali di cui al precedente punto a) sono definite dal presente Piano Strutturale (di seguito “PS”). Gli interventi previsti dal PS sono direttamente attuabili secondo la disciplina delle presenti Norme, salvo per le indicazioni di rinvio alla disciplina del Piano Operativo-Programmatico.

Le disposizioni programmatiche di cui al precedente comma b) sono attuate attraverso il Piano Operativo-Programmatico (di seguito “PO”), che comprende anche i contenuti degli “Atti di programmazione degli interventi” di cui all’art. 25 della l. r. 16/2004. Il PO disciplina, definisce o specifica le previsioni e le disposizioni del Piano Strutturale, di cui è parte integrante, e non può costituire variante allo stesso.

Questo piano cerca, pertanto, di ribaltare o meglio di qualificare e riempire l’impianto normativo tradizionale spostando l’apparato dei vincoli (cosa *non* si può fare) e delle regole (cosa si può fare) ad un sistema di incentivi (cosa è conveniente fare) teso al raggiungimento concreto degli obiettivi del piano. Il che non esclude che ci siano anche vincoli e regole, ma questi servono



a definire il campo della legittimità degli interventi, mentre è all'azione virtuosa dei sostegni (finanziari, fiscali, volumetrici) che viene affidata la possibilità, meno utopica, di determinare un governo partecipato e condiviso del territorio.

Va ricordato che lo stesso art. 3 della l.r. 16/2004 spinge in questa direzione, nella misura in cui assegna alla pianificazione territoriale ed urbanistica il compito di definire e disciplinare *“per le attività private, l'incentivazione delle iniziative riconosciute come concorrenti al miglioramento della qualità del territorio e corrispondenti all'interesse pubblico”*.

E' un passaggio significativo. Non solo sul piano giuridico/amministrativo ma anche per la promozione degli interessi dei soggetti privati non disgiunti dagli obiettivi della collettività (pubblici), ai quali quegli stessi soggetti privati possono contribuire. L'intervento privato non va dunque solo “normato” (per evitare che alteri in modo irreversibile il territorio), ma va soprattutto incentivato affinché “concorra” al miglioramento del territorio, alla sua sostenibilità ambientale.

Poniamo un esempio. Sulle aree di maggiore fragilità ambientale (idrogeologica, geotecnica, della biodiversità, ...) come ad esempio i costoni sul mare, il sistema lacuale, i versanti boschivi, le norme di tutela (Piano Paesaggistico, Norme del Parco regionale, Piano di Assetto Idrogeologico, ...) vietano ogni trasformazione del suolo e la realizzazione di nuove costruzioni.

Bene. Questo è un indirizzo giusto e insindacabile.

Ma su alcune di queste aree permangono costruzioni legittime ma incongrue con la delicatezza dei luoghi, ma anche opere abusive, ruderi, aree asfaltate o piattaforme in cemento. Le norme di vincolo registrano e bloccano uno *status quo* e non consentono di perpetrare ulteriori degradazioni, ma non attivano certamente la riqualificazione di queste aree, l'eliminazione delle opere incongrue con la bellezza e la fragilità del luogo, non riattivano la natura nella sua evoluzione.

Ci può essere un interesse privato alla riqualificazione senza un corrispettivo? E' difficile, probabilmente raro. Bisogna suscitare un coinvolgimento, una partecipazione ad un processo di miglioramento ambientale.

Le norme del Puc introducono, quindi, incentivi e promozioni (in termini volumetrici e fiscali) per eliminare tali incongruenze e “restaurare”, ai fini dell'integrità del suolo e dello sviluppo della biodiversità, uno *status ante* dell'area o comunque un nuovo equilibrio ecologico ed idrogeologico (cfr. successivo cap. 5).

Questa metodologia permea l'intero piano. Si sposta dunque il valore del piano da semplice strumento statico di regolazione a quello di guida attiva di un processo continuo guidato dall'Amministrazione. Si mettono in moto non solo interessi meramente edilizi, ma si rende partecipe la comunità dell'importanza, per tutti, di una forte riqualificazione del territorio, di un territorio ancora eccezionale, ma stupidamente degradato ed avvilito da tante, troppe, micro aggressioni.

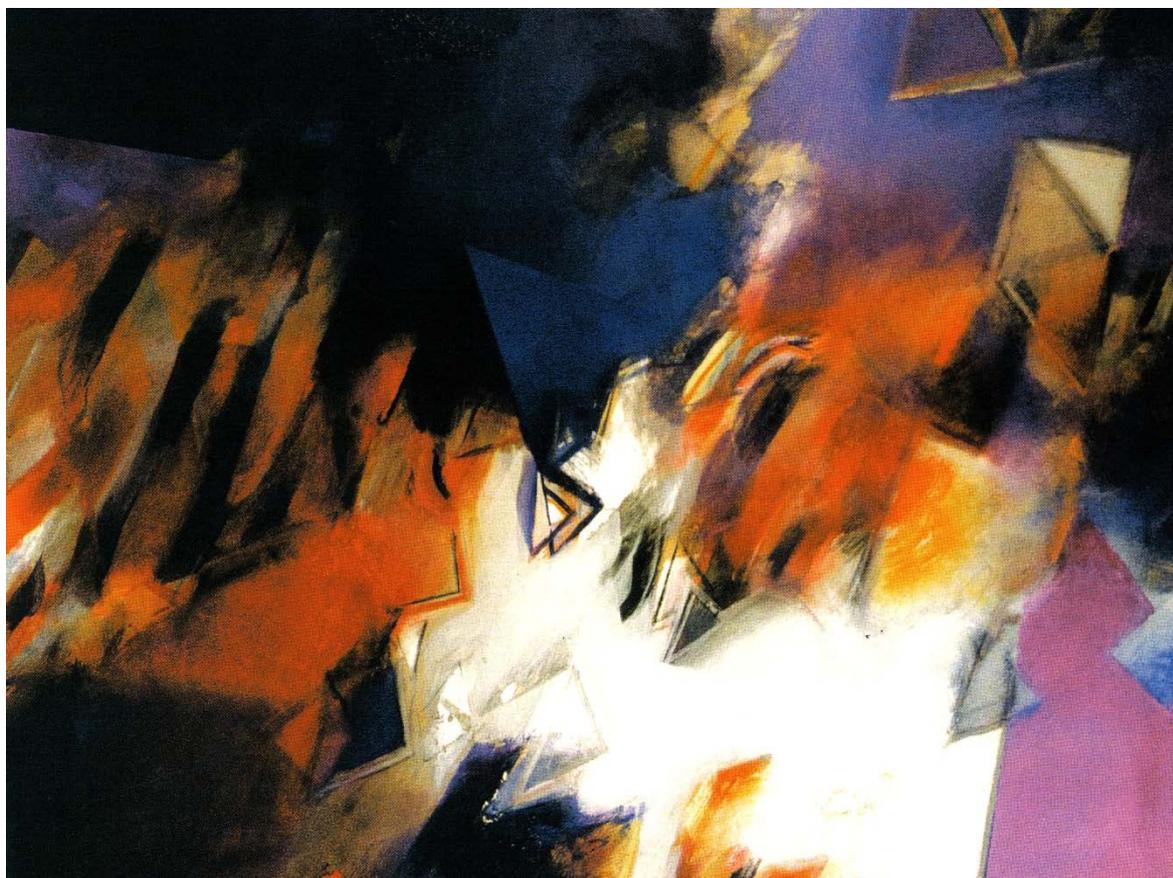


Il ruolo attivo dell'Amministrazione si è già dispiegato durante l'elaborazione di questo Piano, sposando la logica strategica del piano del "fare" mentre si costruiscono le regole/promozioni, accompagnando il piano con interventi con esso già coerenti, determinando, contestualmente, già le condizioni per una programmazione pluriennale di opere e azioni. Questo conferma ed accentua il carattere strategico e attivo del piano, la sua essenza di strumento di coordinamento e gestione dinamica del territorio e non solo di codice delle regole.

Fin dal Preliminare del Piano (marzo 2015 - ottobre 2017), l'Amministrazione ha cercato di individuare le fonti di finanziamenti pubblici coerenti con le scelte di piano, determinando un parco progetti finanziabile ed opere ed interventi già attivabili. Il piano diventa, così, luogo di verifica e coordinamento degli interventi e base per la parte programmatica del Puc.

Il primo Piano Operativo-programmatico (2021-2025) del Puc è stato elaborato partendo già da questa attenta ricognizione (cfr. elaborato PO.04), registrando tutte le opere già finanziate o in corso di finanziamento e articolando le ulteriori iniziative pubbliche e private, per un mosaico coerente di interventi capaci di innescare una più ampia riqualificazione ambientale ed urbana.

I finanziamenti e le opere rendono concreto e credibile il Piano e determinano le condizioni, il substrato, per il dispiegarsi anche dell'intervento privato.





## 1.2 La co-pianificazione

Non vi è dubbio che l'obiettivo principale del Puc *“perseguire uno sviluppo economico sostenibile, basato, innanzitutto, sulla valorizzazione e fruizione dei grandi valori naturali, ambientali e storico-culturali del territorio e rispondere alle esigenze di innalzamento della qualità della vita della comunità insediata”*, dettato dagli Indirizzi per la redazione del Piano dell'Amministrazione comunale, trova, in alcuni casi, nel Piano Territoriale Paesistico dei Campi Flegrei (PTP) delle *“resistenze”* dovute ad una concezione statica della tutela che, seppur ha consentito di arrestare una lenta ma dilagante compromissione delle eccezionali peculiarità ambientali, ha determinato anche diffusi degradi, il proliferare dell'abusivismo ed il mantenimento di uno status quo, edilizio ed urbano, spesso di intollerabile commistione.

In tal senso - e tenendo conto che la Regione Campania sta completando la redazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), che supererà gli attuali PTP, e che la Città Metropolitana di Napoli, sulla base del suo Piano Strategico sta avviando l'elaborazione del suo Piano Territoriale Metropolitan (PTM) - la redazione del Puc di Bacoli si pone come occasione unica di partecipazione diretta ai processi di pianificazione territoriale in essere, superando la logica dei piani gerarchicamente a cascata ed attuando la logica di sussidiarietà tra enti mediante gli accordi di co-pianificazione previsti dalla normativa regionale.

Pertanto, nella consapevolezza che il Puc non possa essere un mero adeguamento alle discipline dettate dal PTP dei Campi Flegrei ma che possa rappresentare l'occasione per la verifica e la precisazione condivisa delle strategie e delle discipline di regolazione derivanti dal quadro pianificatorio e vincolistico di area vasta, l'Amministrazione comunale, in attuazione della delibera di G. C. n. 38/2017, ha avanzato alla Regione Campania formale istanza di attivazione delle procedure di co-pianificazione con la Regione medesima e con le altre Amministrazioni interessate (Città Metropolitana di Napoli, Soprintendenza ai ABAP della Città Metropolitana di Napoli, Ente Parco Regionale Campi Flegrei, ...) con nota del 01.06.2018 (prot. 14345) reiterata con nota del 04.03.2021 (prot. 5139).

Infatti, ai sensi dell'art. 11 della l. r. 16/2004 (Flessibilità della pianificazione sovraordinata):

*“1. Le province ed i comuni possono, nei casi e con le modalità previsti dalla presente legge, proporre modificazioni agli strumenti di pianificazione sovraordinati.*

*2. Le modificazioni di cui al comma 1 sono collegate alla esistenza di comprovate esigenze degli enti territoriali, relative alla necessità di garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale e di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali.*

*3. L'approvazione delle modificazioni di cui al comma 1 è consentita a condizione che sia assicurata la omogeneità della complessiva pianificazione territoriale e urbanistica.”*

La metodologia ed il processo attuativo della co-pianificazione sono fissati dalla l. r. 13/2008:



*“Art. 4 - Attività di copianificazione*

*1. La copianificazione è l’attività di concertazione integrata tra i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di cui alla legge regionale n. 16/2004, articolo 8.*

*Art. 5 - Conferenza permanente di pianificazione*

*1. Per l’attuazione delle attività di cui all’articolo 4, comma 2, è istituita la Conferenza permanente di pianificazione.*

*4. Le proposte da sottoporre alla Conferenza possono essere formulate anche da uno o più Comuni interessati alla definizione dei piani urbanistici generali o attuativi e loro varianti, ovvero dagli enti e organismi di diritto pubblico responsabili dei processi di programmazione socio-economica locale afferenti i Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS).*

*7. La Conferenza si esprime mediante intesa tra la Regione e la Provincia o le Province proponenti. In caso di proposta avanzata dalla Regione, l’intesa è acquisita con la Provincia o le Province direttamente interessate.*

*Art. 6 - Accordo di pianificazione*

*1. In caso di raggiungimento dell’intesa di cui all’articolo 5, comma 7, si procede all’accordo di pianificazione che equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle previsioni in esso contenute e determina l’approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica generale o attuativa e varianti.*

*3. Gli strumenti di pianificazione, approvati con l’accordo di pianificazione, sono ratificati entro trenta giorni, a pena decadenza, dagli organi competenti alla loro approvazione.”*

In particolare, l’obiettivo della costruzione di una “intesa” per la co-pianificazione è rivolta alla necessità di attuare i meccanismi di incentivazione, compensazione e perequazione urbanistica previste dalle Norme del Puc e totalmente assenti nella normativa del PTP dei Campi Flegrei, che, come abbiamo più volte sottolineato, è conformata per bloccare ulteriori attività edilizie ma assolutamente inadeguata a riqualificare il territorio, ovvero a rimuovere le cause di degrado, incompatibilità, alterazione del sistema ambientale per determinare una rinascita ambientale.

In data 26.06.2018 si è già svolta, su convocazione della Città Metropolitana di Napoli, un primo incontro per la costruzione dei contenuti della co-pianificazione.

Inoltre, in ottemperanza dell’art. 4 - “Cooperazione istituzionale nei processi di pianificazione” della l. r. 16/2004 che recita “*Tutti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informano la propria attività ai metodi della cooperazione e dell’intesa*” è stata avviata un’attività continua di confronto con gli altri Enti



istituzionali operanti sul territorio, ovvero con il Parco Regionale dei Campi Flegrei, con la Soprintendenza ABAP della Città Metropolitana di Napoli (sia per l'archeologia che per i beni culturali) e con il Parco Archeologico dei Campi Flegrei.

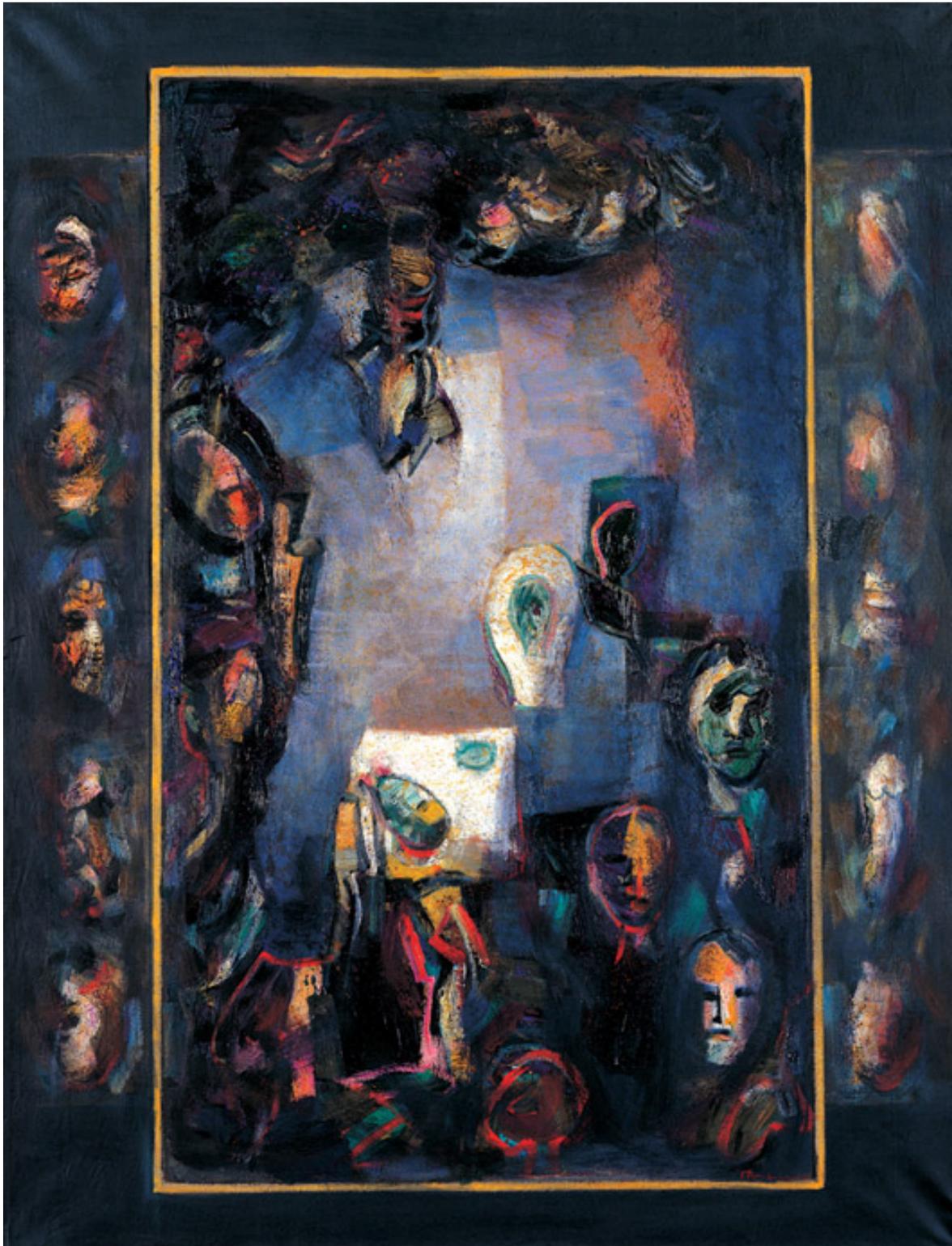
In particolare, con questo Ente è stata costruita una verifica sugli interventi in corso di progettazione e realizzazione, finanziati con fondi ministeriali, riguardanti i principali poli di interesse archeologico sul territorio (Castello di Baia, Cuma, complesso termale di Baia, Piscina Mirabilis, Centum Cellae, Odeion, colonia di Miseno), al fine di individuare nel Puc gli interventi coordinati e sinergici (percorsi pedonali e parcheggi, parchi limitrofi, altre attività di valorizzazione e messa a sistema) per accompagnare ed esaltare le attività di valorizzazione e fruizione previste dal Parco.

Analoga attività è stata svolta con la Regione Campania, ed in particolare con l'ACaMIR (Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture) e la Struttura della l. r. 80/1984, per quanto attiene la riqualificazione della viabilità primaria di accesso da nord (dalla Tangenziale est-ovest di Napoli) e l'ammodernamento delle linee della rete metropolitana gestite dall'EAV (Cumana e Circumflegrea).

Queste attività sono puntualmente confluite nel Puc, sia nella sua Parte Strutturale (PS) che nella Parte Operativo-Programmatica (PO).

Nell'elaborato PS.08 - "Conformità con gli strumenti urbanistici dei Comuni confinanti" sono state rappresentate le discipline urbanistiche delle aree contermini del Prg del Comune di Pozzuoli (approvato nel 2002) e del Puc del Comune di Monte di Procida (approvato nel giugno 2020), al fine di verificare le congruità di pianificazione, nella consapevolezza (spesso tralasciata) che un territorio non finisce ai suoi confini comunali e che le relazioni/interazioni tra le parti di uno stesso territorio, frammentato da una mera suddivisione amministrativa, vadano considerate in maniera unitaria, o almeno confrontate, anche nel governo del territorio.

Dall'esame congiunto del Puc di Bacoli con gli strumenti urbanistici dei Comuni limitrofi (seppur il Prg di Pozzuoli è ormai datato) non risultano incongruenze o previsioni contrastanti. In sede di tavolo di co-pianificazione con la Regione Campania andrà comunque affrontata la necessità di una organica coerenza dei piani dei comuni dei Campi Flegrei, per quanto attiene alle scelte principali (infrastrutture, servizi territoriali, strategie di sviluppo, ...).





## 1.3 La partecipazione

L'Amministrazione, in ottemperanza all'art. 5 della l.r. 16/2004 e dell'art. 7 del relativo Regolamento di Attuazione n.5/2011, ha attivato, dopo l'approvazione del Preliminare di Piano (febbraio 2015) e durante l'elaborazione del Piano definitivo, processi di partecipazione guidata dei cittadini ed incontri di consultazione delle categorie ed associazioni operanti sul territorio.

Infatti, l'art. 5 - "Partecipazione e pubblicità nei processi di pianificazione" della l.r. 16/2004 prescrive: *"Alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione sono assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione"*, mentre l'art. 7 - "Partecipazione al procedimento di formazione dei piani e delle loro varianti" del Regolamento di Attuazione n. 5/2011 ne dettaglia le modalità: *"1. L'amministrazione procedente garantisce la partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati nel procedimento dei piani o di loro varianti, in attuazione delle disposizioni della legge n. 241/90 e dell'articolo 5 della legge regionale 16/2004. 2. Prima dell'adozione del piano sono previste consultazioni, al fine della condivisione del preliminare di piano"*.

Questo processo è stato articolato in più momenti.

Il primo, partecipativo più ampio, è stato condotto, con attenzione e professionalità, dall'arch. Luisa Fatigati e dalla dott.ssa Francesca Scafuto (sociologa) attraverso un primo convegno di presentazione del Preliminare di Piano (22.09.2015) e successivi 5 Focus group (tra ottobre e novembre 2015) su altrettanti temi di riflessione e ascolto. Questo momento partecipativo ha coinvolto numerosi cittadini, associazioni e tecnici fornendo un notevole contributo sulle attese, sui problemi più "sentiti", sulle criticità da superare. La sintesi del lavoro e dei risultati del processo sono riportati nell'elaborato del Puc "Progetto di urbanistica partecipata - Report intermedio - Maggio 2016".

Il secondo - condotto direttamente dall'Amministrazione (Assessore Illiano) e dal Rup (arch. Ciunfrini) con la presenza dei progettisti tra maggio e giugno 2016 - ha coinvolto direttamente i rappresentanti delle categorie produttive (imprenditori, agricoltori, commercianti), le associazioni ambientaliste, i sindacati ed i tecnici operanti sul territorio. I risultati degli incontri sono stati registrati in verbali.

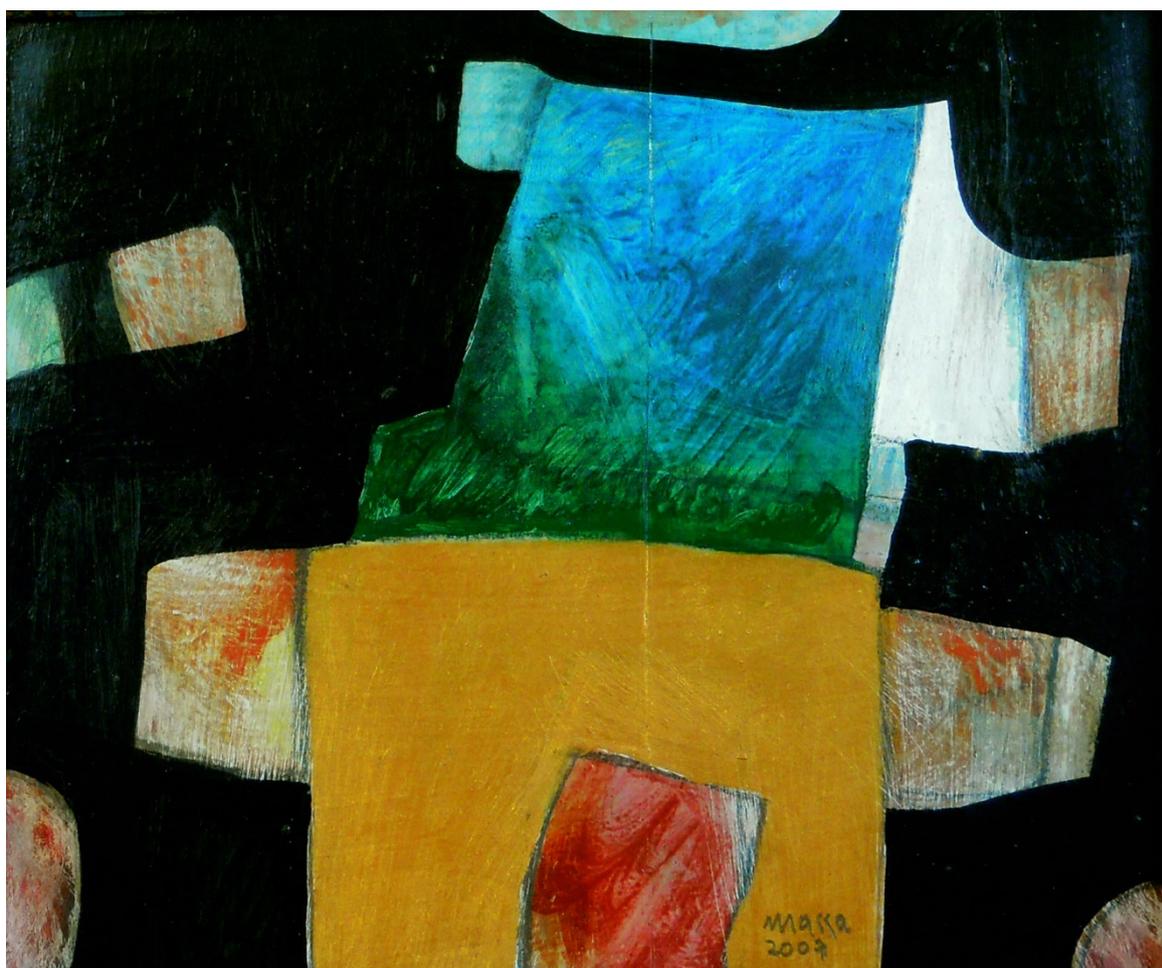
Inoltre, tra agosto e novembre 2020 sul tema specifico delle attrezzature pubbliche il Comune ha pubblicato una Manifestazione di interesse per sollecitare soggetti privati alla presentazione di proposte di realizzazione di attrezzature ad uso pubblico convenzionato sui propri suoli, in coerenza con l'obiettivo del Puc di coinvolgere i privati nella realizzazione di servizi pubblici, senza ricorrere all'esproprio e garantendone la gestione. In esito all'Avviso della Manifestazione



sono state presentate entro i termini prefissati 15 proposte, di cui, dopo valutazione di conformità con il piano, quelle idonee sono state inserite nel Piano. (cfr. successivo cap. 4.2.3).

Contestualmente è stato condotto anche un proficuo lavoro di confronto con le altre Amministrazioni pubbliche operanti sul territorio, ed in particolare quelle titolari di tutela del territorio, con incontri specifici con la Soprintendenza ai ABAP della Città Metropolitana di Napoli, con il Parco Archeologico dei Campi Flegrei e con il Parco Regionale dei Campi Flegrei.

Il processo di partecipazione, di consultazione e di confronto ha fornito ulteriori suggerimenti, integrazioni, necessità, di cui si è ampiamente tenuto conto nella stesura definitiva del Puc.





## 2. La sfida alla complessità

*“La specializzazione disciplinare ha portato numerose conoscenze. Ma queste conoscenze sono incapaci di cogliere i problemi globali, che sono multidimensionali. Così, più la crisi diventa multidimensionale, maggiore è l’incapacità di pensare la sua multidimensionalità; più la crisi diventa globale, maggiore è l’incapacità di raffigurarla. La vera malattia del nostro tempo è la semplificazione.*

*La sfida è di formulare i problemi come costituiti da una molteplicità di dimensioni intrecciate fra loro.*

*La sfida è quella di educarci alla complessità.” (Mauro Ceruti, 2018).*

*“Lo sviluppo industriale avviene attraverso la frammentazione di complessi rurali e urbani integrati e multifunzionali (città, villaggi, distretti, quartieri) in zone suburbane monofunzionali (quartieri residenziali, campus universitari, centri commerciali, parchi industriali, ecc.).*

*La zonizzazione monofunzionale (produttiva, commerciale, amministrativa, educativa, residenziale, ricreativa) è lo strumento tecnico di questa frammentazione.*

*La Zonizzazione Funzionale non è uno strumento di pianificazione innocente o neutrale; è stato il mezzo più efficace per distruggere il tessuto sociale e fisico infinitamente complesso delle comunità urbane preindustriali, della democrazia e della cultura urbana”. (Leon Krier, 1980).*

Questo Piano, si basa su alcuni principi semplici, ma efficaci e, coscientemente, irrinunciabili.

Le due citazioni rinviano, con limpidezza critica, al loro intreccio.

La pratica (e la teoria) della suddivisione della città in zone monofunzionali è figlia di quel dibattito che in sociologia e in geografia si alimentò, agli inizi degli anni '20 del XX secolo, in opposizione all’empirismo ed all’evoluzionismo, nel tentativo di dare una teoria scientifica, derivata dalla biologia, ai problemi complessi dello studio della società e del territorio.

Ma se in sociologia la concezione funzionalistica della struttura sociale paragona la società agli organismi viventi e ritiene che le loro varie parti costituiscano sistemi i quali, a loro volta,



operano insieme come un tutto funzionante, come i diversi organi di un corpo (H. Spencer, E. Durkheim, T. Parson), in geografia il funzionalismo considera un territorio organizzato in una trama di parti, centri coordinatori e distributori di servizi, tra loro collegati da rapporti gerarchici e da flussi (di persone, merci, informazioni, ...) e di destinazioni (W. Christaller - 1933).

La teoria funzionalista ha fornito quindi all'urbanistica razionalista la motivazione per considerare il territorio diviso per categorie (città-campagna) e per attività monofunzionali (residenza, produzione, commercio, spazi pubblici, uffici, agricoltura, ...) separate fra di loro e collegate da sistemi di mobilità. E se questa metodologia - nata da esigenze di salubrità ed igiene per le congestionate città di inizio secolo - è stata alimentata dagli interessi economici all'industrializzazione pesante (ed inquinante) in zone dedicate ed esterne alla città ed allo sviluppo dei sistemi di trasporto collettivi e privati (treni e auto), tuttavia è stata la maggiore causa della disgregazione urbana e sociale della città.

Il centro storico come le periferie sono figli della stessa presunzione teorica, come i grandi centri commerciali e direzionali, la distribuzione degli edifici e degli spazi pubblici come aree isolate (attrezzature), recintate e parcellizzate. La città, sede della civitas, così come dalla concezione romana si era estesa in tutto il mondo fino all'inizio del XX secolo, viene lentamente distrutta, a favore delle metropoli, delle megalopoli, di aggregati urbani nei quali (come ha tuonato Krier) diventa enorme ed ingiustificato lo spreco del nostro tempo e dell'energia per spostarsi dal luogo di lavoro a quella dell'abitazione e da questo a quello dello svago.

La città ridotta a pezzi corrisponde anche alla necessità di semplificazione dei problemi e di specializzazione disciplinare. E' più agevole separare i problemi della residenza da quelli dell'industria, quelli terziari da quelli commerciali, e così via. Ed è più conveniente analizzarli e risolvere attraverso la specializzazione disciplinare (l'ingegneria dei trasporti, quella idraulica, l'architettura, la botanica, l'igiene urbana, .....).

Smembrato il corpo non sempre però si riesce a montare e ricucire una novella "creatura" come quella del dottor Frankenstein, o forse, se si riesce, il risultato è molto dubbio e, come nel romanzo di Mary Shelley, il novello Prometeo può anche deflagrare. Ed è quello che è accaduto alla città moderna.

La così detta legge Ponte (la 765/1967) e il successivo DM 1444/1968 - pur nella loro limpida utilità di maggior controllo del territorio nella dilagante espansione edilizia degli anni '70 e '80 - sono l'attuazione nefasta di questa concezione urbana. Attuazione che ci portiamo ancora dietro, nella prassi, nella pianificazione, nelle leggi edilizie e nelle sentenze giuridiche.

Così una suddivisione della città in "zone omogenee", per caratteristiche storico-ambientali (zona A), edilizia consolidata (B), edilizia di espansione (C), produttive (D) ed agricole (E), ideata per individuare "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici



*o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti”, nata cioè per garantire la realizzazione di attrezzature pubbliche insieme all’edificazione urbana e criteri minimi di salubrità ed insolazione, diventa una sorta di “Carta” ufficiale dello zoning.*

Ed ancora oggi, ad oltre 50 anni da quel Decreto, si continua ad applicarlo pedissequamente, né il Ministero delle infrastrutture provvede a modificarlo (si tratta, infatti, di un decreto non di una legge) e ad aggiornarlo come anche le Regioni ed i Comuni chiedono da tempo (finalmente è stato avviato un lavoro di merito nella conferenza Stato-Regioni).

Sulla considerazione e sul ruolo degli edifici e degli spazi pubblici nella città, ridotti ad “attrezzature” pubbliche (avvalorando la concezione meccanicistica della città), il cui valore è considerato in termini di superficie di area e non in termini di qualità del servizio, torneremo più avanti (cfr. cap. 4).

Va qui considerato che perfino la suddivisione in categorie astratte città e campagna (oggi ri denominati rispettivamente “città consolidata” e “spazi aperti”) è ancora reduce di una visione funzionalista. Ma se questa ampia categorizzazione aveva un senso fino al Seicento, in cui la città, fortificata, si distingueva e si richiudeva in sé, rispetto al territorio “aperto” in cui campagna, selva, bosco, monte, fiume, erano accumulati dalla stessa, spesso drammatica, sorte (tutto quello che non era racchiuso nella cinta muraria della città), oggi questa irrealistica partizione tende a negare la complessità e la difficoltà del territorio contemporaneo, che non è solo fisicamente utilizzato ma anche percorso da sistemi immateriali e trasversali.

Tornare alla complessità, riorganizzare la città nella sua multifunzionalità, diversità e sovrapposizione funzionale, ridare ai luoghi pubblici il ruolo di rappresentazione della società e, quindi, di centralità, ridurre gli spostamenti, utilizzare le tecnologie per aumentare il benessere, è la nuova sfida della città di oggi e del domani, che si riappropria della lezione della storia della città.

Un Piano di oggi per il domani deve riappropriarsi della multidisciplinarietà e della complessità per dare risposte ad una città smembrata nelle funzioni e nelle relazioni.

Soprattutto per un Piano che rimette al centro del governo del territorio le grandi risorse ambientali e culturali, che sfuggono, anzi non sono proprio contemplate, dalla rigida concezione funzionalista/razionalista della città.





## 2.1 L'articolazione in Unità Territoriali

Il carattere principalmente “edilizio” del DM 1444/1968 è, altresì, avvalorato dalla totale mancanza di riferimento a “zone” ambientali o naturali. Il che rientra nella logica del decreto, che cercò di regolare l'urbanizzazione espansiva assicurando “*spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi*” e le distanze minime e le altezze massime tra fabbricati, nonché corrispondeva alla concezione di considerare la campagna come spazio disponibile ad una infinita espansione edilizia e le aree naturali solo come un ostacolo alla costruzione continua della città.

I vincoli di tutela e le azioni di comitati e cittadini in difesa del territorio hanno dovuto attendere il 1985, quando un grande storico e studioso, quale era Giuseppe Galasso, allora sottosegretario al Ministero dei Beni Culturali, fece approvare i decreti di vincolo *ope legis* di alcune categorie di beni ambientali (oggi art. 142 del D. Lvo 42/2004). Successivamente furono redatti ed approvati i Piani Territoriali Paesaggistici, che, anche se da un punto di vista più edilizio che ambientale, intervennero a tutela dell'ambiente e dell'edificato storico.

Riteniamo, invece, che il territorio sia un sistema complesso e diversificato, in cui i caratteri ambientali - cioè la geomorfologia, la idrologia, la biodiversità, l'apparato vegetativo - siano gli elementi strutturanti, invarianti e determinanti di un territorio, e che, pertanto, vada rapidamente superato il funzionalismo/divisionismo, come metodologia, come prassi e come sistema giuridico/legislativo.

Il territorio va analizzato, protetto, incentivato nella sua complessità e diversità, in modo olistico, considerando e privilegiando le differenze, le ricchezze, la pluralità, le relazioni. Per questo il Piano, articola la propria disciplina di indirizzo in Unità Territoriali (UT), intese quali aree di caratteristiche ambientali, funzionali e/o insediative omogenee rispetto ad altre aree, ma diversificate e multifunzionali al proprio interno, in cui destinazioni diverse possano convivere e relazionarsi. Come, in fondo, era la città pre-moderna, pre-funzionalista.

Il Puc individua, pertanto le seguenti Unità Territoriali (UT), raccolte in tre categorie principali in relazione alle azioni ed agli incentivi da attivare (cfr. elaborati PS.04):

a) Unità Territoriali di valore ambientale:

- **Restauro ambientale e paesaggistico (UT 1):** sono le aree di maggiore importanza sotto il profilo dell'integrità ecologica, geologica e della conservazione della biodiversità, quali le falesie, i promontori, i valloni, le aree a rischio elevato frana e idraulico, ecc., per le quali le politiche urbanistiche disciplinano la salvaguardia del sistema naturale e vegetale esistente, nonché il restauro del sistema ambientale, ricostruendone, ove possibile, l'integrità;



- **Riqualificazione e valorizzazione ambientale (UT 2a):** sono le aree che caratterizzano il sistema ecologico flegreo, principalmente intorno ai due laghi (Fusaro e Miseno) ed ai crateri, ma nelle quali le compromissioni antropiche richiedono interventi di riqualificazione ambientale e naturale e di innalzamento della qualità complessiva;
  - **Insedimenti consolidati in aree di riqualificazione ambientale (UT 2b):** sono costituite da aree come le UT 2a ma con presenza prevalente di insediamenti consolidati nel corso del tempo, per le quali vanno individuate politiche mirate di riqualificazione del costruito in funzione ambientale, in connessione con la necessità di tutela idrogeologica e di rigenerazione naturale;
  - **Valorizzazione agricolo-ambientale (UT 3):** sono le aree prevalentemente agricole costituite, in genere, da fondi di piccole dimensioni, con produzioni locali anche di qualità, connessi a nuclei abitativi e abitazioni sparse. Il mantenimento e l'incremento delle attività agricole costituisce una politica di carattere economico ma anche di salvaguardia ambientale, da connettere anche ad interventi di ricettività turistica, di produzione e vendita dei prodotti e di fruizione ambientale;
- b) Unità Territoriali di valore storico-culturale:
- **Insedimenti archeologici (UT 4):** comprende le aree archeologiche dei tre principali nuclei insediativi antichi del territorio comunale, ovvero la città di Cuma, il sistema delle ville residenziali imperiali ed il porto a Baia, la colonia militare ed il porto a Miseno.
  - **Insedimenti storici di formazione (UT 5):** comprende i nuclei di prima formazione e successiva densificazione (tra il XVI secolo ed il XX secolo): le politiche di riqualificazione sono tese al miglioramento delle condizioni abitative e dei servizi, nella salvaguardia dei caratteri tipo-morfologici identitari, ed alla salvaguardia delle aree ancora inedificate.
- c) Unità Territoriali di trasformabilità urbana:
- **Riqualificazione urbana (UT 6):** sono le aree principalmente edificate del territorio dopo il 1945, per le quali vanno attuate forti politiche di riqualificazione dell'esistente e di miglioramento della qualità della vita, con incremento delle attrezzature e delle infrastrutture, nonché interventi di densificazione per Social Housing, per mitigare i fenomeni di disagio abitativo, e per il trasferimento conseguente agli interventi di riqualificazione ambientale e valorizzazione storico-culturale dalle UT 1, 2a, 2b, 4 e 5;
  - **Produttiva per beni e servizi (UT 7):** comprende non solo le aree degli attuali impianti produttivi al Fusaro, ma anche aree limitrofe da destinare ad altre attività produttive (artigianali, commerciali, terziarie, ecc.), favorite dalla possibilità di parcheggi e dalla presenza della stazione della linea metropolitana "Cumana", in conformità con le norme della zona ART del PTP;



- **Produttiva e turistico-ricettiva per la nautica (UT 8):** comprende l'area cantieristica di Baia, che rappresenta ancora un nucleo importante sotto il profilo economico ed occupazionale, anche per l'indotto e le attività connesse alla nautica. Il Puc, in conformità con le norme della zona AI del PTP, prevede la riqualificazione e riconversione dell'area, con la creazione di un polo nautico attrezzato ed attività turistico-ricettive e per il tempo libero connesse.

