

COMUNE DI SAN LORENZELLO

# PIANO URBANISTICO COMUNALE STRUTTURALE

## TAV. S/7 - RELAZIONE

Giugno 2022

### GRUPPO DI LAVORO URBANISTICO A.T.P. "TEC.TER.LAU"

URBANISTI

Prof. Ing. Ferruccio FERRIGNI (*Responsabile*)

Ing. Andrea DELLA PIETRA



CONSULENTI

Dott. Giovanni IAGROSSI - Analisi e prospezioni geologiche

Dott. Michele PACELLI - Uso Agricolo del suolo

IL SEGRETARIO GENERALE  
Dott. Francesco RUBINETTI

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO  
Ing. Walter ESPOSITO

IL DELEGATO ALL'URBANISTICA  
Prof. Tullio RUGGIERI

IL SINDACO  
Dott. Antimo LAVORGNA



## SOMMARIO

0. PREMESSA	6
1. NOTE METODOLOGICHE	8
1.1 Dall'abusivismo ai piani autoregolatori	8
1.2 Le regole dei PAR	10
1.3 La sequenza di produzione	12
1.4 Le innovazioni tecniche	14
1.5 Implicazioni delle innovazioni	48
2. QUADRO CONOSCITIVO DL SISTEMA DA GOVERNARE	52
2.1 San Lorenzello, dalle origini ad oggi	52
2.2 Morfologia del territorio	53
2.3 L'insediamento	53
2.4 La struttura produttiva	54
2.5 Le infrastrutture esistenti	55
2.6 Il patrimonio edilizio	55
3. PROBLEMI E POTEZIALITÀ	57
3.1 I problemi strutturali	57
3.2 Le potenzialità	59
4. GLI OBIETTIVI STRATEGICI	61
4.1 A valenza sovracomunale	62
4.2 Di livello comunale	62
4.3 La tutela delle aree di pregio	64
5. PROIEZIONI E FABBISOGNI	65
5.1 La dinamica demografica	65
5.2 Il fabbisogno abitativo	68
5.3 Fabbisogno di aree per attività produttive	72
6. GLI INTERVENTI QUALIFICANTI	73
6.1 Diretrici di espansione dl Capoluogo	73
6.2 Interventi nel Capoluogo	73
6.3 Viabilità	75
6.4 Zone per attività produttive	76
6.5 Zone per il tempo libero	77
6.6 La normativa per le campagne	77

7. LE REGOLE DELLA TRASFORMAZIONE	
7.1 Per acquisire le aree di uso pubblico .....	79
7.2 Le modalità di intervento.....	79
7.3 Il nuovo tessuto edilizio .....	79
7.4 Per acquisire i parcheggi.....	80
7.5 Per stimolare la tutela dell'ambiente.....	81
7.6 Per promuovere le occasioni di lavoro .....	81
7.7 Per agevolare l'edilizia sociale .....	82
8. CRITERI DI REDAZIONE DEI PIANI OPERATIVI.....	82
8.1 Il disegno di suolo .....	82
8.2 L'intervento nel costruito.....	83
8.3 Il recupero dell'edificato.....	85
8.4 L'utilizzazione delle aree residue.....	86
8.5 Le grandezze del piano .....	87
8.6 La capacità edificatoria.....	87
8.7 La popolazione insediabile .....	87
8.8 La dotazione di standards .....	88
TABELLE.....	90

COMUNE DI SAN LORENZELLO

PIANO URBANISTICO COMUNALE  
STRUTTURALE

\* \* \* \*

0. PREMESSA

La produzione del PUC Strutturale di San Lorenzello (d'ora in avanti, PS) beneficia del lungo processo di consultazioni pubbliche svolte per la redazione delle varie edizioni del Preliminare.

Fin dal 2014, infatti, l'Amministrazione ha promosso una consultazione pubblica per sottoporre un documento Preliminare alla valutazione della comunità e raccoglierne i suggerimenti. Nell'ambito di tale procedura il Preliminare è stato emendato e poi tradotto in documenti definitivi, che esplicitavano in dettaglio i principi generali esposti. Il Preliminare e il documento con gli Indirizzi Strategici sono stati integrati con lo Schema di Piano, la Zonizzazione 1:2000, le Norme di Attuazione. Per rendere più completa la proposta sulla quale l'Amministrazione e la comunità locale erano chiamate a decidere, e per non perdere quanto acquisito nel corso della consultazione di cui si è detto, si è ritenuto opportuno integrare il Documento Strategico con una sintesi del Quadro Conoscitivo (QC) e con un capitolo dedicato a "Problemi e Potenzialità" (PP) del sistema San Lorenzello – documenti aggiuntivi rispetto a quelli prescritti dalla normativa regionale – in modo da illustrare meglio le scelte che hanno tradotto i principi generali nelle proposte concrete finalizzate a conseguire gli obiettivi strategici: uso del suolo e regole di trasformazione.

Identificare problemi e potenzialità del sistema è stata infatti una fase propedeutica e necessaria per definire gli obiettivi strategici che il PS deve perseguire e gli interventi per conseguirli. In effetti la produzione del PS con procedura partecipativa non risponde solo ad esigenze di trasparenza e di pratica democratica, serve anche - forse soprattutto - a mettere a punto uno strumento urbanistico che consenta di governare agilmente la trasformazione del territorio: senza dover approntare piani attuativi; senza dover ricorrere all'esproprio per acquisire le aree di uso pubblico; riducendo il consumo di suolo, anche attraverso una maggiore modificabilità del costruito.

*L'adeguamento alla LRC 16/2004*

La introduzione anche in Campania di un doppio livello di pianificazione urbanistica ha reso ancor più di attualità una delle caratteristiche di un "Piano Autoregolatore" (PAR), qual è il PS di San Lorenzello: la netta separazione tra le "regole" con cui si inducono tutti gli stakeholders ad attuare le previsioni di piano (livello strutturale) e il "disegno di suolo", cioè la struttura e la forma che assumerà (dovrà assumere) il territorio all'orizzonte temporale del Piano (livello operativo).

Sul punto è opportuna una precisazione.

Il Regolamento 5/2011 prescrive che il PS contenga, oltre alla indicazione delle aree trasformabili o non, anche le “*infrastrutture e attrezzature puntuali e a rete esistenti*” (Art. 9, c. 3/f). Precisa poi che nella componente Programmatica, vanno indicati, tra gli altri, anche gli “*standards urbanistici*” (Art. 9, c. 6/d).

L'insieme delle due prescrizioni porta a concludere che le aree prioritariamente destinate ad uso pubblico - attrezzature e standards - trovano una diversa collocazione nella pianificazione urbanistica: quelle di interesse generale (le Zone F del DM 1444/68) vanno indicate nel PS, quelle di standards, vanno invece indicate nei Piani Operativi.

Un diverso trattamento che trova la sua giustificazione nella diversa finalità di attrezzature e standards, nonché nel loro diverso livello operativo. Le prime vanno previste solo se effettivamente necessarie ed hanno, in genere, livello funzionale sovracomunale; le seconde sono invece spazi di uso pubblico in dotazione obbligatoria delle aree residenziali, produttive o agricole. Ne consegue che le attrezzature vanno indicate tra le aree trasformabili, con la specifica destinazione prescritta dal PS, gli standards, invece, rientrando nelle aree “di dotazione” della residenza (o delle attività produttive), non vanno previsti nello Strutturale, verranno indicati nel Piano operativo.

#### *Struttura della Relazione*

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

La presente Relazione al PS espone quindi:

1. Le Note metodologiche, che illustrano genesi, finalità e innovazioni tecniche dei Piani Autoregolatori, nonché i criteri perequativi adottati;
2. Il Quadro Conoscitivo del sistema da governare (una sintetica storia delle origini e dello sviluppo di San Lorenzello origine ed evoluzione dell'insediamento, struttura e tendenza del sistema, condizioni pre-piano, intorno ed interno del sistema);
3. I problemi da risolvere e le potenzialità da sfruttare
4. Gli obiettivi strategici e gli invarianti di lungo periodo (Indirizzi programmatici, Finalità e obiettivi Contenuti del Piano Strutturale, Regole di trasformazione);
5. Le dinamiche in atto, le loro proiezioni all'orizzonte del Piano e la stima dei fabbisogni;
6. Gli interventi qualificanti;
7. Le regole di intervento
8. La coerenza del PUC con i piani sovraordinati;
9. I criteri di redazione dei Piani Operativi (il disegno di suolo, gli interventi nel costruito, le grandezze del piano).

## 1. NOTE METODOLOGICHE

### 1.1. Dall'abusivismo ai Piani Autoregolatori

La Campania potrebbe diventare la terra promessa per gli urbanisti prossimi venturi. Non perché i numerosi comuni privi di strumenti urbanistici conformi alle prescrizioni di legge costituiscono ancora un ghiotto mercato professionale ma, e non sembra una provocazione, perché qui l'abusivismo è endemico, i piani sono considerati un optional, gli amministratori sono quasi sempre più sensibili agli interessi dei singoli che a quelli della comunità (San Lorenzello è una delle eccezioni che confermano la regola generale). Comportamenti che vengono giustamente censurati ma che, se analizzati senza preconcetti, possono anche fornire indicazioni preziose per superare la scarsa efficacia degli attuali strumenti di governo del territorio. E per ritrovare le "regole" della trasformazione compatibile del sistema comunità-territorio, quella che ha generato l'ambiente storico consolidato.

Certo, la Campania (assai più che altrove) è terra dove la gente costruisce in violazione del piano anche in piccoli centri in decremento demografico, lontani da mare, monti o grandi città (quindi non investiti da domanda esterna). Dove un Sindaco ti telefona più spesso per chiedere come può rilasciare una concessione in una zona inedificabile che per sapere come attuare una previsione del piano. Dove (fino a non molto tempo fa) un piano urbanistico andava in vigore, in media, 8÷9 anni dopo che era stato redatto (quando ormai avrebbe dovuto aver già esaurito la sua funzione). Dove urbanisti di destra o di sinistra non sanno fare altro che invocare, alternativamente, "*de-regulation*" e "*spazio al progetto*", oppure "*più vincoli*".

Eppure, è possibile che tutto ciò accade perché qui abitanti e/o amministratori sono meno corretti che altrove? perché qui il Piano è diventato strumento di governo obsoleto prima ancora di diventare cultura generalizzata? Ma, allora, come mai anche nell'edificazione abusiva si ritrova comunque una "regola" (ovviamente diversa da quella proposta dal Piano)?

Può sembrare un paradosso, ma è proprio ragionando su questi interrogativi che si è scoperto che molti dei comportamenti "*illegali*" sono indotti da prescrizioni dei piani che, pur essendo conformi a leggi, manuali e pratiche consolidate, risultano assai lontane dalla cultura locale. Che spesso questa è molto più "sana" e attenta agli interessi generali di quanto si creda. Che nelle comunità locali la "memoria storica" è molto più viva di quanto lamentano gli urbanisti.