Nelle Norme di Attuazione (elaborato PS.02), nelle more dell'attesa riforma, per ognuna delle Unità Territoriali è riportata (per quanto possibile) la rispettiva rispondenza alle zone omogenee di cui all'art. 2 del D.l. 1444/1968, mentre le aree destinate ad attrezzature pubbliche, ai sensi degli artt. 3, 4 o 5 del medesimo decreto, sono incluse nelle UT in cui ricadono e non costituiscono "zone" monofunzionali autonome (cfr. elaborati PS.05).

Inoltre, nelle Norme di Attuazione (elaborato PS.02), nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale, per ognuna delle Unità Territoriali è riportata la rispettiva rispondenza alle zone omogenee del Piano Territoriale Paesaggistico dei Campi Flegrei.

Nel successivo capitolo 3 vengono descritti i principi, le discipline e le azioni che il Piano indica nelle Unità Territoriali rivolte alla pianificazione ambientale e storico culturale (UT da 1 a 5); mentre nel successivo capitolo 4 quelli relativi allo sviluppo sostenibile (UT da 6 a 8).







### 3. Il processo di riqualificazione

*“Quando parliamo di “ambiente” facciamo riferimento anche a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita. Questo ci impedisce di considerare la natura come qualcosa di separato da noi o come una mera cornice della nostra vita. Siamo inclusi in essa, siamo parte di essa e ne siamo compenetrati. (...) È fondamentale cercare soluzioni integrali, che considerino le interazioni dei sistemi naturali tra loro e con i sistemi sociali.” (Papa Francesco, 2015).*

Il Piano, in conformità ai contenuti previsti per legge, ha come obiettivo principale una generale rigenerazione ambientale ed insediativa, tesa a ricostruire l'immagine di bellezza complessiva di Bacoli, valorizzando ciò che ci è pervenuto dal passato e mettendo in forma ciò che il moderno ha, sregolatamente, prodotto negli ultimi decenni, nella consapevolezza della inadeguatezza del sistema vincolistico vigente che tende a bloccare l'esistente ed i suoi contrasti e a non mettere in moto un processo continuo di riqualificazione ambientale e di riorganizzazione urbana. Il Puc determina, pertanto, un'azione continua di rimozione del degrado e del depauperamento del sistema ambientale, continuamente compromesso, promuovendo ogni iniziativa virtuosa di riqualificazione e valorizzazione, attraverso:

- a) il recupero della “sapienza ambientale” con la riappropriazione di tutte le conoscenze e le trasformazioni nel suo lungo processo evolutivo di evoluzione e nei suoi equilibri secolari tra insediamento umano, ambiente naturale e risorse;
- b) l'individuazione dei termini e delle modalità per ricostruire un nuovo equilibrio tra l'ambiente fisico, l'ecosistema naturale e l'ecosistema artificiale dell'uomo;
- c) la ricerca di una “nuova alleanza” tra l'ambiente naturale e azioni continue di sostenibilità ambientale attraverso l'uso efficiente delle risorse, la promozione della biodiversità, la drastica riduzione dell'inquinamento;
- d) lo sviluppo di Bacoli come “città attraente”, in concorrenza con altri territori nazionali o internazionali, facendo leva sulla “qualità” come potenziale economico e sull'offerta ambientale come nuovo modello di sviluppo, rendendo la transizione verso il Green Deal Europeo equa e inclusiva.



Il Puc, nell'ambito degli obiettivi prioritari nel governo del territorio di salvaguardia e tutela dell'ambiente e della biodiversità, persegue inoltre le finalità:

- a) della Direttiva 1992/43/CEE del 21 maggio 1992 “Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche”, nota come Direttiva “Habitat”;
- b) della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, nota come Direttiva “Uccelli”, in sostituzione della precedente Direttiva 79/409/CEE, recepita in Italia con Legge n. 157 dell'11 febbraio 1992 successivo Regolamento D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357, aggiornata con decreto del 6 novembre 2012 del MATTM e del Ministro delle Politiche Agricole alimentari e forestali;
- c) della Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar, il 2 febbraio 1971, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con il DPR 13 marzo 1976, n. 448 e con il successivo DPR 11 febbraio 1987, n. 184, nota come Convenzione “Ramsar”;
- d) del Protocollo sull'Accesso alle Risorse Genetiche e l'Equa Condivisione dei Benefici derivanti dal loro utilizzo adottato dalla Conferenza delle Parti della Convenzione sulla Biodiversità Biologica (CBD) il 29 ottobre 2010, noto come Protocollo “Nagoya”;
- e) della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, nota come Direttiva “Acque”;
- f) della Comunicazione della Commissione Europea COM(2019)640 del 11.12.2019 relativa al Green Deal Europeo sulle politiche comunitarie per la lotta al cambiamento climatico.

Il Puc, nell'ambito degli obiettivi prioritari nel governo del territorio di salvaguardia, valorizzazione e fruizione degli eccezionali beni archeologici e storico-culturali, persegue inoltre le finalità:

- a) della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società del 27.10.2005, nota come “Convenzione Faro”;
- b) delle Raccomandazioni per il paesaggio storico urbano dell'Unesco (2011);
- c) di restauro e valorizzazione delle aree e dei beni archeologici a fini della loro conoscenza e fruizione come testimonianza delle culture e delle civiltà greca e romana insediate nel territorio, in connessione con le attività del Parco Regionale Archeologico dei Campi Flegrei;
- d) di valorizzazione e fruizione dei beni storico-culturali non solo già oggetto di tutela ma anche di valore testimoniale e tipologico, quale patrimonio indissolubile con il sistema naturale, in connessione con le attività della Soprintendenza all'Archeologia, Beni Artistici e del Paesaggio della provincia di Napoli.



## 3.1 La formazione di un'idea di città e la ricerca della bellezza

*“La bellezza sa rendere credibile l'incredibile”* (Pindaro, VI-V sec. a.C.).

*“La bellezza può consolare o turbare; può essere sacra o profana; può essere divertente, stimolante, ispiratrice, raggelante. Può influenzarci in infiniti modi, ma mai può essere considerata con indifferenza: la bellezza esige attenzione”* (Roger Scruton, 2011).

Il territorio di Bacoli, ed i Campi Flegrei in generale, rappresentano un sistema ambientale e paesaggistico di eccezionale valore, costituito da un inscindibile intreccio tra struttura naturale, formazione storica e uso agricolo. I tre fattori hanno determinato nel tempo un ecosistema ancora in continua evoluzione ma la cui fragilità appare oggi ancor più esposta dopo le trasformazioni incessanti avvenute tra gli anni '60 e '90.

Compito della pianificazione è stato innanzitutto studiare, descrivere ed interpretare questo ecosistema, per determinare non una utopica ed ingenua cristallizzazione di un ipotetico “mondo quasi perfetto” quanto una strategia di azioni sostenibili al fine di determinare un nuovo, più attento equilibrio possibile per questo eccezionale ambiente.

Ma significa innanzitutto definire quale idea di città si intende prefigurare; per quale futuro e per quali obiettivi determinare il governo del territorio attraverso il suo principale strumento urbanistico; quali energie, capitali, finanziamenti possono essere sollecitati e, soprattutto, quale qualità della vita si vuole assicurare ai suoi abitanti ed ai suoi fruitori.

Certo un'idea di città va processualmente costruita e verificata in un confronto continuo tra le forze politiche e la comunità, sapendo che, in un'epoca di forte concorrenza tra i sistemi urbani (non solo a livello globale ed internazionale, ma anche nei territori locali), la definizione delle qualità e delle “attrazioni” urbane e ambientali sta rivestendo un valore determinante, così quanto la capacità di mettere in moto economie ed occupazione.

E, certo, non si può definire un'idea di città futura per Bacoli senza inquadrarla e rapportarla ad un futuro possibile dell'area flegrea (all'interno della quale già esistono tipicità da tutelare ma anche fattori di fuorvianti rivalità) e, per alcuni aspetti, della città metropolitana, ma, tuttavia, Bacoli deve essere protagonista del suo futuro senza aspettare o subire decisioni altre (cfr. elaborato PS.03).



Ora non vi dubbio che - come delineato negli Indirizzi programmatici dell'Amministrazione Comunale (cfr. delibera di G.C. n. 164/2012 e successiva integrazione con delibera di G. C. n. 270/2012) - lo sviluppo della città sia legato principalmente alla fruizione turistica culturale ed ambientale delle sue risorse, ma questo comporta una forte revisione delle politiche in atto comunali e, per alcuni aspetti, regionali.

Valga, come esempio, l'attuale vergognosa situazione di quell'immensa risorsa ambientale, naturale e paesaggistica costituita dal promontorio e dalla baia di Miseno (eccezionale perla della costa flegrea e del Mediterraneo) ridotta ad un coacervo di piccole attività di scarso valore economico, di pessima qualità e di forte degrado, di aggressione balneare e di utilizzi incongrui, che potrebbe, al contrario, diventare un luogo di particolare attrazione turistica internazionale (creando molta più occupazione stabile di quella precaria e stagionale attuale) o la difficile gestione del patrimonio pubblico del Centro Ittico Campano, che potrebbe costituire la maggiore leva dello sviluppo turistico-ambientale.

Il processo di pianificazione del Puc può intervenire in tal senso:

- Individuando i fattori ed i valori intrinseci e immodificabili del territorio (le invarianti del piano strutturale) quali parti e risorse su cui “investire” le proprie politiche ed attrarre nuovi finanziamenti (e creando quindi nuova occupazione);
- Ristabilendo la qualità del territorio attraverso un continuo ma deciso programma di riqualificazione e trasformazione urbana (sia dell'insediamento privato, che delle infrastrutture pubbliche) ed ambientale (le azioni del piano programmatico);
- Creando un sistema ecologico integrato di aree, percorsi, poli, servizi, prevalentemente pedonale e differenziato dal sistema infrastrutturale viario;
- Mettendo a sistema l'insieme - oggi disgregato - dei beni archeologici e culturali, intorno al Museo Archeologico di Baia, oggi sottoutilizzato e soprattutto scarsamente fruito;
- Creando una offerta diffusa e diversificata di accoglienza turistica di medio ed alto livello in diretta connessione con il raggiungimento degli obiettivi delineati dalle azioni precedenti.

Il Puc dovrà avere dunque un carattere necessariamente di avvio di un nuovo processo che consentirà di governare un territorio di eccezionale valore ambientale-paesaggistico e, contemporaneamente, di grande sviluppo turistico-culturale, con il bagaglio normativo oggi disponibile certo, ma contribuendo alla costruzione di un modello nuovo di città del turismo culturale ed ambientale sul mare.

Un nuovo modello che si fondi sulla ricerca della bellezza in tutte le sue azioni.

Bellezza è un significato che attrae, ma spaventa e, talvolta e al tempo stesso, fa sorridere. Dostoevskij fa dire a Mitja-Dmitrij che *“la bellezza è una cosa terribile e paurosa, perché è*



*indefinibile e definirla non si può, perché Dio non ci ha dato che enigmi. Qui gli opposti si toccano. Qui tutte le contraddizioni si uniscono. (...) È orribile che la bellezza sia una cosa non solo tremenda, ma anche misteriosa. È qui che il diavolo lotta con Dio e il campo di battaglia è il cuore degli uomini” (I Fratelli Karamazov, 1880).*

Non è questa la sede per affrontare un tema così complesso e delicato, che coinvolge necessariamente la lettura filosofica - e quindi estetica - della città e dell'ambiente, ma se ricordiamo che *“nell’esperienza della bellezza, il mondo trova casa in noi, e noi nel mondo”* (R. Scruton - 2011) ci appare immediato come la ricerca della bellezza sia fondamentale, soprattutto sapendo che gli edifici e gli insediamenti non sono separati ma sono nel paesaggio e ne fanno parte.

E ancor più in un’area come quella flegrea in cui il paesaggio naturale e quello disegnato dall’uomo sono intrinsecamente legati, anzi indissolubilmente compromessi.

Pertanto la pianificazione del territorio e la sua riqualificazione non può che assumere la misura della bellezza come parametro continuo e riferimento costante.

Infatti, riconoscendo alla natura delle cose, al territorio nel suo complesso, una sua intrinseca, giusta “misura”, cioè un valore, che non dipende né dalla sua formazione naturale (da un dio) né dall’azione dell’uomo: il suo divenire dipende dall’equilibrio di questa misura. Se questo equilibrio viene ad alterarsi (come in molte realtà urbane è accaduto) questo stesso processo di trasformazione continua, s-misurata, viene ad essere compromesso, fino a determinare degradi, diseconomie, aggressioni ambientali, deformazioni.

Trovare o meglio ri-trovare questo punto di equilibrio è il compito precipuo della pianificazione: determinare, cioè, non un’astratta tutela ambientale (in nome di una teoria di fossilizzazione salvifica di quello che c’è) né una inarrestabile trasformazione (nel segno di una indispensabile modernità), ma le necessarie politiche di riequilibrio del territorio, o meglio, di quel territorio.

La conoscenza del territorio diventa, pertanto, non la condizione necessaria, semplicemente dovuta, ma la strategia stessa per determinare nuovi valori e nuovi equilibri.

Ambiente e sviluppo, tutela e innovazione, storia e modernità, non sono termini antitetici, l’uno opposto all’altro, ma aspetti della stessa questione, modi di reinterpretare la valorizzazione e la riqualificazione di un territorio.

L’ambiente è in continuo divenire: l’evoluzione è parte della natura stessa. Non è possibile pensare ad una sua tutela, se non si inserisce questo obiettivo nella dinamica naturale dei fenomeni ambientali, nella continuità delle relazioni biologiche e idrogeologiche che si distendono sul territorio, e questo è tanto più vero in un territorio vulcanico soggetto agli effetti del



bradissima. L'ambiente è di per sé dinamico ed ogni tentativo di fissarne staticamente i caratteri rischia di bloccarne la sua stessa valorizzazione.

Il paesaggio esiste in quanto è l'uomo a determinarlo come categoria ed a percepirlo come valore: senza l'estetica (e quindi la capacità di determinare ed apprezzare la bellezza delle cose) un paesaggio naturale o urbano si ridurrebbe solo ad insieme fisico di cose (come afferma Heidegger in "L'origine dell'opera d'arte - 1936/1950": *"stando li eretto, il tempio conferisce alle cose naturali il loro aspetto e agli uomini la visione di se stessi"*).

La modernità non può essere contro o dopo la storia: è essa stessa una parte del tempo che diventa storia nel momento stesso che si afferma. Definire gli interventi per il futuro ha senso solo se si sa rispettare e dare continuità al passato ed al presente. In assenza di ciò, si continuerebbero ad avere due città contrapposte, quella storica e quella contemporanea, perpetuando uno dei maggiori errori del movimento moderno.

E' evidente che il modello dello stile razionalista internazionale ha realizzato, ovunque, anche per poter rispondere in tempi brevi alla necessità dell'abitazione, quartieri s-misurati, periferie invivibili, edifici anonimi: il risultato è stato - salvo casi eccezionali - la non città, in cui ogni riferimento culturale e sociale è stato cancellato dall'ossessione della funzione e dall'esaltazione della mobilità.

Dagli anni '80 in poi il centro storico della città - con il suo impianto definito, le sue parti leggibili, le espansioni e le trasformazioni, anche violente, del tessuto urbano, con un rapporto stretto tra spazi pubblici e spazi privati, tra cultura e rappresentazione di una società - è tornato ad essere tema di attenzione nella disciplina urbanistica e nel governo del territorio. Oggi ripensare la città moderna già costruita significa ripartire proprio dalla grande lezione del passato, dal rideterminare centralità e bellezza dei luoghi. Il problema, sotto questo profilo, della qualità dell'abitare va ricondotto quindi anche alla necessità di riqualificare, ridisegnare, riprogettare quanto è stato già costruito.

In questo ambito la teoria (ovvero il manifesto politico-amministrativo) della "città della prossimità" individua una strada possibile per ripensare la qualità degli spazi e la connessione funzionale della città storica in proiezione della città futura.

La città della prossimità (o la città dei 15 minuti) è una città che si offre per parti relazionate in cui tutto ciò che serve e tutto ciò che si deve fare quotidianamente sta a pochi minuti (15) a piedi da dove si abita. Essa diventa quindi il territorio che si estende al quartiere e alle diverse attività e servizi che in esso si possono della residenza trovare. E, per questo, propone una visione dell'abitare contemporaneo basato su una nuova idea di vicinanza e dei valori che essa può portare con sé (asili, le scuole e i centri di assistenza sociosanitaria, i giardini, la dotazione di spazi pubblici e la mobilità, ma anche le opportunità di lavoro prodotte dalla rivitalizzazione di attività



artigianali e industriali tradizionali che ancora esistono nella città, e dalla loro integrazione con le esperienze dei servizi e del terziario).

Il modello di città dei 15 minuti impone una pianificazione sostenibile dello spazio urbano basata sulla qualità ed orientata allo sviluppo sostenibile, in modo da ridurre la mobilità lunga (auto, bus, treno, ...), favorendo quelli in bicicletta o a piedi.

*“È tempo di passare dalla pianificazione urbanistica alla pianificazione della vita urbana. Ciò significa trasformare lo spazio della città, ancora altamente mono-funzionale con le sue diverse aree specializzate, in una realtà policentrica, basata su quattro componenti principali - vicinanza, diversità, densità e ubiquità - per offrire a breve distanza le sei funzioni sociali urbane essenziali: vivere, lavorare, fornire, curare, imparare e godere. (...) Dobbiamo essere creativi e immaginare, proporre e costruire un altro ritmo di vita, altri modi di occupare lo spazio urbano per trasformarne l'uso. Preservare la nostra qualità di vita ci impone di costruire altre relazioni tra due componenti essenziali della vita cittadina: il tempo e lo spazio”* (Carlos Moreno - Manifesto de “La Ville du quart d’heure”, 2016).

Ma la città di prossimità non significa tornare alla città dei borghi, come erroneamente (e sarcasticamente) alcuni ritengono. Parlare di borghi fa pensare a una città di luoghi ripiegati su sé stessi, chiusi agli altri e al mondo: luoghi in cui rischiano di diffondersi idee e pratiche comunitarie regressive. Non è, e non potrebbe essere, un nostalgico ritorno al passato (come, per certi versi, enunciava nella “Carta per la ricostruzione della città” Leon Krier nel 1980).

E’, invece, la città dell’intreccio virtuoso tra una densa maglia di reti corte locali e di reti lunghe, cittadine e globali. E’ quello che viene definito “localismo cosmopolita”, quello in cui le reti delle piccole distanze fisiche si connettono con quelle lunghe i cui confini vengono amplificati dalle tecnologie. Diventa, perciò, fondamentale ottimizzare la gamma dei servizi attraverso la tecnologia digitale e i modelli di collaborazione e condivisione.

Le comunità ibride sono forme sociali contemporanee, costruite intorno a progetti proprio di collaborazione e condivisione, la cui esistenza è largamente dipendente dalla connessione digitale che ne supporta le capacità e possibilità organizzative. Ne deriva che le nuove comunità sono tutte ibride perché tutte vivono in un ambiente ibrido, materiale e digitale.

A sua volta, questo ambiente digitale è fatto di non-luoghi, cioè di luoghi immateriali, i cui confini operativi non sono quelli della prossimità fisica, ma sono luoghi a geometria variabile, i cui bordi dipendono da dove le tecnologie di cui si dispone permettono di arrivare. Certamente, però, queste inconsuete condizioni possono produrre astrazioni fuorvianti (persone che vivono nelle loro bolle comunicative, perdendo di vista la realtà delle cose, nonché i loro concreti interessi). Ma, al tempo stesso, in questi stessi ambienti ibridi sono emerse innovazioni sociali trasformative, che, in concreto, hanno mostrato la possibilità di nuove comunità, di nuovi luoghi e di nuove idee di prossimità.



Perciò, affinché sia davvero così, occorre ancor più lavorare sulla fisicità materiale della città dei 15 minuti, come una città in cui i luoghi (abitativi, lavorativi, culturali, del tempo libero) siano di eccezionale qualità e bellezza e consentano la “prossimità” fisica come quella digitale.

Per questo, per l’insieme degli spazi pubblici (le dotazioni territoriali, così come vengono oggi definite le attrezzature pubbliche - standard - di cui al D. M. 1444/1968) occorre una visione diversa che superi il soddisfacimento in termini di quantità di aree da destinare per valutare, invece, la qualità e l’efficacia dei servizi resi, nonché il ruolo gerarchico che i luoghi pubblici devono assumere di nuovo nell’organizzazione urbana. La città, storicamente, si è fondata sempre su una stretta connessione e gerarchia tra gli spazi pubblici, ordinatori della struttura urbana e poli di riferimento di una comunità (il palazzo signorile, la chiesa, il mercato, la stazione, ...), e l’edilizia residenziale, che ne costituiva il tessuto diffuso. Questo principio - classico e perciò strutturale - è stato stravolto dalle labili teorie razionaliste che, al valore etico e simbolico degli edifici pubblici, ha sostituito la misura parametrica degli “spazi pubblici”. Vale ad esempio la riduzione, di nome e di contenuto, del parco e del giardino (denso di significati - filosofici, semantici, simbolici - legato alla concezione della natura e del piacere) ad un puro colore “il verde”, svuotato di ogni rimando semasiologico e metafisico.

Lo sviluppo economico, infine, è la condizione stessa della vita di una città e di un territorio e lo è tanto più se riesce ad essere parte di quel territorio, se ne accentua le suscettività e le caratteristiche, ne intuisce e ne valorizza le possibilità, senza determinare conflitti, ma anzi, puntando innanzitutto sui suoi valori, sulle sue risorse.

Stabilire quindi una giusta “misura” tra fattori apparentemente antitetici è la sfida che oggi si pone nella pianificazione di un territorio, determinando, a partire dalla valorizzazione dei suoi beni storici e naturali, le condizioni per una nuova qualità della vita, determinando nuove proprietà, nuove eccellenze su cui far leva per uno sviluppo sostenibile.

Definire un più equilibrato assetto del territorio significa dunque ritrovare, dentro quel territorio, le condizioni ambientali e le occasioni economiche per un nuovo sviluppo possibile.

In tal senso, anche la Valutazione ambientale strategica che accompagna il piano, non può essere la mera e pedissequa descrizione dei valori ambientali del territorio (acqua, aria, suolo) ed i suoi possibili degradi (inquinamenti, modificazioni del suolo, ...) ma la verifica continua che le strategie del piano possano comportare per la valorizzazione e la riqualificazione di un territorio.



## 3.2 La sicurezza e la convivenza con i fenomeni vulcanici.

*“Dopo inalzate le pietre con ceneri et nubi de fumo densissimo dall’impeto del fuoco e della exhalatione ventosa, come si vede in un gran caldaio che bolle insino alla mezza regione dell’aria, et vinte dal proprio et natural peso mancando le loro, per distantia, le forze dell’impeto, et ributtate dalla fredda et nemica regione, si vedono cascare grossissime et a poco a poco rischiararsi il condensato fumo et piovere cenere con acqua et pietre di diversa grossezza secondo la distantia del luogo. Indi a poco a poco col medesimo strepito ad uscire il fumo ritornava pur pietre et cenere gittando. Et così alternatamente facendo perseverava. Et questo durò dui giorni e due notti continoue.”*  
(Marco Antonio Delli Falconi, 1538).

Spesso dimentichiamo che l’area flegrea è un’area vulcanica ad alto rischio e solo assopita, anche se gli effetti dei suoi continui movimenti (bradisisma) vengono continuamente monitorati.

Un elemento critico nello sviluppo di questo processo è costituito dal fatto che, nel medio periodo, sull’epoca del verificarsi del prossimo evento eruttivo possono essere prodotte soltanto congetture di tipo probabilistico.

Tale circostanza può dar luogo a due scenari profondamente diversi. Da un lato, col trascorrere del tempo in assenza di allarmi, possono verificarsi situazioni di caduta di tensione nei confronti del problema (tanto da parte delle popolazioni quanto da parte delle organizzazioni deputate alla gestione dell’emergenza); dall’altro, sporadici fenomeni di tipo sismico possono innescare fenomeni di allarme che determinano una ripresa di tensione e momentanee accelerazioni (e/o modifiche) ai programmi in corso. La gravità degli effetti che un eventuale esodo di massa non adeguatamente controllato (o non pienamente coerente con i fenomeni) potrebbe determinare richiede, invece, la rapida costituzione, ed il rodaggio sul campo, di un sistema di prevenzione di elevata prontezza, elasticità ed affidabilità basato su due strumenti:

- Il Piano comunale di Protezione civile, approvato con Delibera Commissariale n. 70/2016;
- Un piano di miglioramento, adeguamento e ampliamento delle infrastrutture viarie, indispensabile in caso di veloce evacuazione controllata e guidata.

Nel primo caso, va ricordato che la Commissione Nazionale Grandi Rischi, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha determinato la perimetrazione della c.d. “zona rossa”



anche per l'area flegrea (dopo quella vesuviana), il cui perimetro comprende anche l'intero territorio di Bacoli.

Nel secondo caso, anche se fu già redatto un piano intermodale della mobilità, in relazione alla necessità di eventuale rapida evacuazione da parte delle popolazioni insediate (in seguito al bradisisma del 1983-84, legge 887/1984), in via di lento completamento dopo circa trent'anni, ma ancora insufficiente, soprattutto per il territorio di Bacoli (gran parte degli interventi sono stati realizzati solo nel comune di Pozzuoli e parzialmente in quello di Quarto), è stato necessario prevedere nel Puc di Bacoli, anche sulla base del piano già redatto dalla Provincia di Napoli con i comuni Flegrei ("Progetto di adeguamento, miglioramento e completamento del sistema della mobilità nelle aree vesuviana e flegrea soggetto a rischio vulcanico" - Provincia di Napoli - 2003) e del Piano Urbano Traffico (PUT) approvato dal Comune di Bacoli ulteriori interventi mirati (cfr. successivo cap. 4.3).

Il PTP dei Campi Flegrei ignora la necessità di un sistema infrastrutturale anche ai fini dell'evacuazione in caso di pericolo (confermando la visione statica e astratta del territorio che lo ispira), non consentendo che adeguamenti limitati della viabilità esistente: sarà necessario avviare un processo di intesa con la Città metropolitana e la Regione Campania affinché nel PTM e nel PPR sia superata questa anomalia.

L'adeguamento del sistema della viabilità è strettamente connesso alla messa in sicurezza dei costoni soprastanti, sottostanti e prospicienti le principali vie di fuga, nonché ad interventi di riqualificazione complessiva delle aree limitrofe e/o connesse. Gran parte della viabilità comunale, per la orografia dei luoghi, è ricavata, infatti, dallo scavo di costoni di tufo, non sempre adeguatamente consolidati. Gli interventi di consolidamento costituiscono anche occasioni di riqualificazione ambientale, adottando, ove possibile, criteri di ingegneria naturalistica.





### 3.3 Verso una tutela attiva dell'ambiente

*“La lotta per l'esistenza deriva immancabilmente dalla ragione geometrica di accrescimento, con cui si moltiplicano tutti gli esseri organizzati. Questo rapido aumento è provato dal calcolo, - e dall'osservazione della pronta propagazione di molti animali e di molte piante, in una successione di stagioni particolarmente favorevoli, o quando siano naturalizzati in una nuova regione. Nascono assai più individui di quanti ne possono vivere. Un solo grano nella bilancia deciderà quale individuo debba campare e quale debba morire, - quale varietà o specie crescerà di numero e quale altra diminuirà o finalmente rimarrà estinta. Siccome gli individui della medesima specie entrano fra loro per tutti i rapporti nella più stretta concorrenza, la lotta sarà in generale assai severa fra i medesimi.*

*Ma la lotta sarà spesso assai forte anche fra gli esseri che sono molto lontani nella scala naturale. Il più piccolo vantaggio in favore di un essere, in qualunque età e in ogni stagione, sopra quello con cui egli si trova in lotta, oppure un migliore adattamento alle condizioni fisiche, anche in grado leggero, farà traboccare la bilancia. (Charles Robert Darwin, 1859).*

#### 3.3.1 Sostenibilità ambientale

Come già considerato, le scelte di sostenibilità ambientale e le relative azioni non riguardano esclusivamente il controllo dei fattori naturali (acqua, aria, terra), la valorizzazione dell'agricoltura, l'aumento di aree verdi ed il disinquinamento sia urbano che delle acque, ma costituiranno una costante di tutte le azioni del Piano ai fini dello sviluppo economico del territorio.

Il complesso sistema ambientale dell'area flegrea costituisce, infatti, un insieme irripetibile nel rapporto tra opera della natura e opera dell'uomo. La particolare caratteristica del sistema geomorfologico flegreo, di matrice e conformazione vulcanica, richiede, pertanto, una doppia interpretazione: quella legata alle caratteristiche proprie del suolo (tettonica, pedologica, idraulica, geotecnica, ...) e quella attenta al disegno unico ed irripetibile del sistema craterico.



La sostenibilità ambientale prevede, come è noto, la gestione dell'ecosistema che si basi su l'integrità ecologica, l'efficienza economica e l'equità sociale tra generazioni attuali e future. Vale la pena ricordarlo perché nella pianificazione, pur connotata da obiettivi di tutela ambientale, i tre elementi della sostenibilità ambientale vengono spesso ricondotti ad una pura considerazione del solo spazio territoriale, senza alcuna considerazione dell'esistenza e degli effetti in ogni ecosistema dei fattori ambientali non spaziali ma fisico-biologici (clima, ciclo dell'aria, delle acque e della vita, ...), così come dei fattori socio-economici ed antropici.

Solo all'interno di questo approccio globale alla nozione di ambiente è possibile indirizzare l'attenzione verso analisi e interpretazioni delle relazioni tra uomo e natura. Il rapporto natura-cultura che ne deriva non diventa, quindi, più di carattere antinomico, ma di mutuo condizionamento: come si modifica l'ambiente, si viene modificati.

E' opportuno ricordare, infatti, che un ecosistema comprende tutti gli organismi che vivono insieme in una determinata area (comunità biotica), e che interagiscono con l'ambiente fisico che li circonda, in modo tale che l'energia che fluisce al suo interno determina una ben definita struttura ed un trasporto a ciclo chiuso della materia tra i vari organismi viventi e le componenti inorganiche. Ma anche che tutti i processi naturali sono irreversibili giacché, anche se i materiali si muovono a ciclo chiuso, l'energia necessaria per muoverli viene in parte utilizzata ed in parte di essa dispersa nell'ambiente circostante.

Gli ecosistemi sono capaci di autoregolarsi, con meccanismi di retro-azione interni e diffusi, sono dotati di flussi di comunicazione di tipo fisico, chimico e biologico, nonché di strumenti di connessione fra tutte le loro componenti, in modo da pilotare e regolare il sistema come un tutt'uno.

I meccanismi di controllo tendono a mantenere costanti nel tempo le caratteristiche dell'ecosistema (omeostasi). A causa della natura dinamica propria e delle interazioni con il resto dell'ambiente, gli ecosistemi possono trovarsi sottoposti a forti alterazioni, che vengono mitigate dai meccanismi di controllo, capaci di ripristinare le condizioni originali anche dopo alterazioni consistenti (resilienza).

Tuttavia, se l'alterazione supera un certo valore (limite), l'ecosistema cambia struttura e diventa un altro ecosistema diverso da quello originario. La stabilità di un ecosistema dipende, quindi, non solo dalla sua storia evolutiva o dall'efficienza dei suoi controlli interni, ma anche dalla natura dei suoi scambi con l'ambiente circostante e dalla sua complessità (cfr. Bateson, Lovelock, Maturana, Monod, Sagan, Ulrich, Vernadsky, Von Neumann, Whithead, Winer, ....).

Gli ecosistemi naturali si basano su alcuni principi fondamentali, essenziali ai fini della sostenibilità.



Tutti i membri di una comunità ecologica sono interconnessi in un'immensa intricata rete di relazioni (principio dell'interdipendenza). Essi traggono le loro proprietà e la loro stessa esistenza dalla relazione con gli altri membri. L'interdipendenza, quindi, è la base di tutte le relazioni ecologiche e fa dipendere il comportamento di ogni membro dalla comunità e dal comportamento di tutti gli altri. Il successo dell'intera comunità dipende non solo dal successo dei suoi singoli membri, ma anche dal successo della comunità nel suo complesso. Una comunità ecologica è un sistema, e non una monade.

I percorsi di retro-azione sono i sistemi attraverso i quali i materiali sono continuamente riciclati sotto forma di sostanze nutritive (principio della natura ciclica dei processi ecologici). I singoli organismi che compongono un ecosistema sono sistemi aperti e come tali producono rifiuti, ma in modo tale che ciò che viene scartato da una specie è nutrimento per un'altra e si ha un riciclo completo senza accumulo di materiali nell'ecosistema.

Nella comunità ecologica, inoltre, è determinante la tendenza ad associarsi ed a stabilire legami, a vivere uno con l'altro ed a cooperare (principio della collaborazione). Ogni membro della comunità assume un ruolo importante e, quindi, persegue lo sviluppo delle potenzialità individuali e di quelle collettive. Poiché la comunità è un sistema dinamico in continuo cambiamento e sviluppo, questo implica che in essa dovrebbe essere realizzato un processo di co-evoluzione: mentre ogni suo membro sviluppa e collabora più strettamente con gli altri, comprende meglio le necessità dell'altro. È chiaro quanto questo modello naturale, caratterizzato da una tensione fondamentale alla sostenibilità, sia diverso dal modello economico umano, che incoraggia la competizione finalizzata all'espansione illimitata e al predominio.

Tener presente questi principi nella pianificazione significa non ridurre la tutela/riqualificazione dell'ambiente alle sole regole vincolative o affidarsi ad alcune tecniche/azioni ricorrenti (più spazi "verdi", meno aree impermeabilizzate, ...) ma comprendere il modo con cui gli ecosistemi si organizzano per rendere massima la loro sostenibilità.

Abbiamo volutamente preferito soffermarci sui principi e sulla essenza degli ecosistemi, in particolare naturali, per individuare meglio le possibili azioni di questo Piano, ricordando, però, che la caratteristica principale degli ecosistemi consiste nell'includere risorse diverse (abiotiche e biotiche) in un sistema di relazioni che assicuri stabilità e potenzialità di sviluppo a tutte le specie presenti, compreso l'uomo.

Ora se gli ecosistemi, per loro intrinseca costituzione, sono dinamici (cioè in continua evoluzione sia adattiva, che di trasformazione o di resilienza), è evidente che la sostenibilità ambientale non è e non può essere la conservazione o la tutela di uno stato naturale primigenio. Bisogna lavorare, invece, sulla possibilità di ri-generazione dell'ambiente, sulla necessità di favorire e creare le condizioni di auto-regolazione degli ecosistemi, sulla promozione degli elementi biotici al fine di ricostruire il ciclo ecologico.



L'azione antropica, anche attraverso i dispositivi di regolazione dei processi, quale è il Puc, va direzionata in tal senso, superando uno sterile ambientalismo di maniera o di comodo ed individuando gli strumenti più adatti per favorire l'autoregolazione naturale dell'ambiente.

### 3.3.2 La gestione adattiva della biodiversità

Il Puc individua nella relazione tra geodiversità e biodiversità, il valore principale dell'ecosistema dei Campi Flegrei, in cui la componente abiotica e quella biotica determinano un intreccio unico e la ricchezza e la varietà di habitat particolari. L'opera dell'uomo ha inoltre contribuito a determinare una cultura materiale diffusa, oggi inscindibile nella individuazione di una specificità del patrimonio dei Campi Flegrei.

Il Puc, pertanto, adotta un orientamento dell'organizzazione della biodiversità ispirato a principi di gestione adattativa, nella consapevolezza che con un approccio geo-ecosistemico per l'uso sostenibile della biodiversità (che comprende l'uomo) si preservano gli ecosistemi nella loro funzione progressiva piuttosto che "congelarli" in uno stato di immutabilità, secondo i principi propri della resilienza.

Il Piano d'azione firmato ad Aichi, in Giappone, nel 2010, da 190 Stati membri delle Nazioni Unite ha stabilito 20 obiettivi strategici per contrastare la perdita della biodiversità. Dopo poco più di 10 anni le Nazioni Unite hanno annunciato che nessuno di quei 20 obiettivi è stato purtroppo raggiunto. Le ragioni sono diverse e non attengono a questa sede, ma ci interessa, qui, considerare quale sia l'evoluzione necessaria per la tutela della biodiversità per il contributo che le azioni di un Piano possono fornire.

Ora, se biodiversità è l'insieme completo di organismi che vivono in ecosistemi interconnessi con un'alta diversità genetica, le azioni necessarie dovranno riguardare la natura diffusa e tutelare la biodiversità in ogni sua sfumatura (diversità genetica, all'interno delle popolazioni animali, tra specie, a livello evolutivo, tra ecosistemi) e non più solo quella di "eccezione" (la barriera corallina, la foresta tropicale, gli iceberg, .....). I sistemi ricchi di biodiversità sono, ovunque, necessari per la sopravvivenza di tutti i territori: la biodiversità include tutte le piante, i funghi e gli animali che ci nutrono e formano la base della sicurezza alimentare. Queste piante e animali adattati alle esigenze dell'uomo sono stati selezionati per millenni dall'uomo e rappresentano l'eccezionale diversità genetica dalla quale dipende la possibilità futura di nutrirci. Ma l'agro-biodiversità è minacciata da colture e varietà a più alta resa, piantate su monoculture su ampie porzioni di terra. Per poter contare su più specie, senza basarsi solo su poche colture tutte uguali, bisogna costruire un sistema agro-alimentare diffuso e differenziato, legato alle specificità di area, alla re-introduzione di specie genetiche tradizionali (e quindi alle tradizioni culinarie specifiche), al sostegno anche di piccoli campi.



Gli scienziati pongono, oggi, anche il problema della “compensazione”, ovvero che non basta, ad esempio, sostituire un bosco antico con una piantagione di nuovo impianto: le superfici interessate possono essere analoghe ma gli ecosistemi possono essere totalmente diversi. L’attenzione si sposta perciò sull’indispensabilità della salvaguardia degli ecosistemi, prima che si arrivi alla necessità di una mera “compensazione” per la loro perdita.

Va considerata, inoltre, la biodiversità di ambienti all’interno di ecosistemi diversi, cui si possono aggiungere ancora altre letture (la diversità genetica, cioè quanti geni ci sono in una popolazione di una specie, oppure la diversità molecolare, ovvero il numero di molecole che derivano dalla ricchezza genetica e di specie), ma, per gli esperti, il numero di specie, e in definitiva la ricchezza di un ambiente, è legato ad una caratteristica fondamentale degli ecosistemi, cioè la loro stabilità. La capacità cioè di resistere alle perturbazioni esterne senza modificarsi troppo. O ancora alla resilienza, ossia la capacità di tornare ad un nuovo equilibrio, senza perdere le caratteristiche genetiche fondamentali, anche in presenza di alterazioni o modifiche significative dell’ambiente. Ne deriva che un ambiente multiforme, ricco di specie diverse e relazionate, sopporta meglio di uno costituito da poche specie, ripetute, la possibile azione dell’attività umana.

Dal punto di vista dell’uomo la biodiversità è, dunque, un valore fondamentale: un ambiente stabile perché biodiverso può svolgere meglio i cosiddetti servizi degli ecosistemi, che vanno dalla depurazione delle acque inquinate all’emissione di ossigeno da parte delle piante, fino alla produzione agricola sana e naturale.

Pertanto, il Puc individua le misure e le azioni, anche attraverso la partecipazione a programmi di finanziamento e l’attuazione di interventi specifici, per perseguire gli obiettivi di conservazione e valorizzazione della diversità biologica e geologica, volti:

- a) alla realizzazione di una rete ecologica di Bacoli nei Campi Flegrei, in connessione con la Rete Ecologica Regionale (RER), prevista dal Piano Territoriale Regionale, soprattutto attraverso:
  - la tutela delle aree naturali esistenti;
  - la realizzazione di nuove unità naturali, in particolare nelle aree più urbanizzate, come ulteriori punti di difesa del sistema della rete ecologica;
  - la realizzazione di nuovi poli eco-sistemici, al fine di realizzare importanti punti di appoggio per possibili ricolonizzazioni del territorio antropizzato da parte di specie di interesse;
- b) alla difesa del suolo e protezione dal rischio idrogeologico di intesa con il Distretto Idrografico dell’Appennino Meridionale (DIAM), attraverso:
  - la riqualificazione ed il ripristino ambientale di aree degradate, al fine del controllo dei meccanismi di alterazione della stabilità dei sistemi rocciosi e dei terreni;



- la ri-naturalizzazione di aree in disuso;
  - il consolidamento dei versanti interessati da dissesto idrogeologico o dalla coltivazione di cave, anche attraverso opere di reimpianto vegetale;
- c) alla tutela e gestione delle risorse idriche, anche in considerazione del loro insostituibile ruolo ecologico ai fini della protezione dell'ambiente e della biodiversità, attraverso:
- il risanamento dei corpi idrici inquinati e la riduzione e la prevenzione dei rischi di inquinamento;
  - l'incremento delle capacità autodepurative dei corpi idrici ai fini della tutela delle specie e delle comunità biologiche;
  - la riqualificazione delle sistemazioni, dei manufatti e dei sistemi tradizionali di accumulo e approvvigionamento idrico (fontanili, pozzi, piscine, ecc.);
- d) alla tutela ambientale ed alla riqualificazione della fascia costiera, attraverso:
- interventi di rimozione dei fattori inquinanti o interferenti con le componenti naturali;
  - la riqualificazione degli approdi esistenti e delle strutture connesse, al fine di definire le opere di mitigazione e la coerenza delle opere con l'insieme degli interventi sulla fascia costiera;
  - la riqualificazione delle strutture e delle infrastrutture stabili sulle spiagge o in loro prossimità e rimozione delle attività che possano minacciare l'integrità dei litorali o innescare processi erosivi;
- e) alla promozione degli interventi in materia di forestazione urbana e di bonifica e ad ogni altro intervento di valorizzazione ed utilizzazione delle risorse arboree e vegetazionali, attraverso:
- la riqualificazione delle forme di vegetazione degradate, intervenendo, in particolare, sulla naturale riacquisizione di una composizione mista ad alto fusto e sulla riqualificazione delle comunità vegetali delle falesie costiere;
  - l'incremento e la riqualificazione dei sistemi vegetazionali sub-urbani ed urbani, anche al fine di mitigare i bordi tra sistema urbano e sistema naturale e/o agricolo e di valorizzare ed ampliare i parchi ed i giardini ornamentali;
- f) alla corretta gestione e valorizzazione delle risorse faunistiche, rispettando la naturale eterogeneità del territorio, predisponendo programmi speciali per la salvaguardia delle specie faunistiche rare, minacciate o di interesse biogeografico.

Nelle aree SIC, di cui alla direttiva 92/43/CEE, designate quali Zone di Conservazione Speciali (ZSC) con DM MATTM del 21.05.2019, il Comune assicura in via prioritaria la conservazione delle specie e dei tipi di Habitat di interesse comunitario, cooperando con la Regione al fine di raggiungere la massima efficacia e coerenza con la rete Natura 2000.



La scelta del Puc di garantire una biodiversità diffusa, basata sulla diversità e la complessità, permea, comunque, l'intero territorio e non solo quelle parti già riconosciute di interesse alla tutela all'interno degli habitat delle ZSC, e spinge le azioni del Piano in due direzioni: la salvaguardia degli habitat già ricchi di biodiversità (la pineta del Fusaro, il sistema lacuale-dunale del Fusaro, il monte di Miseno, la costa e l'isolotto di Pennata, il bosco dei crateri di Baia, ...), affinché non si arrivi ad interventi di "compensazione", e la integrazione, il sostegno, la promozione di biodiversità diffuse, nelle aree in cui oggi è più debole o compromessa, a partire da quelle agricole e dalle aree a giardino/parco pubblico (ad esempio il sistema lacuale/marino di Miseno-Miliscola).

Il Piano Operativo-Programmatico subordina perciò ogni intervento previsto alle azioni concrete, possibili, sopra descritte, rendendo probabili e concreti, per il territorio di Bacoli, gli obiettivi previsti dal Piano di Azione di Aichi.

### 3.3.3 La gestione integrata della costa

Bacoli è città di mare e la sua costa - articolata tra falesie, promontori, spiagge, insenature - ne è parte determinante, includendo anche un parco archeologico sommerso, aree di cantieristica, ormeggi ed approdi (seppur provvisori e precari).

Negli ultimi decenni il problema della regolamentazione delle zone costiere ha costituito un tema di interesse politico, economico ed ambientale. Una fascia normalmente non considerata nelle sue reciproche interazioni, ma separatamente: l'una, la terra, luogo della pianificazione urbanistica; l'altra, l'acqua, oggetto al più delle prescrizioni del codice della navigazione.

Le zone costiere sono soggette ormai a problemi biofisici ed antropici correlati sempre crescenti. Al sistema naturale già complesso e dinamico (la relazione degli aspetti fisici, chimici, bioclimatici, meteorologici dell'ambiente si connotano qui diversamente nella relazione acqua/terra), lo sfruttamento delle risorse e l'insediamento di attività antropiche spesso inadeguate sta comportando una perdita di delicati ecosistemi il cui valore naturale ed economico è - per tutti e non solo per le popolazioni insediate - enorme.

Il paesaggio costiero flegreo - interfaccia tra l'ambiente terrestre e quello marino - è anch'esso regolato da un sistema fragile con equilibri estremamente articolati e complessi. Gli interventi antropici, in molti casi, hanno alterato notevolmente quest'equilibrio innescando un processo di inversione della naturale tendenza evolutiva (progradazione) delle spiagge: tutte le opere a mare di difesa costiera (scogliere di protezione), quelle legate alla portualità e al turismo nautico o di servizio (moli, pontili di attracco e piattaforme artificiali) sono disgregati ed hanno degradato e, in alcuni casi, fortemente modificato, il paesaggio naturale costiero.



I fenomeni bradisismici, tuttora in corso, hanno prodotto ciclicamente, fin dall'epoca romana, notevoli innalzamenti e abbassamenti di buona parte del suolo flegreo con la conseguente sommersione di interi tratti costieri e la scomparsa di molte spiagge.

In relazione a questa nuova coscienza, l'Unione Europea, anche in riferimento al capitolo 17 dell'Agenda 21 di Rio de Janeiro, ha approvato una Comunicazione su "La gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa" (COM-2000/547), indicando agli stati membri una articolata metodologia di azioni e raccomandazioni sulla gestione "complessa" delle aree costiere che tengano conto delle diversificazioni regionali e locali (i criteri e principi della gestione integrata della costa sono stati già applicati dal prof. Riano, quale coordinatore del progetto per conto della Comunità Europea per la città di Barcellona, l'Autorità metropolitana di Atene, l'Autorità Portuale di Napoli ed i comuni di Napoli, Palermo e Taranto - 2004, nonché per il "Masterplan generale per la riqualificazione della zona costiera di Pozzuoli - 2008-2010).

Va ricordato che l'attuale Piano Territoriale Paesistico dei Campi Flegrei prevede la redazione ed approvazione di un "Piano particolareggiato marino" (art. 8 delle Norme) cui sono subordinate le azioni nella fascia costiera per una profondità di 500 m dalla battigia. Questo piano particolareggiato non è stato mai redatto (un tentativo fu avviato dalla Regione solo nel febbraio del 2010) ed andrà verificata, in un processo di co-pianificazione, la possibilità di superarlo.

Il mare e la costa sono anche il luogo della vita e di parte dell'economia di Bacoli: dal turismo balneare alla pesca, dal diportismo nautico alla coltivazione e vendita dei mitili, dall'archeologia subacquea al tempo libero. Il rilancio economico legato al mare ma soprattutto le azioni mirate di valorizzazione e riqualificazione (con restauro degli ambienti costieri, ridisegno delle opere a mare, disinquinamento delle acque, uso regolato della navigazione diportistica, ...) sono un obiettivo significativo del Puc.

In particolare, mentre vanno con attenzione ricostruiti gli ambienti naturali costieri, habitat di una specifica biodiversità e di accoglienza dell'avifauna, dall'altra vanno considerati con particolare interesse gli usi possibili, nella consapevolezza del valore ambientale ed economico del mare per un territorio che per due terzi si affaccia su di esso.

Nel successivo capitolo 3.5, relativo alla gestione dei Beni demaniali, l'attenzione al mare ed alla costa è ulteriormente relazionata all'uso complessivo del patrimonio pubblico.



### 3.3.4 La ricognizione del paesaggio

*“La ricognizione del paesaggio come unità di natura e cultura ci ha prospettato, al suo limite iniziale, una duplicità, per lo meno problematica, di relazioni. Duplicità della natura, che ci è apparsa, nel paesaggio, come forma e materia insieme della cultura; e duplicità della stessa cultura, della quale abbiamo detto che è, nel paesaggio, forma rispetto ad una natura-materia, ed è insieme contenuto di una natura-forma. E dobbiamo dire che questa duplicità, più o meno avvertita, è presente in tutti i discorsi che si fanno intorno al paesaggio, del quale a volte viene accentuato il carattere di produzione umana, mentre certe altre volte vi acquista rilievo il compenetrarsi dell'uomo e del suo mondo con la natura”* (Rosario Assunto, 1994).

La Convenzione Europea sul Paesaggio (Firenze - 2000) definisce il Paesaggio come “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”. Tale definizione tiene conto che:

- a) Il paesaggio non ha caratteri “strutturali” (come i fattori ambientali), ma dipende dalla percezione (ovvero dalla conoscenza estetica) della popolazione (cioè non dell'esperienza soggettiva, ma di un insieme significativo e riconoscibile della comunità);
- b) i paesaggi evolvono col tempo, per l'effetto di forze naturali e per l'azione degli esseri umani e, quindi, nel paesaggio gli elementi naturali e culturali devono essere considerati, nella loro dinamica, insieme e non separatamente.

E questa concezione si applica all'intero territorio, includendo non solo i paesaggi di particolare valore (come appunto i paesaggi naturali e/o culturali tradizionalmente intesi) ma anche a quelli della quotidianità e dell'ordinario o persino del degrado. L'attenzione si sposta così, dai paesaggi culturali significativi, al significato culturale che tutti i paesaggi presentano, in modi diversi e che richiedono misure diverse di protezione, gestione e pianificazione.

Non si tratta di evocare, qui, il “terzo paesaggio”, teorizzato da Gilles Clément. Ne auspichiamo il ritorno arcadico ad un “paesaggio perduto”, come quello descritto da Goethe e dagli altri viaggiatori stranieri nel XVIII e XIX secolo.

Certo sappiamo che “paesaggio” non ha valore scientifico e disciplinare. Al più denota una posizione culturale, una metodologia cognitiva, una discretizzazione semantica, comunque



soggettiva, in equilibrio precario tra la rappresentazione che ci diamo del mondo (le Idee di Platone) e l'osservazione estetica della realtà. Senso e sentimento, dunque, al di là della ragione, in cui è immanente la derivazione dalla cultura pittorica occidentale.

Paesaggio, è innanzitutto una conoscenza ed una presa di coscienza estetica. Presuppone, una cultura pre-costituita e la definizione di valori collettivi e riconosciuti tali da consentire una riconoscibilità soggettiva non solo dal punto di vista percettivo, ma anche come componente di uno spazio fisico (una parte del territorio).

Definirne i caratteri strutturali, collettivi, richiede, pertanto, una metodologia ed una definizione di parametri. In questo campo regna però ancora una sostanziale confusione disciplinare.

Abbiamo già espresso, anche in altri sedi, puntuali perplessità sulla possibilità di “regolare” o “normare” il paesaggio, ovvero ricondurre a materia scientifico-disciplinare una riflessione che riguarda principalmente la filosofia estetica e la percezione entropica. In questa sede ci limitiamo, perciò, a ricondurci alle attività che la Regione Campania, di intesa con il Ministero della Cultura, sta conducendo per la elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), il cui Preliminare è stato approvato con delibera di G.R. n. 560 del 12.11.2019 e che rappresenta, per il Puc, indispensabile riferimento.

Nelle Relazioni del Preliminare si legge, infatti, il Piano Paesaggistico Regionale “diventa lo strumento per favorire le azioni di sviluppo nel territorio campano, in una prospettiva di salvaguardia, conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici dei paesaggi campani.”

*“La tutela e la valorizzazione del paesaggio previste nel PPR si attuano in Campania attraverso un sistema di azioni coerenti e congruenti tra loro. Il sistema di azioni sarà rappresentato da un insieme condiviso di progetti rivolti alla riqualificazione urbana e territoriale, al riuso di spazi degradati, al riammagliamento di tessuti edilizi sfrangiati, alla ricostruzione di nuovi paesaggi e all'uso razionale degli spazi periurbani. Tutto ciò per contrastare l'abitudine di consumare sempre più territorio con interventi di urbanizzazione diffusa, creazione di aree commerciali e realizzazione di nuove infrastrutture che frammentano il paesaggio naturale e agricolo.”*

*“Le azioni di tutela non possono essere solo puntuali, ma si muovono in una logica d'integrazione e valorizzazione, devono essere messe a sistema, secondo una visione di pianificazione del territorio in modo da relazionare fra di loro le aree a maggior valenza naturalistica, ambientale e paesaggistica”.*

*“La strategia attraverso la quale s'intende riguadagnare paesaggio - soprattutto dove esiste un paesaggio di tipo ordinario, ovvero con linee deboli e/o compromesse - si compone di*



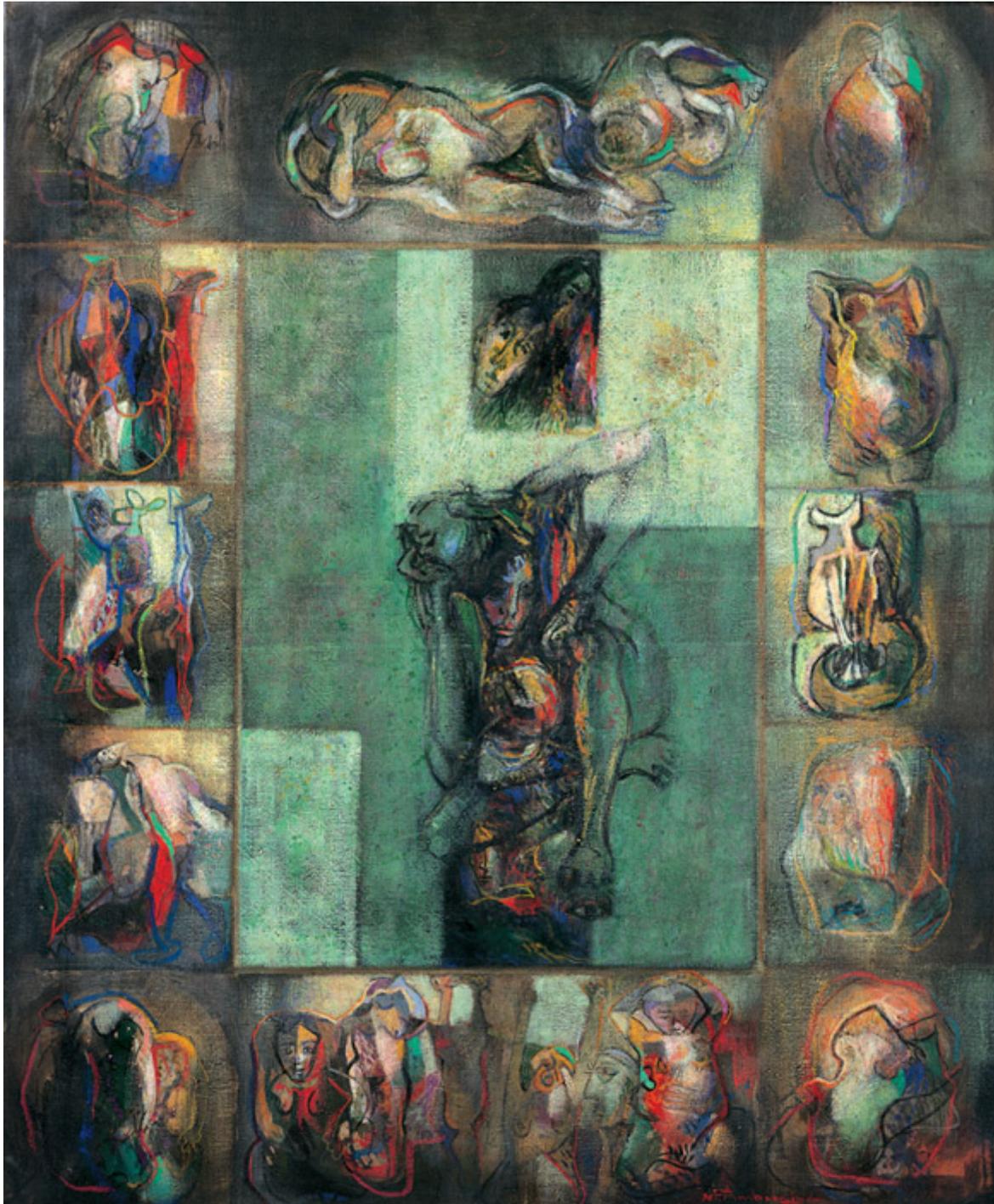
*operazioni di governo miranti a considerare la città non più nella sua sola consistenza di tessuto costruito, bensì come sistema paesaggistico complessivo: la città come un unicum costituito da parti urbanizzate e parti naturali. Si vuole intendere che la città richiede di instaurare un più consapevole rapporto con le aree rurali, semirurali, o comunque naturali, in quanto queste non ne circondano banalmente i margini (la campagna che inizia dove finisce la città) bensì ne costituiscono sostanzialmente il profilo identitario e la riserva vitale”.*

*“Da questa visione, ne discende che il valore del suolo non è più unicamente legato al valore fondiario, bensì rappresenta una ricchezza in termini di risorsa primaria e biologica, ovvero in termini di qualità della vita, di bellezza e di benessere. Si realizza così una nuova prospettiva che può produrre nuovi e interessanti sodalizi, sollecitando le azioni pubbliche e private all'adozione della green economy, e a risultati di più ambiziosa sostenibilità”.*

*“Occuparsi del futuro della città e della vita cittadina obbliga ad aprirsi alla visione d'insieme, ossia a tesaurizzare il portafoglio di aree naturali e pseudonaturali, e soprattutto investire risorse ed energie sulla preservazione del patrimonio naturalistico inteso, per ciò che attiene agli aspetti identitari, come sede primigenia di tradizione e di cultura localistica, e sulla sua implementazione qualitativa, come condizione per più qualificate relazioni tra spazi costruiti e spazi aperti, tra città e campagna”.*

*“A tanto si aggiunga la messa in valore del territorio e delle sue risorse latenti, dunque l'incremento di attrattività dei luoghi anche ai fini degli investimenti di capitali esteri e sul piano del mercato locale l'innalzamento del valore del patrimonio immobiliare”.*

Tenendo presente che l'intero territorio del comune è oggetto di tutela paesaggistica ex D. Lvo 42/2004, parte III, il Puc condivide e si conforma a questa impostazione che vede nella relazione tra cultura (azione propria dell'uomo) e natura (struttura propria del territorio) il luogo in cui ri-costruire un equilibrato patto di rigenerazione ambientale ed urbana e questo non solo in quelle parti di “eccellenza”, ove i caratteri riconducibili alla nozione di “paesaggio” sono più evidenti, ma in tutto il territorio di Bacoli, estendendo l'azione del Piano anche alle parti più atone, in cui le qualità appaiono meno evidenti o del tutto compromesse. Come richiede la Convenzione Europea del Paesaggio ed il Piano Paesaggistico Regionale.





## 3.4 Verso una rivalutazione attiva dei beni culturali

*“Le nuove costruzioni sono massicce, dominano, sono fisicamente ingombranti, grandi contenitori, la cui essenza consiste però nell’essere mobili, nel dinamicizzare tutta la vita. (...) Queste presenze dissolvono o mettono tra parentesi quelle simboliche tradizionali che, infatti, si riducono ai centri storici. E’ così che nasce il ‘centro storico’: mentre la città si articola ormai in base alla presenza dominante e centrale delle produttive e di scambio, la memoria diventa un museo e cessa così di essere memoria, perché la memoria ha senso quando è immaginativa, ricreativa, se no diventa appunto una clinica in cui mettiamo i nostri ricordi. Abbiamo ‘ospedalizzato’ la nostra memoria, così come le nostre città storiche, facendone musei” (Massimo Cacciari, 2004).*

Storia come presenza da re-interpretare nella organizzazione di un futuro auspicabile e non da “ospedalizzare”.

Questo assunto è tanto più vero in un territorio così segnato dalla storia (a partire dal mito e dalla leggenda) e dai suoi “beni”. Anche in tal caso si tratta di una risorsa da cui partire per una gestione “creativa” del sistema dei beni culturali, assumendo il disegno della storia sul territorio come un’ulteriore trama per il Piano, dentro al quale le risorse storico-culturali e ambientali ritrovano un nuovo ruolo ed una nuova valorizzazione.

La ricostruzione del disegno delle tracce della storia ha costituito un ulteriore parametro per la definizione del Puc: sia sotto il profilo della salvaguardia delle risorse che vi insistono (anche sommersi), sia per ritrovare una continuità non mimetica ma capace di stabilire un nuovo dialogo antico/moderno.

Questi gli obiettivi fondamentali di questa ricostruzione:

- la messa a sistema delle strutture di epoca romana (prevalentemente del periodo imperiale), determinate principalmente, ma non solo, dai tre nuclei delle ville imperiali di Baia, della colonia militare di Miseno e dell’area della città greca e romana di Cuma, le cui configurazioni permangono intorno e dentro la città attuale, con la promozione non solo delle attrezzature e delle opere per la migliore fruizione (collegamenti, percorsi dedicati, parcheggi, info-point, ...), ma anche della necessaria gestione coordinata con il sistema ambientale e turistico-ricettivo;



- la valorizzazione degli insediamenti e dei nuclei storici (dall'impianto cinque-settecentesco fino ai primi anni del novecento) solo in parte già oggetto di interventi di recupero occasionale (soprattutto da parte di investimenti pubblici: villa Cerillo, la Casina del Fusaro, villa Ferretti, ...);
- la riqualificazione di aggregati urbani, spesso in continuità con l'impianto di formazione, nei quali episodi edilizi storici si alternano ad edifici di epoca più recente ed a spazi ancora ineditati (orti e giardini) in aree di grande qualità ambientale e paesaggistica;
- la valorizzazione dell'architettura di testimonianza storico-tipologica, legata alle attività produttive (masserie, case rurali isolate, fabbriche, capannoni, ...) ed alle funzioni pubbliche o ludiche (strutture militari, caselli ferroviari, stabilimenti balneari, ...) antecedenti il 1945;
- il censimento e la valorizzazione dell'architettura moderna (progetti di Luigi Cosenza, ...), nell'ambito dell'obiettivo della qualità dell'architettura.

Il Puc, in riferimento a queste "azioni", non divide la città in parti storiche e parti moderne, non assegna categorie e parametri "edilizi" all'insediamento secondo le categorie del DM 1444/1968 (zone A, B, C, D, .....), ma opera sulla base di un dichiarato e cosciente obiettivo, che in questo ultimo decennio ha acquistato senso e consistenza come alternativa alle espansioni fuori e dentro la città consolidata (il "consumo" di suolo), lavorando su meccanismi differenziati volti alla riqualificazione/rigenerazione urbana di tutta la città.

Le esigenze sostenute, a partire dagli anni '60 del 1900, dal razionalismo per la funzionalità, la salubrità e per il soddisfacimento di bisogni primari (la casa, la mobilità, la produzione, gli edifici pubblici, ...) con la realizzazione di una espansione di edilizia informale e dilagante e la contestuale restrizione degli insediamenti storici, l'isolamento dei monumenti, la rottura tra queste parti e le aree contermini, hanno determinato, come sappiamo, una giusta reazione, a partire dagli anni '80, di preoccupante conservatorismo, con risultati opposti. Si è smesso, di operare sul tessuto urbano preesistente, congelando da una parte la città pre-moderna (il centro storico) e dall'altra favorendo quella nuova, l'espansione. La prima oggetto di "ospedalizzazione" (spesso anche per le parti prive di qualsiasi valore storico, culturale o testimoniale), l'altra lasciata alla libera azione dell'edilizia, in una disarticolazione di valori che ha nascosto solo paure o pigrizia di approfondimento culturale.

Il recupero della storia nel progetto, se non vuole cadere nella malinconica nostalgia di glorie ormai perdute (che racchiude sempre una dichiarazione di incapacità del presente di raggiungere quei traguardi) o nel kitsch dell'imitazione (di cui il post-moderno non ha saputo liberarsi, pur dichiarandone il distacco) oppure porsi in una posizione autoreferenziale e di distacco aulico, può diventare invece il luogo in cui non vi è nascondimento ma il ritrovamento dei segni e della memoria del passato attraverso l'evidenza delle differenze, sapendo coniugare, nel progetto, le diversità della città contemporanea.



La città come palinsesto, dunque, che non richiede solo capacità ed attenzione alla lettura della sua storia, ma soprattutto capacità e attenzione del progetto ad inserirsi in questa continuità della storia. Riqualificare la città, operare su sé stessa, non richiede una negazione o un'opposizione (passato-futuro) ma una attenta capacità di leggere il passato per inserirsi nella sua continuità, nel suo divenire.

Ora se riconosciamo all'arte ed alla città storica i valori simbolici, semantici, provocatori, ideologici propri di ogni società, di ogni cultura (ogni civiltà ha trasformato quella precedente, assumendola e facendola propria), riusciamo a comprendere perché ogni innovazione - in quanto deformazione del razionalismo che da teoria utopica è diventato, nell'edilizia del dopoguerra, prassi funzionale (e speculativa) - a buon ragione spaventi.

In questa rottura tra la continua crescita e trasformazione della città storica e la realizzazione della città figlia del razionalismo non sta forse la nostra preoccupazione, la nostra avversione, al moderno, al cambiamento? La chiusura conservatrice non è forse il riconoscimento (o meglio la presunzione) della nostra incapacità di "fare Architettura" come nel passato?

L'identità della città più che un'immobile istantanea della storia, è un processo dinamico che si oppone all'idea funzionalista della compresenza di due città "diverse" (quella moderna e quella storica), che afferma la inderogabilità di continuare quel processo della storia di trasformazione continua della città, che ha determinato, nel tempo, l'intrigo, il sovrapporsi, la dialettica e, quindi, la ricchezza (la *bellezza*) urbana.

Non vi è dubbio che ciò comporti anche un discorso, certo rischioso ma necessario, sull'estetica della città, in quanto rappresentazione complessa di una civitas, sulla determinazione di segni estetici al di là dei contenuti semantici, nella misura in cui, decretata la fine del bello compiuto, l'arte (e l'architettura) ha volutamente ed illusoriamente spostato il suo campo d'azione sull'effimero, sul magnificente, sul roboante. Gridare per farsi sentire, abbagliare per farsi vedere.

E non vi è dubbio che il Puc comprende in sé tutta la ricerca per una nuova bellezza per il suo territorio, basata proprio sulle contraddizioni e sui vuoti che la storia, anche quella contemporanea, ha determinato. Si badi, però, che non si tratta di una ricerca estetica sulla bellezza urbana - che presuppone un'acquiescente visione paesaggistica secondo una concezione romantica (il bel quadro naturale) - bensì della conformazione di uno schema aperto in cui, con Vitruvio, la teoria (la *ratiocinatione*) sostiene il progetto (la *fabrica*), con risvolti che non cercano la pacificazione o la coincidenza degli opposti, ma la loro complicità.

Per queste ragioni il Puc di Bacoli è un piano che si fonda su una conoscenza critica dei luoghi e della loro storia e che si sostiene su una teoria sulla città contemporanea come processo continuo di riqualificazione, a partire dal suo articolato patrimonio archeologico e storico.



Questo sostanzia la ricerca, nella città contemporanea, di una nuova identità del luogo, non più come la sintesi di una idea definita, di un disegno organico e quindi come il luogo totalizzante di un potere, ma come palinsesto urbano il cui esito non sta nella soluzione compiuta, in una appagante forma urbana, ma proprio nella costruzione di una nuova, articolata, compresenza dialettica.

Ogni elemento, nella correlazione delle differenze, costruisce il palinsesto dell'area e ricostruisce una possibile soluzione urbana, senza cadere nell'astrazione di una ipotetica, impossibile, ma soprattutto errata nostalgia di un lontano passato o nella *damnatio memoriae* di ogni traccia o ricordo in nome del "rinnovamento urbano" con il quale sono stati giustificati tanti interventi di totale demolizione dei valori del passato.

Nella nuova natura della città contemporanea, non può esistere un valore assoluto, che ne cancelli un altro. Non esiste alcuna regola assoluta ma, soltanto il lungo e incessante lavoro del progetto che può rendere credibile ogni precarietà, senza pretendere di trasformarla in stabile fissità.

Il progetto conserva il divenire del suo processo, delle trasformazioni avvenute in rapporto al suo contesto, custodendo il carattere della transitorietà del presente. Il progetto urbano diventa, pertanto, lo strumento di questo Piano per affrontare e risolvere la complessità di alcuni nodi urbani significativi (cfr. cap. 5.2).

La lettura e la ri-costruzione dell'assetto e della morfologia del territorio flegreo, a partire da quello in epoca greco-romana, non è, quindi, un mero esercizio storico-disciplinare.

Gli studi, le scoperte, gli scavi, le indagini, le interpretazioni dal '700 ad oggi, hanno via via messo a fuoco funzioni, relazioni, usi di un territorio in continua evoluzione geomorfologica e naturalistica. In pochi altri territori la formazione e l'evoluzione storica sono state così influenzate dalla bellezza e dalla mutabilità, spesso drammatica, della natura.

Per il patrimonio archeologico, quello che ci è pervenuto oggi (o almeno finora) ci consente di costruire ipotesi attendibili dell'organizzazione del territorio flegreo tra il IV secolo a.C. ed il V-VI secolo d.C. Tuttavia, la frammentazione e l'atomizzazione dei beni rinvenuti o noti e la loro dislocazione in un territorio vasto, non permette ancora una sua coerente ed organica valorizzazione e fruizione.

Riferendosi solo al territorio amministrativo di Bacoli, le tre principali aree archeologiche, cui corrispondono anche destinazioni funzionali diverse, non costituiscono un polo di attrazione unitario ed organico, ed, al loro interno permane una irragionevole disarticolazione: Cuma, la città greca, poi potente città romana del sistema campano; Baia, luogo ameno di imperatori e patrizi,



con le sue ville marittime e le sue terme; Miseno, porto della flotta militare con le sua colonia e le attrezzature portuali.

Il primo obiettivo sarà dunque di creare, per ognuno dei tre poli, sensibili capacità di lettura e fruizione unitaria, interventi mirati a creare le condizioni per una gestione intelligente e continua del patrimonio, promozioni e manifestazioni che diffondano la cultura di una storia eccezionale di questi luoghi. Il castello di Baia, con il suo museo archeologico dei Campi Flegrei, deve diventare il fulcro di questo sistema. Ma, se guardiamo all'attuale stato di precarietà, alla disarticolazione del percorso espositivo ed alle difficoltà perfino di gestione quotidiana, appare evidente che non può certo assolvere ad altri ruoli se prima non viene attuato un piano di rilancio innovativo e di gestione creativa. Su questo aspetto sta già lavorando con attenzione il Parco Archeologico dei Campi Flegrei.

IL Puc ha inoltre individuato gli insediamenti di prima formazione (tra il XVI ed il XVII secolo) di Bacoli e Baia e le aree ad essi connessi, di formazione successiva, ma di completamento lungo le strade principali di impianto di epoca romana e di ampliamento in epoca spagnola, compreso gli spazi ancora inedificati (giardini, orti, aree in disuso, ...). I primi nuclei moderni di formazione della città (dopo l'organizzazione di epoca romana ed il lungo successivo abbandono fino al secolo XVI) costituiscono, non tanto sul piano tipo-morfologico dell'edilizia (coerente con analoghi processi costruttivi diffusi nell'area e nelle isole flegree), ma sul piano sociologico, un interessante esempio di colonializzazione da parte degli ebrei sia sefarditi che criptogiudei espulsi da Napoli, dalla Spagna e da altre parti del Meridione nel corso del 1500. Le tradizioni, i nomi ed i cognomi denunciano, ancora oggi, a Bacoli questa fondazione ed il permanere di sostanziali differenze con i vicini Montesi, figli della colonializzazione dei Procidani venuti dal mare.

I beni storici di eccellenza (i monumenti) presenti sul territorio (complesso borbonico del Fusaro, ville settecentesche a Miseno, villa Ferretti a Baia, ... ) sono già tutelati dalle procedure di salvaguardia e restauro del Codice dei Beni culturali. Il Puc, per le considerazioni precedenti sull'unitarietà della riqualificazione della città e del suo territorio, estende la salvaguardia (intendiamo, mai come mera musealizzazione) anche all'insieme dei beni storico-testimoniali della presenza dell'uomo sul territorio (masserie, case rurali isolate, fabbriche, capannoni, strutture militari, caselli ferroviari, stabilimenti balneari, ...) antecedenti il 1945, nonché all'architettura moderna anche successiva allo spartiacque della grande drammatica guerra mondiale, quali ad esempio le architetture di Luigi Cosenza (asilo nido a via De Rosa, le case per i dipendenti dell'Olivetti di Pozzuoli al Fusaro, ...).

Pianificare, infatti, il futuro di Bacoli senza rileggere e reinterpretare la sua storia ed i beni che ci ha lasciato, significa non solo perpetuare quello scollamento che la città moderna ha pomposamente annunciato e drammaticamente realizzato (considerando i beni storico-archeologici come monadi isolate solo da vincolare), ma rischia, ottusamente, di trascurare il



valore culturale ed economico che può derivare da una “messa a sistema” dell’insieme dell’organizzazione storica, dalla sua valorizzazione come risorsa inestimabile, capace di innescare un nuovo, diverso sviluppo.

Ancora scarsa è, infatti, la presenza di turisti e di interessati, insufficiente la permanenza in strutture ricettive (tra l’altro rare), quasi nulla la ricaduta economica complessiva.

Obiettivo del Puc di Bacoli è, invece, proprio quello di ricreare le connessioni, consentire una lettura e fruizione sistemica e non isolata, suturare le ferite inferte al patrimonio, indirizzare gli interventi pubblici e privati verso uno sviluppo che si basi sulla valorizzazione della natura e della cultura, progettare le condizioni per la fruizione del sistema culturale con quello naturale.

### 3.4.1 Le opzioni strategiche

Possiamo, perciò, considerare, come strategiche per la valorizzazione del sistema storico-culturale e metodologiche per l’insieme del territorio dei Campi Flegrei, le seguenti considerazioni:

1. Il sistema puramente vincolistico dei beni storici e archeologici, seppure ha consentito la loro tutela e di evitare ulteriori manomissioni o sottrazioni, tuttavia non ha prodotto, nel tempo, nessuna azione compiuta e produttiva ai fini della valorizzazione di questo immenso patrimonio. Le strategie da mettere in campo vanno ricercate, invece, nel progetto urbano, nella valorizzazione e nelle attività di promozione e gestione.
2. Non è credibile configurare un piano di valorizzazione e fruizione sistemico dei beni storico-culturali di Bacoli all’interno del suo territorio senza tralasciare all’intero patrimonio dei Campi Flegrei. Limitandoci ai soli territori di Pozzuoli e Bacoli, la lettura del territorio richiede necessariamente di ridefinire il ruolo tra Cuma e Puteoli, tra le due città di costa, che con Neapolis definivano e governavano questo tratto della Campania. Il restauro del Rione Terra con la sottostante città romana costituirà un eccezionale volano di attrazione turistica: una rocca nel Mediterraneo, su cui la storia ha sovrapposto nel tempo società e civiltà, costituisce un unicum ed una potenzialità per l’intero sistema dei Campi Flegrei. L’azione di riassetto e rilancio può partire proprio da lì: l’Acropoli di Puteoli come punto di accoglienza (il restauro della città di sopra è in gran parte destinato a costituire un’offerta alberghiera) e di partenza per conoscere e fruire l’intero sistema dei Campi Flegrei.
3. Se l’Acropoli di Pozzuoli costituirà il polo dell’accoglienza, il castello spagnolo-aragonese di Baia deve rappresentare il polo della conoscenza, ma non in via esclusiva. La lettura della città romana di Puteoli sarà più immediata se le mappe della città ed alcuni reperti significativi possono essere esposti già nel Rione Terra. Questo vale anche per Cuma, in cui è auspicabile creare un museo già nella città bassa (utilizzando e ampliando una delle



masserie?). Questo vale anche per Baia il cui Parco sommerso diventerebbe più affascinante se fosse possibile vedere la ricostruzione virtuale della villa marittima e delle sue terme in ambienti sul porto di Baia. Ma questo non riduce il ruolo del Museo dei Campi Flegrei nel Castello, purché si attui celermente il progetto di rilancio e gli interventi già previsti (in corso di progettazione) e, se necessario, si investa ulteriormente negli allestimenti e nei percorsi espositivi e nell'organizzazione di mostre ed eventi, la cui forza attrattiva e promozionale è indiscussa.

4. L'eccezionale qualità ambientale e storico-archeologica del territorio induce a determinare scelte ed interventi che esaltino questi grandi valori e siano con essi compatibili: la qualità e la bellezza devono essere assunte come parametri principali di ogni intervento anche su questi beni. Proprio per la conformazione del territorio, la valorizzazione del sistema archeologico può essere costruita anche attraverso la valorizzazione del sistema naturale che la contiene. La ricchezza agro-botanica e la biodiversità naturale di molti siti archeologici spinge in questa direzione, moltiplicando l'effetto di attrazione anche verso un turismo green e slow. La città di Cuma (città "bassa" e Acropoli) è già immersa in grandi aree naturali e/o coltivate, e si affaccia sulla pineta che lambisce il mare, oggi Riserva naturale regionale. Bisogna mettere insieme queste parti, ricomporre un mosaico in cui all'interno dell'area archeologica ed in connessione con la Pineta ed il mare si crei un grande parco storico-naturalistico di notevole interesse. Questo vale anche per Baia (parco monumentale - terme - villa marittima sommersa) e per il Castello di Baia (area naturale fino al faro, villa Ferretti, ex cava Lubrano). Sono progetti possibili, se si riguarda oltre il recinto, si lavora per l'unione e la connessione di tasselli limitrofi, si stabiliscono relazioni.
5. Il Parco Archeologico dei Campi Flegrei ha impegnato, con fondi nazionali ed europei, significative risorse per la valorizzazione e fruizione dei beni flegrei, ponendo attenzione più sulle condizioni e gli interventi possibili per il miglioramento e la sicurezza degli accessi e della percorribilità, oltre che sugli interventi di restauro diretto. E' la linea giusta per dare un primo significativo impulso alla possibilità di conoscere e visitare opere straordinarie (si pensi alla cisterna nota come Centum Cellae a Bacoli, al c.d. Antro della Sibilla a Cuma, alla sala del Sacello degli Augustali nel castello di Baia o alla grande sala termale, c. d. tempio di Apollo, sul Lago di Averno) da anni interdette al pubblico. Ma è evidente che non basta, occorre anche un sostanziale intervento di restauro mirato sui beni, corrispondente all'impegno che la Regione Campania e lo Stato stanno investendo sul Rione Terra (ad oggi 320 Meuro).
6. C'è un diffuso patrimonio di beni archeologici in tutto il territorio flegreo, oltre i grandi poli. Tombe, parti di acquedotti, piccoli edifici termali, strutture rurali, spesso riutilizzate, annesse, modificate all'interno di proprietà private. Il volume "Baiae-Misenum" (D'Ambrosio-Borriello) costituisce ancora oggi un ragionato catalogo (anche di beni oggi perduti per



l'azione dei ladri di archeologia e dell'abusivismo edilizio). Per questo patrimonio non si può pensare ad interventi mirati, ma solo ad un'attenta normativa del Puc (gli interventi in tutto il territorio comunale sono subordinati a segnalazione ed eventuale parere della Soprintendenza), connessa anche ad incentivi fiscali e tributari per il restauro e l'eventuale fruizione pubblica, in mancanza di un'auspicabile anagrafe puntuale.