Ed è a partire da tali riflessioni e dalle richieste emergevano nella procedura partecipativa con cui i piani venivano prodotti che è apparso necessario ripensare criticamente l'intero corpus della pratica della disciplina urbanistica.

L'obiettivo di tutte le fasi di produzione del piano (analisi, norme di attuazione, disegno di piano) non è più quello di proporre una forma del territorio – da conseguire integrando la zonizzazione con delle norme prescrittive che impongono di attuare il "disegno di suolo" definito dai grafici del piano – ma di recuperare il processo autoregolato che in passato ha guidato l'adattamento progressivo e compatibile del territorio alle esigenze in evoluzione delle comunità che lo usava. Quello che ha determinato la "forma" del

territorio storico, che non a caso riconosciamo equilibrata e gradevole ancora oggi. Lo strumento di governo del territorio non è più un elenco di prescrizioni e divieti – e di qualche possibilità – ma un insieme di "regole" (non necessariamente parametriche) che orientano i vari attori ad operare le trasformazioni che, ovviamente, soddisfano i loro interessi ma che, contemporaneamente, sono di vantaggio per la collettività.

L'intero apparato tecnico del piano subisce quindi una profonda trasformazione. L'**analisi** è rigorosamente **sistemica** ed è strettamente finalizzata alla messa a punto di norme d'uso del territorio capaci di indurre **l'autoregolazione del sistema**. Oltre ad analizzare i processi che hanno generato l'assetto attuale del territorio, gli studi propedeutici mirano infatti ad identificare:

- a) tutti gli stakeholders che vengono coinvolti dal piano (proprietari, imprenditori, amministratori, urbanisti)
- b) gli interessi da cui sono mossi (leciti e meno leciti)
- c) i comportamenti perversi che ne derivano
- d) gli elementi della normativa che producono la convergenza perversa di vari interessi, quella che determina, al di là delle intenzioni dei singoli, una sorta di complicità generalizzata nel violare il Piano.

Diventa così possibile definire **nuove norme** – quasi sempre emerse/discusse nel corso di assemblee pubbliche e, molto spesso, ricavate dall'analisi del territorio storico – che non rinnegano gli "interessi" particolari. Anzi li utilizzano come "risorsa sistemica nascosta", aggiuntiva rispetto a quelle pubbliche necessarie a realizzare le trasformazioni di interesse della comunità. Ipotizzando che gli stessi stakeholders perseguono sempre gli stessi interessi, le norme di attuazione del piano vengono riformulate in modo da indurre un loro diverso comportamento, capace sia di conseguire interessi generali, sia di ridurre le trasformazioni illegittime.

In pratica, le norme fanno sì che ciascun stakeholder si muova alla ricerca di vantaggi particolari, ma l'insieme dei loro comportamenti produca le modifiche del territorio previste dal Piano, cioè riconosciute di interesse generale. Sono anche costruite in modo che la violazione del piano da parte di un attore produca la riduzione dei diritti edificatori dei vicini. Si sviluppa quindi un conflitto di interessi tra i singoli. Per difendere i suoi diritti l'attore leso può ricorrere alla magistratura ordinaria, anziché presentare una denuncia, spesso anonima. Un'azione molto più efficace di quella che può svolgere l'amministrazione. Un controllo reciproco tra vicini, che blocca sul nascere l'abusivismo (**cfr par. 2.2.6**).

Si mette quindi in moto un processo di "autoregolazione" del sistema. Il **disegno di suolo** diventa allora la "probabile" forma del territorio, prodotto delle azioni dei singoli attori, che il Piano "orienta", attraverso un sistema combinato di premi e di prevedibile ricerca di profitto, ma che non obbliga ad attuare. Di vincolante resta solo il Piano "Strutturale", che definisce gli invarianti di lungo periodo e che può essere modificato solo con una variante al PUC.

In questi nuovi Piani per urbanisti e cittadini il *territorio storico* (edificato antico, aree di pregio ambientale, campagne con coltivazioni tradizionali, vecchie strade, ecc.) non è più la parte "fragile" del sistema, esposta

alle manomissioni, da proteggere anche a scapito degli interessi di chi lo possiede. Diventa invece esempio concreto, riferimento prossimo che urbanisti, amministratori e cittadini possono analizzare insieme, per ritrovare i criteri che ne hanno permesso la "trasformazione compatibile", Quella capace di massimizzare i vantaggi dei singoli, nel rispetto sia di quelli della collettività sia degli equilibri generali. La forma del territorio non viene più imposta agli attori che opereranno la trasformazione. Vengono piuttosto recuperate (criticamente ed attualizzandole) le *regole di processo* che quella forma hanno generato.

## 1.2. Le regole dei PAR

L'intero processo di produzione partecipata dei PAR si svolge secondo una sequenza definita precisamente e preventivamente. Una sequenza che si richiama sia alla "programmazione strategica" proposta dagli economisti, sia alla programmazione negoziata che si è affermata negli anni '90, sia, infine, alla logica che ha portato all'affermazione dei Programmi Urbani Complessi (PRU, PRUSST, ecc.)..

In tale sequenza si possono riconoscere tre fasi:

1. analisi dell'evoluzione passata dal sistema per riconoscere le "regole" (socio/economiche, edilizie, d'uso delle risorse del territorio, ecc.) che hanno guidato l'interazione comunità/territorio;
2. analisi dei comportamenti attuali del sistema indotti dalla esistente e normale strumentazione urbanistica per definire l'area "perversa": cioè i comportamenti dei vari attori che, muovendosi alla ricerca di vantaggi particolari, producono non solo guasti per l'intero sistema (abusivismo), ma anche danni per se stessi;
3. messa a punto delle "nuove regole" capaci di favorire l'autoregolazione del sistema o, almeno, di eliminare o ridurre i comportamenti perversi dei vari stakeholders (utilizzando i metodi della gaming simulation).

In sostanza un PAR utilizza la inevitabile (e fisiologica) ricerca di vantaggi particolari che anima tutti gli attori della trasformazione per orientare i loro comportamenti in modo che:

- a) i proprietari realizzino tutte e sole quelle trasformazioni che, oltre a soddisfare i loro interessi, risultino vantaggiose per la comunità;
- b) l'eventuale violazione delle previsioni di piano generi un conflitto di interessi tra gli attori inclusi negli ambiti di gestione

Una tale impostazione ha portato a costruire una normativa di attuazione totalmente originale<sup>1</sup> che permette, tra l'altro, di:

- **attuare direttamente** il PUC, **senza passare attraverso i piani esecutivi**, pur assicurando l'acquisizione delle aree di uso

---

<sup>1</sup> L'insieme delle innovazioni ha trovato immediata eco e favorevole commento nella letteratura tecnica, Il N° 103 di Urbanistica (organo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica) ha dedicato ampio spazio ai "*Piani autoregolatori in Campania*". G. Cinà, ha basato la sua rassegna delle tendenze della tecnica urbanistica (*L'innovazione del piano*, FrancoAngeli, Milano, 1996) sull'analisi di un ristretto gruppo di PRG considerati particolarmente significativi (Bergamo, Perugia, Pisa, **Telese Terme**, Termini Imerese, Terrasini). E il PRG di Telese T. è appunto uno dei PAR di prima generazione.

pubblico previste dal piano e la congruenza dei singoli interventi, tra loro e con il disegno generale;

- rendere i proprietari indifferenti, anzi “interessati”, all’eventuale destinazione ad uso pubblico di parte delle loro proprietà attraverso norme, procedure e disegno di suolo che permettono al Comune di **acquisire gratuitamente ed agevolmente le aree di uso pubblico** previste dal piano man mano che avanza la richiesta di trasformazione del territorio e ai proprietari di essere **ristorati a prezzi di mercato**;
- utilizzare per il **dimensionamento delle aree** residenziali e per il **controllo di attuazione del piano** un unico parametro di nuova formulazione: il “Carico Insediativo”, misurato in Unità Immobiliari (UI) necessarie/realizzabili, che rende il **controllo** (quantitativo) dell’uso del territorio **più efficace** per la comunità e **meno limitante** per il singolo;
- proporre **meccanismi premiali** che consentono di aumentare il numero di UI abitative consentite su un lotto a condizione che **una quota degli appartamenti extra realizzabili sia riservata alle giovani coppie** locali (una norma che permette di ridurre una distorsione tipica del mercato immobiliare nei comuni turistici: le case vuote abbondano, ma sono riservate ai villeggianti, i locali non possono permetterselo);
- **edificare anche i piccoli lotti residui esistenti nei centri edificati**, che sono gli interventi in assoluto più convenienti sia per i proprietari (hanno di solito un alto valore immobiliare) sia, soprattutto, per la collettività (non richiedono ulteriori interventi di urbanizzazione, anche se pagano gli oneri come gli altri);
- **modificare** in fase di attuazione il **disegno di suolo** proposto dal piano, pur garantendo che la struttura globale del territorio e la localizzazione degli elementi forti siano quelle previste dallo strumento urbanistico;
- utilizzare la inevitabile (e fisiologica) ricerca di vantaggi particolari che anima tutti gli attori della trasformazione per orientarne i comportamenti dei vari stakeholders in modo che i proprietari realizzino **tutte e sole quelle trasformazioni** che, oltre a soddisfare i loro interessi, risultino vantaggiose per la comunità
- stimolare i proprietari a **realizzare direttamente le attrezzature di interesse generale**, in cambio di una convenzione che stabilisca fasce orarie di utilizzazione “sociale” (definita dal Comune)<sup>2</sup>.
- definire **indicatori**, “**ambiti di attuazione**” del piano e **procedure di controllo** automatico (attraverso Sistemi Informativi Territoriali) finalizzati a permetter **il monitoraggio in tempo reale** dell’attuazione del piano;
- utilizzare il controllo di attuazione automatico per **trasformare**

---

<sup>2</sup> Definire una procedura di attuazione del Piano che consente ai privati di realizzare le attrezzature di uso pubblico, rende non necessario l’esproprio e, quindi, **elimina alla radice il rischio** che la mancata realizzazione delle opere generi poi le famigerate “**zone bianche**” (cfr par. 2.2.3).

**l'eventuale violazione** delle prescrizioni del piano in una **lesione dei diritti reali degli altri proprietari** dell'ambito, in modo da **generare un conflitto di interessi**, che **scoraggi l'abusivismo** e, trasferendo sui vicini il controllo di legittimità delle trasformazioni, ne **sollevi almeno in parte l'Amministrazione**.