7. Il Piano Territoriale Paesaggistico (PTP) dei Campi Flegrei non fornisce, però, il quadro necessario né indicazioni sufficienti per la realizzazione di una adeguata ed equilibrata strategia, limitandosi a pure indicazioni vincolistiche. Occorre - nell'ambito della co-pianificazione con la Regione Campania - introdurre le necessarie rivisitazioni.

### 3.4.2 Riflessioni e proposte di merito

*“Idraulici e muratori, ingegneri e architetti presiedono alla fondazione di nuove città, ma è una funzione che esige altresì alcune doti di stregoneria. In un mondo ancor dominato, più che per metà, dalle selve, dal deserto, dalla terra incolta, è bello lo spettacolo di una via lastricata, d'un tempio dedicato a un dio qualsiasi, di bagni e latrine pubblici, della bottega dove il barbiere commenta con i suoi clienti le notizie di Roma, il banco del pasticciere o del sandalaio, fors'anche una libreria, un'insegna di medico, un teatro nel quale di tanto in tanto si recita una commedia di Terenzio.*

*Vi sono raffinati, tra noi, che si lamentano dell'uniformità delle nostre città: soffrono di trovar dappertutto le stesse statue di imperatori, lo stesso acquedotto.*

*Hanno torto: la bellezza di Nimes è diversa da quella di Arles”. (Marguerite Yourcenar, 1963).*

Come già affermato nelle opzioni strategiche, si deve lavorare di più per superare la mera attività di gestione e controllo dei vincoli per attivare, invece, interventi ed azioni di valorizzazione fruizione del sistema storico-archeologico, in connessione con il sistema naturalistico. Non vi è uniformità tra le città, non vi è uniformità tra la Baia con le sue ville e le sue statue, la colonia militare di Miseno e la città di Cuma racchiusa da mura con l'Acropoli.

Bisogna per ognuna delle parti, per ognuno dei principali poli della costruzione romana del territorio e per il Castello di Baia individuare peculiari ma coordinate strategie, esaltando le diversità ma dentro un ragionamento strategico di fruizione unitario, convogliando gli interventi



ed i finanziamenti già in atto e programmando le opere ed i finanziamenti necessari per raggiungere obiettivi unitari e specifici.

Nel merito:

- A. Per la città di Cuma: Mettere in luce e consentire una lettura più completa ed unitaria del Foro e degli edifici circostanti dalla Masseria del Gigante fino al Capitolium - Consolidare e rendere fruibile il sistema dei percorsi ipogei (Grotta di Cocceio - Crypta romana - Antro della Sibilla) - Creare zone a parco naturale e/o agricole nelle aree attualmente libere ad integrazione della fruizione storica - Riconnettere l'accesso dalla linea della Circumflegrea e dalla Pineta Naturale - Migliorare l'accoglienza e la possibilità di accesso anche ai diversamente abili.

L'intervento su Cuma si riconnette ad un Progetto di Ambito del lago Fusaro previsto dal Puc ed inserito tra le azioni del Masterplan del Litorale Domitio-Flegreo promosso dalla Regione. Il parco consentirà la riqualificazione delle aree intorno al lago (compreso il parco quarantennale), il ripristino della pista ciclabile, il recupero dei beni archeologici, con la creazione di aree di sosta e di attrezzature per la fruizione, dando ancora maggiore attrattiva allo splendido complesso della Casina di caccia reale del Vanvitelli nel Lago.

- B. Per il sistema delle ville e delle terme di Baia: il Puc prevede ulteriori azioni, sia in connessione ai lavori già eseguiti (apertura della piazza di Baia sul tempio di Diana), e sia per la creazione di un collegamento (sentiero) tra l'area delle Terme e del parco monumentale e di un nuovo ingresso vicino al tempio di Diana. Il parco archeologico potrà comprendere le due aree (quella del Palatium e quella della villa attribuita a Giulio Cesare, solo parzialmente messa in luce), con nuovi ingressi da via Montegrillo e dalla via Bellavista (ove è possibile ubicare i parcheggi), nonché la realizzazione di attrezzature per la fruizione.

A questo sistema va connessa la valorizzazione e la fruizione del Parco sommerso di punta Epitaffio, eccezionale patrimonio subacqueo non solo del portus Julius, delle ville marittime dei Pisoni e dell'imperatore Claudio e di parte dell'antica Baia. Si tratta di una delle occasioni di maggior interesse nel Mediterraneo, non solo sotto il profilo scientifico-archeologico, ma anche come meta per un turismo dedicato. In tal senso sarebbe auspicabile la creazione in locali comunali già esistenti sul molo di Baia di un centro di visita e informazione dedicato, anche con la ricostruzione virtuale delle ville marittime, oggi sommerse, e dell'intera collina, tra le più ambite dalla nobiltà e dagli imperatori romani.

Nell'ambito del sistema diffuso delle ville marittime romane andrebbe compresa la lettura coerente con l'Odeion della grande villa marittima dove morì, assassinata, per ordine del figlio imperatore Nerone, Agrippina Minore a Marina Grande e di Centum Cellae, complesso di cisterne dell'antica villa di Q. Ortensio Ortalo.



Il Puc inserisce la valorizzazione del sistema archeologico di Baia nella più ampia riqualificazione dell'attuale area dei cantieri con la creazione di una passeggiata continua dal litorale di Baia fino al parco di Villa Ferretti e del Castello.

- C. Per la colonia militare di Miseno, il Puc prevede tre progetti di Ambito tutti rivolti alla riqualificazione ambientale dell'intero promontorio di Capo Miseno, attraverso la ridefinizione del sistema di accesso (prevalentemente pedonale) e di sosta, la valorizzazione del nucleo di san Sossio, la fruizione naturalistica della "montagna", eliminando gli attuali punti di degrado (parcheggi, tettoie, baracche, strade asfaltate, ecc) e promuovendo "Miseno" come uno dei punti di eccellenza ambientale e turistica internazionale del golfo di Napoli. La riqualificazione del promontorio e dell'isolotto di Pennata, che costituiscono la chiusura del cratere di Miseno ed un tempo uniti da un lembo di arenile, con interventi mirati di salvaguardia dell'habitat naturale (geologico, botanico e faunistico), la valorizzazione dei beni archeologici e la creazione di sistemi di fruizione compatibile. In questo ambito assume particolare rilievo la valorizzazione e fruizione della colonia romana di Misenum, riconnettendo, secondo le indagini e le ipotesi già avanzate dal Parco Archeologico, il teatro, il collegio degli Augustali e la cisterna (cd. Grotta della Dragonara) della villa marittima di Licinio Lucullo, passata poi al demanio imperiale, ove, secondo Tacito vi morì l'Imperatore Tiberio, anche con il trasferimento delle abitazioni che vi insistono in altre aree edificabili.

Nell'ambito dell'area di Miseno va compresa anche la lettura coerente della Piscina Mirabilis, terminale dell'acquedotto augusteo per l'approvvigionamento della flotta romana a Miseno.

- D. Per il castello di Baia, il Puc prevede uno specifico Progetto d'Ambito per la creazione di un Parco unitario, che comprenda l'area del Castello aragonese (museo archeologico dei Campi Flegrei) fino al mare, l'area di villa Ferretti (con i reperti della villa marittima attribuita a Publio Cornelio Dolabella) ed il suo parco, i beni archeologici delle due ville romane ivi rinvenute (in parte sommersi nel mare antistante), le aree attualmente utilizzate dal parcheggio e dal campo sportivo (da delocalizzare a Cuma), creando un unico parco, con affaccio sul mare e sui fondi di Baia, con accesso e parcheggi dall'attuale strada del deposito di materiale edile (da delocalizzare).

Per gli insediamenti di Piscina Mirabilis, dell'Odeion e della colonia di Misenum, il Puc prevede delle aree di servizio, con la creazione di giardini e l'installazione di servizi per la fruizione (info-point, parcheggi, bar, accoglienza, ...).

E' evidente la strategia completamente diversa da quella della pura delimitazione di aree archeologiche vincolate (presente nel Prg del 1976). Le aree archeologiche, i nuclei e gli insediamenti storici non vengono nel Puc staticamente vincolati, ma sono parte di un insieme, le azioni sono rivolte alla loro valorizzazione e fruizione, anche con interventi di accompagnamento all'intorno, sono individuate le strategie e le metodologie attive, giacché si tratta di un patrimonio



della collettività e, come tale, non solo da salvaguardare e restaurare ma soprattutto da valorizzare.

Si resta ancora perplessi e stupiti, infatti, quando in molti strumenti urbanistici il patrimonio archeologico, poiché spesso ancora sepolto, viene “sotto-valutato”, disciplinando il soprasuolo, cioè quello che si vede dalla cartografia e dalle foto, (aree agricole, verde pubblico, ....), senza, ciecamente, guardare al patrimonio enorme che invece è nascosto al di sotto.

### 3.4.3 Fruizione e gestione

Da diversi anni (e le attività più recenti sia nella direzione dei Musei che dei Parchi Archeologici lo confermano), le azioni di gestione e divulgazione creativa dei beni storico-archeologici sono diventate lo strumento determinante per una fruizione consapevole e formativa dei beni storico-archeologici.

La maggiore attenzione verso i beni culturali, una ampliata coscienza collettiva del valore di queste risorse (offuscate ancora da atti di gratuito vandalismo e goliardico fastidio), l'aumento dei visitatori hanno contribuito a superare una perdurante fase di assenza degli interessi culturali da parte di tante persone, finendo così per relegare ad una élite di esperti e adepti la fruizione, o meglio lo studio, dei beni culturali.

Molto hanno contribuito i mass media, i programmi televisivi dedicati, la diffusione di testi divulgativi, la cinematografia di settore.

Ma molto ha contribuito anche la creatività tra cultura e curiosità, spettacolo, coinvolgimento. L'arte ha riaffermato il suo valore universale aprendosi ad una società complessa, in cui la tecnologia digitale (per i suoi aspetti positivi) ha consentito una divulgazione ed una diffusione prima inconcepibile. Si pensi alle ricostruzioni virtuali che consentono oggi ed a tutti di “vedere” i reperti archeologici (tracce oscure di un passato lontano) come la conferma materiale di case, templi, terme, teatri, ricostruendone un'immagine comprensibile e vicina nel tempo. Si pensi alla divulgazione, anche scientifica, a costi accessibili, o alla interazione tra turismo e informazione culturale.

E' evidente, quindi, che bisogna pensare a nuovi modelli di gestione e fruizione del sistema storico culturale di un territorio. E' evidente che non bastano, per i beni storici, solo interventi di restauro e di valorizzazione: sono le azioni *sine qua non* e per le quali ancora scarse sono le risorse impegnate per i Campi Flegrei dallo Stato e dalla Regione Campania. Ma gli interventi di restauro, seppur indispensabili, da soli non possono promuovere quella fruizione ampia e consapevole, che è la condizione stessa per la valorizzazione e la trasmissione nel futuro di questa grande risorsa.



Non è il patrimonio culturale materiale a generare da solo valore, se non viene investito dal capitale culturale e creativo, dall'istituzione di nuovi modelli di gestione e promozione. L'obiettivo è quello di determinare azioni di sviluppo fortemente relazionate al territorio, alle sue necessità e alle opportunità che il suo patrimonio offre. L'attenzione al luogo, alle specificità del patrimonio culturale, e all'integrazione con le altre 'occasioni' di interesse, può consentire a un capitale storico-materiale esistente di proiettarsi in un processo culturale di lunga durata.

Non saranno la cultura, l'arte, la bellezza a salvare, da sole, un territorio (o il mondo, come faceva sostenere Dostoevskij nell'Idiota), ma potranno contribuirvi significativamente se si comprende la specifica interrelazione del loro valore.

Si penserà al turismo: certo, si tratta di una componente importante, ma non sufficiente né autonoma. Un modello di sviluppo e di radicamento dell'economia per la società locale ha bisogno delle risorse del turismo come economia integrativa, armonicamente integrata, ma non come spinta alla sudditanza di un intero territorio ad adattarsi agli affollamenti improvvisi ed ai mercati di souvenir.

Un impegno particolare va indirizzato all'organizzazione di eventi di dimensioni e target diversi, che possano, non solo animare i territori ma anche costituire un elemento di forte attrattività per fedeli e nuovi fruitori. Ma per questo serve una logica collaborativa e di networking anche con il mondo della ricerca e della formazione, affinché progetti e competenze innovativi siano condivisi, con valenza strategica e sistemica. Un approccio sostenibile è comunque indispensabile per misurare l'innovazione: per ogni azione innovativa di diffusione della conoscenza e di promozione della cultura di un territorio è opportuno monitorare la capacità di creare e distribuire valori culturali e sociali ampi, evitando investimenti in allestimenti faraonici, con tecnologie di difficile manutenzione, poco conosciute o che richiedono l'uso di esperti.

IL territorio flegreo ha potenzialità enormi e, fino ad oggi, sottaciute, nonostante apprezzabili ma episodici tentativi.

L'unicità del territorio è in questa ricchezza tra natura, ambiente e storia. Questa è la chiave di lettura e la leva dello sviluppo culturale e ambientale possibile. La gestione della frammentarietà dei beni storico-culturali all'interno di un sistema naturalistico unico ed irripetibile può diventare, da apparente punto di debolezza, la vera strategia di forza per la sua valorizzazione.



### 3.5. I beni demaniali: risorsa per lo sviluppo

*“Aperti o invisibili,  
i laghi flegrei parlano  
tra loro, raccontano intrichi  
di piante, di voci, si tengono  
d’occhio, in continuo svariare  
di tufo, di case spiano  
le silenziose nubi, resistono  
a fatica ai tubi di scarico, nei  
loro segreti pensieri conservano  
tracce di viaggi e viaggiatori, osservano  
con discrezione ogni manifestazione  
di amore, di sfacelo, i laghi flegrei”.*  
(Michele Sovente, 2008).

Il Comune di Bacoli è proprietario di un cospicuo demanio, rappresentativo di oltre il 20% del territorio comunale.

Oltre al patrimonio comunale, soprattutto edifici per attrezzature e servizi, che dagli anni '80 in poi ha registrato un notevole incremento con la realizzazione dei 101 alloggi di edilizia residenziale pubblica in località Cappella dopo il 1984, l'acquisizione di villa Cerillo ed aree annesse nel 1987, nonché i beni confiscati alla camorra ai sensi della legge 575/1965, quali la splendida villa Ferretti ed il parco annesso e la Chiesa in Via Bellavista, al Comune è stato affidato il demanio dei beni marittimi ed aree contigue (in virtù del trasferimento dallo Stato alla Regione e poi al Comune ex D. Lvo 112/1998), ed è proprietario del notevole patrimonio dell'ex Centro Ittico Campano (spa con socio unico il Comune di Bacoli, oggi in liquidazione).

Si tratta, nell'insieme, di beni di grande valore ambientale, strategici per lo sviluppo del turismo, dello sport e del tempo libero, ma, allo stato, in notevole stato di degrado e compromissione, su cui insistono anche opere abusive.

Il lago Fusaro e le aree limitrofe rappresentano un ambiente unico, anche nel panorama dell'area flegrea, costituito dal sistema racchiuso tra il mare ed il lago, estendendosi fino a Licola, e includendo aree dunali e retrodunali, ambienti umidi caratterizzati anche da specie vegetali e animali di interesse bio-ecologico, pinete, e la presenza di edifici di valore storico e di beni archeologici.



Un paesaggio a tratti brullo, in parte degradato, ma fortemente suggestivo, la cui valorizzazione è strettamente dipendente dalla conservazione della biodiversità e dalla naturalità, ma che va fortemente rivolta ad attività di fruizione del connubio mare-spiaggia-bosco-parco-lago, in relazione anche ad attività di “lettura” e ricerca della formazione naturale e storica di questo eccezionale ambiente.

Il Monte di Miseno, con le rocce tufacee a picco sul mare e la ricchissima macchia mediterranea, il litorale che si estende fino a quello di Miliscola, il lago, sede dei cantieri della flotta romana in epoca imperiale, con le aree ancora inedificate intorno, la baia di Miseno formata da una insenatura naturale racchiusa da Punta Pennata, i resti archeologici diffusi, costituiscono, anche qui, nonostante il diffuso degrado e soprattutto uno sconsiderato utilizzo per un turismo pendolare e aggressivo, un insieme ambientale unico.

La diffusa edificazione di abitazioni per le vacanze, i residui dell'inquinamento del lago, il degrado dei litorali e l'occupazione di gran parte della baia di Miseno per ormeggi stagionali, rendono non semplice una generale operazione di riqualificazione e valorizzazione ambientale, anche perché gli usi (e le consuetudini) consolidati appaiono, spesso, difficili da rimuovere. Tuttavia, l'attivazione di una proposta specifica e articolata che punti su uno sviluppo sostenibile delle azioni da mettere in campo, diventa indispensabile rispetto alle finalità di valorizzazione complessiva, anche in relazione alle direttive europee sull'habitat formulate per i SIC di questo compendio.

L'insieme delle proposte del Puc delinea la vocazione turistico-ricreativa dell'area, ma con una rilevante inversione di tendenza verso l'attenzione e la salvaguardia ambientale, nell'ottica di considerare il promontorio ed il lago di Miseno una risorsa paesaggistico-ambientale eccezionale ed unica al mondo, oggi deturpata da funzioni precarie ed incongrue e mortificata dalle barbarie aggressive dei pendolari.

La proprietà comunale del lago e delle aree circostanti può favorire la realizzazione di una proposta certamente ampia e affascinante, ma anche in questo caso vanno messe in campo politiche di incentivi e di contributi (insieme a ferme volontà di controllo) al fine di favorire le riconversioni e le riqualificazioni delineate.

La definizione delle previsioni relative alla valorizzazione e fruizione di questi beni fonda sulle seguenti considerazioni:

1. il patrimonio del Centro Iltico Campano (CIC) e gli altri beni demaniali racchiudono, in sè, tre aspetti, contestuali:
  - comprendono un sistema costituito dai due laghi (dei quattro dei Campi Flegrei, unici nell'area metropolitana di Napoli) e dalle aree limitrofe, nonché da aree agricole, litorali, beni storico-archeologici di eccezionale valore. Si tratta, dunque, non di un cospicuo



patrimonio edilizio (come nel caso di Pozzuoli), ma di un notevole compendio ambientale-naturale unico nella sua peculiarità;

- costituiscono un valore economico per l'intera città, se opportunamente valorizzato;
- allo stato è un coacervo di abusi, illegittimità, occupazioni, contenziosi, abbandoni, dentro un intrigato sistema di norme di vincoli e tutele.

La storia della costituzione del CIC, la scissione dal CITC di Taranto e la formazione come spa autonoma con il trasferimento delle azioni della società (e non direttamente dei beni, di cui mancava un preciso stato di consistenza e di uso), l'eredità delle locazioni e delle concessioni, le lacune ancora presenti sulla reale consistenza e "disponibilità" del patrimonio del CIC, pesano notevolmente sulle scelte future, e, oggi, sulla gestione corrente. Tutto questo ha determinato un groviglio da districare, un gomito di incertezze da ordinare, un intreccio di situazione incancrenite da dipanare, prima di poter tessere un quadro organico di scelte.

2. E' evidente, anche in questo caso, che un piano di rilancio, utilizzo, valorizzazione e fruizione, sviluppo patrimoniale e gestione, non può fondarsi sulla soluzione caso per caso: occorre una visione strategica complessiva, una soluzione politica e non solo giuridico-amministrativa del problema.
3. Il patrimonio del CIC e degli altri beni demaniali rappresenta una leva importante per le politiche comunali per delineare il futuro di Bacoli. Da voce di bilancio - oggi negativa - deve divenire un fattore determinante per lo sviluppo sostenibile ed un modello di attrazione per l'intero territorio.
4. L'eccezionale qualità ambientale, paesaggistica e storico-archeologica del territorio inducono a determinare scelte ed interventi che esaltino questi grandi valori e siano con essi compatibili: la qualità e la bellezza devono essere assunte come parametri principali di ogni intervento anche su questi beni;
5. Il Piano Territoriale Paesaggistico (PTP) dei Campi Flegrei non fornisce del tutto il quadro necessario per la realizzazione di una adeguata ed equilibrata valorizzazione dei beni demaniali. Occorre - nell'ambito della co-pianificazione con la Regione Campania - introdurre le necessarie rivisitazioni.

Tenendo conto delle considerazioni e delle analisi sopra sintetizzate, il Puc ha considerato innanzitutto che:

- A. L'atto di riferimento per ogni riflessione e proposta può essere, ancora oggi, il Piano di Rilancio delle attività e dei beni del CIC del giugno del 1997, approvato dal Ministero del Tesoro nel settembre del medesimo anno. Sia perché si tratta della "condizione" che ha determinato il trasferimento dei beni, sia perché molte delle proposte in esso contenute



- risultano ancora attuali. In particolare, è un utile riferimento anche il modello economico-gestionale che veniva allora proposto (cfr. Relazione conoscitiva-metodologica);
- B. Tra le ulteriori proposte avanzate, di particolare interesse sono, per il Fusaro, quella scaturita da un Protocollo di Intesa tra Comune e Soprintendenza BAC di Napoli (1999) e quella formulata dal Formez nell'ambito del VI Master in Economia del Settore Pubblico (1998), mentre per il Miseno quella redatta dal Comune con il Ministero delle Infrastrutture e la Provincia di Napoli (2003). Vanno infine considerati i progetti già realizzati dal Comune, come le piste ciclo-pedonali intorno ai due laghi, e gli interventi in corso, tra cui la riqualificazione del sistema fognario con opere annesse (Grande Progetto Riqualificazione Laghi Flegrei - POR Campania 2007-2013)
  - C. L'eccezionalità ambientale dei luoghi, resa possibile al Fusaro dalla vicinanza del lago con il mare, determina un sistema articolato e di grande valore sotto il profilo biologico e vegetazionale. La fitocenosi che si è sviluppata nel tempo è data proprio dalla vicinanza delle vegetazioni tipiche degli ambienti paludosi con quelle più spontanee sorte lungo il sistema dunale marino. La presenza della lecceta - oggi residuale - determina ancor più l'eccezionale biodiversità del sito, arricchita da una fauna terrestre ed acquatica tipica. Per questo l'intera area è stata individuata come Sito di Importanza Comunitaria (SIC) ai sensi della Direttiva comunitaria "Habitat" del 1992. Il valore naturale dell'area si è poi arricchito con la realizzazione del Parco Reale con la Casina "Vanvitelliana" e le altre strutture di epoca borbonica, nonché con la presenza di beni archeologici e di fonti termali.
  - D. Non va dimenticato che il forte inquinamento delle acque marine lungo la costa del Fusaro fino a Licola (oggi con divieto di balneazione), determinato dal cattivo funzionamento del depuratore di Cuma e dallo sversamento dei liquami provenienti dagli alvei di Quarto e dei Camaldoli, pregiudica ogni possibilità di valorizzazione e di utilizzo turistico-balneare di un litorale, che sia per le caratteristiche dell'arenile, sia per una maggiore accessibilità (ferrovia Cumana e viabilità), è quello di maggior pregio del territorio comunale. Inoltre, il recupero alla balneazione di questo tratto di litorale (spiaggia romana), consentirebbe di alleggerire notevolmente l'eccessivo flusso di utenza sul litorale Miliscola-Miseno;
  - E. Le proposte per i due siti - Fusaro e Miseno - devono riguardare anche gli altri beni demaniali (litorali, aree agricole compromesse, ...), dando organicità ad aree di disciplina e gestione anche diverse. Tra queste, un problema specifico riguarda la gestione delle aree demaniali con gli stabilimenti balneari militari a Miseno.

Il Puc, per ciascuno dei due compendi, ha previsto azioni coordinate attraverso Piani attuativi estesi ad Ambiti (due per il Fusaro e cinque per il Miseno), ovvero ad azioni sinergiche - pubbliche e private - finalizzate, nell'insieme, all'obiettivo di riqualificazione e valorizzazione ambientale.



E' evidente, però, che, in primis, va analizzato e risolto il problema della consistenza dei beni e della loro legittimità, nonché del contenzioso con alcuni conduttori/concessionari e della validità dei contratti.

L'ostacolo maggiore ad ogni proposta è, infatti, lo stato attuale di degrado e di utilizzo dei beni, basato su concessioni scadute, spesso con passaggi di titolarità incontrollati e/o non registrati, opere abusive realizzate, cambi di destinazioni d'uso non coerenti con le previsioni urbanistiche del PRG e/o del PTP dei Campi Flegrei, contenziosi legali e giudiziari, canoni non riscossi o inadeguati rispetto al valore dei beni. Si tratta, come si è affermato, di un groviglio di non facile soluzione soprattutto rispetto al dato che oggi il Comune si trova a gestire un patrimonio in parte privo di legalità edilizia (o in contrasto con le autorizzazioni necessarie) ed al fatto che, per molte delle locazioni/concessioni, si è instaurata una "accessione invertita" dovuta al mancato controllo che nei decenni scorsi il Comune - in quanto proprietario - non ha esercitato nei confronti della realizzazione di opere non autorizzate sui lotti assegnati in locazione. Ne deriva che una parte dei contenziosi nasce proprio dalla pretesa dei conduttori di rivalsa patrimoniale sulle opere realizzate, sebbene abusive.

Da questo punto di vista, in relazione alla tipologia ed all'epoca di realizzazione degli abusi (sia relativi ad opere edilizie che ai cambi di destinazioni d'uso) ed alla regolarità dei contratti in essere, si può ipotizzare il seguente percorso amministrativo ed urbanistico:

- a) Redazione di uno stato di consistenza aggiornato (relativo ai parametri quantitativi e qualitativi di ogni lotto; alle opere ivi insistenti con verifica della legittimità edilizia in riferimento all'epoca, alla tipologia ed alla SLP/volumetria delle opere abusive, ai sensi della legge 47/1985; alle destinazioni d'uso in essere; alla conformità con la strumentazione urbanistica e paesaggistico-territoriale vigente; al contenuto e durata del contratto di locazione in essere);
- b) Verifica della compatibilità delle attività e dei contratti in essere con gli obiettivi e le finalità definiti per i due compendi (Fusaro e Miseno) dal Puc;
- c) Azioni di aggiornamento, ratifica e/o recessione dei contratti in relazione alla verifica di cui al punto precedente, utilizzando gli strumenti, sia incentivanti che di controllo e/o repressione, rapportati all'interesse pubblico da perseguire (in questo quadro vanno tenuti presente sia i diritti acquisiti nel tempo da parte dei conduttori così detti "storici", sia la necessità di garantire l'apertura al mercato per acquisire le migliori iniziative compatibili).

Resta determinante, pertanto, prevedere da parte dell'Amministrazione, contestualmente agli interventi previsti dal Puc, piani di gestione, nell'ottica che una volta realizzate le azioni di riqualificazione delineate, occorre assicurare nel tempo non solo il ritorno economico degli investimenti (anche pubblici), ma anche i costi e le modalità di gestione, al fine, come si è detto, di trasformare queste aree in risorse economiche attive per il Comune proprietario.





## 4. Le azioni per lo sviluppo sostenibile

*“La lepre gigante è stata avvistata, a quanto sembra, l'autunno scorso, nell'alto Alpago, provincia di Belluno. Non erano tanto le dimensioni a suscitare meraviglia, perché l'animale non supererebbe - stimato a vista, il metro e mezzo di lunghezza, quanto la capacità di assumere la posizione eretta, poggiato sulle zampe posteriori e soprattutto il fatto che il leprone imbracciava un minuscolo schioppo a due canne. Tre soli cacciatori, del resto assai attendibili, hanno incontrato la bestiaccia e, sbalorditi, non si sono azzardati a spararle; né onestamente gli si può dare torto. Ma grandi sono stati lo scandalo e la indignazione negli ambienti venatori, i quali giudicano sleale, anzi delittuoso, l'atteggiamento così minacciosamente contestatorio assunto dalla lepre gigante. Ché, se l'esempio si diffondesse, e anche le marmotte, i conigli selvatici, le volpi, i ricci, i ghiri, le pernici, le quaglie e gli altri volatili stanziali o di passo, si mettessero a girare armati, sia pure a solo scopo di legittima difesa, il mondo si troverebbe sovvertito, e dove finirebbe la sovranità dell'uomo?” (Dino Buzzati, 1971).*

### 4.1 Una conversione ecologica del sistema produttivo

Abbiamo più volte insistito su un aspetto strategico del Piano: lo sviluppo economico ed occupazionale di Bacoli dipende in gran parte dalla tutela e dalla valorizzazione del suo grande patrimonio ambientale-naturalistico e storico-archeologico. Se si continuano a perdere queste risorse, si compromette definitivamente la sua economia (come è accaduto sul litorale domitio o in gran parte della costa calabra).

Il Puc, dentro l'obiettivo della valorizzazione (e non dallo sfruttamento intensivo stagionale attuale) di queste grandi risorse, determina inoltre le condizioni per lo sviluppo sostenibile delle attività economiche, a partire da quelle già presenti e che appartengono alla tradizione consolidata della comunità di Bacoli, nell'ambito di una revisione/riconversione verso un modello ecologico di produzione.



La sempre più preoccupante convergenza di crisi diverse (economica, occupazionale, ambientale, sociale, climatica, alimentare etc.) rende necessario, infatti, un profondo ripensamento del nostro sistema produttivo e dei nostri modelli di consumo. La riconversione ecologica comporta l'adozione di stili di vita e modelli di consumo fondati sull'uso e la distribuzione più equa delle risorse.

#### 4.1.1 La valorizzazione della produzione agricola

Il comparto agricolo rappresenta ancora una grande risorsa del territorio di Bacoli.

Si tratta di colture legate alla conformazione geomorfologica e geopedologica dei terreni di natura vulcanica che danno luogo a coltivazioni tipiche anche di pregio (pomodoro cannellino, fava baiana, mela annurca, cicerchia,...), frutticole (mandarino, ...) e viticulture per la produzioni di apprezzati vini (falanghina, ma anche aglianico e piedi rosso) (cfr. Relazione agro-pedologica).

La particolare complessità del territorio non ha consentito, per fortuna, la diffusione di sistemi di sfruttamento intensivo della terra, l'uso di macchine a ciclo completo, l'introduzione di produzioni estranee ma a più alto reddito, tuttavia il processo insediativo ha ridotto considerevolmente i terreni agricoli dedicati, che oggi appaiono frammentati, suddivisi in appezzamenti di piccole estensioni o in orti urbani o semi-urbani. Alla complessiva contrazione del settore primario, si è contrapposto un fenomeno, comune da altre aree del Paese, di sviluppo della produzione di eccellenza e di nicchia, nonché di avvicinamento dei giovani all'agricoltura.

La ricchezza e la diversità agro-alimentare contribuiscono, inoltre, alla salvaguardia della biodiversità. Certo, la mancanza di allevamenti animali in tutto il territorio evita la formazione di gas serra con ricadute importanti sul cambiamento climatico. Ma questo non esime dalla ricerca di metodologie biologiche nella conduzione agricola, soprattutto per un'agricoltura non estensiva. Il che contribuisce alla diffusione della rete della biodiversità, la quale, come abbiamo già sostenuto, si rafforza nella diversità e nelle inter-relazioni tra biotopi differenti.

L'innovazione e la conversione verso il Green Deal stanno nel superamento di questa parcellazione, nella creazione di una rete dei produttori, collegando la produzione agricola e la trasformazione in prodotti alimentari di pregio (vini, marmellate, derivati dagli agrumi, prodotti ittici, conserve di pomodori) con la filiera della ristorazione e della preparazione di piatti tipici che utilizzino prevalentemente le produzioni locali. Obiettivo del Puc è l'organizzazione di filiere agro-alimentari di qualità, che leghino produzione-trasformazione-vendita-ristorazione in sistemi controllati di qualità e riconosciuti con un marchio tipico e riconoscibile, anche in sinergia con il Parco regionale dei Campi Flegrei.



Per far ciò bisogna individuare più azioni, che agiscano in più settori, senza ricorrere alle sole politiche tradizionali di sostegno e assistenza, che seppur nel breve periodo consentono di arginare il declino, nel tempo non inducono alla autonomia economica e occupazionale.

In questo ambito, va previsto uno specifico intervento relativo al recupero della ruralità come valore intrinseco e, di conseguenza, alla diffusione del turismo collegato anche al mondo agro-alimentare. La bellezza dei luoghi è data anche dalla particolare modellazione antropica delle colline (S. Anna, Scalandrone, Mazzoni, ...) e dei crateri (fondi di Baia, versante sull'Averno, ...), che costituiscono esempi di stretto legame tra le caratteristiche geomorfologiche del territorio e le culture tradizionali flegree. Incentivare la valorizzazione e la conservazione dei caratteri propri di questo particolare ambiente ed il riuso delle masserie rurali, non solo per le finalità della produzione agricola ed alimentare, ma anche per l'accoglienza turistica, è una delle azioni incentivate dal Piano.

Infine, le attività legate al mare (coltivazione e vendita dei mitili e prodotti ittici), completano un quadro organico di sviluppo economico e di occupazione nel settore primario. Ci sono le risorse, che altri territori non hanno, ma bisogna smettere di bruciarle ora e subito e guardare la di là del proprio naso: c'è un orizzonte più ampio e più proficuo. Abbia perso la capacità di auto-riproduzione della fauna ittica lungo le coste, il lago Fusaro è ancora troppo inquinato per assicurare molluschi di qualità ed igienicamente sicuri, negli arenili, sottoposti ad una selvaggia usucapione da parte di balneari distruttori e di miopi ristoratori, i molluschi sono ormai scomparsi, la fauna ittica è preda di subacquei irrispettosi di habitat delicati: stiamo perdendo un'altra grande risorsa ambientale, un'altra grande occasione di sviluppo sostenibile. Ma, se vogliamo, possiamo dedicarci, con cura e sensibilità, ad invertire la rotta.

Pertanto, il Puc tutela e valorizza il settore primario, con politiche non solo nelle aree agricole già ad essa dedicate (cfr. Unità territoriale 3) ma anche nelle altre aree, promuovendo anche il recupero e l'estensione delle aree dismesse, insieme alla promozione di attività di fruizione ambientale e del mare, di commercializzazione dei prodotti e di agro-turismo.

#### 4.1.2 La riorganizzazione in sistema del settore turistico-ricettivo

Nel Quadro delle conoscenze abbiamo già messo in evidenza la totale carenza di un sistema sinergico delle attività turistiche, basato, oggi, solo sull'offerta balneare estiva e su quello della ristorazione, con la preoccupante e significativa mancanza di alberghi per l'accoglienza. La prima, quella balneare, è strettamente dipendente dal pendolarismo mordi e fuggi dell'area metropolitana di Napoli: non è turismo, è un'aggressione indegna, tollerata, a vantaggio economico di pochi operatori ed a danno dell'intera comunità di Bacoli. La seconda, quella della ristorazione, si presenta articolata e differenziata, legata sia alle tradizioni culinarie ed alimentari



locali (di mare e di terra), sia alle tendenze attuali, ma con scarsa presenza ancora di locali vegetariani o di prodotti solo biologici. La mancanza di un'offerta dell'accoglienza è stretta conseguenza della insufficienza di una promozione coordinata del prodotto "Bacoli" sia sotto il profilo della fruizione delle sue risorse (ambiente-storia) e sia della capacità di creare occasioni per una permanenza turistica continua (come la vicina isola d'Ischia), anche straniera.

E' evidente, dunque, che occorre creare le condizioni, alcune delle quali sono già state poste nei capitoli precedenti (la conservazione e l'incremento della biodiversità, la realizzazione di una rete di percorsi e collegamenti alla scoperta dei luoghi eccezionali, il riuso del sistema rurale), per attivare azioni continue per la realizzazione di una vera attrazione turistica per gran parte dell'anno. Per questo, bisogna far leva sul turismo della fruizione della natura, su quello dei giovani, sul turismo culturale ed emozionale, nella consapevolezza che chi viene già oggi nell'area flegrea non cerca attrattive come nella riviera romagnola (familiare ma chiasiosa) o come nell'area alpina (rarefatta ma ben organizzata), ma un turismo legato al rapporto tra il mare ed i laghi, alla tipicità dei luoghi, alla cultura, alla qualità enogastronomica.

Le unicità e territorialità del patrimonio sono, pertanto, gli elementi principali del modello di sviluppo locale in grado di essere competitivo sul mercato globale, anche attraverso la scelta di soluzioni organizzative e di governance più efficienti.

Il Piano strategico di sviluppo del turismo (PST) 2017-2022 "Italia Paese per viaggiatori", messo a punto dal MIBACT, assegna, alla cultura in generale ed al patrimonio in particolare, un ruolo sempre più importante nelle politiche di sviluppo nazionali, poiché *"la cultura racconta l'autenticità dei luoghi e la loro unicità, facilita la circolazione e lo scambio di idee e valori, promuove lo sviluppo, la coesione sociale e le relazioni. La sostenibilità nel turismo, come elemento essenziale di competitività, diviene quindi un fattore di sviluppo moderno e creativo, capace di favorire l'evoluzione dei modelli tradizionali di turismo nel rispetto delle nuove esigenze della domanda"*.

Puntare sulla gestione durevole e sulla fruizione sostenibile del patrimonio significa, dunque, riconoscere il valore del capitale naturale e culturale, nonché le esternalità positive che essi generano, in termini di servizi ecosistemici. La sostenibilità nel turismo deve quindi contribuire attivamente alla conservazione delle risorse naturali, anche individuando politiche per l'utilizzo diversificato delle risorse rurali, dando un valore significativo alla biodiversità e stimolando gli investimenti per la tutela e la valorizzazione. In una visione sostenibile del turismo, le dinamiche attese dello sviluppo turistico devono favorire la distribuzione di opportunità fra luoghi e funzioni diverse, ma coerenti. La sostenibilità, richiamata come parametro significativo di questo Piano, assume valore anche in relazione alla riqualificazione ambientale e naturale di aree minacciate dalla sovra-utilizzazione (le spiagge di Miseno-Miliscola in estate, p. es). In questo caso, le politiche devono attivare un circolo virtuoso fra la qualificazione dei flussi turistici e l'attrazione di una



nuova e più diversificata domanda turistica, sensibile ai valori del paesaggio, della naturalità e della cultura.

L'attrazione turistica è la conseguenza di molteplici fattori, come la disponibilità delle infrastrutture e dei servizi, l'accessibilità dei luoghi, la qualità territoriale, la regolazione delle imprese e della concorrenza, le condizioni di lavoro. La possibilità di accedere fisicamente e culturalmente alle risorse ambientali, culturali e ambientali del territorio deve, pertanto, essere pienamente garantita.

Il Piano individua, in tal senso, tra le azioni necessarie, quelle che:

- consentano l'accessibilità e la fruizione attraverso sistemi di mobilità sostenibile, contribuendo a ridurre l'inquinamento e l'assalto estivo, e la creazione di forme di percorrenza alternative (percorsi ciclo-pedonali e mobilità interna con mezzi ecologici in collegamento con il trasporto su ferro);
- rendano possibile ai visitatori di comprendere ed interpretare la storia e l'ambiente, la complessità e la varietà del patrimonio visitato (permeabilità culturale), apprezzandone l'unicità e contribuendo a rafforzare l'identità dei luoghi;
- favoriscano la fruizione turistica per tutti e la fruizione responsabile dei contesti ambientali diffusi, e delle relative produzioni agroalimentari.

Una tendenza evidente negli ultimi anni è, infatti, la crescita del turismo legato alla natura, un segmento a cui afferrisce una vasta platea di viaggiatori accomunati dalla volontà di realizzare una esperienza di vacanza che consenta di integrare più aspetti - natura, tradizione, cultura, bellezze paesaggistiche, enogastronomia - in un tempo e in un territorio relativamente ridotto. Il Piano può contribuire a fare in modo che Bacoli, nel pieno rispetto della finalità primaria di tutela delle risorse naturali, divenga un prodotto turistico ben determinato, in grado di proporsi in modo competitivo sul mercato attraverso un'efficace azione di qualificazione dell'offerta, a partire dalla comunicazione e diffusione della conoscenza.