### **1.3. La sequenza di produzione dei PAR**

Nei PAR prodotti con procedura partecipativa anche la sequenza operativa con cui le domande e le analisi preliminari si aggregano progressivamente per dar vita al "progetto d'uso delle risorse del territorio", è risultata alquanto diversa da quella corrente. Ad esempio, la verifica di congruenza con i piani sovraordinati viene effettuata solo dopo aver analizzata la tendenza "spontanea" del sistema; le "regole della trasformazione" vengono definite in due tempi: prima come "criteri di soluzione dei problemi e di bisogni da soddisfare" e poi, come Norme di Attuazione. E queste vengono discusse prima ancora di trasformare lo schema di piano in "progetto d'uso delle risorse del territorio"<sup>12</sup>.

L'articolazione ed i prodotti delle varie fasi sono una diretta conseguenza del percorso bottom-up e possono così descriversi:

#### 1. Le condizioni pre-piano (Analisi Sistemica)

*Il territorio viene analizzato come "sistema di spazi adattati e canali" (cioè come risultato delle trasformazioni operate dalla comunità per adattarlo alle proprie esigenze abitative, produttive, di spostamento, ecc.), sulla base sia delle prestazioni che esso offre oggi (idoneo, parzialmente idoneo, non idoneo) sia di quelle che può "oggettivamente" offrire in futuro (vincoli e limitazioni, vocazioni ecc.), Il tutto con riferimento alle caratteristiche oggettive del sistema (orografia, viabilità, attività prevalenti, ecc.) e agli strumenti di pianificazione vigenti (comunali e sovraordinati).*

#### 2. Le risorse disponibili e la dinamica di sviluppo (Analisi Ecostorica)

*La sintesi dell'analisi sistemica, integrata con l'analisi della evoluzione storica degli elementi strutturanti del sistema, viene messa in relazione sia con gli elementi che hanno influenzato lo sviluppo sia con le risorse disponibili e/o utilizzate. Obiettivo di tale fase è-ri-conoscere la "regola" con cui il territorio è stato usato e trasformato.*

#### 3. Struttura e tendenza del sistema (Opzione zero)

*La conoscenza del territorio come prodotto dell'azione di adattamento passata (Analisi sistemica) e della "regola" con cui le risorse sono state utilizzate man mano che i bisogni cambiavano (Analisi ecostorica) permettono quindi di costruire il modello del sistema comunità-territorio, cioè di identificarne la struttura e coglierne le tendenze "neutre" (quelle che si avrebbero in assenza di piano). Con riferimento alle risorse, ai vincoli e alle vocazioni queste vengono valutate "oggettivamente" come compatibili, potenzialmente compatibili, incompatibili.*

#### 4. Problemi e potenzialità

*Le analisi di cui ai punti 1 e 2 e le tendenze del sistema in assenza*

*di interventi correttivi di cui al punto 3 vengono poi verificate nel corso di pubblici dibattiti, integrate con le eventuali osservazioni che qui emergono e permettono di identificare i **problemi e le potenzialità del sistema comunità-territorio** che il Piano dovrà risolvere e/o sfruttare. In tale fase vengono anche definite le “regole” (ovverosia i criteri etico-politici) con cui verranno ridotte o eliminate le criticità e sfruttate le potenzialità.*

5. Verifica di congruenza, (con l'esterno e l'interno del sistema)  
*Alla valutazione “oggettiva” dei vincoli e delle vocazioni operata nell'analisi sistemica, dei problemi e delle potenzialità messe in evidenza da tale analisi e dalla tendenza del sistema si aggiunge, a questo punto, un'ulteriore verifica di compatibilità, effettuata con riferimento all'intorno e all'interno del sistema locale. Cioè con i piani e programmi sovraordinati (Piano Territoriale Regionale, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, Piano Paesistico) e con la preesistente pianificazione comunale (Piani, Programmi, Progetti). Di tutti i piani e programmi viene valutata la eventuale modificabilità.*
6. Finalità e obiettivi, quantitativi e qualitativi  
*La definizione della struttura del sistema, l'analisi della compatibilità delle tendenze “neutre” e le verifiche di congruenza esterne ed interne consentono sia di spiegare l'origine e l'entità delle disfunzioni dell'assetto attuale sia, attraverso il confronto con gli indirizzi programmatici indicati dall'Amministrazione, di definire gli obiettivi strategici del piano. Il confronto delle risorse “strutturali” esistenti (assi viari principali, attrezzature trainanti, emergenze culturali, abitazioni, ecc.) con quelle che sarebbero necessarie o che derivano dalle domande della comunità permette di definire le domande e le carenze attuali e future alle quali il Piano deve dare risposta. Cioè di definire finalità ed obiettivi qualitativi e quantitativi (Documento Strategico).*
7. Preliminare di Piano  
*Sulla base delle tendenze del sistema, delle finalità degli obiettivi definiti nella fase 6 e delle risorse disponibili diventa così possibile definire il “Preliminare di Piano”, nel quale vengono individuati gli elementi del territorio da conservare, potenziare o realizzare ex-novo, integrato dal Documento Strategico 6.*
8. Definizione delle norme di autoregolazione  
*Le finalità assunte a base del Preliminare e le “regole” definite nella fase 4 consentono quindi di formulare le “Norme di Autoregolazione”. Queste sono ricavate dall'analisi del territorio storico, includono i meccanismi compensativi con cui vengono ripartite le minus/plusvalenze (perequazione), definiscono le procedure standard con cui i singoli progettisti debbono valutare la compatibilità degli interventi con il contesto in cui si collocano, ecc.*
9. Piano strutturale  
*Sulla base degli elementi definiti nel Preliminare, degli obiettivi individuati nel Documento Strategico e delle proiezioni a scadenza dei vari fabbisogni viene elaborato il “Piano Strutturale”.*

#### 10. Progetto dettagliato dell'uso del territorio (Piano Operativo)

*Applicando le "regole" definite nella fase 4 e tenendo conto delle Norme formulate nella fase 8, lo "Strutturale" viene tradotto in un "disegno di suolo" che disciplina sia le trasformazioni possibili nelle varie parti del territorio (destinazioni d'uso, carico di utenza, geometria dei manufatti, viabilità, aree di standards ecc.) sia le eventuali modalità particolari con cui queste debbono essere effettuate (verifica di compatibilità ambientale, stima dell'effetto di sito in caso di terremoto, ecc.) sia, infine, gli indici quantitativi da rispettare in ciascuna zona (Carico Insediativo, Superfici utili, Posti auto ecc.)*

#### 11. Verifica della sostenibilità degli effetti

*Tenuto conto che le norme di autoregolazione sono costruite su un pacchetto di meccanismi premiali – attivabili ma non obbligatori – una volta disegnato il piano viene verificata l'entità delle trasformazioni che esso permette di realizzare, simulando le condizioni di massimo sovraccarico<sup>3</sup>.*

#### 12. Strumenti di monitoraggio e gestione

*A completamento dell'iter di formazione del PUC vengono quindi discussi e definiti pubblicamente i criteri con cui il Piano verrà gestito e, soprattutto, i meccanismi di autoregolazione che ne renderanno più difficile la violazione. Tali criteri si concretizzano in specifici elaborati grafici e normativi che suddividono l'intero sistema territoriale oggetto del Piano Operativo in "ambiti di attuazione", per ognuno dei quali viene specificato il carico preesistente e quello ancora realizzabile. Con riferimento ai singoli ambiti le norme specificano poi le procedure con cui di volta in volta d'Ufficio Tecnico Comunale verifica la compatibilità della singola trasformazione con la situazione originaria e con le trasformazioni già realizzate, legittime e non.*

Da rilevare, infine, che tale procedura, utilizzata nella produzione dei PAR fin dagli anni '90, coincide sostanzialmente con la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), resa obbligatoria dalla Legge Urbanistica della Regione Campania (LRC 16/2004, Art. 47).

#### **1.4. Le innovazioni tecniche**

Gli strumenti urbanistici prodotti con metodi partecipativi a partire dalle domande dei cittadini, puntano a conseguire l'autoregolazione del processo di adattamento del territorio, inducendo comportamenti dei vari attori capaci di elidere reciprocamente le spinte abusivistiche generate da molte delle correnti formulazioni della tecnica urbanistica.

I "piani autoregolatori", derivati da questo approccio hanno assunto sempre più la forma di "statuti" comunitari, "regole" cui riferire l'azione futura tesa ad adattare progressivamente il territorio alle esigenze in evoluzione della comunità. In tali "statuti", evidentemente, le Norme di

---

<sup>3</sup> Ad esempio, viene verificato che la dotazione pro-capite di standards resti comunque superiore a valori prefissati anche nell'ipotesi che tutti i proprietari dei lotti interessati da previsioni di uso pubblico scelgano le opzioni che rendono massimo l'incremento di capacità edificatoria.

Attuazione hanno assunto un peso preponderante, e sono fortemente innovative.

Per quanto attiene ai rapporti tra i singoli, le norme sono formulate con l'intento di recuperare la originaria valenza sociale di qualsiasi "regola" comunitaria. Anziché prescrivere "*che cosa ciascuno può fare*" nella sua proprietà, le N. A. chiariscono "*che cosa non va fatto agli altri*"<sup>4</sup>. In pratica il singolo operatore è relativamente libero di realizzare ciò che più gli conviene, ma deve rispettare sia i diritti dei vicini, che non vanno lesi dall'intervento (visuali godibili dalle pareti finestrate, distanza dai confini anche se non edificati, ecc.), sia quelli della comunità (limiti al numero di abitazioni realizzabili sul lotto, dotazione di spazi per uso pubblico che aumenta man mano che cresce il carico di utenza sul territorio, ecc.). Gli uni e gli altri rigorosamente definiti dal piano per le diverse zone omogenee, i vari casi particolari, ecc.

In relazione al conflitto tra l'interesse dei singoli e quello della collettività, invece, la normativa è congegnata in modo da rendere i proprietari "indifferenti" rispetto alla quantità di area destinata ad uso pubblico ricadente nel lotto. Anzi, le norme li stimolano (con premi di cubatura, agevolazioni, ecc.) a realizzarle secondo il "disegno di suolo" previsto dal Piano (anche l'urbanista ha diritto alla sua quota di soddisfazione ...).

Quest'ultimo aspetto della normativa determina una ulteriore innovazione. Il disegno di Piano non è più totalmente vincolante, ma diventa "guida" all'azione di adattamento, modello di una "possibile" forma del territorio. La configurazione finale del territorio sarà tanto più prossima a quella disegnata nelle tavole del PUC, quanto più lo "statuto" avrà saputo esprimere la "cultura" della comunità<sup>5</sup>.

Esso deriva, prevalentemente, dall'addizione di singoli interventi, che il Piano suddivide in due categorie:

- a) quelli di interesse comunitario, (attrezzature di interesse generale) che sono modificabili solo con variante al PUC;
- b) quelli finalizzati a permettere l'utilizzazione minuta dei vari ambiti (parcheggi, strade minori, verde di vicinato, ecc.), che invece

---

4 Per garantire idonee condizioni abitative e decoro agli edifici da realizzare - nonché a quelli esistenti o da realizzare nei lotti vicini - le usuali norme di attuazione disciplinano la geometria dei manufatti e la morfologia del tessuto urbano. Nei fatti, l'urbanista prima ipotizza un tessuto edilizio standard poi ne ricava i parametri che dovranno produrlo (altezza massima, distanze dai confini, arretramento dalle strade, ecc.). Una tale procedura rende omogeneo (talvolta anche troppo) il tessuto edilizio di nuova realizzazione, ma non impedisce che vengano realizzati edifici che rispettano le norme di piano ma non i diritti dei vicini. Ad esempio, in un terreno in pendenza l'edificio a monte, pur se realizzato nel rispetto della distanza dal confine e dell'altezza fissate dal piano, riduce sensibilmente la visuale di quello a valle. Inoltre, la norma "a fare non permette di realizzare edifici diversi da quelli ipotizzati per costruire la norma, anche se non provocano riduzioni del comfort o peggioramento della morfologia del tessuto. Viceversa, rende estremamente difficili gli interventi che si inseriscono nella città esistente (proprio quelli a costo minimo per la comunità).

5 Ad esempio inserendo una norma che permette di estendere progressivamente la tutela degli elementi di pregio del territorio, o quelli identitari della comunità, aggiungendo all'insieme inizialmente identificato dal piano gli ulteriori elementi rivendicati dalle associazioni ambientaliste, culturali, ecc

possono essere modificati con modalità prescritte dalle N.A., variabili in rapporto all'importanza delle modifiche a farsi.

Alcune norme, poi, introducono agganci particolari alla vigente legislazione urbanistica nazionale e regionale, tali che anche violazioni lievi della normativa urbanistica comunale determinano la "difformità totale" delle costruzioni rispetto al titolo autorizzativo, o la fattispecie di costruzione "in assenza di titolo" (cfr par. 2.2.6).

Altre formulano prescrizioni generali che, sempre attivando la vigente legislazione nazionale e regionale, permettono di aggiornare il piano in tempo reale, senza dover ricorrere ad una variante<sup>6</sup>,

Con riferimento alle principali "questioni" oggi al centro del dibattito urbanistico si segnalano le principali innovazioni proposte:

- A) per migliorare la **qualità del tessuto edilizio generato dai piani** le norme "strutturali" prescrivono:
- 1 regole e definizioni (distanza degli edifici, arretramento delle strade, visuale libera, parete finestrata/non finestrata, unità immobiliare, commistione funzionale, ecc.) che utilizzano la tendenza di ciascuno a sfruttare al massimo il lotto disponibile per *indurre la produzione di un tessuto edilizio più compatto e vario di quello corrente, più prossimo a quello antico* (di solito le "nuove" regole ricalcano quelle riconoscibili nell'edificato storico locale);
  - 2 una Verifica di Compatibilità (VdC) obbligatoria in tutti i casi che il piano identifica come particolarmente delicati (edificazione dei lotti liberi nei centri storici, modifica delle aree di notevole valore paesistico, ampliamenti o nuove costruzioni da inserire in manufatti esistenti, ecc.). In tali casi i progettisti debbono *autovalutare la compatibilità dell'intervento con il contesto ambientale*, compilando uno studio attraverso un questionario standard, precisamente formulato nel piano;
  - 3 le modalità con cui lo studio *viene fatto proprio dall'Amministrazione*, affidando al RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO la sola verifica della veridicità dei dati, della correttezza delle analisi e della coerenza delle conclusioni esposte nella VdC.
- B) per rendere **operativo e coerente il piano** vengono poi definite:
- 4 le regole generali da seguire nell'utilizzazione delle risorse del sistema, che costituiscono lo "statuto urbanistico" della comunità e che trova applicazione *per risolvere i casi dubbi* che sempre si presentano nella gestione del Piano (quali interessi sono da privilegiare, come liberalizzare e favorire gli interventi di piccola entità controllando quelli più consistenti, ecc.);
  - 5 le modalità con cui, in fase di attuazione può essere *modificato il "disegno di suolo"* riportato nel piano (diverse a seconda dell'entità della modifica), senza alterare peraltro la "struttura" del sistema territoriale (la grande viabilità, le attrezzature
-

- trainanti, le direttrici di espansione, ecc.) che il piano definisce con apposito elaborato;
- 6 gli strumenti e gli agganci legislativi che neutralizzano la *inevitabile tendenza all'abusivismo*, trasformando le prescrizioni di piano da diritti diffusi - per niente tutelati nella nostra legislazione - in diritti reali, ben tutelati e radicati nella cultura locale (cfr par.2.2.6);
  - 7 1 nuovi indicatori e le procedure da utilizzare per governare l'intensità e la qualità d'uso del territorio (Carico Insediativo, Capacità Urbanistica, Verifica di Compatibilità, ecc.);
  - 8 gli automatismi con cui viene garantito che *il carico d'utenza sul territorio non superi quello previsto*;
- C) per **orientare l'azione del privato a fini di interesse pubblico** il piano prevede poi:
- 9 i meccanismi procedurali che *canalizzano la ricerca di profitto e/o la violazione del Piano verso interventi vantaggiosi per la comunità*;
  - 10 le "opzioni multiple" che *il piano definisce una volta per tutte* (in modo da sottrarre tutti gli attori ai rischi della contrattazione) ma che poi *il proprietario può esercitare a sua scelta* (ogni volta che la sua proprietà è interessata da destinazioni d'uso pubblico) e che rendono per lui *conveniente realizzare le previsioni di piano* (le Unità Immobiliari realizzabili crescono a seconda che le aree di uso pubblico debbano essere espropriate, che vengano cedute gratuitamente nella quantità prevista dal piano ma con diversa forma/ubicazione, che vengano cedute gratuitamente come e dove previsto);
  - 11 le regole - generali e predeterminate - che *stimolano il privato a realizzare le attrezzature di interesse generale* previste dal Piano ed a *convenzionarne l'uso privilegiato da parte del Comune*;
  - 12 gli incentivi che favoriscono la *immissione sul mercato di alloggi a prezzo convenzionato*, prodotti dai privati e gestiti dall'Amministrazione; che rendono gli enti deputati alla realizzazione dell'*edilizia sociale* acquirenti privilegiati sul mercato dei suoli e che inducono la realizzazione di EEP nel corrente tessuto edilizio, anziché in aree PEEP (cfr. par. 2.2.4).

Per illustrare i vantaggi conseguibili attraverso le innovazioni che caratterizzano i PAR, consentire una approfondita valutazione critica della loro correttezza tecnica e metodologica e verificarne la compatibilità con la legislazione vigente, di seguito ne viene esposta una più dettagliata disamina

#### 1.4.1. Il governo del carico insediativo

Il piano urbanistico ha una precisa finalità operativa: garantire lo sviluppo del sistema comunità-territorio assicurando che il carico di utenza sia compatibile in ogni momento con le risorse territoriali disponibili, nonché con quelle che si andranno a realizzare. Un obiettivo che

il piano persegue sia con previsioni e prescrizioni quantitative, sia con analisi e prescrizioni qualitative (morfologia dei manufatti, limitazioni all'uso di elementi di particolare valore ecc.)

Nella prassi corrente (sia nella fase di redazione sia in quella di controllo) la verifica dell'equilibrio del carico di utenza con le risorse del territorio sembra esaurirsi con il dimensionamento delle aree di espansione (e la correlata prescrizione di un appropriato indice di fabbricabilità per ciascuna zona). L'attuazione del piano è considerato affare degli amministratori. Non c'è quindi da meravigliarsi se il controllo di attuazione non rientra tra le preoccupazioni dell'urbanista e se, di conseguenza, il progetto di piano non preveda alcuna specifica procedura che garantisca che l'attuazione corrisponda alle stime. Si assume infatti che il rispetto dei parametri quantitativi del piano (sostanzialmente il volume realizzabile, controllato attraverso l'Indice di Fabbricabilità e/o l'Indice di Utilizzazione) garantisce che il carico di utenza che ne deriva corrisponde a quello stimato. Ma è un assunto che non ha fondamento: se su lotto che consente di edificare 10.000 mc vengono realizzate 20 alloggi si aggiungeranno 20 famiglie a quelle già presenti sul territorio, se i 10.000 mc vengono utilizzati per realizzare 10 negozi e 10 alloggi il carico cambia radicalmente: le aree necessarie per l'istruzione si dimezzano rispetto a quelle stimate necessarie, quelle per i parcheggi si triplicano. E se alcuni degli alloggi vengono destinati a studi professionali lo scarto tra carico previsto e carico effettivo aumenta ancora di più.

Del resto le procedure di dimensionamento suggerite dalla letteratura in materia sembrano fatte apposta per far apparire arbitrario – o, quanto meno, facilmente manipolabile – il dimensionamento del piano. È una *vexata quaestio* che sin dall'avvento della pianificazione urbanistica generalizzata (iniziata sul finire degli anni '60, dopo l'emanazione della legge 765/67) ha opposto Comuni ed istituzioni di controllo, Amministrazioni in carica ed opposizioni.

In realtà lo scarso rigore metodologico delle correnti procedure di dimensionamento non è pernicioso perché consente il famigerato “sovradimensionamento” del piano, ma perché ne rende **impossibile il controllo di attuazione** ed estremamente improbabile la corrispondenza tra il **carico di utenza stimato** e quello **effettivamente realizzato** in attuazione del piano.

Il carico di utenza sul territorio va quindi controllato sia preventivamente – attraverso un dimensionamento delle aree residenziali corretto metodologicamente e i cui fattori quantitativi siano riscontrabile sulla base di dati certi – sia in fase di attuazione, con criteri e/o procedure capaci di misurare in modo attendibile il carico derivante dai manufatti realizzabili nelle varie zone. Controllo ex-ante ed ex-post, dimensionamento delle aree residenziali e carico di utenza risultante/effettivo sono tra loro strettamente connessi. È dunque opportuno analizzarne congiuntamente i limiti delle procedure correnti e i correttivi proposti.

#### 1.4.1.1 *Le proiezioni demografiche*

Per un corretto governo del carico insediativo condizione necessaria è che la popolazione stimata a scadenza coincida con quella che

effettivamente si avrà. Eppure, le correnti procedure di previsione demografica utilizzate in urbanistica sembrano puntare più alla “precisione” del dato numerico che alla sua attendibilità. Forniscono cioè precisi valori degli abitanti e delle famiglie alla fine del periodo assunto come riferimento, con proiezioni approssimate all'unità (!), ma quasi mai indicano il margine di errore da cui sono affette. Migliorare l'attendibilità delle proiezioni assunte a base del dimensionamento del Piano è dunque esigenza metodologica non derogabile

Le proiezioni demografiche possono essere svolte con metodi deterministici o probabilistici. I primi si basano sulla statistica descrittiva (estrapolazione dei dati storici proiettati all'orizzonte del piano); i secondi tengono invece conto degli elementi di incertezza presenti o ipotizzabili nel sistema.