I parchi e le aree protette, anche tramite la loro Associazione Federparchi- Europarks e con il sostegno del MATTM, hanno negli ultimi anni consolidato e affermato una metodologia di certificazione e di sviluppo delle destinazioni turistiche sostenibili nota come CETS (Carta Europea per il Turismo Sostenibile nelle Aree Protette), alla quale appare utile che anche il Parco regionale dei Campi Flegrei aderisca.

Ma, per rispondere alle rinnovate esigenze di una diversa e diversificata domanda turistica, occorre anche ampliare l'offerta con la proposta di nuove esperienze di fruizione turistica (es. cicloturismo, turismo all'aria aperta, itinerari enogastronomici, cammini storici, itinerari culturali, musicali e letterari, rete del patrimonio demaniale dismesso e riutilizzo del patrimonio edilizio storico e tradizionale diffuso e sottoutilizzato, ...).



Strategie di intervento devono essere, inoltre, territorialmente integrate per utilizzare appieno il vantaggio competitivo derivante dalle “diversità di prossimità” ossia dal fatto che territori contigui possono essere molto differenti per tipologie di patrimoni materiali e immateriali posseduti, ma, sinergicamente, capaci di attrarre nuovi flussi turistici. In tal senso la strategia non può essere circoscritta al solo territorio di Bacoli ma deve impegnare l’intero ambito dei Campi Flegrei, isole comprese, la cui una consolidata presenza turistica nazionale ed internazionale può giocare un ruolo importante per l’intera area. Una seconda dimensione dell’integrazione è quella produttiva: il turismo è basato sul funzionamento di un vasto sistema di interdipendenze produttive (che coinvolge settori molto diversi, dall’agricoltura ai settori manifatturieri, dai trasporti ai servizi), attiva filiere diversificate e può produrre effetti in comparti economici anche molto distanti dall’attività turistica in sé, per effetto delle modifiche generate nella qualità generale e nell’attrattività dei territori.

Infine, giacché manca un vero sistema di accoglienza ricettiva, articolato e rivolto ad un’utenza anche di medio o alto livello, bisogna spingere per la creazione di un sistema integrato ed articolato di accoglienza turistico-ricettiva e per il benessere, che superi l’attuale spontaneismo e presenti, invece, al mercato nazionale ed internazionale una nuova eccezionale meta per un lungo periodo annuale, basata su natura-arte-enogastronomia, sulla presenza di acque termali e sul tempo libero, attraverso:

- Lo sviluppo ed il potenziamento delle strutture ricettive, a partire dal recupero e/o la riconversione funzionale di strutture già esistenti;
- La messa in rete del sistema, in modo da offrire al mercato internazionale un prodotto unico, anche se differenziato, di elevata qualità di accoglienza;
- La promozione di un marchio di zona, che caratterizzi Bacoli ed i Campi Flegrei, e consenta il lancio di pacchetti di offerta turistica nei mercati dedicati;
- Lo snellimento delle procedure per il rilascio delle licenze commerciali e l’attivazione di piani di recupero, previsti dalla legge regionale 16/2004, per la riqualificazione e la valorizzazione delle aree caratterizzate dalla presenza significativa di tali realtà.

Il Puc definisce, nelle varie aree, le politiche differenziate necessarie, senza individuare una specifica unità territoriale dedicata a queste attività.



### 4.1.3 Il sistema produttivo dei beni e servizi

Per riportare il sistema produttivo entro un quadro di sostenibilità imposto dai limiti fisici e biologici del territorio in cui viviamo, salvaguardando, potenziando e qualificando l'occupazione e valorizzando la dotazione di tecnologia, di impianti e di conoscenze dell'apparato produttivo, bisogna mettere in campo e promuovere anche processi di conversione produttiva, come pure forme nuove di consumo condiviso, ovvero gestire le condizioni in cui il bene o il servizio vengono prodotti, distribuiti o erogati.

La "produzione e consumo sostenibile" (PCS) è parte della strategia dello sviluppo sostenibile ed ha l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientale, sociale ed economico dei prodotti e servizi lungo il loro intero ciclo di vita. È la grande sfida delle economie di oggi: integrare la sostenibilità ambientale con l'aumento del benessere, dissociando il degrado ambientale dallo sviluppo economico (*decoupling*), facendo di più e meglio con meno.

Lo sviluppo e la sperimentazione di soluzioni innovative per l'utilizzo efficiente e sostenibile delle risorse ha la finalità di promuovere la riconversione delle attività produttive verso un modello di economia circolare in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile, e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo. Ma essa implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile, evitando che interventi parziali si traducano in semplici spostamenti dei problemi ambientali da una fase all'altra o da un problema ambientale ad un altro.

Certamente per promuovere in maniera adeguata una strategia e dei modelli di produzione e consumo sostenibili è necessario far leva anche su adeguati strumenti economici che agiscano sia a livello dell'offerta sia su quello della richiesta, incentivando i comportamenti virtuosi e penalizzando quelli negativi da un punto di vista ambientale.

Tuttavia anche un piano urbanistico può agire in tal senso, promuovendo ed incentivando azioni virtuose in aree non necessariamente ed esclusivamente dedicate (aree monofunzionali, come prevedeva la tecnica dello zoning).

Il Puc adotta, pertanto, strategie ed azioni che possano promuovere una cosciente conversione ecologica produttiva dell'apparato già esistente ed incentivare nuove attività economiche, sia nella produzione di beni e servizi e sia nella filiera agroalimentare (cfr. Unità territoriali 7 e 8 e Ambiti relativi), tenendo conto che:

- La produzione di beni ad elevata tecnologia, connessi alla ricerca scientifica, nel complesso tecnologico-produttivo del Fusaro, allo stato costituisce un'isola, preziosa per il territorio, ma avulsa da esso. Può diventare anche un centro di innovazione e ricerca per altre attività del territorio?
- Le attività di cantieristica legata alla nautica, con la riparazione e la produzione di barche

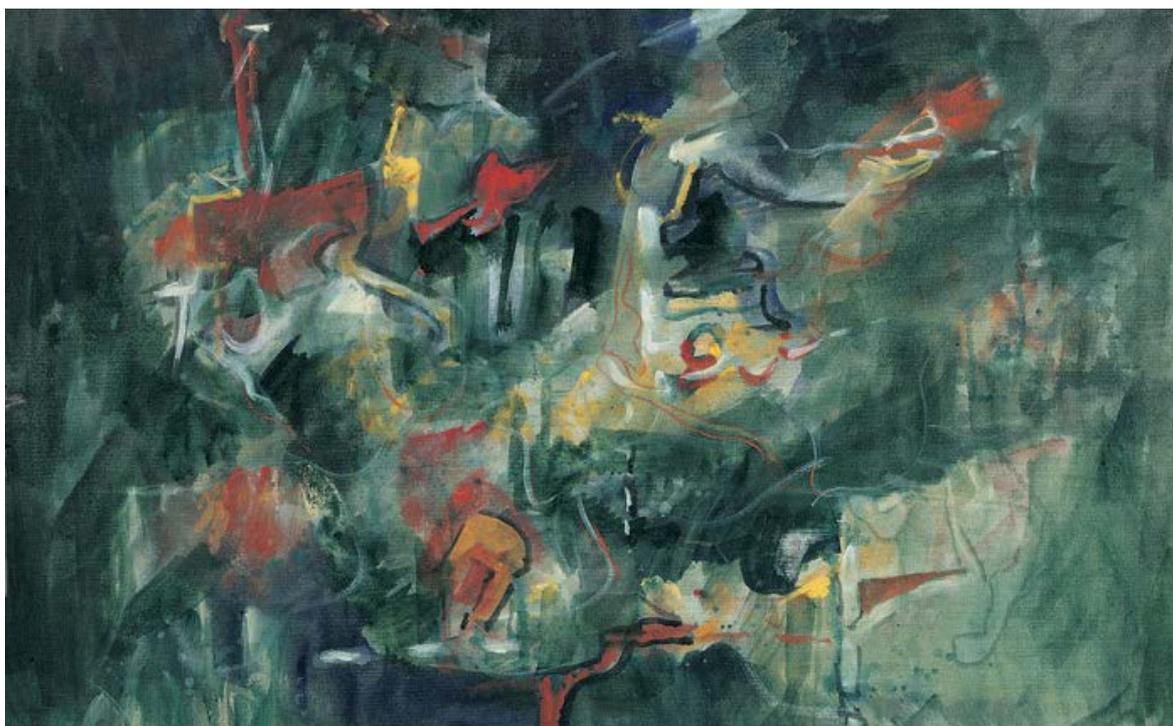


anche di pregio, nell'area di Baia, sono una eccellenza, ma anche per esse può essere considerata una integrazione/riconversione con altre attività legate alla nautica, al turismo ed al tempo libero, nell'ambito di un progetto di sostenibilità;

- le attività termali, connesse alla presenza di acque termali sia nella collina di Tritoli che in tutta l'area del Fusaro, costituiscono una grande occasione sprecata. Collegate con il sistema turistico-ricettivo possono costituire un plus eccezionale e raro: ma questo lo aveva già intuito la ricca nobiltà romana che venne qui a costruire le sue ville più fastose.

In questo ambito, il Puc ha previsto la ri-allocazione delle attività e dei laboratori per l'artigianato produttivo, non compatibili con la residenza o con le aree di maggiore fragilità ambientale (officine, autocarrozzerie, laboratori, ...), in un'area del Fusaro già destinata ad attività produttive.

L'insieme di queste azioni, coordinate e sinergiche, è una risposta concreta che il territorio di Bacoli può dare alla costruzione del Green New Deal (GND - COM/2019/640) che la Comunità Europea ha lanciato come programma per un futuro sostenibile, attraverso interventi, finanziabili, e meccanismi per la transizione giusta (JTM) nel periodo 2021-2030. In tal senso sarebbe auspicabile che i comuni dei Campi Flegrei presentassero un programma unitario di sviluppo sostenibile in alcuni settori (agricoltura e turismo, p. es) attraverso un unico piano territoriale per una transizione giusta, la cui identificazione, mediante un dialogo con la Commissione, e approvazione apre le porte a finanziamenti dedicati nell'ambito del GND.





## 4.2 Il problema insediativo e la qualità dell'abitare

*“Ma quel che è certo è che chi abita Zenobia e gli si chiede di descrivere come lui vedrebbe la vita felice, è sempre una città come Zenobia che egli immagina, con le sue palafitte e le sue scale sospese, una Zenobia forse tutta diversa, sventolante di stendardi e di nastri, ma ricavata sempre combinando elementi di quel primo modello.*

*Detto questo, è inutile stabilire se Zenobia sia da classificare tra le città felici o tra quelle infelici.*

*Non è in queste due specie che ha senso dividere la città, ma in altre due: quelle che continuano attraverso gli anni e le mutazioni a dare la loro forma ai desideri e quelle in cui i desideri o riescono a cancellare la città o ne sono cancellati”* (Italo Calvino, 1972).

### 4.2.1 L'abitazione è ancora un problema?

Il soddisfacimento dell'abitare, la qualità urbana, la dotazione di servizi e attrezzature, sono temi ricorrenti in ogni governo del territorio.

Da essi si misura il grado di qualità della vita e di civiltà di una comunità. Da essi si misura la ricerca della felicità dell'abitare.

Dal dopoguerra, con il rilevante e drammatico problema della casa e con la mancanza dei servizi e delle attrezzature più elementari, la “misura” di questi beni è stata - ovviamente - soprattutto “quantitativa”. Oggi, avendo colmato gran parte dei deficit e dei bisogni, l'azione necessaria si è spostata fundamentalmente sulla “qualità” e sul miglioramento di quanto già realizzato. Il che non significa che non permangano ancora esigenze e squilibri. Ma spostare l'obiettivo verso la riqualificazione, più che sulla nuova edificazione, comporta necessariamente una diversa impostazione disciplinare ed amministrativa.

Un'impostazione rivolta soprattutto al rapporto con l'ambiente e con la tutela dei grandi beni naturali e storico-culturali - attenzione assente nella grande espansione edilizia e nella realizzazione di attrezzature dell'urbanistica dal dopoguerra agli anni '90 - ed alla qualità dei servizi per i cittadini, misurati sul piano dell'efficacia e dell'efficienza e non della superficie di terreno impegnata.

A Bacoli, questa riflessione va letta anche in funzione della storia della sua pianificazione, dalla quale sono derivati problemi non del tutto risolti, o la cui soluzione si è posta anche “fuori” della legalità, relativi sia per i servizi che per l'abitazione.



Il Prg vigente, redatto nel 1970 ed adottato nel 1972, prevedeva la conservazione del centro urbano storico, il consolidamento delle aree più recenti già edificate con limitati completamenti e due tipologie di espansione estensiva, una di iniziativa sostanzialmente privata, l'altra di interventi di edilizia pubblica in piani di zona ex lege 167/1962. Il fabbisogno abitativo era stimato in circa 9.500 nuovi vani, di cui il 60% destinato all'edilizia pubblica ed il 40% a quella privata. Nel 1976 in sede di approvazione (allora di competenza regionale), il Prg subì consistenti modifiche con una notevole estensione delle aree "verde vincolato" e "zona archeologica", che ridussero gran parte delle aree di espansione edilizia, soprattutto quelle di iniziativa privata. Nel 1996, con riconferma definitiva nel 1999, con l'approvazione del Piano Territoriale Paesistico dei Campi Flegrei, fu ancor più limitata la possibilità di edificazione sia di abitazioni che di attrezzature, previste nell'originario Prg.

Le conseguenze della storia urbanistica di Bacoli pesano ancora oggi sulla situazione attuale, poiché:

- la realizzazione di gran parte della previsione di edilizia residenziale pubblica è avvenuta attraverso l'edilizia agevolata (cooperative), i cui soci assegnatari sono stati prevalentemente non cittadini di Bacoli, mentre l'edilizia sovvenzionata veniva destinata prevalentemente a famiglie sgomberate dopo il terremoto del 1980 (c.d. 101 alloggi);
- a fronte di una considerevole domanda di abitazioni per i cittadini di Bacoli, non risolta e mortificata dalla pianificazione ufficiale, si è diffuso un abusivismo strisciante, soprattutto in aree agricole ed in aree vincolate dal Prg, costituito da abitazioni monofamiliari o da piccoli condomini a due-tre piani, nonché da attività per la ristorazione realizzate anche in aree di pregio ambientale;
- il maggior beneficio è stato conseguito dalla rendita edilizia, giacché a fronte di una domanda significativa e di una offerta limitata sono ingiustificatamente cresciuti i valori di vendita e di locazione anche per un'edilizia in vero scadente e insicura.

Infatti, come ormai si è verificato in gran parte del Paese, ad un consistente aumento di abitazioni realizzate non corrisponde ancora un adeguato soddisfacimento del bene casa, con squilibri ancora più rilevanti che negli anni '90 (anche per effetto di questa drammatica fase economico-sociale del Paese), giacché non riescono a soddisfare la sicurezza dell'abitare soprattutto i ceti medi più poveri (o diventati tali), le giovani coppie e le nuove tipologie di utenti (coabitazioni, singoli, separati, ...) anche per le difficoltà di accesso al credito. La statistica registra spesso una mera situazione numerica (vani/abitanti), ma non la qualità, la distribuzione, l'utilizzo, le condizioni delle abitazioni in rapporto a chi le abita.

Anche a Bacoli, quindi, il problema dell'abitazione permane e non può essere affrontato (cfr. Relazione conoscitiva-metodologica):



- a) sulla base di un semplice calcolo numerico (rapporto abitanti/vano), che definisce una misura del problema ma non le sue caratteristiche articolate e specifiche;
- b) senza porsi il problema della soluzione del condono edilizio, che, data la diffusione del fenomeno, è tra quelli più sentiti dalla popolazione. I recenti abbattimenti disposti dalla Magistratura hanno creato tensioni sociali e paure, alle quali va data una risposta di certezza nel rispetto della legge;
- c) mettendo in campo tradizionali politiche di realizzazione di recupero dell'esistente e/o di nuove costruzioni solo attraverso parametri edilizi, indifferenti, per natura, a corrispondenti principi di equità economica e sociale.

Il miglioramento della qualità della vita è, inoltre, connesso al sistema ed all'articolazione di una rete di attrezzature e di servizi pubblici. La costruzione della città è intreccio e gerarchia tra luoghi pubblici ed attività private: la separazione e la dispersione della maglia urbana ha comportato la dissoluzione e l'anonimia delle città.

La definizione delle previsioni del Piano relative alla qualità dell'abitare e dei servizi, fonda sulle seguenti considerazioni:

1. Il problema della casa non è un problema meramente quantitativo o statistico. Le teorie razionaliste dell'urbanistica degli anni '60-'80 - che ancora, come abbiamo descritto, perdurano - basate sul soddisfacimento di un abitante/vano o di un alloggio/famiglia, non hanno saputo rispondere al bisogno primario dell'abitare. Non si è tenuto conto, già allora, della diversità delle esigenze, della vischiosità del mercato, del consolidamento della proprietà, della flessibilità dei nuclei familiari. Non si è tenuto conto, in epoca più recente, dell'aumento delle persone singole, delle unioni temporanee, delle co-abitazioni, delle interrelazioni mutevoli nella società. Oggi va perseguito un modello di programmazione del bene casa basato sulle esigenze specifiche, su progetti mirati e, contemporaneamente, su una maggiore flessibilità.
2. Anche a Bacoli l'edificazione è stata indifferente rispetto alle qualità ambientali del territorio. Anche a Bacoli la diffusa espansione moderna ha assunto gli stessi canoni, la stessa illusoria teoria razionalista: è stata costruita per lo più un'edilizia anonima, per le esigenze familiari, disarticolata, atomizzata, purtroppo anche in punti delicati sotto il profilo idrogeologico e paesaggistico. L'esempio più eclatante è costituito dalle palazzine realizzate per gli operai delle Officine Meccaniche di Baia negli anni 20-30 sulla "Sella" di Baia, in area archeologica, che ancora oggi rappresentano uno dei maggiori scempi alla bellezza di Bacoli.
3. Molto più grave è il danno costituito dal proliferare di strutture per la ristorazione ed il tempo libero soprattutto nelle aree più delicate sotto il profilo ambientale e paesaggistico, come Miseno, il lago Fusaro e la collina dello Scalandrone a Baia, sommersa da ristoranti e locali



per cerimonie, nonostante la pericolosità geomorfologica e la presenza di beni archeologici (ville imperiali romane);

4. E' evidente, anche in questi casi, che un piano di riqualificazione e valorizzazione non può fondarsi su una soluzione puntuale ed episodica: occorre una visione strategica complessiva, una soluzione politico-programmatica e non solo quantitativa del problema.
5. Il Piano Territoriale Paesaggistico (PTP) dei Campi Flegrei non fornisce il quadro necessario per la realizzazione di una adeguata ed equilibrata soluzione del problema della casa e delle attrezzature. Occorre - nell'ambito della co-pianificazione con la Regione Campania - introdurre pertanto le necessarie rivisitazioni.

Il Piano, nell'intento di affrontare il problema della casa a Bacoli, ha analizzato, con attenzione, i dati sulle abitazioni e sulla popolazione, nonché la densità degli usi, le caratteristiche e la disponibilità del patrimonio esistente, l'utilizzo stagionale e temporaneo, il fenomeno delle "case fantasma" e delle abitazioni abusive non censite, le tipologie delle abitazioni rispetto agli occupanti, il sottoutilizzo, le anomalie del mercato immobiliare, ecc. - al fine di determinare un quadro sufficientemente realistico di un fenomeno, che non è meramente quantitativo (stanze/abitanti) ma investe sensibilmente i bisogni di una comunità (cfr. Relazione conoscitivo-metodologica).

Il problema dell'abitazione, a Bacoli, non è, dunque, tanto legato alla crescita della popolazione, ma scaturisce soprattutto dall'esigenza di soddisfare il fabbisogno della popolazione già esistente, di cui una parte vive ancora in condizioni di sovraffollamento, in case malsane o è in condizioni di reddito che non gli consente di accedere al libero mercato, anche per l'alto livello dei costi sia di vendita che di locazione, nonché dalla necessità di riqualificare gran parte del patrimonio esistente, per raggiungere adeguati livelli di sicurezza sismica e di contenimento dei consumi energetici. Inoltre, una parte delle abitazioni sono state realizzate (soprattutto dopo gli anni '80) prive di concessioni edilizie legittime. Si tratta di ampliamenti, sopraelevazioni ma anche di totali costruzioni sia in aree agricole che in aree di vincolo urbanistico.

Tuttavia, il problema dell'abusivismo non può essere affrontato in maniera astratta, secondo canoni o principi seppur giusti del rispetto della legalità, ma va rapportato all'intensità del fenomeno ed anche alla specificità, a Bacoli, di una pianificazione mancata, incapace di coniugare il soddisfacimento del bisogno primario della casa con la sensibilità e la fragilità del territorio. Occorre una valutazione equilibrata riferita, come vedremo più avanti, alle qualità ed ai valori del territorio, e non tanto ad una disamina caso per caso.

Per assurdo, se non dovessimo considerare e quantizzare le abitazioni oggetto di condono (o immaginare di demolirle), l'attuale domanda di nuovi alloggi - già di per sé significativa per eliminare le abitazioni non idonee e quelle inadeguate e per rispondere ad una migliore



distribuzione delle famiglie in alloggi adatti, nonché per ridurre le coabitazioni - diventerebbe esplosiva.

Nel merito, la metodologia prevista, in conformità ai principi fondamentali della visione di questo Piano, per rispondere al fabbisogno di abitazioni per i cittadini residenti, tiene conto che:

- a) ogni azione del Piano è rivolta alla riqualificazione urbana e ambientale, con il minimo consumo di suolo e la massima rigenerazione e restauro del sistema ambientale e storico culturale;
- b) la demolizione di alcuni edifici per restituire luoghi di grande qualità ambientale, ai fini della salvaguardia idrogeologica o per recuperare beni archeologici, deve necessariamente essere incentivata con la ricostruzione, in aree edificabili allo scopo dedicate, anche attraverso sostegni volumetrici, oltre che fiscali;
- c) la residenza è parte determinante dell'insediamento urbano: il Piano favorisce e promuove la qualità urbana con interventi differenziati sul patrimonio esistente (spesso in condizioni degradate) in uno con interventi di riqualificazione delle aree libere e l'integrazione di attrezzature pubbliche e private, ma non può negare il soddisfacimento di bisogni primari, quale la casa; il rischio sarebbe di alimentare nuovo abusivismo e l'ulteriore crescita della rendita di posizione;
- d) la soluzione definitiva, secondo legge, del condono edilizio rientra nella strategia dei punti precedenti: non risolverlo o continuare a rinviarlo significa solo accrescere tensioni sociali, nuovi fabbisogni e degradi diffusi (cfr. successivo punto 4.2.2).

Il Puc, pertanto, nell'obiettivo di compensare quanto più possibile tali squilibri, attua ogni azione utile ed ambientalmente sostenibile, limitando il consumo di suolo ed operando sulle aree già urbanizzate, attraverso tre azioni principali:

- l'incentivazione del recupero degli edifici esistenti, parzialmente, temporaneamente o sottoutilizzati, per nuove abitazioni - compreso seconde case, abitazioni stagionali, edifici in disuso da rifunzionalizzare - attraverso politiche mirate di premialità e agevolazioni fiscali;
- la promozione di una continua rigenerazione urbana dell'edilizia del dopoguerra tesa a migliorare la qualità delle abitazioni (anche sotto il profilo della sicurezza e del risparmio energetico), a liberare ed aumentare spazi per attrezzature pubbliche e giardini privati (anche per orti urbani), ad incrementare e riqualificare le infrastrutture di rete, anche attraverso la redazione di Piani urbanistici attuativi, di iniziativa privata, per la riqualificazione/ristrutturazione urbanistica di insiemi edilizi in Unità Territoriale di Trasformabilità urbana (UT 6), al fine di ridisegnare e "dare forma" ad aggregati urbani oggi informi e privi di qualità urbana;



- l'individuazione di interventi di Social Housing (alloggi in locazione permanente, alloggi in locazione con patto di futura vendita e alloggi in vendita a prezzo concordato, ai sensi dell'art. 258 della legge 244/2007), dedicati all'eliminazione di case inadeguate e malsane, agli abitanti in condizioni di disagio economico, alla riduzione delle coabitazioni, alle giovani coppie, ai proprietari, aventi diritto, di alloggi sostitutivi a quelli oggetto di demolizioni (sia ai sensi della legge 47/1985 sia per gli interventi previsti dal Piano);

Occorre però che l'Amministrazione comunale strutturi adeguatamente i propri uffici al fine di accompagnare, orientare ed assistere, nella massima semplificazione, le operazioni di recupero, anche in relazione all'utilizzo degli incentivi statali per il risparmio energetico, il miglioramento strutturale antisismico, l'utilizzo di fonti di energie rinnovabili

Il Piano prevede, pertanto, anche un intervento di densificazione urbana, nei due insediamenti di edilizia residenziale pubblica già previsti dal Prg e rimasti incompleti (Cappella e Cuma), costituito da residenze ed attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, di cui il 50% destinato agli interventi di compensazione ed incentivazione per gli interventi di demolizione nelle Unità Territoriali 1, 2a, 2b, 4 e 5 ed il 50% per interventi di edilizia sociale (social housing) per rispondere alle significative esigenze abitative già evidenziate.

Si tratta di due aree già urbanizzate e dotate di infrastrutture di rete, non utilizzate, la cui edificazione, benché già prevista, non è stata poi realizzata, ma che sono tutt'ora suscettive di edificazione. Questa scelta appare la più lineare, giacché si completano aree già ritenute edificabili, non si impegnano aree ambientali delicate o aree agricole o potenzialmente tali, non vanno realizzate le infrastrutture di rete, si integrano attrezzature pubbliche anche per gli insediamenti già esistenti.

Rispetto alle previsioni del Prg del 1976, la fruizione delle residenze sarà diversa: infatti l'intervento di social housing è specificamente vincolato alle categorie fruitori dei diritti di edilizia residenziale pubblica purché già residenti nel comune di Bacoli (cfr. Norme di Attuazione). Una quota minoritaria di edilizia privata (a libero mercato) costituirà l'indispensabile motore dell'iniziativa, in assenza di contributi totalmente pubblici, in conformità con la normativa nazionale e regionale in materia.

L'altro 50% dei due insediamenti è specificamente destinato alle operazioni di incentivazione e compensazione. Si tratta di una potenzialità, di una disponibilità edificatoria, che si attiverà, per parti (Unità Minime di Intervento) a parità di volumetria da demolire, con incentivi volumetrici in caso di cessione pubblica delle aree di sedime liberate. Non si tratta quindi di edificazione aggiuntiva, ma solo sostitutiva, incentivata. Il risultato è duplice: la riqualificazione ambientale di aree sensibili, oggi compromesse da un'edilizia incongrua, e la possibilità reale di queste operazioni, sulla base di incentivi e non di astratti vincoli o di impossibili interventi espropriativi (cfr. successivo cap. 5).



## 4.2.2 Non c'è condono senza espiazione

Come abbiamo già considerato, anche a Bacoli non potrà essere affrontato il problema dell'abitazione senza porsi il problema della soluzione del condono edilizio.

Dai dati forniti dal Comune risulta che oltre 5.000 domande di concessione in sanatoria (alcune per abusi parziali o di lievi modifiche) sono state presentate per le tre leggi di "condono" (2.154 con la legge 47/1985, 1.572 con la legge 724/1994 e ben 1.139 con la legge 336/2003). Si tratta di un fenomeno diffuso sia nel territorio che per tipologia (non solo abitazioni, ma anche ristoranti, strutture ricettive, strutture balneari e per il tempo libero, attività artigianali, ...).

Manca, allo stato, un censimento completo sulla consistenza delle abitazioni interamente abusive, ma seppure si ipotizzasse che essa sia costituita da un terzo del totale delle domande (cioè circa 1.600 abitazioni) e di queste il 50% non sia condonabile, il dato delle abitazioni da demolire sarebbe comunque rilevante (almeno 800 pari a circa il 10% del totale delle abitazioni occupate esistenti).

Per il fenomeno dell'abusivismo edilizio - ovvero della costruzione, spesso per esigenze familiari, ma anche per attività economiche, di edilizia in rilevante o totale difformità con le previsioni urbanistiche e paesaggistiche - non può evocarsi la mera applicazione delle norme sul condono o, all'opposto, della demolizione. Il problema non è esclusivamente edilizio, ma è molto più rilevante sul piano ambientale e paesaggistico. Bisogna perciò sostituire ad una visione caso per caso (in relazione all'epoca di costruzione, alla rilevanza quantitativa ed alla conformità urbanistica), una metodologia che guardi ad ambiti urbani, all'insieme delle conurbazioni, in rapporto alla qualità paesaggistico-ambientale del territorio.

Per questo obiettivo la strategia messa a punto proprio dal Comune di Bacoli nel 1997-99 resta ancora valida (cfr. delibera di CC n. 37 del 24.04.1999 "Indirizzi programmatici per la valutazione del condono edilizio"), tant'è che essa è stata puntualmente ripresa nell'art. 23 (comma da 3 a 7) della l. r. 16/2004, che riporta la medesima metodologia, e da recenti proposte di legge nazionali.

In sintesi la strategia individuata sposta il problema della eventuale condonabilità dell'edilizia priva di titoli abilitativi (o notevolmente difforme da essi) da una considerazione strettamente "edilizia" (mera valutazione quantitativa o temporale del singolo edificio, caso per caso) ad una valutazione urbanistico-ambientale, ovvero alla valutazione della sua incidenza in relazione alle criticità ed alle vulnerabilità ambientali, naturali e storico-culturali, nell'obiettivo della riqualificazione urbana ed ambientale complessiva.

E' una visione totalmente ribaltata del problema, considerando non tanto l'epoca di costruzione o la superficie (o il volume) dell'opera abusiva, ma la sua rilevanza sul territorio, in rapporto alle qualità e fragilità ambientale. La possibilità di condono edilizio è, ovviamente,



determinata dall'applicazione delle norme nazionali e regionali. Come si è già accennato occorre, in tal senso, una rapida revisione della legislazione vigente, e soprattutto nazionale.

Tuttavia, il Comune, attraverso il Puc, può rideterminare - in piena coerenza con le strategie di sostenibilità ambientale e gli obiettivi di riqualificazione urbana e paesaggistica - le "condizioni" per il recupero del patrimonio edilizio abusivo, laddove necessario e possibile, secondo gli "Indirizzi" approvati nella citata delibera, che qui - con i necessari aggiornamenti - si ripropongono.

L'Amministrazione, sulla base degli "Indirizzi" e con l'approvazione del Piano, potrà attuare, anche attraverso uno specifico piano di settore, la seguente strategia:

- a) analisi e selezione delle domande di condono, individuazione degli edifici abusivi (interi edifici o ampliamenti), verifica rispetto ai vincoli di tutela ed ai divieti di cui all'art. 33 della legge 47/1985;
- b) selezione degli edifici abusivi in tre grandi categorie:
  - edifici ricadenti nelle Unità Territoriali 1 (Restauro Ambientale) e 4 (Insediamenti Archeologici) per i quali il Puc non prevede la possibilità di conseguire la sanatoria (aree a totale inedificabilità) e sarà prescritta la loro demolizione con interventi di restauro geomorfologico ed ambientale;
  - edifici ed aggregati urbani ricadenti in zona di trasformabilità urbana (Unità Territoriale 6), per i quali sarà possibile conseguire la concessione in sanatoria - se ne ricorrono le condizioni ai sensi delle leggi sul condono - anche con la redazione ed approvazione di Piani urbanistici attuativi (Pua) con valore di Piani di recupero dell'abusivismo edilizio, ai sensi dell'art. 23 della legge regionale sul governo del territorio (16/2004), tesi alla realizzazione di interventi di miglioramento e riqualificazione urbana ed ambientale, nonché alla dotazione delle infrastrutture di rete e delle opere di urbanizzazione primaria;
  - edifici ed aggregati urbani ricadenti in aree di sensibilità ambientale, storico-culturali ed agricole (UT 2a, 2b, 3 e 5): in questi casi il Puc definirà le condizioni per l'eventuale condonabilità con opere di riqualificazione ambientale, ovvero la loro demolizione;
- c) in tutti i casi il rilascio delle eventuali concessioni in sanatoria sarà subordinato, oltre al parere degli enti di tutela, alla realizzazione delle opere di riqualificazione ambientale e di urbanizzazione.

Questa strategia, oltre a dare finalmente una risposta alle migliaia di domande di condono in attesa di soluzione, consentirà a far emergere dalla illegalità, anche ai fini fiscali, oltre un decimo dell'edilizia esistente ed a contribuire a quella operazione di continua ma determinata riqualificazione del territorio, che costituisce uno degli obiettivi principali del Puc.



### 4.2.3 Un Piano compensativo

Generalmente gli strumenti urbanistici comunali contengono una parte rilevante sul dimensionamento della nuova edificazione, per lo più abitativo, basato su calcoli (spesso fantasiosi) e su ipotesi (raramente dimostrate) del fabbisogno abitativo (andamento della popolazione, nati/morti, n.ro di stanze, indici di affollamento, .....).

Nelle aree ambientalmente sensibili, incluse nella pianificazione paesaggistica, l'esercizio del dimensionamento acquista un irragionevole scollamento:

- a) da una parte l'innegabile necessità di salvaguardare un ambiente fragile ed unico obbliga ad un controllo attento ad ogni altra edificazione (compromissione), confondendo però il problema qualitativo (come fare) con quello quantitativo (meglio non fare);
- b) dall'altra, la consapevolezza che l'incontrovertibile esigenza di rispondere al bisogno di abitazione (ma anche di edifici per le attività produttive o turistico-ricettive) non può risolversi solo sul piano quantitativo in altre aree, senza tener conto che "casa" nasconde un bisogno più complesso di legame con la propria terra e la propria storia (concetto che i tedeschi esprimono molto bene con il termine *heimat* e non *hause*).

Il Piano Territoriale Paesaggistico dei Campi Flegrei (PTP) non consente nei comuni di Bacoli, Pozzuoli, Monte di Procida alcuna nuova edificazione (persino le attrezzature pubbliche dovrebbero essere limitate o comunque realizzate previa verifica da parte della Giunta Regionale). Di conseguenza, eventuali nuove esigenze di abitazioni per i cittadini dei Campi Flegrei dovrebbero essere soddisfatte in altri Comuni. Ma dove?

L'assenza di un Piano Territoriale della Città Metropolitana di Napoli (tutti i tentativi di approvazione di un PTCP dal 2003 al 2019 sono stati beffardamente dispersi, al punto che questo Ente ha tentato di determinare almeno i criteri unitari di calcolo del dimensionamento dei piani comunali) che individui, nell'ambito di una pianificazione di "area vasta", le localizzazioni possibili fuori dai confini comunali, pesa considerevolmente anche in questa situazione.

Le norme del Piano Urbanistico-Territoriale della Penisola Sorrentino-Amalfitana (PUT) con valore di piano paesaggistico esprimono con chiarezza questo imbarazzante scollamento. Il PUT prevede, infatti, un articolato calcolo, basato su una puntuale Anagrafe edilizia, del fabbisogno abitativo (eliminazione di case inidonee, aumento della popolazione, abbassamento dell'indice di affollamento, ...) che, una volta analiticamente determinato, va però (non si comprende per quale ragione) ridotto ad un terzo. Dunque, con norma esplicita e dichiarata, quantunque emerga una necessità abitativa analiticamente dimostrata, questa esplicitamente può essere placata solo per una parte (1/3). Ed il resto della acclarata esigenza? Non vi è risposta, se non un rinvio a possibili piani di area vasta.



Tutto questo complicato ragionamento obbliga i cittadini (o gran parte di essi) a trovare soluzioni di rimedio o ad essere sradicati dal proprio territorio, a rinunciare al proprio *heimat*, per cercare di soddisfare un bisogno primario e innegabile. L'abusivismo edilizio non può essere mai giustificato (come si suol dire "senza se e senza ma"), ma un dubbio sorge, laddove l'amministrazione pubblica non riesce a dare risposte credibili ed in tempi certi.

Lo abbiamo già affermato e argomentato: l'intervento nelle aree di qualità e sensibilità ambientale non è di tipo quantitativo, ma di metodologia qualitativa. Il problema non è "non fare", ma quello di "come fare" e come migliorare quello che (spesso affrettatamente) è stato già fatto. L'ambiente merita e richiede una progettualità di altissimo livello, una considerazione attenta sugli innesti in un territorio unico, sapendo che l'architettura per secoli (più di 2000 anni) ha realizzato un intreccio tra ambiente ed edificazione che noi, oggi, tuteliamo e declamiamo con termini quali "paesaggio", "beni culturali", "valore della storia". Torniamo a lavorare sulla qualità e non sulla quantità, torniamo a non aver riserve a continuare un percorso "classico" dell'architettura nella storia, anche trasformando, decomprimendo, miglioramento quello che è stato realizzato (con risultati pessimi) negli ultimi cinquant'anni e che tanto, giustamente, ci spaventa.

Il dimensionamento di un piano, in questo ambito legislativo e pianificatorio, assume, pertanto, un valore di inutile esercizio.

Nella Relazione conoscitiva-metodologica (elaborato GEN.02) abbiamo sintetizzato i principali dati di Bacoli relativi alla popolazione ed alle abitazioni, facendo emergere che seppur sul piano statistico non vi siano sostanziali esigenze di abitazioni dovute alla crescita della popolazione (che negli ultimi dieci anni è pressoché stabile), pur tuttavia permangono ancora sostanziali squilibri (coabitazioni, abitazioni troppo piccole rispetto al nucleo familiare), necessità di alloggi sociali (per eliminare abitazioni precarie o malsane, baracche, ...) e soprattutto carenze o inadeguatezze per le nuove tipologie di convivenza (giovani coppie, anziani, single, presenze temporanee, ...) per le quali occorrono nuove tipologie abitative flessibili e adeguate.

D'altronde, come abbiamo già osservato, la politica abitativa per l'edilizia residenziale pubblica si è fermata da molti anni, nonostante sia notevolmente cresciuto, di nuovo, il fabbisogno di abitazioni in locazione per famiglie a basso reddito.

In relazione ad un crescente disagio economico-finanziario, che colpisce i giovani ed anche le famiglie precedentemente di medio reddito, la questione abitativa è diventata di nuovo un'emergenza, spinta da una pressante domanda di edilizia residenziale pubblica (ERS) - in particolare da destinare alle fasce di popolazione più bisognose come sfrattati, anziani, disabili, famiglie monoparentali o monoreddito, giovani coppie, studenti fuori sede e immigrati regolari a basso reddito -, dall'esigenza di far fronte a domande abitative atipiche (forte aumento di single, famiglie mono-genitoriali, lavoratori temporanei, studenti fuori sede, ...) e dall'allargamento



dell'emergenza a fasce di popolazione intermedie, ossia di coloro che non sono in condizione di accedere a un mutuo finanziario ma non rientrano nei requisiti della ERS.

Il problema dell'abitazione si è esteso, così, ad un'ampia fascia di persone che pur avendo un reddito ha problemi ad accedere al mercato, ai giovani che non riuscendo a comprare casa sono costretti a rimanere con la famiglia o ricorrono ad un affitto in periferia, alle famiglie monoparentali, anziani o single, evidenziando la necessità di incrementare la disponibilità di alloggi in locazione a canone calmierato o in proprietà con condizioni agevolate.

La nuova strategia abitativa punta, oggi, sull'integrazione di molteplici forme di intervento, in un approccio multidimensionale dell'intervento pubblico/privato, per garantire a molti non solo l'accesso ad un alloggio adeguato, sicuro e sostenibile, ma anche contesti urbani vivibili, la riduzione dei consumi di energia e di suolo, la riduzione dell'inquinamento, l'innalzamento della qualità urbana e delle sue funzioni eco-sistemiche, attraverso la realizzazione di programmi di rigenerazione/densificazione urbana per la realizzazione di edilizia residenziale sociale.