Fino a non molti anni addietro le previsioni demografiche utilizzate venivano svolte quasi esclusivamente con metodi deterministici. Il Piano dell'Area Metropolitana di Napoli (PAM), ad esempio, stima le famiglie a scadenza con il metodo dell'interesse composto (con l'unica correzione di assumere come tasso di interesse la media tra quello degli ultimi 10 e ultimi 5 anni). Ricava poi gli abitanti sulla base del trend del numero medio di abt/fam (stimato con il metodo della regressione lineare)<sup>7</sup>. Il PTCP della Provincia di Benevento (PTPBN) prescrive una proiezione lineare che, pur disaggregata nelle componenti naturale e migratoria, è totalmente deterministica (è precisa all'unità). Non sono previsti *range* di errore, ma solo incrementi forfettari degli alloggi stimati necessari in base alla popolazione a scadenza.

L'ISTAT, invece, ha abbandonato i modelli deterministici, preferendo un approccio stocastico<sup>8</sup>, che fornisce previsioni demografiche probabilistiche, sulla base di tutti i fattori che concorrono all'evoluzione della popolazione (natalità, mortalità, coorti d'età, fecondità ecc).

A livello comunale, tuttavia, non sempre si dispone dei dati analitici su cui costruire le previsioni probabilistiche. Un ragionevole compromesso, che permette di superare i limiti delle previsioni deterministiche senza complicare eccessivamente il reperimento dei dati e la loro elaborazione, può essere conseguito utilizzando una funzione deterministica come la “previsione” e poi, con opportune funzioni statistiche (deviazione standard, correlazione, confidenza ecc.), ricavare l'errore (assoluto e percentuale) che va applicato al dato “probabile” a scadenza<sup>9</sup>.

Il metodo illustrato presenta alcuni vantaggi:

- a) definisce l'intervallo di valori in cui la previsione sarà certamente compresa (di solito con una probabilità del 95%);
- b) permette di valutare, attraverso la comparazione dell'errore, quale delle grandezze previste a scadenza (abitanti, famiglie, abt/fam) è più attendibile e/o quale periodo di riferimento fornisce le previsioni più attendibili.

<sup>7</sup> PTC Area Metropolitana, NTA, Pag 116

<sup>8</sup> [http://demo.istat.it/previsioni2017/dati/nota\\_previsioni\\_demografiche\\_demo.pdf](http://demo.istat.it/previsioni2017/dati/nota_previsioni_demografiche_demo.pdf)

<sup>9</sup> La Tab. S.5, Quadro 2, fornisce una applicazione di tale metodo.

#### 1.4.1.2 *Il dimensionamento corrente*

Le correnti procedure di dimensionamento delle aree residenziali sono fondate su METODI ANALITICI, che fanno riferimento alle proiezioni demografiche da un lato, alle condizioni d'uso dello stock di abitazioni esistenti, dall'altro.

In verità fino all'inizio del secolo le procedure di dimensionamento analitico si fondavano sugli abitanti e sulle stanze, avendo per obiettivo quello di conseguire il mitico affollamento di 1 abt/stz. Poi, quando ci si è resi conto che il parametro abt/stz era scarsamente significativo (è difficile convincere una coppia di anziani che abita la casa di famiglia ad ospitare i bambini di una giovane coppia che non può permettersi altro che un alloggio di due stanze), si è passati ad effettuare il dimensionamento sulla base di "una abitazione ad ogni famiglia". Ma la modifica dei parametri di riferimento non ha modificato il percorso logico-metodologico: una buona parte del fabbisogno abitativo deriva dall'imperativo di offrire sul mercato una quota di abitazioni che sostituiscano quelle sovraffollate. E queste sono definite tali a seconda del legislatore regionale o del redattore dei Piani sovracomunali.

#### 1.4.1.3 *La quadriglia dei parametri*

Va osservato, tuttavia, che al di là della questione sull'obbligatorietà o meno di adottare gli indici di affollamento e capitari considerati (o effettivamente) "prescritti", tutte le procedure fondate sui METODI ANALITICI richiedono dati non sempre disponibili (quante sono le abitazioni che possono essere ampliate?) o difficilmente stimabili (quante se ne perderanno per modifiche di destinazioni d'uso?). E, comunque, si fondano su un elevato numero di parametri.

Per poter passare dal fabbisogno di abitazioni all'estensione delle aree residenziali sono infatti da rilevare, analizzare e proiettare all'orizzonte del Piano:

- a) abitanti all'orizzonte del Piano
- b) dimensione dei nuclei familiari all'orizzonte del Piano
- c) numero di famiglie all'orizzonte del Piano
- d) abitazioni esistenti
- e) abitazioni non occupate perché in condizioni di degrado
- f) abitazioni diversamente utilizzate
- g) abitazioni sovraffollate
- h) abitazioni sovraffollate reimmissibili nel mercato nel rispetto dell'affollamento "obiettivo" prefissato<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> In verità l'"affollamento obiettivo" è un puro artificio contabile, spesso utilizzato per gonfiare le stime di fabbisogno. Comunque, quasi sempre fissato discrezionalmente. Per rendere attendibile il parametro bisognerebbe infatti non solo indicare l'"affollamento obiettivo", ma illustrare anche quali sono le politiche messe in atto per migliorare le condizioni abitative delle famiglie e metterle in condizione di abitare con l'affollamento definito dal Piano. Ma tali politiche esulano dalla potestà normativa di un piano urbanistico. Più correttamente bisognerebbe stimare un affollamento "tendenziale", cioè quello con cui si stima che verranno utilizzate le abitazioni esistenti alla partenza, definito sulla base dell'evoluzione passata dell'affollamento e con riferimento all'orizzonte temporale del piano, Una procedura che fornisce dati molto più attendibili, dal momento che è costruita

- i) abitazioni idonee e riutilizzabili per coprire il “fabbisogno di par-tenza” ( $i=d-e-f-g+h$ )
- j) abitazioni necessarie ad alloggiare le famiglie stimate all'orizzonte del Piano
- k) surplus di abitazioni necessario a soddisfare la domanda di abita-zioni utilizzate non come alloggi (uffici) o a coprire l’“inoccupato frizionale”
- l) abitazioni totali da realizzare ex-novo ( $l=j-i+k$ )
- m) volume unitario medio delle abitazioni da realizzare ( $V_{abz}$ ).

Dalle abitazioni totali necessarie l) e dal volume unitario adottato m) si ricava il volume totale da costruire. Di qui, fissata la max densità edilizia, si ricava l'estensione delle aree residenziali necessarie.

In definitiva, qualunque sia la procedura adottata, il dimensionamento delle aree di espansione dipende quindi da ben 12 fattori! Certo, non tutti sono delle variabili indipendenti, alcuni sono tra loro correlati<sup>11</sup>, ma una procedura che si fonda su tanti parametri – ciascuno dei quali è affetto da imprecisioni di rilevamento e le cui proiezioni sono affette da specifici errori statistici, che si sommano – non ha molte probabilità di fornire valori attendibili. Tuttavia non è la maggiore o minore attendibilità delle stime che rende la procedura analitica poco utile, sia per dimensionare correttamente il piano sia, soprattutto, per controllare poi che il carico di utenza che esso genera sul territorio corrisponda a quello stimato.

In effetti si passa dalla popolazione e dalle abitazioni agli indici di affollamento, da questi di nuovo alle abitazioni, dalle abitazioni ai volumi, dai volumi alle superfici delle aree residenziali. E non è finita. Per passare dalle aree residenziali al “dimensionamento del piano” bisogna determinare le ulteriori superfici necessarie a rendere possibile la funzione residenziale: quelle per gli standards. E questi sono prescritti non in rapporto al volume edificabile ma agli abitanti che si insedieranno. Il piano, però, controlla i volumi, non gli abitanti che andranno ad occuparli! È necessario quindi un ulteriore passaggio: attraverso l'Indice Capitaro – misurato in mc/abt e definito dalla normativa, sia pure “*salvo diversa dimostrazione*” (DM 1444/68, Art. 3, c. 3) – si trasformano i volumi realizzabili in abitanti; infine, attraverso dotazioni pro-capite predeterminate, si dimensionano le su-perfici di standards.

Insomma, parametri che si combinano, si intrecciano, si sovrappongono, non solo nei computi, anche nella logica. Sembra di assistere ad una quadriglia.

E poi? Niente, del turbinio di parametri utilizzati per determinare l'estensione delle aree residenziali non resta traccia nella gestione del piano. Con una conseguenza paradossale: nessuna delle grandezze su cui

---

sulla base della “forza” e delle caratteristiche del sistema (capacità di spesa delle famiglie, entità e tipologia dell'offerta di alloggi, ecc.).

<sup>11</sup> Ad esempio, se un certo numero di stanze è abitato con un dato Indice di Affollamento ( $I_a$  misurato in ab/st) e la popolazione che le occupa le utilizza con un determinato In-dice Capitaro ( $I_c$ , espresso in mc/ab), il Volume Medio per stanza ( $V_{st}$ , espresso in mc/st) resta univocamente determinato.

sono stati svolti i calcoli necessari a garantire che il carico di utenza corrisponda alle risorse del territorio è tra quelle che il piano controlla. Le stanze o il numero di abitazioni che verranno realizzate? deriveranno dall'insindacabile decisione del costruttore su come sfruttare il volume consentito dalla norma di zona. Gli abitanti che le occuperanno? non vengono controllati né all'atto del rilascio del Permesso di Costruire né dopo. L'Indice di Affollamento e l'Indice Capitarlo? non sono oggetto di rilevamento o controllo. Gli standards che verranno ceduti al Comune? saranno proporzionali alle superfici da edificare e non agli utenti che abiteranno negli edifici.

Nella fase di attuazione del piano tutto si riduce a controllare il volume, o la superficie utile, uniche grandezze che dovrebbero garantire che il carico di utenza non superi quello previsto. Parametri che non solo hanno una correlazione incerta e variabile con gli utenti, ma la cui definizione scatena dispute tecnico-giuridiche tra il surreale e il grottesco: una tettoia "fa volume"? un soppalco è una superficie utile?).

Eppure, ampliare una abitazione costruendo una nuova stanza sul terrazzo non altera il carico di utenza sul territorio. Viceversa, frazionare in due un appartamento fa raddoppiare il numero delle famiglie che usano il territorio, anche se il volume resta inalterato. Trasformare un'abitazione in ufficio determina una riduzione delle famiglie presenti, ma fa crescere il numero dei visitatori; risultato: si azzerà il fabbisogno di area per l'istruzione e si triplica quello per i parcheggi. Interventi che producono una sensibile variazioni del carico di utenza e del fabbisogno di standards, ma che secondo le correnti norme di piano (ed una consolidata giurisprudenza) possono essere realizzate liberamente.

Definire una procedura di dimensionamento attendibile e, soprattutto, garantire un controllo rigoroso del carico di utenza effettivo consentito dal Piano così dimensionato, è quindi necessario.

#### *1.4.1.4 Le procedure recenti*

In verità in alcuni piani recenti di area vasta, il PTC dell'area Metropolitana di Napoli (PAM) e il PTCP della Provincia di Benevento (PTCBN), come parametro di dimensionamento dei piani comunali viene formalmente assunto, invece di abitanti e stanze, il numero di famiglie a scadenza e di alloggi necessari.

Il PAM, ad esempio, prescrive che il fabbisogno abitativo va stimato come somma di due quote: quella necessaria a soddisfare il "*fabbisogno progresso*", costituito dagli alloggi necessari ad eliminare il "disagio abitativo" (famiglie che occupano abitazioni insalubri o sovraffollate), e quella costituente il "*fabbisogno aggiuntivo*", necessario ad alloggiare le nuove famiglie previste all'orizzonte del Piano. Il Piano indica poi la procedura da adottare per stimare le famiglie a scadenza, le abitazioni da considerare sovraffollate, i criteri per definire "insalubre" un'abitazione.

La procedura è molto sofisticata, ma non supera il problema della

disponibilità dei dati,<sup>12</sup> dell'errore da cui sono affette le proiezioni<sup>13</sup> e, soprattutto, dell'approdo finale del dimensionamento: il volume da realizzare e, quindi, l'estensione delle aree residenziali da prevedere.

In dettaglio, il *fabbisogno pregresso* si ricava dall'analisi di:

- a) famiglie esistenti alla partenza
- b) abitazioni totali esistenti
- c) abitazioni non idonee
- d) famiglie che versano in condizioni di disagio abitativo
- e) quota delle famiglie alloggiabili nelle abitazioni idonee (a-b-c-d)
- f) abitazioni necessarie alle famiglie da rialloggiare (a-e).

Il fabbisogno pregresso va poi integrato con il *fabbisogno aggiuntivo*, da stimare proiettando a scadenza:

- g) gli abitanti
- h) l'ampiezza del nucleo familiare
- i) le famiglie

Sommando alle abitazioni f), necessarie alle famiglie da rialloggiare, le abitazioni necessarie alle famiglie che si formeranno entro l'orizzonte del piano si ottengono le

- j) abitazioni globalmente necessarie a scadenza ( $j=f+i-a$ ).

Assumendo un

- k) volume medio delle abitazioni ( $V_{abz}$ )

si ricava il volume totale da costruire. Quindi, fissata la max densità edilizia, resta definite l'estensione delle aree residenziali necessarie.

A parte la opinabilità dell'assunto "una famiglia = una abitazione necessaria"<sup>14</sup>, l'innovazione non supera i limiti delle procedure analitiche. Entrambi i piani, infatti, trasformano gli alloggi in famiglie poi, attraverso la stima dell'ampiezza dei nuclei familiari, le famiglie diventano abitanti. Ma il seguito della procedura non cambia: viene fissato un Indice Capitaro (122 mc/ab, superiore a quello indicato nel DM 1444/68, di 100 mc/ab, ma non derogabile) o il volume medio degli alloggi e, opla, si ottiene il volume max globalmente realizzabile. In conclusione, bisogna sempre trasformare le abitazioni in volumi e poi, per proporzionare gli standards, ritrasformare i volumi in abitanti.

Si deduce che i piani in questione assumono che il controllo del volume garantirà che gli abitanti che lo utilizzeranno corrispondono a quelli stimati. Non superano, quindi, lo scarso fondamento di tale assioma. Inoltre, sollevano ulteriori elementi di perplessità.

---

12 Le matrici di affollamento sono disponibili solo per gli anni dei censimenti, le abitazioni insalubri (quelle con il perimetro interrato per più del 35%) possono essere rilevate solo con apposito censimento.

13 Significativo è lo scarto tra il fabbisogno a 10 anni calcolato dalla Regione Campania in 194.192 abitazioni, e quello stimato necessario dalla Città Metropolitana: 94.579.

14 Il criterio non tiene conto che, come logica suggerisce e dati storici confermano, nel sistema sarà sempre presente una quota di abitazioni inoccupate: perché in attesa di vendita/affitto, perché fuori mercato ecc. (inoccupato frizionale). Oppure di abitazioni occupate ma destinate ad altro uso (uffici, studi professionali ecc.).

La procedura, infatti, è affetta da un paradosso logico-metodologico. Una quota elevata di abitazioni insalubri o sovraffollate indica che la comunità residente ha una bassa capacità di spesa: deve quindi accontentarsi di abitazioni malsane, oppure deve coabitare. Ma, per prassi (nonché per prescrizioni dei piani sovraordinati), la quota di abitazioni malsane o sovraffollate genera un “fabbisogno pregresso”, che si somma a quello derivante dalla dinamica demografica. Corollario: minore è la capacità di spesa della comunità, maggiore è lo stock di alloggi che il piano deve offrire! Dal momento che il piano urbanistico può solo auspicare una politica di edilizia sociale – ma non può promuoverla, meno che mai garantirla – resta oscuro quale logica supporti tale criterio di stima del fabbisogno abitativo.

Il PAM, ad esempio, si limita ad osservare che in Campania 50.000 famiglie vivono in condizioni di disagio abitativo, pur in presenza di un surplus di quasi 308.000 abitazioni rispetto alle famiglie presenti.

Il PTCBN propone una articolata procedura di stima del fabbisogno abitativo, espresso in alloggi necessari per soddisfare sia il fabbisogno pregresso che quello futuro (o aggiuntivo). Prescrive poi, molto correttamente, un incremento del 20% del fabbisogno stimato per tener conto degli alloggi che vanno costruiti ma che verranno utilizzati per altri usi (uffici, negozi ecc.).

Comunque, a prescindere dall'inattendibilità delle stime del fabbisogno abitativo svolte con le procedure correnti, i due Piani citati non risolvono la questione metodologica centrale nel dimensionamento delle aree residenziali: quale che sia il **fabbisogno di abitazioni**, questo viene sempre trasformato in **volume realizzabile**, l'unico parametro che viene controllato in fase di attuazione.

Un parametro assolutamente inidoneo – come si è visto più sopra – a garantire che il carico di utenza che il Piano consente di realizzare (e quindi la dotazione di standards) corrisponda a quello stimato (vedi box).

I LIMITI DEL CONTROLLO DEL CARICO DI UTENZA  
FONDATAO DUL VOLUME

In un lotto di 10.000 mq nel quale va applicato un  $I_r$  di 2,0 mc/mq si possono costruire 20.000 mc. Con le usuali procedure di dimensionamento tale intervento dovrebbe generare un carico di utenza di  $20.000 / 100 = 200$  ab/ha, con una dotazione di standards per istruzione di 900 mq. In realtà tale volume può essere utilizzato per realizzare 15÷20 abitazioni unifamiliari, 40÷50 appartamenti in un edificio plurifamiliare, oppure 30 appartamenti (15.000 mc) e 10÷12 negozi aventi una Superficie Utile complessiva di 1.250 mq.

Nel primo caso si avrà un carico di utenza di 15÷20 famiglie per ettaro (con una densità abitativa di  $15÷20 \times 3,2 = 48÷64$  ab/ha), saranno necessari 216÷288 mq di aree per istruzione e 30÷40 posti auto.

Nel secondo la densità abitativa sarà di 128÷160 ab/ha, saranno necessari 576÷720 mq di aree scolastiche e 80÷100 posti auto. Nel terzo la densità sarà di 96 ab/ha, saranno necessari solo 432 mq di aree scolastiche ma occorreranno ben  $1.250/100 \times 3,0 + 30 \times 2,0 = 97,5$  posti auto.

Tra la densità abitativa prevista e quella effettivamente realizzata c'è uno scarto del 25÷316% ( $200-160/160\% \div 200-48/48\%$ ), tra i valori min e max di quanto effettivamente realizzabile lo scarto è del 50÷100% per la densità abitativa ( $96-64/64\% \div 96-48/48\%$ ) e lo standard per istruzione e del 233% della dotazione di posti auto ( $100-30/30\%$ ).

#### 1.4.1.5 Un governo del carico insediativo più rigoroso

La disamina dei vari criteri di dimensionamento delle aree residenziali ha messo in evidenza che, soprattutto nei centri di piccola taglia demografica, la irregolarità dei processi da analizzare (dinamica demografica), la scarsa significatività del valore medio di alcuni parametri in rapporto

alle condizioni di godimento delle abitazioni che generano il fabbisogno abitativo (stanze inidonee, indice di affollamento, volume medio per stanza, volume medio delle abitazioni) e l'aleatorietà di alcuni dati (stanze recuperabili, stanze realizzabili in ampliamento, ecc.) rendono le PROCEDURE ANALITICHE correnti intrinsecamente imprecise. In verità, con taluni accorgimenti (ad esempio, utilizzando per l'affollamento obiettivo il suo valore tendenziale, anziché quello definito arbitrariamente) le procedure di dimensionamento analitico potrebbero essere rese meno arbitrarie, più corrette sotto il profilo metodologico e, in definitiva, più precise. Va osservato, tuttavia, che la bassa precisione delle stime analitiche e, di conseguenza, la scarsa attendibilità del dimensionamento delle aree residenziali, non costituiscono i maggiori limiti delle procedure correnti. Anche se il dimensionamento fosse preciso ed attendibile, i problemi sorgono nell'attuazione del Piano; il controllo geometrico dei manufatti non impedisce che per effetto delle diverse tipologie edilizie e/o destinazioni d'uso si abbia uno scarto percentuale elevatissimo tra il carico di utenza previsto e quello effettivamente realizzato (vedi box).

La combinazione di un dimensionamento *analitico* e del controllo di attuazione *geometrico* non consente quindi di "governare" efficacemente il **carico di utenza** sul territorio. Per rendere più rigoroso il governo del carico insediativo va quindi ribaltato il percorso che dalle proiezioni demografiche porta al fabbisogno, poi al dimensionamento e, nell'attuazione, al carico di utenza effettivamente generato. Piuttosto che lavorare sulla precisione del dimensionamento il problema va affrontato alla radice: puntando a definire un **parametro unico**, sia per la stima del fabbisogno che per il controllo del carico di utenza e poi, a partire da tale parametro, definire una procedura di dimensionamento che renda congruenti le previsioni del piano ed i suoi effetti.