L'edilizia residenziale sociale (ERS), denominata anche Social Housing (SH), intende risolvere i nuovi problemi attraverso interventi urbanistici, sostenuti da programmi finanziari molteplici sia pubblici che privati, considerando fattori non solo edilizi ma anche sociali. Il passaggio è significativo: dagli insediamenti di edilizia residenziale pubblica (le case popolari) - spesso esterni ed isolati dalla città, monofunzionali - l'ERS si caratterizza come intervento di integrazione urbana, con densificazione o rigenerazione di tessuti esistenti ed infrastrutturati, anche in parti centrali o semicentrali della città, e caratterizzato da integrazione di abitazioni, servizi e parti comuni, con funzioni aperte anche ad altre parti della città.

In tal quadro, l'insediamento di ERS, nei piani urbanistici, deve comprendere un mix integrato di quote di edilizia in locazione per le fasce di popolazione a canone sociale, quote di edilizia in locazione con patto di futura vendita e quote di edilizia a libero mercato (motore dell'iniziativa) a costi agevolati, da destinare a coloro che, pur non avendo i requisiti per il canone sociale, non possono accedere agli alloggi posti sul mercato (la cosiddetta fascia grigia).

Il DL 112/2008, il DPCM 16/7/2009 e il DPCM 10/7/2012 introducono i contenuti fondamentali del Piano nazionale di edilizia abitativa, innovando in modo significativo l'approccio al finanziamento pubblico dell'ERS. Nell'ambito delle linee di intervento individuate dal Piano, infatti, viene prevista la possibilità di utilizzare i fondi immobiliari chiusi come strumento per finanziare la realizzazione di alloggi sociali, come definiti dal DM 22 aprile 2008.

Il decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008 ha definito, infatti, alloggio sociale *“l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.*



*L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.”*

Gli alloggi sociali sono, dunque, le case e i servizi destinati a individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere ad alloggi nel libero mercato. Rientrano in tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati, da operatori pubblici e privati, anche con il ricorso ad agevolazioni e contributi pubblici, destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ai canoni concordati e anche alla proprietà a prezzi convenzionati (ambito dell'edilizia privata sociale).

L'ERS può essere realizzata anche dalla finanza privata, attraverso forme compensative, di finanza di progetto, e applicazioni mature della perequazione urbanistica (pubblico-privato). Significativo per gli interventi di ERS è pertanto il contributo pubblico (anche attraverso i fondi immobiliari chiusi, come quello attivato dalla Cassa Depositi e Prestiti) che contribuisce ad elevare la quota di edilizia pubblica sociale, ad abbassare i canoni di locazione (anche sotto forma di garanzia), a contenere il prezzo delle abitazioni sociali a libero mercato.

Gli interventi di ERS costituiscono inoltre attrezzature pubbliche in aggiunta a quelle minime previste dal DM 1444/1968.

*Infatti, ai sensi della legge 244/2007 (art. 1, comma 258) “Fino alla definizione della riforma organica del governo del territorio, in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e alle relative leggi regionali, negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione”.*

IL successivo comma 259 dell'art. 1 della medesima legge prevede inoltre che: *“Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258”.*

Il Puc di Bacoli, ai sensi della normativa nazionale e in conformità con la normativa regionale Campania (delibera di G. R. 572/2010; Decreto Dirigenziale n. 67/2020) ha individuato, a tal fine, in due Ambiti (Ambito L - Densificazione urbana a Cappella e Ambito M - Densificazione urbana a Cuma) interventi di ERS per far fronte ai problemi di emergenza della casa attraverso un mix tipologico e di fruizione, con la realizzazione di abitazioni:



- a) a canone sociale (edilizia sovvenzionata), su fondi pubblici;
- b) alla locazione o assegnazione in godimento a canone concordato per un periodo non inferiore a 30 anni;
- c) alla locazione o assegnazione in godimento a canone concordato per un periodo non inferiore a 8 anni con patto di futura vendita;
- d) alla vendita o assegnazione in proprietà.

Gli interventi di cui ai punti b), c) e d) possono essere realizzati con finanziamenti pubblici e con fondi privati, in percentuali variabili in relazione al contributo pubblico.

Nei medesimi Ambiti, il cinquanta per cento della volumetria realizzabile è destinata, inoltre, agli interventi di compensazione descritti nel successivo cap. 5, ovvero agli interventi di demolizione di edifici non compatibili con gli obiettivi di salvaguardia e valorizzazione nelle Unità Territoriali di riqualificazione ambientale e storico-culturale (cfr. precedente cap. 2) e di delocalizzazione, anche con incentivi premiali volumetrici, nelle aree individuate nei suddetti Ambiti (cd. aree di atterraggio). Questa politica, oltre a rispondere all'obiettivo principale di questo Piano, ovvero la valorizzazione dell'intreccio tra natura e storia, realizzando operazioni virtuose di restauro e recupero del suo patrimonio, determina un intreccio di tipologie abitative e sociali, un'integrazione tra generazioni e culture, incrementando anche i servizi pubblici.

In tal senso, poiché i due Ambiti rappresentano la conclusione dei programmi di ERP non definitivamente compiuti a Cappella ed a Cuma, quindi in aree già destinate allo scopo, già infrastrutturate e non utilizzate ad altri fini, l'integrazione prevista dal Puc si dovrà caratterizzare da interventi di elevata qualità architettonica ed esemplari sotto il profilo del risparmio energetico, della riduzione dell'inquinamento, dell'innalzamento della qualità urbana e delle sue funzioni eco-sistemiche. Si potranno così determinare non due quartieri residenziali monofunzionali, ma due poli urbani, dotati anche di altre attività e di attrezzature, anche a servizio delle aree urbane limitrofe.

Dalle considerazioni fin qui svolte in questo paragrafo, è evidente perché per questo Piano non occorra un dimensionamento abitativo, nel senso tradizionale. Esso si configura come un Piano compensativo di esigenze ambientali e abitative.

I nuovi interventi sono, infatti, in compensazione di volumetrie già esistenti che possono essere demolite e delocalizzate (interventi di compensazione urbanistica) oppure sono nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale, assimilata, per legge, ad attrezzature pubbliche e, pertanto, compatibili con le norme del PTP dei Campi flegrei per le zone territoriali in cui ricadono.



#### 4.2.4 La centralità dei luoghi pubblici

*“Io arrivai in una piazza  
colma di una cosa sovrana,  
una bellissima fontana  
e intorno un'allegria pazza.  
Stava tra verdi airole;  
per viali di ghiaie fini  
giocondavan bei bambini  
e donne sedute al sole.  
Verde il labbro di pietra  
e il ridente labbro dell'acqua  
fermo sulla riviera stracca,  
in puro cielo s'invetra.  
Tutto il resto è una bruna  
ombra, sotto le logge invase  
dal cielo rosso, l'alte case  
sui tetti attendon la luna.  
Ivi sembrava l'uomo  
come una cosa troppo oscura,  
di cui i bambini hanno paura,  
belli gli chiedono perdono” (Carlo Betocchi, 1932).*

La piazza è per antonomasia il luogo della centralità urbana, ove la comunità si incontra e si confronta, discute, dibatte, sta. E' lo spazio aperto di pausa tra l'edificato. E' il luogo pubblico di maggiore rappresentazione del potere pubblico e di manifestazione della religiosità.

Lo zoning razionalista ha ridotto i luoghi pubblici a semplici funzioni, prive di ogni ulteriore significato, simbolico o rappresentativo, spesso recintati (si pensi alle scuole o ai giardini), con la perdita del loro ruolo pubblico emblematico.

I luoghi pubblici (le attrezzature pubbliche, ovvero le dotazioni territoriali, come vengono oggi definite) richiedono, invece, una particolare attenzione del Piano.

Nel dibattito disciplinare nazionale, ormai da tempo, sono stati messi in evidenza i limiti della mera applicazione degli standard del DM 1444/1968, che affronta la necessità di attrezzature e spazi pubblici solo sotto il profilo quantitativo e non quello qualitativo e del ruolo di centralità per una società, comportando una eccessiva previsione di aree (con la conseguenza dell'apposizione



del vincolo espropriativo e successiva decadenza dopo cinque anni ed entrata in vigore del regime transitorio del DPR 380/2001), senza nessuna garanzia circa l'effettivo soddisfacimento dei servizi pubblici.

Un esempio, significativo in tal senso, è fornito dalle attrezzature scolastiche che si vanno "contraendo" sia per effetto della riduzione della fascia in età scolastica e sia per effetto dell'aumento del numero di studenti per classe e dell'accorpamento degli istituti in comprensori per ridurre le spese di gestione. La quantità di aree da calcolare in applicazione del citato DM (sulla base del numero di abitanti) è, invece, inutilmente eccessiva ed in contrasto anche con gli standard stabiliti dal D.M. LL.PP 18.12.1975 (Norme tecniche relative all'edilizia scolastica).

Ma, proprio in aree ambientalmente e paesaggisticamente delicate, l'attuazione obbligatoria di superfici eccessive rispetto ai reali bisogni può determinare effetti di alterazione proprio di quei valori - riduzione del consumo di suolo e sostenibilità - che si intendono promuovere. E' quello che si è verificato nella Penisola Sorrentino-Amalfitana, ove il Piano Urbanistico-Territoriale (il PUT del 1987) obbliga alla realizzazione di una superficie esorbitante da destinare ad attrezzature pubbliche anche se in aree ad altissima fragilità geo-morfologica ed elevata biodiversità.

A Bacoli, oggi, mentre si registra il totale soddisfacimento quantitativo delle attrezzature scolastiche e parzialmente di quelle di interesse comune, permane una carenza per parcheggi ed aree a parco e giardino e per lo sport (cfr. Relazione conoscitiva-metodologica).

Pertanto il Piano, dato l'esteso patrimonio comunale, soprattutto in aree di elevata qualità ambientale, prevede di realizzare grandi parchi urbani sui laghi (cfr. cap. 3) ed impianti sportivi, senza ricorrere ad espropri, e di individuare nuove centralità urbane, poli di riagggregazione della maglia urbana, sistemi relazionali di servizi, attraverso la realizzazione di piazze ed attrezzature collettive, capaci di determinare una maggiore articolazione urbana soprattutto nelle estese, informi ed atomizzate, conurbazioni recenti.

Valga come esempio la realizzazione del nuovo municipio (nell'ex edificio scolastico a piazza Marconi), che unisca alle funzioni politico-amministrative (oggi disperse ed in spazi inadeguati anche sotto il profilo della sicurezza, della salubrità e della funzionalità), quelle di luogo di incontro per la partecipazione, attività di promozione per i giovani, manifestazioni culturali, davanti alla piazza principale dell'insediamento storico. O, ancora, la previsione di una nuova piazza con una Sala Convegni-Auditorium, giardini e attività commerciali, alla fine di via Risorgimento, in modo da costituire un nuovo polo centrale, multifunzionale, luogo di incontro vicino al lago e, contestualmente, soddisfare una sentita carenza di una sala per manifestazioni e spettacoli (cfr. Ambito I - Centro Città).

Inoltre, in relazione all'obbligo anche quantitativo del soddisfacimento delle attrezzature - in attesa di una riforma nazionale - e della carenza di finanziamenti pubblici, il Piano determina soprattutto l'incentivazione dell'intervento privato nella realizzazione di gran parte delle



attrezzature e dei servizi, così come sancito fin dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 e nelle successive affermazioni sia della massima Corte che del Consiglio di Stato, attraverso una convenzione che garantisca la fruizione pubblica.

In tal senso è utile richiamare le condizioni che hanno condotto la Corte ad una così importante decisione.

La nozione di standard urbanistico è stata garantita, nella formazione degli strumenti urbanistici, con la legge 765/1967 (c.d. legge ponte), che introdusse l'obbligo di prevedere quantità minime (rispetto alla capacità insediativa) di standard, con vincoli a efficacia immediata ma di realizzazione differita, meglio definiti ed articolati poi dal DM 1444/1968.

Gran parte del dibattito e della letteratura disciplinare urbanistica ha sottolineato i problemi che tale legislazione ha determinato: forme-piano fortemente meccanicistiche e impostate con miope determinismo, un'attenzione incentrata solo sugli aspetti quantitativi dei servizi piuttosto che su quelli qualitativi, la selezione di alcune tipologie di servizi escludendone altre forse più rilevanti (spazi culturali, luoghi urbani, aree naturali, ...), la livellazione delle peculiarità e delle differenze insediative che caratterizzano il Paese e che avrebbero richiesto una flessibilità ben superiore delle timide differenze tipologiche che il DM 1444/1968 introduceva.

Dunque, un'impostazione normativa che - pur generando da un lato un miglioramento delle condizioni di vita urbana - ha tuttavia imbalsamato la sperimentazione sui servizi negli ultimi trent'anni, anche se, intervenuta in una situazione di grave carenza (il boom edilizio degli anni 60 produceva espansioni urbane prive di attrezzature), ha comunque affermato il principio fondamentale che ciascun cittadino ha diritto di disporre di un'equa quota di servizi pubblici.

Inoltre, la previsione nella strumentazione urbanistica di aree destinate all'edificazione e di aree destinate ad attrezzature (e quindi preordinate all'esproprio per pubblica utilità) ha determinato una notevole sperequazione e disuguaglianza tra i diritti dei cittadini, riducendo notevolmente il valore di mercato delle aree individuate per gli standard e, di contro, incrementando il valore di quelle edificabili, favorite, anche, dall'aspettativa della realizzazione di attrezzature nelle aree limitrofe.

I suoli coinvolti dal vincolo preordinato all'espropriazione sono diventati così difficilmente commerciabili e, in ogni modo, hanno assunto un limitato valore (commisurato all'aspettativa connessa all'ammontare dell'indennità corrispondibile per l'ablazione della risorsa, scontata per il numero di anni d'attesa occorrenti alla sua completa liquidazione).

Si è venuta così a concretare la cosiddetta "espropriazione di valore" consistente in quel fenomeno di mercato - conseguente all'imposizione dei vincoli espropriativi - per cui il bene colpito rimane, nell'attesa, di proprietà privata (in quanto l'espropriazione in sé e per sé non viene intanto posta in essere) ma il relativo valore commerciale subisce una notevolissima riduzione:



- sia perché nessun operatore economico è disposto a investire capitale in un bene che potrebbe essere espropriato, con tutta l'incertezza connessa alla procedura;
- sia perché è indeterminata l'epoca in cui verrà attuata la concreta espropriazione;
- sia per le incongruità connesse all'ammontare dell'indennità, demandata a procedure lunghe, defatiganti, ponderose e - purtroppo - talvolta discrezionali.

Con la sentenza n. 55/1968 (quindi già pochi mesi dopo il Decreto che aveva introdotto l'obbligo degli standard urbanistici) la Corte Costituzionale avviò una prima riflessione sui suoi limiti, censurando i vincoli d'inedificabilità assoluta, apposti a tempo indeterminato e senza alcun conferimento di indennizzo.

Tra il 1968 ed il 1999 più volte sia la Corte Costituzionale, sia la giustizia amministrativa sono intervenute più volte sul problema, fino alla richiamata sentenza n. 179 del 20.05.1999, la quale distinguendo tra vincoli conformativi (cioè quelli riguardanti vincoli incidenti con carattere di generalità e in modo obiettivo su intere categorie di beni, ivi compresi i vincoli paesistico-ambientali, quelli posti a tutela di beni storico-artistici e archeologici o dei parchi e delle riserve naturali, nonché i vincoli posti a difesa del suolo) ed i vincoli espropriativi (quelli attinenti alla specifica localizzazione di un'opera pubblica che impone alla proprietà privata un sacrificio specificamente individuato) ha precisato che:

*“... sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato”.*

Con questa precisazione la Corte costituzionale ha tenuto conto della circostanza che negli ultimi anni l'ordinamento positivo si è arricchito di modelli che comportano una crescente partecipazione diretta del privato alla definizione ed attuazione di interventi urbanistici.

Negli anni successivi la stessa Corte, il Consiglio di Stato e numerosi TAR si sono espressi in tal senso e molti Comuni hanno attuato politiche dei servizi pubblici con l'iniziativa privata



convenzionata (tra i tanti anche il Comune di Napoli con le delibere di G.M. 1882/2006, 160/2014 e 3/2016).

Pertanto, ai sensi e per gli effetti della citata sentenza i proprietari o gli aventi titolo delle aree che saranno destinate nel Puc ad attrezzature pubbliche o di interesse pubblico, ad esclusione di quelle destinate all'istruzione scolastica dell'obbligo, possono chiedere al Comune di realizzare a propria cura e spese analoghe attrezzature ad uso pubblico con l'obbligo della stipula di una convenzione che contenga precise garanzie sull'interesse pubblico (cfr. Norme di Attuazione).

Il Comune, con motivata delibera di Giunta Municipale, definirà le procedure di presentazione e valutazione delle richieste avanzate dai soggetti privati e i contenuti delle convenzioni tipo, sulla base dell'analisi delle necessità delle tipologie delle attrezzature, tutelando l'interesse pubblico sia sotto il profilo della convenienza economica che della qualità del servizio offerto.

In attesa di una rapida revisione, come abbiamo già affermato, della normativa nazionale che aggiorni la metodologia di dimensionamento e l'individuazione delle categorie, lasci maggiori flessibilità ai Comuni e soprattutto valuti il soddisfacimento delle attrezzature pubbliche in termini di qualità del servizio reso e di superfici utili necessarie e non tanto in termini di quantità di aree da destinare allo scopo, il Puc ha calcolato il soddisfacimento e la verifica del fabbisogno di attrezzature pubbliche ai sensi del D. M. 1444/1968, assicurando le quantità minime richieste in funzione delle diverse tipologie di cui agli artt. 3 e 5 del medesimo decreto, con le integrazioni richieste dalla l.r. 14/1982 - Punto 1.4 dell'Allegato e le verifiche richieste per le attrezzature religiose dall'art. 1 della l. r. 9/1990. Il calcolo e la verifica sono riportati nell'allegato 2 alle Norme di Attuazione (elaborato PS.02). Sono inoltre state dimensionate e previste le attrezzature pubbliche di interesse generale di cui all'art. 4 del medesimo D.M. 1444/1968,

Ai fini del calcolo del fabbisogno complessivo è stato assunto, come parametro di riferimento della popolazione, il numero di 26.300 abitanti stabilmente residenti (cfr. Relazione - Elaborato GEN.02).

Le attrezzature pubbliche considerate, sia quelle esistenti e ritenute idonee e sia quelle previste dal PS, sono individuate nel Puc nelle varie Unità Territoriali o definite negli Ambiti subordinati a Pua. Per la realizzazione delle attrezzature pubbliche sono previsti gli strumenti di perequazione (negli Ambiti soggetti a Pua) e di compensazione urbanistica, nonché la possibilità di realizzazione da parte dei privati di attrezzature ad uso pubblico, come ampiamente illustrato precedentemente, riducendo, *extrema ratio*, l'esercizio dell'esproprio.



### 4.3 Le infrastrutture e le politiche per la mobilità

La condizione geografica che topologicamente segna il promontorio di Bacoli, la sua orografia e la sua struttura geomorfologica, determina, nell'attuale situazione di stress trasportistico segnato da picchi stagionali legati alla fruizione balneare e ricreativa, una notevole criticità della mobilità, con ripercussioni sulla sicurezza e la vivibilità dei luoghi, sia per i residenti che in termini di valorizzazione turistica (cfr. Relazione conoscitiva-metodologica).

La maglia viaria attuale segue ancora, sostanzialmente, i tracciati di origine storica, lungo i quali si è nel corso dei secoli addensata l'urbanizzazione diffusa. Inoltre, la diffusione urbanizzativa ha impegnato via via anche i tracciati rurali, sparsi capillarmente lungo i versanti e le colline. Questa condizione insediativa, unita all'ingente flusso turistico nei mesi estivi, determina bassi livelli di servizio della rete della mobilità veicolare e nodi di assoluta congestione.

La condizione geografica eccezionale impone, invece, necessariamente, l'assunzione di un modello di accesso e mobilità interna basato sulla mobilità sostenibile, ovvero sull'implementazione di una nuova gerarchia dei percorsi e l'attestamento dei flussi viabilistici stagionali in alcuni precisi punti attrezzati (aree di sosta, hub del trasporto pubblico), riservando alla pedonalità, al trasporto pubblico ed alla mobilità green la prevalente e progressiva fruizione dei luoghi di maggiore sensibilità e fragilità.

Mobilità sostenibile - così come definita nella strategia europea in materia di sviluppo sostenibile approvata nel 2006 dal Consiglio Europeo - significa dare, ai residenti ed ai fruitori del territorio, la possibilità di spostarsi in libertà, comunicare e stabilire relazioni, tutelando la qualità della vita delle persone e le specificità ambientali, oggi come in futuro.

Il che induce a lavorare per realizzare un futuro della mobilità più sostenibile attraverso la diffusione di sistemi, tecniche e politiche innovative che soddisfino le esigenze del presente senza intaccare le possibilità delle generazioni future. La strategia d'intervento per perseguire questo obiettivo si articola su tre linee d'azione, integrate tra loro: ridurre il fabbisogno di mobilità, favorire l'utilizzo delle modalità di trasporto più sostenibili, migliorare continuamente la tecnologia dei mezzi di trasporto perché siano sempre più efficienti e ad inquinamento zero.

Il che, per il Piano di Bacoli, significa considerare, innanzitutto, che:

1. Per la particolare situazione geografica ed amministrativa di Bacoli (composizione Matrioska, perché contiene Monte di Procida ed è contenuta da Pozzuoli), non è possibile ipotizzare un sistema della mobilità nel territorio comunale senza considerare queste strette interconnessioni ed i relativi pesi dei flussi di spostamento;



2. Il sistema della mobilità/accessibilità deve essere un sistema articolato basato sulla interrelazione tra mobilità su ferro, via mare e su strada e teso all'obiettivo del miglioramento della qualità della vita (riduzione dell'inquinamento sonoro, luminoso e atmosferico) e della massima diffusione della pedonalizzazione e dei percorsi ciclo-pedonali dedicati. Esso risponde ad un'idea di città sostenibile che la società prefigura e che il Piano articola nelle sue previsioni/attuazioni.
3. Le considerazioni scientifiche del rischio vulcanico per l'area flegrea sono fin troppo sottovalutate. In caso di elevato bradisismo o, ancor più, di risveglio della caldera flegrea, le conseguenze sarebbero disastrose per l'intera comunità di Bacoli e Monte di Procida, in mancanza delle infrastrutture necessarie per consentire l'allontanamento della popolazione in tempi certi e controllati secondo le previsioni del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile. Il Puc, così come il Piano Comunale di Protezione Civile, tengono conto di questa drammatica probabilità e prevedono anche interventi ed opere infrastrutturali indispensabili per garantire la sicurezza dei cittadini;
4. Le previsioni del Puc devono rispondere innanzitutto alla necessità del miglioramento della vivibilità e della mobilità dei cittadini, ma anche tenere conto dei picchi dei flussi estivi e della necessità di rapida movimentazione in caso di emergenza di protezione civile.
5. Il Piano Territoriale Paesaggistico (PTP) dei Campi Flegrei non fornisce il quadro necessario per la realizzazione di un adeguato e coerente sistema della mobilità, soprattutto nella necessità di emergenza in caso di rischio. Occorre - nell'ambito della co-pianificazione con la Regione Campania - introdurre le necessarie rivisitazioni.

Per quanto riguarda il sistema su ferro, la linea principale metropolitana dell'EAV, cioè la linea "Cumana", ha solo due stazioni (Torregaveta e Fusaro), e per altro "decentrate", rispetto ai principali insediamenti, mentre per i lavori della nuova stazione di Baia, fermi da anni, non si hanno ancora date certe per il completamento.

Non vi sono collegamenti via mare né per Napoli e le altre località del golfo, né per le isole flegree (Procida ed Ischia): il molo del porto commerciale di Baia non è stato più consolidato dopo il distacco della banchina; quello di Marina Grande, seppur completato, non ha i fondali adeguati ad accogliere i traghetti e gli aliscafi; Torregaveta è troppo esposta alle correnti ed ai venti per poterlo considerare un approdo fisso per le vie del Mare.

Il sistema di trasporto pubblico su gomma è affidato solo alle linee (saltuarie e rare) gestite dall'EAV regionale che collegano Bacoli, Monte di Procida, Pozzuoli fino alla stazione della Circumflegrea a Napoli, con un percorso lungo e reso lento dall'attraversamento del centro di Napoli.



Infine, poche sono le aree e le strade esclusivamente pedonali e/o ciclabili dedicate, né è stato ancora realizzato dal Parco Regionale dei Campi Flegrei un sistema di sentieri naturalistici anche connesso alla fruizione dei beni archeologici.

Da questo quadro - da cui emerge anche la totale mancanza di connessione tra le reti - si evince con chiarezza l'importanza e l'attenzione che questo Piano dedica per individuare soluzioni rapide e incisive per il sistema della mobilità. Tuttavia un Piano può definire le infrastrutture, le connessioni, le fasi di realizzazioni, i finanziamenti. Ma spetta all'ordinaria azione amministrativa la capacità di gestire la complessità della mobilità, a regolarne gli usi, ad indirizzare e riconsiderare, in caso di calamità, i flussi, anche attraverso sistemi di monitoraggio e controllo da remoto.

#### 4.3.1 Il modello del sistema

*“Un giorno Alice arrivò ad un bivio sulla strada  
e vide lo Stregatto sull'albero.*

*– “Che strada devo prendere?” chiese.*

*La risposta fu una domanda:*

*– “Dove vuoi andare?”*

*– “Non lo so”, rispose Alice.*

*– “Allora, – disse lo Stregatto – la strada non ha importanza”.*

*(Lewis Carroll, 1872).*

Sulla base di queste prime considerazioni, è evidente che un approccio meramente racchiuso nell'ambito settoriale della mobilità non consente di affrontare i problemi complessi derivanti da un incrocio diretto con la politica di riqualificazione del territorio. Una visione settoriale spinge, inesorabilmente, a prevedere nuove infrastrutture per soddisfare una domanda di crescente mobilità, invece di agire sul miglioramento della connettività del sistema, creando poli di interesse differenziati e reti di interdipendenza tra tutti i sistemi di trasporto, che consentano di intensificare le reciproche interazioni, attenuando la dipendenza soprattutto dalle infrastrutture viarie.

L'aumento della connettività delle reti è fondamentale per facilitare il passaggio da una struttura territoriale "ad albero", caratterizzata da forti effetti di dominanza e rigide dipendenze gerarchiche, ad una struttura più articolata, anche perché alle variazioni di connettività, dovute al carico ineguale della mobilità, si associano alcune delle principali strozzature che rendono più difficile la diffusione di flussi omogenei di mobilità. La necessità della connettività interna dei sistemi locali di trasporto si caratterizza attraverso:



- Il potenziamento dei trasporti pubblici su ferro e su gomma in connessione con quello via mare e con mezzi a basso impatto ambientale.
- il miglioramento, potenziamento e integrazione a rete della viabilità esistente, curando la manutenzione e la sicurezza anche dal punto di vista idrogeologico;
- la creazione di un sistema di fruizione diffuso ed alternativo a quello viario, basato sulla rete ciclo-pedonale, ma anche sulle vie del mare e su sistemi a fune.

L'intersezione e la sinergia dei mezzi di trasporto (di persone e merci), connessa ad una articolazione delle attività sul territorio, consente di attivare un modello di sistema di mobilità sostenibile, che abbatta notevolmente il peso eccessivo dei flussi di traffico veicolare dall'esterno del territorio comunale, soprattutto nei periodi di punta (stagione estiva e fine settimane).

In connessione con l'obiettivo di una forte riduzione dell'inquinamento e dell'impatto del trasporto privato nelle aree di maggiore sensibilità ambientale e di elevato valore storico-culturale, il Puc prevede una efficace politica della mobilità, che risponda alle necessità di servizio e di fruizione dei luoghi urbani e di elevazione della qualità della vita, attraverso la riduzione della mobilità veicolare privata, il rafforzamento di una rete di trasporto pubblico, la diffusione di aree pedonali, di strade ciclabili e di zone a traffico limitato o riservate a veicoli green, l'articolazione di un sistema di parcheggi con funzione di drenaggio progressivo della mobilità.

Si tratta, gradualmente, ma con ferma convinzione, di costruire per Bacoli un modello di sistema della mobilità che privilegi l'uomo e l'ambiente, contribuendo anche al miglioramento climatico ed alla forte riduzione degli inquinanti. E' una scelta per il presente ma volta a trarre questo eccezionale territorio verso un futuro migliore e possibile, nell'obiettivo di liberare quanto più è possibile le aree del centro, di Baia, del Fusaro e di Miseno dal traffico veicolare, potenziando i sistemi di trasporto pubblico e quelli ciclo-pedonali (cfr. elaborato PS.06), si basa:

- Sulla stretta interconnessione tra la mobilità su ferro, su strada e via mare, partendo da un forte potenziamento del trasporto pubblico;
- Per la mobilità privata su strada, sulla realizzazione di un sistema di drenaggio del traffico veicolare estivo e dei fine settimana in aree di parcheggio poste in zone periferiche con scambio con mezzi di mobilità dolce;
- sulla realizzazione di una rete ciclo-pedonale per la fruizione;
- sul rafforzamento, ampliamento e connessione in rete, della viabilità esistente a favore dei residenti per la mobilità quotidiana e sia per una mobilità in sicurezza in caso di emergenza per l'evolversi di calamità naturali.



### 4.3.2 Il trasporto pubblico

In coerenza con le strategie settoriali regionali, al fine di garantire un sistema di mobilità integrato e sostenibile per il territorio, il Piano prevede un forte potenziamento del trasporto pubblico. E' una condizione indispensabile che si può soddisfare anche in tempi relativamente brevi, attraverso:

- a) interventi specifici di ammodernamento, completamento e integrazione del sistema metropolitano su ferro costituito dalle linee regionali “Cumana” e Circumflegrea”, gestite dall'EAV spa, ovvero:
  - il prolungamento della linea metropolitana EAV “Cumana” dal capolinea di Torregaveta fino alla piazza Maiuri, angolo viale Olimpico, con la realizzazione di una nuova stazione terminale all'angolo di viale Olimpico-piazza Maiuri, comprensiva di parcheggi di interscambio. Il tracciato, prevalentemente in trincea aperta, andrà definito dall'Ente di gestione e dalla Regione, anche insieme al comune di Monte di Procida nel cui territorio ricade gran parte della nuova linea;
  - l'arretramento della stazione terminale delle due linee EAV “Cumana” e “Circumflegrea” a Torregaveta, con la realizzazione di parcheggi di interscambio, con la connessione diretta della via Gavitello. La riqualificazione del nodo di Torregaveta richiede necessariamente l'arretramento della stazione (anche in relazione alla nuova diramazione prevista dal Puc per Bacoli centro), con la creazione di una grande piazza sul mare;
  - il completamento e la messa in funzione della stazione della linea “Cumana” di Baia, con il collegamento pedonale sulla via Montegrillo e l'ingresso al complesso delle Terme di Baia da piazza De Gasperi;
  - l'ammodernamento della stazione della linea “Circumflegrea” Lido Fusaro, importante nodo di connessione con il sistema ambientale (parco/lago, spiaggia/mare) del Fusaro.
- b) riqualificazione ed adeguamento degli attracchi delle vie del mare a Baia, Marina Grande e Miseno, ed elaborazione di uno specifico studio di fattibilità per una sistemazione protetta del molo di Torregaveta, per una integrazione connessa a sistemi di trasporto su ferro. In tal senso va strutturata in modo stabile una linea principale di cabotaggio costiero tra Napoli, Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida e le isole flegree ed una interna al golfo di Pozzuoli che colleghi Bacoli (con le quattro stazioni di Baia, Marina Grande, Miseno e Torregaveta) con Pozzuoli e Monte di Procida con frequenza continua, anche con l'utilizzo di aliscafi elettrici a 15-20 posti.
- c) revisione del trasporto su gomma che va rafforzato e potenziato, anche attraverso l'istituzione di una linea interna al territorio comunale ed all'area flegrea, che colleghi i principali nuclei urbani e le stazioni del trasporto su ferro e via mare, decomprimendo l'eccessivo uso dei mezzi privati anche per gli spostamenti interni da parte dei residenti. In questo ambito va riconsiderata con EAV l'opportunità che la linea con Napoli si attesti a Fuorigrotta, con un più



rapido ritorno nell'area flegrea.

- d) la realizzazione di parcheggi di interscambio tra il sistema di trasporto pubblico e quello privato.

### 4.3.3 La fruizione dolce del territorio

*“E quando poi spari del tutto  
a chi diceva "È stato un male"  
a chi diceva "È stato un bene"  
raccomandò "Non vi conviene  
venir con me dovunque vada  
ma c'è amore un po' per tutti".  
E tutti quanti hanno un amore  
sulla cattiva strada  
sulla cattiva strada.”*  
(Fabrizio De André, 2008).

Il Piano assegna all'obiettivo di uno sviluppo della mobilità ecologica e ciclo-pedonale, soprattutto nei luoghi di maggiore fragilità ambientale e nel centro della città, le seguenti azioni (cfr. elaborato PS.07):

- la realizzazione di una rete di percorsi pedonali e di itinerari continui nei parchi urbani e territoriali, nelle aree di pregio ambientale, in connessione con le fermate del trasporto pubblico e dei parcheggi, come possibilità di turismo slow collegato alla fruizione dei poli storico-culturali e naturalistici;
- l'ampliamento dei percorsi e delle aree pedonali nei nuclei urbani, come rete privilegiata rispetto alla mobilità veicolare, invertendo l'ordine tradizionale di priorità, anche attraverso miglioramento dei sistemi di sicurezza, in particolare per le componenti della popolazione a maggiore rischio (diversamente abili, bambini, anziani, pedoni, ciclisti, ...);
- lo sviluppo di una rete di piste ciclabili, in connessione con la Ciclopista del Sole, tracciato T2 (tracciato dal Lago Patria a Napoli) del progetto Cy.ro.n.med (Cycle Route Network of the Mediterranean) della Comunità Europea, per la creazione di una rete ciclabile del Mediterraneo e la promozione anche del turismo in bicicletta come migliore pratica di turismo sostenibile.



La realizzazione di un sistema di fruizione ecosostenibile prevede interventi differenziati, non solo infrastrutturali specifici, ma anche attraverso operazioni di “traffic calming” e l’istituzione di ZTL e ancor più di zone 30 (o ZRTM), di isole pedonali, di percorsi protetti etc.

In relazione alla mobilità pedonale va considerata che essa va riferita alla più articolata e molteplice modalità di fruizione sociale dello spazio pubblico della città e del suo territorio. In proposito è interessante riferirsi alla classificazione proposta da Jan Gehl (*Vita in città. Spazio urbano e relazioni sociali*, 1991), il quale distingue tra attività necessarie, attività volontarie e attività sociali conseguenti alle precedenti.

In particolare, le attività volontarie sono legate alla fruizione del tempo libero (passeggio, ricreazione, incontro, conversazione, del gioco, ...), strettamente dipendenti dalle condizioni ambientali in cui si svolgono e connesse all’osservazione, all’ascolto e ai rapporti intersoggettivi occasionali. Si tratta di funzioni che rispondono ad un bisogno di socializzazione necessario e diffuso.

I percorsi pedonali vanno concepiti come un reticolo connettivo di spazi di polarizzazione di vario tipo: dal semplice allargamento di un tratto di marciapiede, alla pedonalizzazione di interi segmenti stradali; da strade dedicate solamente al pedone, a spazi condivisi tra pedoni e veicoli dove, però, questi ultimi costituiscono una presenza subordinata alla compatibilità con la fruizione pedonale. In tal senso, bisogna creare una continuità della rete dei marciapiedi: la nozione di “attraversamento pedonale della strada” deve essere sostituita da quella di “attraversamento veicolare dei marciapiedi”. La piattaforma rialzata, che attraversa la carreggiata unificando i due marciapiedi sui lati opposti, serve sì a moderare il traffico veicolare, ma soprattutto a dare continuità alla rete dei percorsi pedonali, abolendo al contempo anche le barriere architettoniche.

Un ulteriore livello di intensificazione dell’uso pedonale è affidato alla chiusura parziale o totale di un tratto di strada. La chiusura parziale consente di trasformare il tratto stradale in una “strada-corte” secondo il modello del *woonerf* olandese o della *home zone* inglese. In questo caso lo spazio stradale sarà accessibile ai veicoli dei soli residenti, possibilmente senza sosta sulle aree pubbliche. La chiusura totale consente di trasformare la strada in una “strada-piazza” (nel caso, ad esempio, di intensa presenza di esercizi commerciali o di altre attività) oppure in una “strada-giardino” (nel caso di un contestuale significativo impianto di essenze arboree ed arbustive).

L’istituzione di zone residenziali a traffico moderato (ZRTM), o ‘calmo’, caratterizzate dall’introduzione del limite di velocità di 30 km/h sulle strade che le attraversano (da qui la denominazione “Zona 30”), ha evidenziato che queste zone producono significativi effetti positivi, sia sulle condizioni di sicurezza degli utenti deboli che degli stessi automobilisti, rendendo migliore e più sicura la negoziazione dei conflitti tra veicoli agli incroci ed omogeneizzando le velocità intorno a valori medi accettabili nelle zone urbane.



Si determinano, così, "isole ambientali" in cui la moderazione del traffico (attraverso schemi circolatori, rialzi della pavimentazione stradale, chicanes, ...) finalizzata al contenimento dei flussi di attraversamento e alla moderazione della velocità di percorrenza, determina anche la riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico ed un generale miglioramento della qualità della vita.

In accordo con quanto previsto dall'art. 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 2 "*Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica*", i comuni predispongono e adottano piani urbani della mobilità ciclistica, denominati 'Biciplan', quali piani di settore dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS), elaborati dalle Città Metropolitane.

I piani sono finalizzati:

- alla promozione della mobilità ciclistica per gli spostamenti sistematici e non sistematici;
- allo sviluppo delle ciclovie turistiche;
- a favorire l'integrazione della mobilità ciclistica con i servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano;
- ad aumentare gli spazi destinati alla sosta delle biciclette (in prossimità degli edifici pubblici e dei principali nodi di interscambio modale);
- a diffondere l'utilizzo di servizi di condivisione delle biciclette (bike-sharing);
- a favorire le tipologie di servizi di trasporto merci o persone che possono essere effettuati con le biciclette (cargo-bike).

La Regione Campania nell'ambito del progetto europeo progetto Cy.ro.n.med (Cycle Route Network of the Mediterranean) ha sviluppato una proposta di ciclovie, tra cui la "Ciclopista del Sole", che unisce tra loro, simbolicamente e virtualmente, luoghi della storia e del mito della Campania, in un percorso influenzato dalla presenza del mare, passando anche per Bacoli. Il Puc recepisce il percorso della ciclovia di attraversamento della rete europea e lo integra con ulteriori percorsi di fruizione interna al proprio territorio.

Infine, le azioni di fruizione sostenibile del territorio possono essere alimentate anche dal progetto di filovia già elaborato specificamente per i comuni di Bacoli e Pozzuoli. Ancora allo stato di ipotesi, esso va verificato con la redazione di uno specifico studio di fattibilità, rivolto ad esaminare non solo gli aspetti infrastrutturali, finanziari e gestionali, ma soprattutto a verificare le possibili ricadute positive sulla mobilità nell'area flegrea in connessione con il trasporto pubblico (il tracciato proposto unisce anche i poli delle stazioni della rete metropolitana e degli approdi delle vie del mare nonché la stazione della tangenziale di Arco Felice) e gli impatti sul delicato sistema paesaggistico-ambientale.



#### 4.3.4 Revisione e integrazione della viabilità

All'interno del modello di sistema sopra delineato, abbiamo già sottolineato l'importanza, nel breve periodo e nelle more di un forte rafforzamento del trasporto pubblico e di modalità di accesso e fruizione del territorio sostenibili, del miglioramento e della riarticolazione delle infrastrutture viarie.