#### 1.4.1.6 *Un parametro unico, per dimensionamento e controllo*

Per definire un possibile parametro di controllo del Carico Insediativo (CI) giova ricordare ancora una volta che gli indici ed i parametri utilizzati nei piani urbanistici rispondono ad una fondamentale esigenza: controllare il carico di utenza sul territorio e sugli elementi strutturanti: (superfici di standards, reti, attrezzature, ecc.). Nell'edificato esistente lo si può rilevare direttamente e, di solito, viene misurato in ab/ha (Densità Abitativa). In quello da realizzare, invece, la Densità Abitativa dipende sia dal volume realizzabile sia, soprattutto, dall'Indice Capitariodall'Indice Capitario (IC), – cioè dal volume "consumato" da ciascun abitante – che, a sua volta, dipende direttamente dalla tipologia edilizia<sup>15</sup>.

Nei quartieri periferici dei centri medio-grandi il controllo indiretto del carico di utenza attraverso l'Indice di fabbricabilità può risultare attendibile. Gli edifici che qui si realizzano sono infatti quasi esclusivamente del tipo in linea multipiano e sono destinati quasi esclusivamente ad abitazione. Si può quindi adottare tranquillamente l'indice capitario standard di 80-100 mc/ab (o quello, più generoso, di 122 mc/ab prescritto dal PAM

---

<sup>15</sup> Chi abita in una villa unifamiliare "consuma" un volume molto superiore a quello di una famiglia che abita in un alloggio IACP

prima citato) con la ragionevole certezza che ad una data densità edilizia corrisponde una molto probabile densità abitativa. Anche nei centri piccoli che abbiano una produzione edilizia tipologicamente uniforme - ad esempio solo case a schiera, solo villette ecc. - il controllo indiretto del carico di utenza risulta agevole, anche se l'indice capitario è diverso da quello standard. Infatti una volta calcolato l'indice capitario corrispondente alla tipologia ricorrente si può ritenere che l'Indice di fabbricabilità, che determina univocamente il volume massimo costruibile, consente di controllare con buona precisione la densità abitativa che si avrà nelle zone di espansione.

Nei centri in cui la produzione edilizia si articola invece in tipologie assortite (villette, edifici IACP, ecc.) ed in cui una quota significativa dei volumi è destinata ad attività terziarie, il controllo dell'intensità d'uso del territorio attraverso la prescrizione di una densità edilizia massima risulta tecnicamente difficile ed è concettualmente erraneo: a parità di densità edilizia possono aversi infatti carichi di utenza sensibilmente diversi, a seconda della tipologia edilizia con cui viene sfruttato il volume consentito dal piano e della destinazione d'uso .

Per evitare una tale indeterminatezza, è quindi necessario definire un parametro che esprima più direttamente il presumibile carico di utenza che si avrà in una data zona, e che lo esprima a prescindere dal volume e dalle tipologie e destinazioni d'uso degli edifici (vedi box a pag. 23).

In effetti nella disciplina urbanistica esiste il concetto del "carico di utenza" ma non il parametro che lo misura. Nella letteratura si parla infatti correntemente di "carico urbanistico", "carico di popolazione", ecc., ma si tratta di termini definiti sempre in forma generica<sup>16</sup> e, comunque, che utilizzano grandezze che possono essere misurate solo per l'esistente (ad esempio la densità abitativa, espressa in ab/ha) o ex-post. Essi sono cioè inutilizzabili per controllare, nella gestione del Piano, la futura intensità d'uso del territorio.

Né aiuta la definizione di "Carico Urbanistico" (CU) contenuta nel recente regolamento Edilizio Tipo (RET): "*fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso*". La definizione fa infatti riferimento non agli utenti del territorio, ma alle "*dotazioni territoriali*", in rapporto alla "*entità*" degli

---

16 Cfr. R. Barocchi, *Dizionario di Urbanistica*, F. Angeli, 1984; pag. 45: "**carico urbanistico** sinonimo, con significato più generale, di **carico insediativo**: termine generico per indicare la quantità di abitanti in una certa area. Se rapportato alla situazione attuale, si chiama densità abitativa. Se indica una capacità teorica si chiama Capienza insediativa"

Cfr inoltre: G. Colombo, *Dizionario di Urbanistica*, Pirola, 1984; pag. 36: "**carico di popolazione**: riferito ad un'area geografica delimitata, indica la quantità di popolazione su di essa effettivamente insediata (carico attuale) o teoricamente insediabile (carico teorico), in rapporto alle risorse vitali disponibili".

Il Regolamento Edilizio Tipo (RET), emanato di recente, ha introdotto una ulteriore definizione, che però non aiuta, anzi. Il "Carico Urbanistico" è infatti definito come "*Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso*". Viene cioè ribaltato il concetto stesso di "carico", che non è rappresentato dall'utenza che grava sulle dotazioni territoriali (attrezzature, reti e infrastrutture) ma dalle dotazioni richieste dall'utenza.

immobili. Una definizione sostanzialmente inutilizzabile: non precisa come va misurata la “*entità degli immobili*”, come si tiene conto della loro destinazione d’uso (che determina carichi di utenza sensibilmente diversi) e, soprattutto, non chiarisce come si passa dall’entità degli immobili agli utenti.

Affinché il “carico” sul territorio diventi un parametro operativo – sia nella **redazione** del piano che nella sua **gestione** – è necessario che venga espresso mediante grandezze che rispondano a tre criteri:

- a) siano uniche per analisi dei fabbisogni e controllo di attuazione,
- b) siano misurabili
- c) abbiano correlazione certa ed univoca con gli utenti.

Il percorso di definizione del nuovo parametro ha preso le mosse da una osservazione. Da molti anni le statistiche economiche e le analisi sociali hanno abbandonato i valori pro-capite, adottando quelli riferiti alle famiglie (consumi delle famiglie, redditi delle famiglie, risparmi delle famiglie, ecc.). Anche il carico d’utenza sul territorio – cioè sui servizi e sulle infrastrutture – è misurabile più in termini di “*famiglie per ettaro*” che secondo gli “*abitanti per ettaro*”, il tradizionale parametro di densità abitativa. È infatti evidente che una famiglia di tre componenti ha bisogno comunque di un posto macchina, di un attacco fognario, di un allacciamento idrico, ecc., gli stessi che servono ad una famiglia di cinque persone. Del resto, la progressiva riduzione dell’ampiezza media dei nuclei familiari e l’aumento delle famiglie monocomponente determinano un incremento dei nuclei familiari anche se la popolazione resta costante. Ne discende che il carico di utenza che grava su una data area dipende più dal numero di famiglie che dagli abitanti che vi risiedono.

D’altra parte oggi il fenomeno della coabitazione è praticamente scomparso. Si può dunque ritenere che ad ogni abitazione occupata corrisponda un nucleo familiare. La correlazione statistica tra abitazioni e famiglie è molto più aderente alla realtà di quanto non lo sia quella tra abitanti e stanze o tra volumi ed abitanti. E, soprattutto, è indipendente dalla tipologia di aggregazione delle abitazioni. L’“Unità Immobiliare abitativa” (UIa) è dunque una grandezza che risponde ad entrambi i requisiti: di misurabilità e di corrispondenza certa con l’utenza. Non a caso nel PAM e nel PTPBN il fabbisogno viene misurato in alloggi necessari a scadenza.

Ma l’innovazione si ferma lì: non viene precisato come si passa dal numero di alloggi da realizzare all’estensione delle aree residenziali

Definire il fabbisogno in alloggi, infatti, non basta. In un sistema con tipologie abitative non uniformi (cioè con una correlazione volume/utenti assai variabile, come accade a San Lorenzello, dove i pochi edifici multipiano in linea coesistono con le villette mono-bifamiliari) per garantire che il carico di utenza (residenziale) nelle aree di espansione non superi quello ipotizzato dal Piano – che è quello su cui vengono proporzionati gli standards – non serve fissare il massimo volume realizzabile su un lotto. Per garantire un dimensionamento attendibile e, soprattutto, una attuazione del piano congruente con le stime, è necessario da una parte definire il

numero massimo di abitazioni realizzabili, dall'altra controllarlo rigorosamente in fase di attuazione. Usando un parametro unico: per la stima del fabbisogno e per il controllo del carico che si realizza.

#### 1.4.1.7 *Un approccio sistemico per il governo della trasformazione*

Nell'approccio analitico corrente l'attuazione del piano, lo si è detto più sopra, è problema che non tocca l'urbanista. Nell'approccio sistemico, invece, il piano diventa strumento di "governo della trasformazione" efficace solo se l'analisi dei fabbisogni, il dimensionamento delle aree residenziali e la normativa di attuazione sono concepite in modo da permettere, nella gestione del piano, un controllo del carico insediativo che esso genera non solo preciso, ma anche congruente con quello stimato.

L'approccio sistemico richiede quindi che

- le proiezioni poste alla base del dimensionamento siano attendibili e corredate del *range* di errore
- sia identificato un parametro che misuri in maniera univoca il carico di utenza sul territorio
- l'analisi dei fabbisogni, il dimensionamento delle aree residenziali e la normativa di attuazione/controllo adottino lo stesso parametro
- il carico di utenza effettivo non sia influenzato da modalità di attuazione eventuali difformi da quelle previste
- le dotazioni di standards possano adeguarsi in tempo reale al carico di utenza effettivo
- le trasformazioni realizzabili siano governate attraverso una normativa che deve:
  - definire un parametro che misuri con sufficiente precisione il "carico" sul territorio e che faccia esplicito riferimento alle unità immobiliari;
  - fissare, eventualmente, la superficie utile massima di una unità immobiliare (variabile a seconda dell'uso cui la UI è destinata) oltre il quale viene computata una ulteriore unità immobiliare;
  - prescrivere il valore massimo del Carico Insediativo (fondiario e territoriale) raggiungibile in ciascuna zona.

Tali obiettivi sono raggiungibili utilizzando le abitazioni – o, più precisamente, le "Unità Immobiliari abitative" – come parametro sia di stima del fabbisogno che di controllo di attuazione del piano.

La UIa ha infatti un riscontro giuridico-amministrativo molto più preciso del cosiddetto "volume" (la cui definizione varia da piano a piano, da sentenza a sentenza) perché può sfruttare la definizione catastale ("*immobile o parte di un immobile suscettibile di generare reddito autonomo*", una definizione che fa riferimento non alla geometria del manufatto ma alla "prestazione" che esso offre).