Per questo obiettivo il Piano Strutturale definisce le azioni di lungo periodo, mentre il Piano Operativo-Programmatico, sulla base dei finanziamenti già disponibili o attivabili, ha già individuato le priorità ed alcuni interventi immediati. Nel merito:

1. Vanno spostati gli attuali flussi di accesso a Bacoli ed a Monte di Procida (e di via di fuga da Bacoli e da Monte di Procida) da Lucrino-Baia verso nord, ovvero dalla Tangenziale E-O di Napoli e dalla Statale 7 "Domitiana". In tal senso, il Piano:
  - a) definisce un percorso di viabilità principale (di 1° livello - di scorrimento veloce) dalla rotonda sulla ss. 7 "Domitiana", località "La Schiana", (uscita della Tangenziale), creando una doppia alternativa viaria:
    - una prima viabilità con la realizzazione di un nuovo tracciato con la SP Cuma-Licola, che consenta di eliminare il traffico viario passante sotto il cd. "Arco Felice Vecchio" (l'Antica Porta della città di Cuma, da riqualificare come area archeologica pedonale, restaurando anche il selciato romano), per poi proseguire con via Fusaro, via Virgilio, via Ottaviano Augusto e via Giulio Cesare, fino a via Mercato del Sabato-viale Olimpico. Sempre dalla via Cuma una derivazione consente un percorso alternativo, adeguando la via Spiaggia Romana fino al nodo Gavitello-Torregaveta (già oggetto di proposte di merito) per poi congiungersi con via Mercato del Sabato, verso Bacoli, e con la strada provinciale Monte di Procida, verso questo Comune;
    - una seconda viabilità principale costituita da via vicinale Sciarrea - strada provinciale Scalandrone - via Bellavista con una nuova variante (oggetto già di precedenti studi) fino a via del Castello, per ricongiungersi a Baia attraverso via Lucullo;
    - tra le due, onde consentire sempre la realizzazione di una rete - e quindi la possibilità di indirizzare i flussi tra le due viabilità principali - l'adeguamento della via Cupa della Torretta tra lo Scalandrone e Cuma;
    - ai fini della realizzazione della rete viaria, rispondente anche alle necessità di sicurezza come vie di fuga, andranno adeguate anche la via Cornelia dei Gracchi (tra via Fusaro e via Orazio) e la via Torre di Cappella - via Shakespeare (tra via Ottaviano Augusto e via Mercato del Sabato), nonché le connessioni tra via Giulio Cesare - via Torre di Cappella e viale Olimpico e la via Mozart.
  - b) il tratto da Baia via Montegrillo - via Miliscola nel periodo estivo andrà indirizzato a senso unico



verso Napoli;

- c) l'ampliamento e la sistemazione funzionale dell'incrocio via Risorgimento-via Lungolago, che costituisce uno dei nodi di maggiore traffico per il centro di Bacoli, soprattutto in periodo estivo (cfr. Ambito I - Centro Città);
  - d) incrocio Sella di Baia: allo stato attuale gli automezzi provenienti dalla via Fusaro devono necessariamente raggiungere l'incrocio con via Virgilio per immettersi su via Bellavista, in direzione Bacoli, o per ritornare sulla stessa via Fusaro in direzione Napoli. La realizzazione di una rotatoria in corrispondenza dell'incrocio Sella di Baia consentirebbe agli autoveicoli provenienti da via Fusaro di immettersi direttamente su via Bellavista, in direzione Bacoli, senza impegnare via Virgilio e il secondo tratto di via Fusaro densamente abitati e già interessati da un traffico sostenuto.
2. un sistema un sistema articolato di parcheggi pubblici o ad uso pubblico, distinti in:
    - Parcheggi pubblici di attestazione, che costituiscono la rete di drenaggio prevalentemente della mobilità proveniente dall'esterno al Comune, posti in posizioni strategiche per evitare l'ingresso dei veicoli e dei bus turistici soprattutto verso il centro e le aree ambientali di maggior pregio e fragilità. Ad essi vanno connessi sistemi di mobilità ecologica verso le zone a traffico limitato. Il Comune definirà le modalità di incentivazione e gestione, anche con contributi pubblici, di sistemi di mobilità ecologica per il trasporto dai parcheggi di attestazione alle zone a traffico limitato o esclusivamente pedonale e per la fruizione dei principali beni storico-culturali e naturalistici, nonché per la gestione attraverso sistemi ITC per la smart mobility;
    - Parcheggi pubblici di interscambio: essi consentono la connessione della mobilità su gomma con il sistema di trasporto pubblico su ferro o via mare;
    - Parcheggi pubblici di relazione e servizio, ubicati prevalentemente a servizio delle dotazioni territoriali e delle funzioni urbane pubbliche (attrezzature, giardini e parchi, attività istituzionali e direzionali, tempo libero, ....).
  3. l'incentivazione di sistemi di mobilità ecologica (veicoli a metano, elettrici, ...) nelle aree sensibili e nel centro della città, anche attraverso il co-finanziamento di imprese di servizio per la mobilità interna al territorio;
  4. la creazione nelle aree sensibili di zone a traffico limitato e di zone pedonali a Miseno, l'area del Poggio, il centro urbano, Torregaveta, Baia, con l'eliminazione dei parcheggi privati, non pertinenti delle abitazioni.

Il Piano Urbano Traffico (PUT), inoltre, benché ormai datato, fornisce - oltre all'analisi delle aree di sosta e dei provvedimenti in essere per la limitazione del traffico (Ztl a pedaggio) - proposte specifiche per alcuni nodi ed intersezioni al fine di ridurre e rendere costante la velocità di marcia.



## 5. Gli strumenti di intervento

La legge nazionale di governo del territorio (la legge n. 1150 del 1942) pur avendo subito nel tempo integrazioni e modifiche per aggiornarne la funzionalità e l'efficacia in relazione ai mutamenti intervenuti nello sviluppo economico e sociale del Paese, appare, oggi, largamente superata sia sul piano disciplinare che nel regime di "concorrenza" con la legislazione regionale, che, in alcuni casi, ha già modificato sostanzialmente l'impianto legislativo nazionale. È dunque una legge molto datata che richiede una profonda revisione, ma il cui superamento ancora non trova spazio in un organico progetto di legge, nonostante i numerosi tentativi esperiti nelle legislature parlamentari dell'ultimo decennio (cfr. precedente cap. 1).

Si è creata una assurda anomalia, poiché, pur avendo il Prg, rappresentato, per cinquant'anni lo strumento urbanistico generale per i comuni per indirizzare la crescita e l'espansione urbana - conformandone in maniera prescrittiva sia i diritti edificatori privati, con le relative destinazioni d'uso suddivise in zone omogenee, sia le aree a destinazione pubblica sottoposte a vincoli ablativi - tuttavia l'efficacia e la capacità di incidenza sul territorio sono state, in generale, assai scarse.

Lo scarto tra l'elaborazione e l'attuazione del piano urbanistico è tra le cause principali della sua inefficacia, della sua debole capacità di tradurre ciò che è rappresentato su mappe e documenti in effettive trasformazioni dei luoghi.

Abbiamo già sottolineato il ruolo di semplificazione e rigidità che l'uso dello zoning nel Prg ha determinato sul territorio, con pessimi risultati sul piano della complessità, diversità e fruizione della città. Negli ultimi decenni le esigenze di trasformazione urbana e territoriale, con il prevalere della necessità di trasformare, riqualificare e ristrutturare i tessuti edilizi anziché continuare ad ampliare i perimetri urbani consumando ulteriore suolo, ha determinato la pressante esigenza di introdurre nuovi strumenti di azione che consentano di intervenire più credibilmente nella riqualificazione e nella ristrutturazione degli insediamenti esistenti, anche al fine rendere finalmente possibili, in forma ordinaria e non sporadica, operazioni di sostituzione edilizia, e di favorire la costituzione, senza ricorrere ad espropri ed oneri, di un demanio di aree pubbliche per realizzare servizi pubblici, infrastrutture, opere pubbliche ed edilizia residenziale sociale.

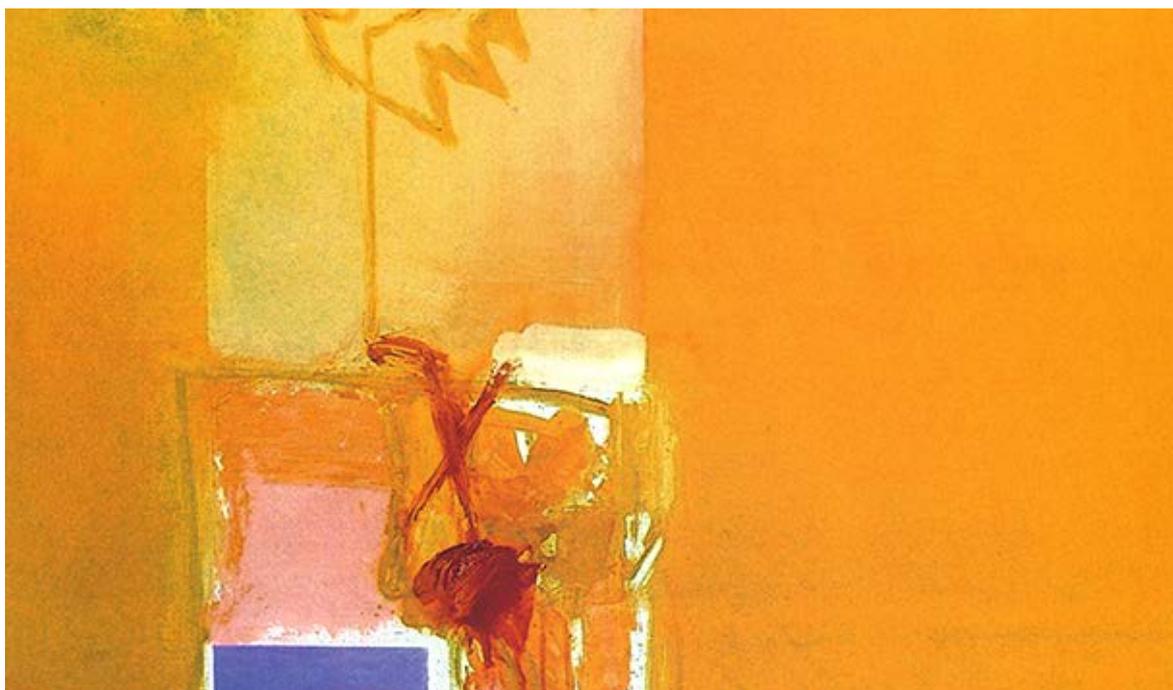
In tal senso, va ricordato che il nostro Paese è quello europeo con la percentuale più bassa (circa il 2%) di realizzazione di edilizia residenziale pubblica rispetto al totale annuo di nuova edilizia. Questo dipende non solo dalla mancanza di una politica continua e di finanziamenti dedicati allo scopo, ma anche dalla difficoltà dei magri bilanci comunali per utilizzare suoli non periferici, evitando di espandere le periferie urbane e di creare nuovi ambiti urbani isolati, e dalle difficoltà procedurali.

Gli obiettivi di una nuova disciplina urbanistica - nazionale e regionale - si basano su alcuni principi ordinatori:



- a) determinare una strumentazione largamente rivolta al miglioramento e trasformazione della città consolidata, attraverso prevalenti interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana e limitando al massimo ogni ulteriore espansione edilizia (il consumo di suolo);
- b) trasformare la logica del piano urbanistico da regolatoria/impositiva a promozionale/incentivante, creando cioè l'interesse per il soggetto ed il capitale privato a migliorare la città, con l'introduzione dei nuovi strumenti della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche;
- c) incrementare il patrimonio pubblico (attrezzature, impianti ed edilizia residenziale sociale), attraverso la cessione pubblica delle aree e la relativa realizzazione da parte dei privati, in regime di convenzione e senza ricorrere all'esproprio, interessati, in modo vantaggioso, alle operazioni di riqualificazione/trasformazione urbana;
- d) ricorrere a strumenti semplici e organici di pianificazione/progettazione urbana per guidare le operazioni di riqualificazione del costruito, nell'obiettivo di una elevata qualità dell'architettura.

Questo Piano - nell'ambito della discussione parlamentare in atto sulla proposta di legge sulla "Rigenerazione urbana" (testo unificato in Commissione al Senato) di cui al punto a) e sulla proposta di legge "Disciplina delle costruzioni" (già approvato in sede di Commissioni) ed in relazione alla revisione del D.M. 1444/1968 messa a punto dalla Conferenza unificata Stato Regioni - adotta le politiche ed il modello di intervento di cui ai punti b), c) e d) precedenti, attuandone le azioni possibili.





## 5.1 Perequazione, compensazione e incentivazione

Con perequazione, compensazione o incentivazione urbanistica si indicano strumenti di pianificazione non omogenei ma spesso utilizzati contestualmente o in sinergia. Si tratta di istituzioni urbanistiche che, anche sul piano giuridico, determinano effetti diversi. In sintesi si possono così distinguere:

- la perequazione urbanistica si applica, prevalentemente, all'interno di un ambito o comparto, già delimitato nel piano o proposto da un consorzio di proprietari, interessato da interventi di trasformazione/edificazione urbana. I rapporti giuridici si instaurano prevalentemente tra i soggetti privati interessati al fine dell'attuazione delle previsioni del piano, mentre il Comune ne regola e controlla l'attuazione, con il vantaggio di acquisire aree ed opere pubbliche senza oneri finanziari;
- la compensazione urbanistica si instaura soprattutto tra soggetti privati diversi, anche in aree diverse e non contigue, o tra questi ed il Comune, al fine di attuare operazioni di riqualificazione ambientale e/o urbana o di realizzare opere pubbliche, attraverso la cessione e l'acquisizione in compensazione di aree edificabili, senza oneri a carico del Comune;
- l'incentivazione urbanistica è una facoltà stabilita dal Comune, con il piano o con atti pubblici successivi, al fine di promuovere e rendere vantaggioso da parte di soggetti privati l'attuazione delle previsioni del piano attraverso premialità volumetriche, finanziarie o fiscali. Spesso interviene per facilitare le operazioni di perequazione e soprattutto di compensazione.

Volendo, in sintesi, aggettivare le ragioni che sottendono le distinte misure urbanistiche, si possono definire: redistributive nella perequazione, indennitarie nella compensazione, premiali nella incentivazione.

Il Piano di Bacoli fonda la propria azione di riqualificazione ambientale ed urbana sulla perequazione e sulla compensazione, caricando entrambe di vantaggi incentivanti basati principalmente su premialità volumetrica.

### 5.1.1 La perequazione urbanistica

La perequazione trova applicazione in sede di attuazione delle previsioni relative alle aree di trasformazione, per le quali è previsto il ricorso ai piani urbanistici attuativi (Pua), al fine di garantire un'equa ripartizione tra tutti i proprietari sia dell'edificabilità prevista e sia dei costi e degli oneri derivanti dalla sua realizzazione, compreso la cessione gratuita al Comune di aree e di opere occorrenti per le dotazioni territoriali, indipendentemente dalla localizzazione delle aree edificabili e di quelle destinate alle opere pubbliche.



I proprietari delle aree di trasformazione sono chiamati ad associarsi, nelle forme previste dal vigente ordinamento civile, per dare attuazione ai progetti dei piani urbanistici attuativi. A tale fine è sufficiente l'adesione dei proprietari che rappresentano la maggioranza assoluta del valore degli immobili compresi nell'area di trasformazione calcolato in base all'imponibile catastale. Le Norme di Attuazione del Piano prevedono forme di informazione e di partecipazione o surroga per i proprietari non aderenti.

Volendo schematizzare e sintetizzare, le ragioni sottese alla pianificazione perequativa possono individuarsi:

- nell'esigenza di ovviare alle criticità proprie della zonizzazione, ovvero alle inique differenze che lo zoning determina tra le diverse classi dei proprietari fondiari, taluni avvantaggiati in maniera considerevole dalle scelte della pubblica amministrazione in ordine alla edificabilità dei suoli (proprietari di fondi interessati da destinazioni edificatorie), altri invece impoveriti perché colpiti da disposizioni vincolistiche o comunque riduttive della capacità edificatoria.
- nell'esigenza di consentire ai Comuni di disporre di aree pubbliche per servizi senza affrontare sia il carico finanziario necessario per l'attuazione di misure espropriative e sia la conflittualità inevitabilmente conseguente al ricorso ai vincoli di inedificabilità e alle successive misure espropriative.
- nell'integrazione tra diverse funzioni: ovvero la possibilità che coesistano nei medesimi spazi diverse forme di utilizzazione del territorio. L'obiettivo è quello di superare il rigido principio della divisione in zone monofunzionali, che si è rivelato elemento di eccessiva rigidità e astrazione nella pianificazione.

Il Puc prevede l'applicazione della perequazione soprattutto negli Ambiti individuati dal Piano soggetti a Piani urbanistici attuativi (Pua), ma non esclude la possibilità che soggetti privati possano individuare ulteriori Ambiti e promuovere relativi Pua, di iniziativa privata.

### 5.1.2 La compensazione urbanistica

La compensazione urbanistica è una facoltà, disciplinata dal Piano, dell'Amministrazione comunale che può prevedere la possibilità di trasferimento di diritti edificatori - derivanti aree assoggettate alla realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici o da aree sottoposte a vincoli a tutela dei beni storico-archeologici o per effettuare interventi di riqualificazione urbana, di rinnovo urbano e di edilizia sociale - in altre aree allo scopo individuate.

L'impiego del trasferimento di diritti edificatori nasce negli Stati Uniti dalla necessità di superare le sperequazioni tra proprietà, legate allo zoning tradizionale, attraverso l'attuazione dei TDR (Transfer of Development Rights), che prevede l'individuazione nelle aree di sviluppo della



città di due categorie di aree: le aree che generano diritti edificatori (sending areas) e le aree destinate a riceverli (receiving areas).

La metodologia della compensazione prevede, dunque, l'individuazione nel Piano di aree (cd. "aree di decollo"), in cui vi siano anche immobili da demolire o da modificare, le quali, in virtù di previsioni urbanistiche di limitazione della proprietà, quali la tutela ambientale (idrogeologica, per la biodiversità, per l'apparato arboreo e arbustivo di particolare pregio, ...) e la valorizzazione di beni storico-archeologici, oppure per la realizzazione di opere pubbliche o la riqualificazione/trasformazione urbanistica, possono generare diritti edificatori diversificati, che possono essere utilizzati, a compensazione, in aree indicate dal Piano (cd. "aree di atterraggio").

In tal modo l'edificabilità di un'area, interessata da previsioni di prevalente interesse pubblico, non viene azzerata o ridotta, bensì trasferita in altre aree edificabili, attraverso il maturare di "crediti edilizi" spendibili dagli aventi diritto. Ne consegue una più equa attuazione delle previsioni di un piano, che non assume così un carattere discriminatorio e selettivo dei legittimi interessi della proprietà ed evita defatiganti e spesso soccombenti contenziosi per l'Amministrazione pubblica.

Si sono prospettate, così, soluzioni alternative anche all'indennizzo espropriativo monetario. La stessa Corte Costituzionale (con la citata sentenza innovativa n. 179/1999) ha riconosciuto, infatti, la legittimità della compensazione urbanistica in alternativa all'indennizzo espropriativo monetario, previa cessione del bene, attraverso l'attribuzione di quote di edificabilità da spendere in altre aree o la permuta con altre aree. I giudici hanno riconosciuto, cioè, la legittimità di istituti compensativi che non penalizzino i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati, riconoscendo la conformità all'ordinamento di moduli di compensazione anche a prescindere da specifiche previsioni normative.

Volendo distinguere tra perequazione e compensazione per la realizzazione delle opere pubbliche, possiamo considerare che:

- la cessione perequativa è alternativa all'espropriazione perché non prevede l'apposizione di un vincolo pre-espropriativo sulle aree destinate ai servizi pubblici ma prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare opere pubbliche, partecipino alla loro realizzazione attraverso l'equa e uniforme distribuzione di diritti edificatori, indipendentemente dalla localizzazione delle aree così destinate e dei relativi obblighi nei confronti del Comune;
- la cessione compensativa invece si caratterizza per l'individuazione da parte del pianificatore di aree destinate alla costruzione delle opere pubbliche rispetto alle quali l'amministrazione ha la possibilità di ristorare il proprietario mediante l'attribuzione di crediti edificatori da spendere in altre o di cedere in permuta aree o beni del proprio patrimonio alienabile, in luogo dell'acquisizione coattiva delle aree. Ciò non esclude che il comune, a propria tutela,



non possa comunque esercitare, in caso di inerzia o disinteresse del proprietario alla facoltà imperativa e unilaterale, il diritto all'espropriazione.

In senso più generale, l'utilizzo della compensazione appare di grande utilità per attuare, nel Piano, le previsioni di restauro e riqualificazione di aree di valore ambientale, nonché per attivare interventi di recupero dei beni storico-archeologici, anche demolendo fabbricati incongrui con la qualità da valorizzare, che, normalmente, trovano scarsa possibilità di attuazione.

Si è messo in luce, da parte di alcuni attenti economisti, come la individuazione di alcune aree destinate all'utilizzo dei crediti edilizi derivanti dalla cessione al comune delle aree di decollo, possa creare un nuovo mercato edilizio privilegiato, nella misura in cui siano individuate dallo strumento urbanistico solo alcune specifiche aree di atterraggio. Il Puc di Bacoli prevede, invece, l'individuazione sia di aree di atterraggio in due specifici Ambiti e sia la possibilità, da parte dei soggetti proprietari delle aree di decollo, di individuare anche altre aree di atterraggio all'interno dell'Unità Territoriale 6 di Trasformabilità urbana, in accordo con i relativi proprietari.

### 5.1.3 La incentivazione urbanistica

Ad accompagnare gli strumenti di perequazione e compensazione, fino a renderli più efficaci e vantaggiosi, sono i meccanismi di incentivazione urbanistica.

L'incentivazione consiste nell'attribuzione da parte dell'Amministrazione comunale di una premialità, costituita da diritti edificatori in aggiunta a quelli riconosciuti in via ordinaria dal Piano (incentivi volumetrici) o da esenzioni fiscali o tributarie o, ancora, da cessione di beni del patrimonio comunale.

L'incentivazione non può essere soggettiva o oggetto di contrattazione: essa è stabilita dal piano in relazione a parametri oggettivi, quali:

- la realizzazione di attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli standard o migliorare la qualità ambientale;
- la cessione delle aree di decollo al Comune e la loro riqualificazione;
- il miglioramento qualitativo degli interventi sotto il profilo sia della sicurezza sismica che del risparmio energetico;
- la demolizione di edifici in aree di particolare pregio o di pericolosità idrogeologica.

Il Puc di Bacoli determina le possibilità di incentivazione con valori differenziati in relazione al maggior interesse pubblico, anche a favore dei proprietari che accettano l'atterraggio di crediti edilizi da parte dei proprietari di aree di decollo.



## 5.2 Gli Ambiti e la progettazione urbanistica

Il superamento della pianificazione generale sul territorio attraverso zone ed indici edificatori, l'attenzione alle operazioni della città su sé stessa, la ricerca di una maggiore integrazione funzionale e complessità urbana, comportano anche una particolare attenzione al progetto urbano, cioè allo strumento più adatto alla fase attuale delle trasformazioni urbane per conseguire il miglioramento della qualità della vita.

La “progettazione” urbanistica diventa il luogo, non solo tecnico, in cui elaborare e valutare iniziative complesse, che prevedono la partecipazione di soggetti diversi.

Il progetto urbano rappresenta, quindi, il metodo più idoneo per progettare e realizzare gli interventi di trasformazione fisica della città contemporanea, in cui è determinante intervenire nella specificità delle situazioni, rimuovendo gli errori edilizi, superando le aggressioni ambientali, recuperando fabbricati dismessi ed incrementando gli spazi pubblici. Esso aspira a creare qualità urbana, si propone di migliorare l'efficienza delle parti di città, di facilitarne un uso integrato e socialmente equilibrato, di contribuire, dunque, alla loro bellezza.

In quanto metodo e strumento per promuovere lo sviluppo sostenibile deve prevedere un sistema articolato e integrato di operazioni trasformatrici, basate, innanzitutto sulla valorizzazione delle risorse locali, sulle identità e sulle specificità dei luoghi interessati. Si ispira, quindi, alla definizione classica di sostenibilità, assumendo il principio secondo il quale ogni intervento di trasformazione deve contribuire al miglioramento delle componenti ecologiche fondamentali e alla riduzione dei livelli di inquinamento esistenti.

Infine, determinante per il risultato positivo del progetto urbano e la partecipazione di tutti i soggetti interessati nonché della continua cooperazione tra Amministrazione e soggetti proponenti (concertazione). Il progetto urbano agisce, infatti, in contesti già insediati, nei quali spesso la frammentazione proprietaria è alta e sono sempre presenti numerosissimi portatori di interessi singoli o associati. Nella città che non si espande più, ma si trasforma su se stessa, la gestione della partecipazione rappresenta un elemento decisivo.

Il Piano di Bacoli affida al progetto urbano la soluzione di alcuni “nodi” determinanti, individuando allo scopo 13 Ambiti specifici, nei quali attuare per ognuno di essi uno o più piani urbanistici attuativi (Pua).

La scelta del Pua, ovvero di uno strumento di “pianificazione” urbanistica di dettaglio e non di progettazione, deriva dal fatto che, ad oggi, non esiste nella legislazione italiana un'esatta codificazione giuridica e regolamentare del progetto urbano (la proposta di legge sulla “Rigenerazione urbana” ne detta una prima definizione attuativa), per cui il rinvio alla pianificazione attuativa prevista anche dalla normativa regionale (l'art. 26 della l. r. 16/2004) dà immediata concretezza attuativa al Piano.



Il Puc inoltre non esclude la possibilità da parte di soggetti privati di presentare autonomamente ulteriori Pua, così come è rinviato al Piano Operativo del medesimo Puc la possibilità, se necessario, di individuare Ambiti aggiuntivi a quelli già individuati dal Piano Strutturale.

Nel merito il Piano prevede:

- due Ambiti per l'area del Fusaro (lago e zone contermini e spiaggia);
- cinque Ambiti per l'area di Miseno (lago e zone contermini, abitato, la spiaggia, l'area archeologica della colonia di Misenum ed il nuovo approdo);
- due Ambiti per attrezzature urbane di qualità (Centro e Castello di Baia)
- due Ambiti per le aree produttive e turistico-ricettive (Fusaro e Baia);
- due Ambiti di densificazione urbana per insediamenti di edilizia residenziale sociale (Cappella e Cuma).

Gli Ambiti prevedono la realizzazione, senza oneri per l'Amministrazione, di alcune attrezzature pubbliche previste dal Piano per il soddisfacimento degli "spazi" di cui al DM 1444/1968 e per le infrastrutture, attraverso la perequazione urbanistica.

Nelle Norme di Attuazione (cfr. elaborato PS.02) sono descritti, per ogni Ambito, le caratteristiche, gli obiettivi che si intendono perseguire, le modalità di attuazione e le quote di attrezzature pubbliche, sintetizzati nei paragrafi che seguono. Negli Ambiti sono compresi anche interventi diretti già programmati e/o finanziati (cfr. Piano Operativo elaborato PO.02)

### 5.2.1 L'area del Fusaro

La riqualificazione dell'area del lago Fusaro e zone contermini è affidata, a due distinti Ambiti sottoposti a pianificazione attuativa.

**L'Ambito denominato A- Lago Fusaro**, comprende il lago del Fusaro e le aree contermini circumlacuali, in gran parte di proprietà comunale, compreso il Parco della Quarantena, il Fondo Gaudiello ed il complesso borbonico della Casina Vanvitelliana.

Gli interventi previsti sono rivolti alla valorizzazione dell'eccezionale ambiente, attraverso la tutela della biodiversità, il disinquinamento delle acque salmastre lacuali, la salvaguardia e l'incremento della vegetazione mediterranea, la tutela dell'avifauna e della fauna ittica, la realizzazione di sentieri e percorsi ciclopedonali, la valorizzazione del Parco della Quarantena e del complesso borbonico, la riqualificazione dell'edilizia recente.



Le destinazioni d'uso consentite per il tempo libero, la ricerca, la cultura, turistico-ricettive, artigianali di servizio e commerciali al dettaglio, oltre alle attrezzature pubbliche, sono compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale. Mentre non sono consentite nuove destinazioni d'uso residenziali e le attività che determinano un inquinamento sonoro (p.es. le attività per il ballo e la musica).

In particolare, sono previsti quali interventi pubblici:

- la realizzazione di un grande parco naturalistico-ambientale, attraverso la riqualificazione e valorizzazione del Parco della Quarantena e delle aree comunali comprese tra il lago, la foce borbonica, la linea ferroviaria e la foce di Torregaveta e la realizzazione di un percorso ciclopedonale intorno al lago;
- il disinquinamento delle acque lacuali, il dragaggio delle foci, la pulizia dei fondali e delle sponde, con il divieto assoluto della pesca;
- la realizzazione, recuperando ed integrando le strutture edilizie già esistenti dell'ex Centro zoologico per la quarantena, di un centro di ricerca sulla biodiversità del lago e del sistema dunale dell'arenile, con le Università, il CNR e la stazione zoologica "A. Dohrn" di Napoli;
- il restauro del complesso borbonico (Casina Vanvitelliana, Ostrichina, Stalloni, Casone, ecc) e dei beni archeologici (cd. "Grotte dell'Acqua")

Mentre gli interventi di iniziativa pubblica, anche con il concorso dei privati sono rivolti:

- alla valorizzazione agricola del Fondo Gaudiello per la ricerca e coltivazione di prodotti di agricoltura biologica;
- alla realizzazione di un parcheggio di servizio al complesso borbonico;

Gli interventi di iniziativa privata, subordinati alla redazione e approvazione di Pua finalizzati alla riqualificazione urbana ed ambientale, anche attraverso interventi di decompressione, sono invece rivolti:

- alla realizzazione di attività per il tempo libero, la ristorazione, la ricettività turistica, commerciali al dettaglio ed artigianali connesse alla fruizione del lago e del parco, attraverso il recupero e la conversione d'uso dell'edilizia esistente;
- alla realizzazione, connessa al percorso ciclopedonale intorno al lago, di piazzole di sosta alberate, chioschi, piccoli imbarcaderi per la fruizione del lago con barche a motore elettrico;
- alla realizzazione, nelle aree non edificate, di giardini, attrezzature per il tempo libero e lo sport, che non comportino nuove edificazioni, nonché parcheggi in superficie di servizio alle attività previste.



L'attuazione dei Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05).

Strettamente connesso all'Ambito A - Lago Fusaro e l'Ambito N - Arenile Fusaro, che comprende l'area delimitata dalla Foce romana, dalla Foce borbonica, dal mare e dalla linea metropolitana "Circumflegrea" con gli arenili della Spiaggia romana e del Fusaro ed il sistema dunale retrostante, in gran parte di proprietà comunale.

Gli interventi previsti sono rivolti alla valorizzazione dell'eccezionale ambiente degli arenili e del sistema dunale retrostante, attraverso la tutela della biodiversità, la salvaguardia e l'incremento della particolare e rara vegetazione mediterranea, la tutela dell'avifauna e della fauna ittica, la realizzazione di sentieri e percorsi ciclopedonali, la fruizione dell'eccezionale risorsa naturale e per il tempo libero secondo principi di sostenibilità ambientale.

Sono, infatti, consentite solo le destinazioni d'uso al fine di garantire, per l'intero arco annuale, la fruizione ed il godimento senza alterare le caratteristiche naturali dell'area e della fascia marina limitrofa, tutelando la biodiversità e le qualità ambientali. In tal senso sono consentiti solo gli usi compatibili con questi valori, quali elioterapia, il footing ed altre attività per il benessere fisico, attività sportive, anche temporanee (purché non comportino modifiche dell'andamento morfologico dell'arenile o la possibilità di inquinamento da reflui), per il tempo libero e la ricerca, turistico-ricettive compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico.

In tal senso non possono essere consentite le attività di pubblico spettacolo ed ogni altra attività che comporti un inquinamento sonoro superiore a 50 decibel misurato alla fonte, gli sport a motore, la pesca non amatoriale, l'attività venatoria, nonché le destinazioni d'uso residenziali.

Per questo Ambito è prevista la redazione di Piano urbanistico attuativo esteso all'intero Ambito, di iniziativa pubblica, da redigersi ed approvarsi entro 24 mesi dalla vigenza del Puc, finalizzato:

- al disinquinamento dei suoli, all'eliminazione di baracche, di strutture provvisorie e di ogni altro elemento di degrado;
- alla ricognizione e verifica delle concessioni demaniali marittime, dell'utilizzazione dei suoli, della legittimità delle costruzioni e delle altre opere, delle destinazioni d'uso in atto;
- alla regolamentazione degli usi balneari con il divieto di occupazione e sosta di una congrua fascia dell'arenile, il distanziamento tra ombrelloni, il rapporto tra numero di strutture per l'elioterapia e superficie dell'arenile dedicata a tale funzione, al fine di evitare ogni sovraffollamento;



- alla definizione di modalità per garantire ai residenti il libero accesso agli arenili e la loro fruizione;
- alla delimitazione della fascia marina di rispetto per i natanti a motore o a vela, comunque non inferiore a 20 metri dalla battigia, ai fini della sicurezza dei bagnanti, nonché le possibilità di ormeggio per natanti a remi;
- alla riorganizzazione, rifunionalizzazione e riqualificazione delle strutture esistenti o consentite, anche attraverso la definizione di tipologie standard (chioschi, cabine, passerelle, recinzioni, aree ombreggiate, ....), sia in via stabile che a uso temporale stagionale, nonché la demolizione delle strutture abusive o non compatibili;
- alla ristrutturazione edilizia e/o la sostituzione edilizia anche con la delocalizzazione sostenuta da incentivi premiali delle costruzioni legittime comprese tra la linea della rete metropolitana e gli arenili, al fine di conseguire un'elevata qualità dell'architettura, migliorare le qualità ambientali e garantire la fruizione della spiaggia e del mare;
- alla definizione delle essenze botaniche di integrazione compatibili con la tutela del sistema dunale dell'arenile del Fusaro e della relativa biodiversità.

L'attuazione dei Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05).

## 5.2.2 L'area di Miseno-Miliscola

La riqualificazione dell'area del lago Miseno e zone contermini fino all'omonimo promontorio, è affidata, oltre agli interventi diretti già programmati e/o finanziati descritti nel cap.2, a cinque distinti Ambiti sottoposti a pianificazione attuativa.

L'obiettivo generale è quello di rideterminare un'eccezionale riconversione in termini ambientali e per le attività legate al mare, liberando uno dei luoghi più belli ed unici del mar Mediterraneo dal degrado, dalle aggressioni edilizie e funzionali, ma anche dagli usi e dalle abitudini consolidate, frutto di sottoculture e di miopi interessi economici. La suddivisione in cinque Ambiti con i relativi strumenti di attuazione corrisponde alla realistica necessità di attuare, per gradi e con interlocutori anche diversi, gli interventi di riqualificazione, dentro però il quadro organico ed unitario garantito dal PS del Puc.

**L'Ambito B - Lago Miseno**, comprende il lago di Miseno e le aree contermini circumlacuali, in gran parte di proprietà comunale, compreso la Villa Comunale, il complesso delle Cinque Lenze ed il litorale di Miliscola.



Gli interventi sono rivolti alla valorizzazione dell'eccezionale ambiente del lago Miseno e delle aree contermini notevolmente compromesse da usi impropri, attraverso la tutela della biodiversità, il disinquinamento delle acque salmastre lacuali, la salvaguardia e l'incremento della vegetazione mediterranea, la tutela dell'avifauna, la realizzazione di sentieri e percorsi ciclopedonali, la realizzazione di un Parco pubblico circumlacuale, la riorganizzazione delle attrezzature balneari e delle attività di bar e ristorazione.

Sono pertanto consentite le destinazioni d'uso per il tempo libero, turistico-ricettive, artigianali di servizio, commerciali al dettaglio, oltre alle attrezzature pubbliche, compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale. Mentre non sono consentite nuove destinazioni d'uso residenziali e le attività che determinano un inquinamento sonoro (p.es. le attività per il ballo e la musica).

In particolare, sono previsti quali interventi pubblici, rivolti alla riqualificazione e valorizzazione ambientale:

- il disinquinamento delle acque lacuali, il dragaggio delle foci, la pulizia dei fondali e delle sponde;
- l'ampliamento e la riqualificazione della villa Comunale e delle aree comunali comprese tra la via Lungo Lago, la via Miliscola, la via Francesco Caracciolo, la nuova strada interna di servizio, la via Miseno ed il lago, recuperando le strutture edilizie già esistenti e riqualificando il percorso ciclopedonale intorno al lago. Lungo la via Lungo Lago, ai fini della sicurezza pedonale, andrà realizzato un marciapiede continuo di larghezza non inferiore a 1,50 m. Per la fruizione del parco potranno essere realizzati piccole attrezzature sportive all'aperto, campi giochi per bambini, chioschi anche di iniziativa privata;
- la realizzazione di una strada carrabile di servizio, di larghezza non superiore a 8 metri, compreso i marciapiedi laterali di un metro ciascuno, e la riconversione in viale alberato esclusivamente ciclopedonale di un tratto della viabilità esistente, con percorsi pedonali trasversali tra il lago e l'arenile e il prolungamento fino alla via Plinio il Vecchio;
- la riqualificazione e l'ampliamento del parcheggio in superficie esistente, destinando a parco l'area limitrofa al lago.

Gli interventi di iniziativa pubblica, con il concorso di privati, sono invece rivolti alla realizzazione di un centro turistico ricettivo nel complesso delle Cinque Lenze, attraverso il recupero delle strutture edilizie esistenti, garantendo la fruizione pubblica del percorso ciclopedonale intorno al lago. L'intervento di elevata qualità ambientale potrà prevedere anche la realizzazione di attrezzature sportive e per il benessere ad uso pubblico, con l'incentivazione volumetrica del 10% della volumetria esistente;



Gli interventi di iniziativa privata, subordinati alla redazione e approvazione di Pua, finalizzati all'eliminazione degli usi impropri (parcheggi, baracche, strutture provvisorie), alla demolizione delle opere abusive, alla valorizzazione ambientale e riqualificazione dell'edilizia esistente legittima, alla regolarizzazione degli usi attuali se compatibili con gli obiettivi dell'Ambito, alla dotazione di giardini e spazi attrezzati per il tempo libero e lo sport, sono rivolti:

- alla realizzazione di attività per il tempo libero, la ristorazione, la balneazione, lo sport, connesse alla fruizione del lago e del mare, attraverso il recupero e la conversione d'uso dell'edilizia legittima esistente;
- alla realizzazione, nelle aree non edificate, di giardini, attrezzature per il tempo libero e lo sport che non comportino edificazione, per la fruizione del lago e delle attività previste;
- all'eliminazione degli usi impropri, dei parcheggi privati non pertinenziali delle abitazioni, delle opere abusive.

L'attuazione dei Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05). E' prevista anche la realizzazione di ulteriori attrezzature ad uso pubblico di iniziativa privata solo per il tempo libero e lo sport.

**L'Ambito C - Colonia Misenum**, comprende l'area dell'abitato di Miseno, compreso tra il Monte, l'abitato ed il golfo di Miseno, interessata dai beni archeologici della colonia militare romana di Misenum.

Gli interventi sono rivolti alla valorizzazione e messa a sistema dei beni archeologici oggi disseminati, inglobati e di difficile lettura e fruizione, al fine di ricomporre la presenza dell'antica colonia a servizio della flotta romana imperiale (la Classis Praetoria Misensis Pia Vindex, 27 a.C.), costituiti principalmente dalle strutture della colonia con il vicino teatro, dal Sacello degli Augustali e dalle ville di Punta di Terrone e di Lucullo con le cisterne (cd. grotta della Dragonara).

Le destinazioni culturali previste sono quelle per il tempo libero, turistico-ricettive, artigianali di servizio, commerciali al dettaglio, compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione storico-archeologica, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico. Non sono consentite nuove destinazioni d'uso residenziali e le attività per il pubblico spettacolo.

Gli interventi pubblici diretti sono rivolti alla valorizzazione e fruizione dei beni archeologici ed alla riqualificazione ambientale, attraverso:

- le operazioni di ricerca, restauro, valorizzazione dei beni archeologici e delle aree di pertinenza ai fini della loro maggiore fruizione, connesse alla valorizzazione ambientale delle relative aree, anche di costa;
- la realizzazione o riqualificazione delle attrezzature pubbliche previste dal Puc. L'ex



Polveriera militare potrà essere destinata anche all'istituzione di un centro culturale rivolto alla conoscenza e rappresentazione della colonia romana e dei suoi beni, anche con iniziativa privata;

- la prevalente pedonalizzazione dei collegamenti viari tra i beni archeologici (via Sacello di Miseno, via San Sossio, via Dragonara), nell'ambito della ZTL dell'intera area di Miseno (cfr. Ambito E - Riqualificazione dell'abitato di Miseno).

Gli interventi di iniziativa privata, da attuarsi nell'ambito di un Piano urbanistico attuativo esteso all'intero Ambito, sono finalizzati alla difesa idrogeologica delle aree a maggiore rischio (R3 e R4 del PSAI del DIAM), all'eliminazione degli usi impropri (parcheggi, baracche, strutture provvisorie), alla valorizzazione dei beni archeologici, alla riqualificazione ambientale e dell'edilizia esistente legittima, alla regolarizzazione degli usi attuali, se compatibili con gli obiettivi dell'Ambito, alla dotazione di giardini e spazi attrezzati per il tempo libero, alle eventuali operazioni di demolizioni incentivate. Nell'ambito del Piano urbanistico attuativo si applica, infatti, la compensazione urbanistica per la demolizione di interi fabbricati o parti funzionalmente autonome e la cessione delle relative aree al Comune, ai fini della valorizzazione archeologica e della difesa idrogeologica, e la loro ricostruzione, con l'incentivazione volumetrica nelle aree di atterraggio prevista dal Puc.

L'attuazione del Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05).

**L'Ambito D - Polo nautico di Miseno**, comprende le aree comprese tra la baia interna di Miseno e le vie della Shoah, Miseno e Plinio il Vecchio, con l'arenile di Case Vecchie, l'area portuale della Guardia di Finanza, l'area comunale confiscata adiacente, nonché aree ad ovest di via Plinio il Vecchio.

Gli interventi sono rivolti alla riqualificazione della baia di Miseno ed alla riorganizzazione e rifunzionalizzazione dell'approdo turistico esistente, con destinazioni d'uso per il tempo libero e quelle legate alla nautica, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico.

Gli interventi pubblici sono rivolti alla riqualificazione e valorizzazione ambientale, attraverso:

- la riqualificazione, il disinquinamento e la sistemazione ad arenile pubblico (cd. Casevecchie) da via della Shoah fino all'area della Guardia di Finanza, con la demolizione dei corpi di fabbrica e dei capannoni esistenti, riconsegnando alla città un tratto di costa oggi degradato ed occupato da baracche, rifiuti, relitti di barche;
- la realizzazione di un giardino sul mare, attrezzato anche per l'elioterapia e scuola di canottaggio e vela, destinata alla fruizione dei beni archeologici della Colonia, nell'area



liberata dall'occupazione impropria di esponenti della malavita e restituita alla città.

Gli interventi di iniziativa privata, da attuarsi nell'ambito di un Piano urbanistico attuativo esteso all'intero Ambito, sono finalizzati:

- alla realizzazione di un funzionale ed attrezzato porto turistico nell'area oggi parzialmente occupata dalla Guardia di Finanza utilizzando ed adeguando le strutture edilizie ed i moli già esistenti, nonché con l'installazione di pontili stagionali rimovibili, subordinato alla totale dismissione dell'approdo precario esistente a Casevecchie, con l'eliminazione di tutte le strutture anche subacquee esistenti (pontili, catenarie, boe, ...) nonché al disinquinamento, dragaggio e pulizia dei fondali delle acque marine antistanti l'arenile ed occupate attualmente dall'ormeggio di natanti. Il porto potrà prevedere anche la permanenza dell'approdo e delle imbarcazioni della Guardia di Finanza, di cui potrà costituire struttura di servizio, nonché l'utilizzo come Centro Operativo Misto, ai fini delle operazioni di Protezione Civile;
- alla realizzazione di attrezzature a servizio del porto (parcheggi a raso, strutture per il rimessaggio (Dry stack), officine manutenzione) nonché attrezzature per lo sport connesse alla nautica (vela, canottaggio, immersione subacquee e per la fruizione della costa), attraverso il recupero delle volumetrie esistenti, nonché la ricostruzione/delocalizzazione di volumetrie anche con l'incentivazione volumetrica. In quest'area va previsto anche il completamento del percorso ciclopedonale di collegamento della via Plinio il Vecchio con la via Miliscola.

L'attuazione del Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05).

**L'Ambito E - Riqualficazione dell'abitato di Miseno**, comprende tutto l'abitato moderno di Miseno tra la via Dragonara e la via Sacello di Miseno, caratterizzato principalmente da un insediamento caotico e non organico e da edilizia moderna di scarsa qualità. Al di sotto dell'abitato sussistono presumibilmente beni archeologici dell'antica Colonia di Misenum, non ancora esplorati e valorizzati.

Gli interventi, di significativa importanza, sono rivolti alla riqualficazione e riorganizzazione urbana, alla eliminazione degli usi e delle strutture improprie ed alla graduale conversione in attività turistico-ricettive, nell'ambito della riqualficazione complessiva di Miseno e della graduale regolamentazione a traffico limitato, con l'eliminazione dei parcheggi non pertinentiali.

A tal fine le destinazioni d'uso previste sono quelle per il tempo libero, turistico-ricettive, artigianali di servizio, commerciali al dettaglio, compatibili con gli obiettivi di tutela e



valorizzazione ambientale. Mentre non sono consentite destinazioni d'uso per pubblico spettacolo (discoteche, sale da ballo, night-club) e parcheggi non pertinenti.

Gli interventi pubblici sono rivolti alla riqualificazione del sistema viario ed in particolare alla regolamentazione della via Sacello di Miseno-via san Sosio con l'istituzione di una ZTL.

Gli interventi di iniziativa privata, attraverso la redazione e approvazione di Pua per ognuno dei sub-Ambiti individuati, sono rivolti:

- alla riqualificazione dell'edilizia esistente anche con interventi di ristrutturazione edilizia e di demolizione e delocalizzazione, con incentivazione volumetrica in caso di cessione al Comune delle aree degli edifici delocalizzati, nonché all'eliminazione degli usi impropri e delle strutture precarie (parcheggi, baracche, strutture provvisorie), alla regolarizzazione degli usi attuali se compatibili con gli obiettivi dell'Ambito, alla dotazione di giardini e spazi attrezzati privati;
- alla realizzazione di attività per il tempo libero, la ristorazione, turistico-ricettive, connesse alla fruizione del monte di Miseno e del mare, attraverso la conversione d'uso dell'edilizia legittima esistente.

Non sono previste attrezzature pubbliche in questo Ambito.

**L'Ambito O - Arenile Miseno-Miliscola**, infine, comprende l'area delimitata dal confine comunale, dal mare e dalle vie Lido di Miliscola-via Plinio il vecchio-via Dragonara, con gli arenili di Miliscola e di Miseno e l'abitato retrostante, come indicato nel grafico allegato. Le aree sono in gran parte di proprietà comunale e di proprietà del demanio dello Stato.

Gli interventi sono rivolti alla valorizzazione dell'eccezionale ambiente degli arenili, attraverso la tutela della biodiversità, la salvaguardia e l'incremento della vegetazione mediterranea, la tutela dell'avifauna e della fauna ittica, la realizzazione di sentieri e percorsi ciclopedonali, la fruizione dell'eccezionale risorsa naturale e per il tempo libero secondo principi di sostenibilità ambientale.

Sono consentite, pertanto, esclusivamente le destinazioni d'uso per la fruizione ed il godimento, per l'intero arco annuale, senza alterare le caratteristiche naturali dell'area e della fascia marina limitrofa, tutelando la biodiversità e le qualità ambientali. In tal senso sono consentiti solo gli usi compatibili con questi valori, quali elioterapia, il footing ed altre attività per il benessere fisico, attività sportive, anche temporanee, che non comportino modifiche dell'andamento morfologico dell'arenile o la possibilità di inquinamento da reflui, per il tempo libero e la ricerca, turistico-ricettive compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico.



Non sono consentite, invece, le attività di pubblico spettacolo, per il ballo e la musica (discoteche) e di ogni altra attività che comporti un inquinamento sonoro superiore a 50 decibel misurato alla fonte, gli sport a motore, la pesca non amatoriale, l'attività venatoria, nonché le destinazioni d'uso residenziali.

Il Piano urbanistico attuativo esteso all'intero Ambito, di iniziativa pubblica di concerto con l'Agenzia del demanio per le aree di competenza, da redigersi ed approvarsi entro 24 mesi dalla vigenza del Puc, è finalizzato:

- al disinquinamento dei suoli, l'eliminazione di baracche, strutture provvisorie ed ogni altro elemento di degrado;
- alla ricognizione e verifica delle concessioni demaniali marittime, dell'utilizzazione dei suoli, della legittimità delle costruzioni e delle altre opere, delle destinazioni d'uso in atto;
- alla regolamentazione degli usi balneari con il divieto di occupazione e sosta della fascia dell'arenile di riferimento, il distanziamento tra ombrelloni non inferiore a 6 metri in ogni direzione, il rapporto tra numero di strutture per l'elioterapia (sdraio, lettini, teli, ecc.) e superficie dell'arenile dedicata a tale funzione, al fine di evitare ogni sovraffollamento;
- alla definizione di modalità per garantire ai residenti il libero accesso agli arenili e la loro fruizione;
- alla delimitazione della fascia marina di rispetto per i natanti a motore o a vela ai fini, comunque non inferiore a 20 metri dalla battigia, ai fini della sicurezza dei bagnanti, nonché le possibilità di ormeggio per natanti a remi;
- alla riorganizzazione, rifunzionalizzazione e riqualificazione delle strutture esistenti o consentite, anche attraverso la definizione di tipologie standard (chioschi, cabine, passerelle, recinzioni, aree ombreggiate, ....), sia in via stabile che a uso temporale stagionale, nonché la demolizione delle costruzioni e delle strutture abusive o non compatibili;
- all'eventuale demolizione delle strutture edilizie legittime a Miliscola comprese tra via Lido di Miliscola e l'arenile e la loro ricostruzione nell'area indicata nell'Ambito B - Lago Miseno, con le incentivazioni premiali, al fine di liberare la vista sul mare;
- alla ristrutturazione edilizia e/o alla sostituzione edilizia anche con la delocalizzazione sostenuta da incentivi premiali delle costruzioni legittime comprese tra via Plinio il Vecchio-via Dragonara e l'arenile a Miseno, ai fine di conseguire un'elevata qualità dell'architettura ed elevare le qualità ambientali e la fruizione del mare;
- alla definizione delle essenze botaniche di integrazione compatibili con la tutela della biodiversità.



L'attuazione del Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05).

### 5.2.3 Le grandi attrezzature urbane

Il Puc prevede due Ambiti dedicati in via prevalente alla realizzazione di due grandi attrezzature urbane, per il Centro cittadino e Baia. Le attrezzature pubbliche e ad uso pubblico potranno essere realizzate da capitali privati in regime di concessione di servizio o di contratto di disponibilità (cfr. successivo cap. 4) e rappresentano due ulteriori obiettivi importanti per lo sviluppo sostenibile della città di Bacoli.

**L'Ambito F - Parco del Castello Aragonese** comprende il Castello Aragonese, i beni archeologici inglobati e quelli subacquei (cd. Stagnum Neronis) e le aree demaniali contermini, l'area di villa Ferretti, di proprietà comunale con i beni archeologici della villa romana di Publio Cornelio Dolabella, l'ex cava dismessa di pozzolana ed il costone fino al mare.

Gli interventi sono rivolti alla realizzazione di un grande parco attrezzato, in connessione con il Museo Archeologico dei Campi Flegrei, i beni archeologici e culturali esistenti e la realizzazione di un percorso pedonale continuo dal castello fino al Molo di Baia, attraverso il parco di Villa Ferretti e la riqualificazione dell'area dei cantieri (cfr. Ambito G).

Sono consentite le destinazioni d'uso per il tempo libero, turistico-ricettive, artigianali di servizio, commerciali al dettaglio, compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione storico-culturale e ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico. Non sono consentite destinazioni d'uso residenziali, i parcheggi non pertinenziali e, tra quelle per il pubblico spettacolo, le discoteche ed i night-club.

Gli interventi pubblici sono rivolti alla riqualificazione e valorizzazione ambientale, attraverso:

- la realizzazione di un giardino pubblico nelle aree impropriamente destinate a campo di calcio al di sotto del Castello, che rappresenta un'evidente detrazione ambientale, incompatibile con gli obiettivi di riqualificazione ambientale e di valorizzazione del Castello e delle strutture archeologiche annesse. Per la fruizione del giardino potranno essere realizzati piccole attrezzature informative, campi giochi per bambini, chioschi, anche di iniziativa privata, utilizzando, se legittime, anche le strutture esistenti;
- la realizzazione intorno al Castello, sede del Museo archeologico dei Campi Flegrei, di un parco, aperto al pubblico, con la riqualificazione delle aree esterne al museo fino alla lanterna ed agli arenili, e la creazione di un percorso di fruizione, indipendente dalla fruizione museale, in conformità agli obiettivi di valorizzazione del Parco Archeologico dei Campi



Flegrei;

- la riqualificazione del parcheggio di attestazione esistente a servizio anche del parco e del Museo;
- il completamento e la riqualificazione del parco e della Villa Ferretti, da connettere al parco del Castello attraverso un percorso continuo, anche previa cessione delle aree private a confine tra i due parchi, nonché la realizzazione di un percorso pedonale che consenta la continuità con la riqualificazione del waterfront degli attuali cantieri di Baia, (cfr. Ambito G-Polo Nautico di Baia).

Gli interventi di iniziativa privata, subordinati alla redazione ed approvazione di un Piano urbanistico attuativo finalizzato, sono rivolti:

- alla realizzazione di un parco attrezzato ad uso pubblico nell'area dell'ex cava di tufo, attraverso l'eliminazione degli attuali usi impropri (attività commerciale esistente) e delle strutture provvisorie (baracche, tettoie, ...) e la demolizione delle opere abusive, finalizzato alla valorizzazione ambientale e alla riqualificazione dell'edilizia esistente legittima, alla dotazione di giardini e spazi attrezzati per il tempo libero, la cultura e lo sport. L'intervento di elevata qualità ambientale è subordinato al disinquinamento ed alla bonifica del suolo e del sottosuolo ed alla sistemazione idrogeologica dei versanti. Il recupero della volumetria legittima esistente potrà prevedere la realizzazione di attrezzature turistico-ricettive, attività culturali, sportive e per il benessere. L'intervento potrà prevedere la realizzazione di un collegamento pedonale dell'area con il Giardino del Castello al di sotto della via Castello, di larghezza non inferiore a 6 metri, solo se adibita ad uso pubblico;
- al restauro ambientale con la realizzazione di attività per il tempo libero e la balneazione, connesse al mare, attraverso il recupero e la conversione d'uso dell'edilizia legittima esistente, compatibilmente con le norme della Unità Territoriale 1;

L'attuazione del Pua comporta la realizzazione di attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, come previste nel Puc (cfr. elaborati PS-05). E' consentita la realizzazione di ulteriori attrezzature ad uso pubblico di iniziativa privata, senza edificazioni, nelle aree destinate a parco.

**L'Ambito I - Centro Città**, comprende le aree inedificate contermini alla via Risorgimento dall'incrocio con via Cirillo-via De Curtis alla via Lungo Lago.

Gli interventi sono rivolti alla realizzazione di un insieme di attività, di attrezzature pubbliche e ad uso pubblico, al centro della città, costituite da una piazza, una sala convegni-auditorium, attività commerciali, aree a giardino, attrezzature per il gioco dei bambini e per lo sport, parcheggi interrati, nonché all'allargamento della via Risorgimento e alla sistemazione degli incroci su via Lungo Lago e con via Cirillo-via De Curtis, per regimentare il deflusso veicolare in



uno dei punti più critici per la viabilità cittadina. Gli interventi colmano una delle principali carenze della città e cioè la mancanza di una sala per riunioni e convegni e di un'ampia piazza, dotati dei necessari parcheggi, anche a servizio del parco del lago Miseno e della attività sportive nel lago.

Sono consentite, pertanto, le destinazioni d'uso per il tempo libero, culturali, sociali, sportive, commerciali al dettaglio, compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico. Non sono consentite destinazioni d'uso residenziali e quelle per il tempo libero destinate al ballo (discoteche).

Gli interventi pubblici sono rivolti al miglioramento del sistema viario attraverso un progetto di grande qualità, attento anche all'illuminazione pubblica ed all'impianto di nuove alberature, su aree private di cessione al Comune, che preveda:

- la realizzazione dell'allargamento della via Risorgimento in modo da creare ai due lati dell'attuale sede viaria, due piste di smistamento delle auto da e verso via Lungo Lago, con ampie piste ciclopedonali alberate ai lati, nonché la realizzazione di una rotonda di smistamento della mobilità all'incrocio con via Cirillo-via De Curtis ed una soluzione di smistamento del flusso di traffico all'incrocio con via Lungo Lago;
- la cessione di aree per l'ampliamento delle aree a servizio della scuola "Guardascione";
- la realizzazione di una piazza pubblica alberata.

Gli interventi di iniziativa privata, subordinati alla redazione e approvazione di un Piano urbanistico attuativo per l'intero Ambito o di Piani per singoli sub-Ambiti, sulla base di parametri edilizi stabiliti dalle NdA del PS, sono rivolti:

- alla realizzazione di una sala convegni-auditorium per 500-600 persone. L'intervento di elevata qualità ambientale e architettonica potrà prevedere anche attività commerciali e di servizio.
- alla realizzazione di attrezzature sportive, attività sociali e per il benessere, campi giochi per bambini, chioschi per attività commerciali (somministrazione di bevande, vendita di libri e giornali, tabacchi, ecc.) a servizio della piazza;
- parcheggi ad uso pubblico, interrati per un livello, per una superficie complessiva non superiore al 30% del totale dell'Ambito;
- le aree non edificate saranno destinate a giardini, attrezzature per il tempo libero e lo sport che non comportino edificazione, nonché parcheggi a raso di servizio, ad uso pubblico.

Il Piano urbanistico attuativo, attraverso la perequazione urbanistica ai sensi dell'art. 12, comporta la cessione di aree e la realizzazione di attrezzature ed infrastrutture pubbliche, così individuate (cfr. elaborati PS.05):



- per l'ampliamento della scuola "Guardascione" per le attività didattiche all'aperto e per parcheggi a raso dedicati;
- per la piazza pubblica alberata;
- per la viabilità e le infrastrutture;
- per parcheggi interrati e a raso ad uso pubblico.

#### 5.2.4 Le aree per la produzione di beni e servizi

Il Puc prevede interventi diretti per la produzione di beni e servizi, compreso le attività turistico-ricettive, in due Ambiti dedicati al Fusaro ed a Baia.

**L'Ambito G - Polo nautico di Baia**, comprende le aree dei cantieri di Baia, coincidenti con le aree della Unità Territoriale 8, in gran parte di proprietà pubblica (demanio regionale).

Gli interventi sono rivolti alla riqualificazione dei cantieri per la nautica, costituiti da importanti realtà produttive, sebbene attraversate da crisi, e da attività connesse, con la realizzazione di un waterfront di elevato livello qualitativo, attraverso il restauro degli edifici di valore tipologico-testimoniale (archeologia industriale), la ristrutturazione edilizia di quelli di recente costruzione legittimi, l'eliminazione di tutte le strutture precarie, abusive o di scarsa qualità, la realizzazione di attrezzature pubbliche destinate a giardini e parcheggi e di un percorso pedonale continuo dal parco di villa Ferretti fino al Molo di Baia, nonché la realizzazione di un funzionale ed attrezzato porto turistico, davanti alle aree dei cantieri, previa la revoca delle attuali concessioni regionali per l'ormeggio che insistono nel Parco sommerso di Baia e nell'area dell'antico Lacus Baianus.

A tal fine, sono consentite le destinazioni d'uso legate al polo della nautica, quali quelle produttive (cantieristica, ...) e di servizio (rimessaggio, attività terziarie, artigianali, manutenzione e riparazione ...), commerciali al dettaglio, per il tempo libero e turistico-ricettive, compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione storico-culturale e ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico. Non sono consentite destinazioni d'uso residenziali ed i parcheggi non pertinenti.

Gli interventi pubblici sono rivolti alla riqualificazione del Molo di Baia, anche ai fini dell'attracco delle linee di navigazione per il golfo (metropolitana del mare) e degli edifici pubblici prospicienti con la creazione di un polo di informazione culturale e conoscenza dei beni archeologici sommersi e del Parco Archeologico delle Terme di Baia.



Gli interventi di iniziativa privata, subordinati alla redazione ed approvazione di un Piano urbanistico attuativo esteso all'intero Ambito, o in regime di concessione demaniale marittima per le parti pubbliche, sono rivolti:

- alla riqualificazione degli edifici esistenti attraverso interventi di restauro e riqualificazione per quelli di valore tipologico-testimoniale anteriori al 1945 (ex Silurificio), e di ristrutturazione edilizia a parità di volumetria legittima, per gli altri edifici, per le destinazioni d'uso previste. L'intervento di elevata qualità ambientale dovrà tendere a recuperare spazi per la creazione di un percorso continuo tra il parco di Villa Ferretti ed il molo di Baia e parcheggi pubblici;
- alla realizzazione di un porto turistico attrezzato con la realizzazione di moli, pontili ed opere a mare, nello specchio acqueo esterno al Parco Sommerso di Baia ed alla zona B di Riserva marina del parco Regionale dei Campi Flegrei, in totale sostituzione degli ormeggi e dei pontili che insistono attualmente nell'area marina del Lacus Baianus e sui resti archeologici sommersi, area interamente ricadente nel Parco sommerso di Baia. Il dimensionamento del porto e le tipologie di imbarcazioni da ormeggiare saranno determinati dallo studio di fattibilità sulle caratteristiche fisiche e meteo-marine, nonché dalle indagini archeologiche e, in ogni caso, non potrà essere superiore a 300 posti barca equivalenti.

Il Piano urbanistico attuativo, attraverso la perequazione urbanistica, comporta la cessione di aree e la realizzazione di parcheggi pubblici di interscambio e di servizio in superficie o in struttura, nonché la cessione di aree private per la realizzazione di un percorso pedonale pubblico.

**L'Ambito H - Polo artigianale**, comprende le aree nella zona Fusaro destinate alla realizzazione di un Polo artigianale e dei servizi, all'interno della Unità Territoriale 7.

Gli interventi sono rivolti alla realizzazione di un polo attrezzato per la produzione di beni e servizi, con l'impianto di nuove aziende nonché per la localizzazione delle attività artigianali e produttive da delocalizzare, perché incompatibili con le aree prevalentemente residenziali nonché con le aree di tutela e valorizzazione ambientale e storico-culturale. Nel polo è prevista la realizzazione dell'isola ecologica comunale che attualmente utilizza aree e strutture improprie di proprietà privata.

Sono consentite le destinazioni d'uso per la produzione di beni e servizi, commerciali, terziarie, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico. Non sono consentite destinazioni d'uso residenziali, turistico-ricettive e per il pubblico spettacolo.

Gli interventi di iniziativa privata sono subordinati alla approvazione di un Piano urbanistico edilizio esteso all'intero Ambito che configuri, salvaguardando la morfologia del terreno, un insediamento ad elevata qualità ambientale, finalizzato al risparmio energetico, all'uso delle



risorse naturali, all'innovazione tecnologica, al contenimento dell'inquinamento sonoro e dei suoli, all'incremento della vegetazione arborea e arbustiva, secondo le prescrizioni ed i parametri edilizi definiti nelle NdA del PS. Per gli edifici esistenti sono consentiti interventi fino alla ristrutturazione edilizia, di cui all'art. 3, comma 1, lettera d) del TUE, a parità di volumetria legittima e per un'altezza non superiore a quella esistente.

Il Piano urbanistico attuativo, attraverso la perequazione urbanistica, comporta la cessione di aree e la realizzazione di attrezzature pubbliche da destinarsi all'isola ecologica, nonché per la nuova viabilità pubblica prevista dal Puc tra via Giulio Cesare e via Torre di Cappella, per il solo tratto tra via Giulio Cesare e via Carlo Calosi.

### 5.2.5 Gli interventi di Edilizia Residenziale sociale

Il Puc individua negli insediamenti del Piano di zona ex lege 167/1962 a Cappella ed a Cuma, approvati con DPGR Campania n. 1561/1974, con delibere di C.C. del 1975 e successive integrazioni e variazioni, solo in parte attuati, le aree più opportune per gli interventi di delocalizzazione (aree di atterraggio) delle demolizioni di edifici in aree di interesse ambientale o storico-culturale (aree di decollo) e per un intervento articolato di Edilizia Residenziale Sociale (ERS). A tal fine il Puc ha dedicato due specifici Ambiti (**Ambito L - Densificazione edilizia - Cappella** e **Ambito M - Densificazione edilizia - Cuma**), i cui interventi sono subordinati a Piani urbanistici attuativi.

Gli interventi sono rivolti alla realizzazione di edilizia di completamento, in regime di ERS (social housing), ai sensi della delibera della GR Campania n. 572/2010, da destinare alle fasce di popolazione in situazioni abitative disagiate (anziani, famiglie monoparentali o monoreddito, giovani coppie, studenti fuori sede, famiglie in coabitazione), per l'eliminazione di alloggi inabitabili (baracche, locali terranei, seminterrati, ...), nonché per l'attuazione delle politiche di riqualificazione ambientale e valorizzazione culturale, riservando aree di atterraggio dagli interventi di compensazione previsti nelle relative Unità Territoriali. Gli interventi di integrazione in aree inedificate sono rivolti alla riqualificazione complessiva degli insediamenti con la realizzazione di giardini ed attrezzature pubbliche per un'elevata qualità complessiva dell'abitare.

Le destinazioni d'uso previste sono quelle residenziali e attività connesse, nonché le attrezzature pubbliche e ad uso pubblico.

Gli interventi di iniziativa privata, anche con i contributi pubblici, sono rivolti al completamento delle aree inedificate con interventi differenziati di cui almeno il 50% della volumetria complessiva deve essere riservato agli interventi di compensazione urbanistica (aree di atterraggio) per la riqualificazione ambientale e valorizzazione culturale delle aree di decollo, mentre non oltre il 50% della volumetria complessiva deve essere dedicato ad interventi di social housing (alloggi in locazione, alloggi in locazione con patto di futura vendita e alloggi in proprietà).

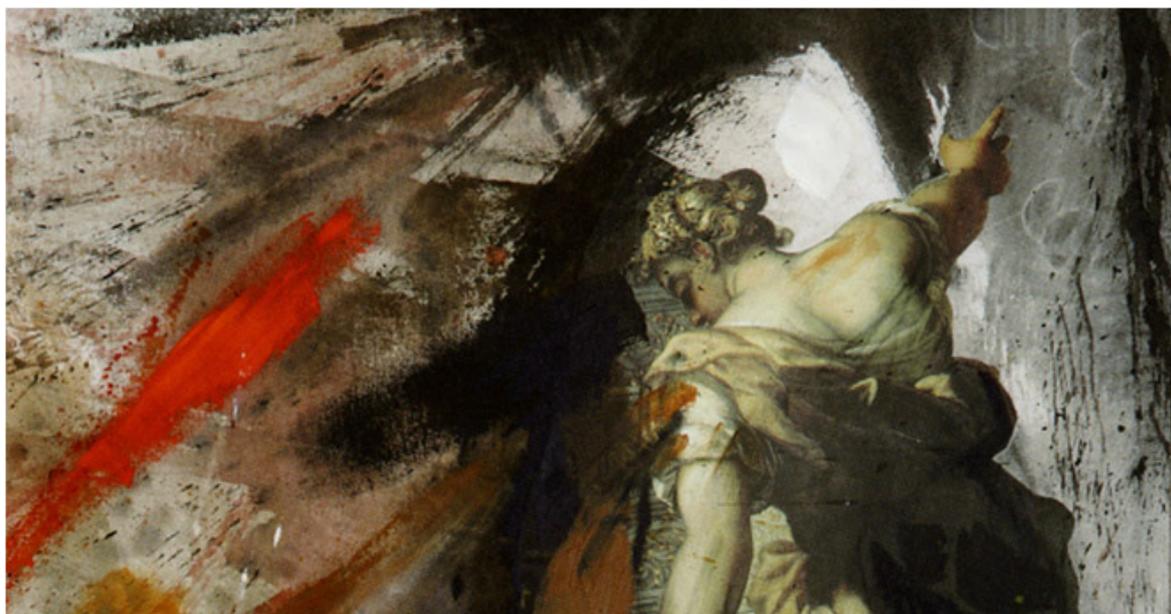


Gli interventi di social housing:

- devono essere conformi alle “Linee guida per la qualità urbana negli interventi di housing sociale nella Regione Campania” approvate con delibera di G. R. Campania n. 572 del 22.07.2010
- indipendentemente dal soggetto (privato o pubblico) che realizzi l’intervento, l’assegnazione degli alloggi a canone sociale in locazione è riservata esclusivamente ai soggetti che alla data di vigenza del Puc posseggano tutti i seguenti requisiti:
  - \* abitano stabilmente alloggi malsani, baracche, alloggi impropri, in condizione di coabitazione o di sovraffollamento superiore ad 1,5 abitante/stanza, come risulta dall’anagrafe sociale condotta dal Comune;
  - \* rientrano nelle condizioni stabilite dalla Regione per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.
- tutte le nuove unità abitative, sia in locazione che in proprietà, possono essere cedute in vendita o in locazione esclusivamente a persone fisiche residenti stabilmente nel comune di Bacoli da almeno cinque anni dalla data di vigenza del Puc.

Il Piano urbanistico attuativo, attraverso la perequazione urbanistica, comporta la cessione di aree e la realizzazione di attrezzature pubbliche, ai sensi del DM 1444/1968, così come individuate negli elaborati PS.05 del Puc.

Nelle NdA del Ps sono definiti le prescrizioni ed i parametri edilizi per l’Ambito L - Densificazione edilizia - Cappella e per l’Ambito M - Densificazione edilizia - Cuma.





## 6. Il rapporto con gli strumenti collegati

Come è stato premesso nel primo capitolo anche il Puc di Bacoli, in conformità con la legge urbanistica regionale, è costituito da una Parte Strutturale (PS) ed una Parte Operativa-programmatica (PO) ed inoltre è ad esso collegato il Regolamento urbanistico-edilizio comunale (Ruec).

Questa articolazione, essendo di per sé scarsamente verificata sul piano attuativo (pochi sono ancora i Puc ed i Ruec redatti ed approvati in Regione Campania), anche se frutto di un dibattito ultraventennale a livello nazionale, non ha ancora una consolidata prassi verificata anche con anni di diretta attuazione.

Si tratta di una teoria chiara nelle intenzioni disciplinari ma ancora priva di un'esperienza maturata sul campo. Per questo, abbiamo preferito utilizzare per il Puc di Bacoli una metodologia prudentiale, lasciando alla Parte strutturale anche contenuti più attuativi e conformativi della proprietà privata, pur accentuando nella Parte Operativa le strategie e gli strumenti di immediata efficacia sul territorio, in connessione con finanziamenti pubblici e privati attivabili.

Il Primo PO 2021-2025 è stato redatto in uno con questa parte strutturale e ne rappresenta la sua attuazione più immediata, anche sulla base della ricognizione dei finanziamenti già impegnabili e delle opere già finanziate.

Il Ruec è stato definito secondo gli aspetti specifici del territorio comunale ed in conformità con i contenuti minimi previsti dal Regolamento edilizio tipo regionale elaborato ai sensi dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 20 ottobre 2016 sul Regolamento Edilizio Tipo (RET), recepito dalla Regione Campania con DGR n. 287 del 20.05.2017.

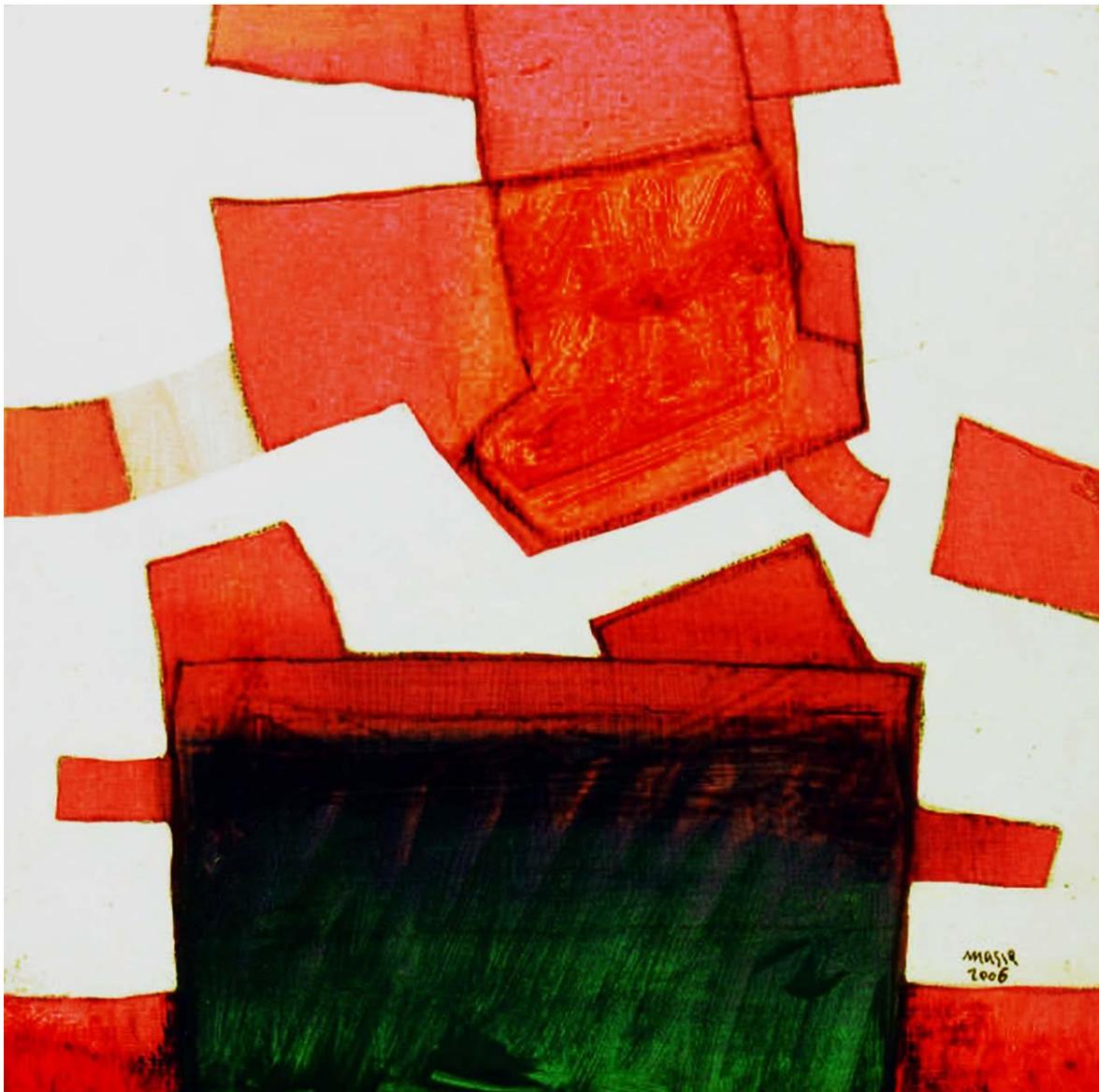
Al Puc è inoltre collegato il Piano di Zonazione Acustica, redatto ai sensi della legge 26 ottobre 1995 n. 447 e delle successive delibere e linee guida regionali, ed il Piano di Emergenza Comunale.

Il Puc prevede inoltre, dopo la sua approvazione, l'elaborazione di alcuni specifici strumenti di settore, utili per la regolamentazione di alcuni problemi rilevanti del territorio che richiedono una maggiore specificazione, quali:

- a) un Regolamento per la realizzazione dei parcheggi privati, sia sotto il profilo tecnico in funzione delle caratteristiche geo-morfologiche del territorio e sia sotto il profilo della congruità ambientale;
- b) un aggiornamento del censimento di tutti i beni storico-archeologici esistenti sul territorio,



- in gran parte noti, ma di cui va verificata l'effettiva consistenza e presenza attuale, anche in collaborazione con il sistema universitario e con la SABAP della Città Metropolitana di Napoli;
- c) un censimento dell'architettura di interesse storico-tipologico antecedente al 1945 e dell'architettura moderna e contemporanea di pregio, anche in collaborazione con il sistema universitario;
  - d) un Piano specifico di analisi e gestione del problema dell'abusivismo edilizio, sulla base di un'anagrafe sia dello stato di fatto e sia delle domande di concessione in sanatoria già presentate;
  - e) il Piano di regolamentazione del Commercio, previsto dalla l. r. 7/2020.





## Riferimenti nel testo

### Citazioni:

- pag. 5 Guido Riano - *Relazione del Piano del Parco dei Monti Lattari*, 2015
- pag. 19 Mauro Ceruti - *Il tempo della complessità*, 2018  
Leon Krier - *Carta per la ricostruzione della città europea*, 1980
- pag. 27 Papa Francesco - *Laudato si. Lettera Enciclica sulla cura della casa comune*, 2015
- pag. 29 Pindaro - *Prima Olimpica da le "Olimpiche"*, VI-V secolo a.C.  
Roger Scruton - *La bellezza*, 2011
- Pag. 35 Marco Antonio Delli Falconi - *Dell'incendio di Pozzuolo*, 1538
- Pag. 37 Charles Robert Darwin - *L'origine della specie*, 1859
- Pag. 45 Rosario Assunto - *Estetica e Paesaggio*, 1994
- Pag. 49 Massimo Cacciari - *La città*, 2004
- Pag. 56 Marguerite Yourcenar - *Memorie di Adriano*, 1963
- Pag. 61 Michele Sovente - *Aperti o invisibili in "Bradisismo"*, 2008
- Pag. 67 Dino Buzzati - *Boomerang in "Le notti difficili"*, 1971
- Pag. 75 Italo Calvino - *Le città invisibili*, 1972
- Pag. 88 Carlo Betocchi - *Piazza dei fanciulli la sera in "Realtà vince il sogno"*, 1932
- Pag. 95 Lewis Carroll - *Le avventure di Alice nel Paese delle Meraviglie*, 1872
- Pag. 98 Fabrizio De André - *Sulla cattiva strada dall'Album "Volume 8"*, 2008

**Le immagini nel testo sono un omaggio ad alcuni dei maggiori artisti di Bacoli, capaci di leggere ed interpretare con squisita sensibilità la storia e l'ambiente dei Campi Flegrei.**

- pag. 6 Michele Sovente - *Carta e Formiche*, 2005
- pag. 12 Guglielmo Longobardo - *Notturmo*, 1974
- pag. 16 Ferdinando Ambrosino - *La porta dell'Infinito*, 2001
- pag. 18 Augusto Massa - *Quadrato*, 2007
- pag. 22 Guglielmo Longobardo - *Protegetevi dal sole*, 1999
- pag. 25 Michele Sovente - *La nave e la tartaruga*, 2005
- pag. 26 Augusto Massa - *Ataraxis*, sd
- pag. 36 Michele Sovente - *Carta e Formiche*, 2005
- pag. 48 Ferdinando Ambrosino - *Atena e Medusa*, 1996
- pag. 66 Guglielmo Longobardo - *Paesaggi svelati*, 2007
- pag. 74 Ferdinando Ambrosino - *Lago Lucrino*, 1995
- pag. 104 Guglielmo Longobardo - *Finestra gialla*, 1999
- pag. 126 Ferdinando Ambrosino - *Memorie del tempo*, sd
- pag. 128 Augusto Massa - *Quadrato piccolo*, 2006