Controllare l'attuazione del piano attraverso il "Carico Insediativo (CI), cioè prescrivendo il numero massimo di "*unità immobiliari*" realizzabili (vedi box), presenta inoltre alcuni specifici vantaggi. Ad esempio, se la normativa di piano utilizza tale parametro, il frazionamento di un appartamento di grande superficie in più appartamenti di minore estensione –

un intervento che sfugge quasi sempre alle normative fondate sul volume – è possibile solo se le nuove unità immobiliari rientrano nel “carico” massimo prescritto per la zona. Viceversa, diventa possibile ampliare una abitazione, se dall'intervento non derivano nuove unità immobiliari. In pratica, si elimina la principale incongruenza del governo del carico di utenza fondato da un lato sul dimensionamento analitico delle aree residenziali e, dall'altro, sul controllo di attuazione operato attraverso parametri geometrico-quantitativi.

#### 1.4.1.8 Il controllo degli standards

Un altro aspetto del controllo di attuazione sistemico-prestazionale è quello del rispetto delle dotazioni di standards. Il PAR aggancia le superfici di uso pubblico da cedere alla comunità non alla superficie del lotto da edificare ( $S_f$ ) o a quella di pavimento da realizzare ( $S_u$ ), ma alle UI che derivano dall'intervento. Ed in misura diversa a seconda che siano utilizzate per abitazione, attività terziarie o produttive. La definizione di UI va quindi integrata con ulteriori specificazioni, che permettono di definire senza ambiguità la destinazione d'uso prevista/possibile (vedi box).

Per assicurare la prescritta dotazione di standards, tuttavia, non basta rendere più precise le definizioni. Mentre il carico di utenza “abitativo” su una data area è misurato con sufficiente precisione dal numero di abitazioni presenti/realizzabili, a prescindere dalla loro grandezza, quello generato da attività produttive o di servizio è direttamente proporzionale alla superficie dell'esercizio. Nella definizione delle UI produttive o terziarie (d'ora in avanti,  $UI_p$  ed  $UI_t$ ) si è rivelato necessario introdurre anche un limite alla superficie utile, al di là del quale deve essere computata una ulteriore UI (cfr NTA, Appendice B1).

#### 1.4.1.9 Proiezioni demografiche più attendibili e meglio finalizzate

La precisione e l'attendibilità delle proiezioni demografiche è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per un corretto governo della trasformazione. Nell'approccio analitico-geometrico le proiezioni demografiche si riferiscono prioritariamente agli abitanti, anche perché l'intensità d'uso del territorio viene misurata dalla Densità Abitativa, espressa in ab/ha. La dinamica delle famiglie viene presa in considerazione solo per analisi dei

#### LA MISURA DEL CARICO INSEDIATIVO

**CI = Carico insediativo.** Definisce il massimo carico di utenza su reti, attrezzature, ecc. esistenti o previste nell'ambito di riferimento e determina la qualità e l'estensione delle superfici per standards urbanistici previste dal Piano o da realizzare in fase d'attuazione. Viene misurato in unità immobiliari per ettaro ( $UI/ha$ ), eventualmente differenziate a seconda della prevalente destinazione d'uso (abitativa, terziaria, produttiva) con riferimento sia alla Superficie Fondiaria  $S_f$  ( $CI_f$ ) sia alla Superficie terrioriale  $S_t$  ( $CI_t$ ).

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

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

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

$UI_p =$  (UI produttive) se sono qualificate o qualificabili di cat. Z o T.3 nei registri catastali oppure se destinate totalmen SU) ad attività artigianali produttive o di servizi (laboratori, ecc.).

fabbisogni più approfondite di quelle correnti (ad esempio, utilizzando una matrice famiglie/abitazioni è possibile verificare quante abitazioni sono sovraffollate, quale è la classe di ampiezza più affollata, ecc.). Comunque, le famiglie a scadenza sono sempre il risultato di una doppia proiezione: degli abitanti e dell'ampiezza dei nuclei familiari. Quindi affetta dalla somma degli errori delle due proiezioni. Nell'approccio sistemico-prestazionale utilizzato nei PAR, invece, l'intensità d'uso è espressa dal "Carico Insediativo", convenzionalmente misurato in Unità Immobiliari per ettaro, quindi di famiglie/ettaro (fam/ha). Analizzare la dinamica demografica proiettando a scadenza direttamente il numero di famiglie rende meglio finalizzata l'analisi e più precise le proiezioni<sup>17</sup>.

L'analisi comparata della dinamica delle famiglie e degli abitanti è importante ai fini della stima del fabbisogno abitativo, quindi del dimensionamento. Le discipline statistiche insegnano che le proiezioni diventano tanto più attendibili quando più regolare è l'andamento del processo che si analizza. In particolare, nei sistemi nei quali i periodi di crescita della popolazione si alternano a periodi di contrazione, le proiezioni variano sensibilmente a seconda del periodo assunto come riferimento<sup>18</sup>.

#### 1.4.1.10 Una procedura più "sistemica", più semplice, più precisa.

L'affidabilità della proiezione delle famiglie e la precisa correlazione tra le famiglie presenti e le abitazioni esistenti hanno quindi suggerito di sostituire la imprecisa procedura analitica per la determinazione del fabbisogno con una diversa procedura, fondata su queste due grandezze.

La procedura muove da una banale osservazione. Se in ciascun anno nel sistema locale sono presenti  $F_i$  famiglie ed  $A_i$  abitazioni significa che c'è una correlazione tra il numero di famiglie e quello delle abitazioni globali (occupate, in attesa di vendita o locazione, utilizzate per altri usi, ecc.) Correlazione che dipende dalle capacità di spesa delle famiglie, della loro "cultura dell'abitare" (diponibilità alla coabitazione). Che misura quindi le abitazioni necessarie a **quel sistema**, con **quella capacità di spesa**, in **quel periodo storico**.. Chiamando  $K_i$  il *moltiplicatore* tra le  $F_i$  famiglie residenti e le  $A_i$  abitazioni esistenti all'anno  $i$  ed analizzando la tendenza all'anno  $n$  sia del *moltiplicatore* sia delle *famiglie*, si può stimare che all'anno  $n$  saranno presenti nel sistema  $F_n$  famiglie, per le quali saranno necessarie  $K_n \times F_n = A_n$  abitazioni.

La differenza tra le abitazioni necessarie a scadenza e quelle esistenti alla data di partenza del Piano, tuttavia, non fornisce direttamente le **abitazioni da realizzare**. La differenza tra lo stock di abitazioni esistenti all'anno  $n+1$  e quelle dell'anno  $n$ , infatti, non misura le abitazioni *costruite* nell'anno  $n+1$ . Lo stock al 31/12 dell'anno  $n+1$  è infatti la somma algebrica delle abitazioni esistenti all'anno  $n$ , più quelle costruite nell'anno  $n+1$ , meno quelle perse nello stesso anno (per fusione o perché destinate ad altro uso).

---

17 La Tab. S.1, quadri 3 e 4, e il paragrafo 3.1.2 forniscono la dinamica demografica di San Lorenzello, calcolata comparativamente per famiglie e abitanti, che conferma la maggiore regolarità della dinamica delle famiglie.

18 Si veda la tab S.1 ed il par3.1.2.

Affinché all'orizzonte temporale del piano la città disponga di uno stock di abitazioni sufficiente a rispondere alla domanda stimata è quindi necessario costruire, oltre alle abitazioni necessarie per l'incremento demografico (risultato della proiezione delle famiglie e del moltiplicatore Fam>Abz) anche una quota che compensa le abitazioni che si perderanno nel decennio per modifica della destinazione d'uso.

D'altra parte le abitazioni trasformabili in negozi sono, in genere, quelle ubicate al piano terra, che sono frequenti nell'edificato antico ma non in quello recente. Lo stock trasformabile è perciò un insieme finito, che va ad esaurirsi<sup>19</sup>. Le abitazioni che si perderanno per interventi di ristrutturazione tendono dunque a diminuire progressivamente. La quota percentuale ha quindi un andamento decrescente, ma non si azzererà: ci saranno sempre abitazioni poste ai piani superiori che verranno trasformate in studi professionali o uffici. Per avere il numero di abitazioni che dovranno essere effettivamente costruite nel periodo di riferimento affinché lo stock finale corrisponda a quello stimato necessario, bisogna aggiungere al fabbisogno calcolato attraverso la proiezione delle famiglie e dell'indice di correlazione la quota di abitazioni che si perderanno. Quota che si può stimare non superiore al 1÷2% delle abitazioni esistenti alla partenza.

La Tab. S.5 fornisce la concreta applicazione della procedura descritta alla stima del fabbisogno abitativo di San Lorenzello, una procedura che, in quanto basata su grandezze globali e tra loro correlate, possiamo definire "sistemica"..

#### *1.4.1.11 La stima del fabbisogno di UI non residenziali*

Determinato il numero di nuove abitazioni necessarie al sistema, fissato il carico di utenza residenziale massimo delle varie zone (misurato in abitazioni per ettaro) e calcolate le abitazioni realizzabili nei lotti liberi delle aree parzialmente edificate, l'estensione delle aree di espansione residenziale resta univocamente determinata. È sufficiente dividere le abitazioni da realizzare per il Carico Insediativo (UI/Ha) fissato per tali aree.

Ma i manufatti da realizzare nelle aree residenziali non saranno destinati solo ad abitazioni. Una parte delle UI realizzate sarà certamente utilizzata per attività terziarie. Nelle correnti procedure di dimensionamento analitico-geometriche si tiene conto di tale eventualità incrementando l'Indice Capitaro, calcolato come rapporto tra il volume vuoto per pieno dei manufatti<sup>20</sup> e gli abitanti che li occupano. In fase di attuazione, tuttavia, il volume destinato ad attività terziarie verrà ricavato da quello globalmente realizzabile sull'area da edificare, in misura decisa dal costruttore in base a sue insindacabili valutazioni. Ed è proprio dalla imprevedibilità della quota di volume che verrà destinata ad attività non residenziali che, nelle procedure

<sup>19</sup> Cfr Tab. 6.2, quadro 3

<sup>20</sup> In verità per calcolare con precisione l'Indice Capitaro il volume globale presente in una data area va depurato sia di quello destinato esclusivamente ad attività non residenziali (attrezzature, grandi magazzini, ecc..), sia del volume residenziale non occupato. In mancanza di rilevazioni dirette, tale volume può stimarsi pari a quello globale moltiplicato per il coefficiente di occupazione delle abitazioni (abz occupate / abz totali).

di dimensionamento analitico e controllo del carico attraverso il volume, deriva gran parte dello scarto tra il CI stimato e quello effettivamente realizzato. Nella procedura sistemico-prestazionale la stima del fabbisogno viene svolta a partire dalla relazione tra abitazioni e famiglie, il fabbisogno viene espresso in nuove abitazioni necessarie. Il fabbisogno di volumi (o superfici utili) destinate alle attività terziarie integrative della funzione residenziale è dunque aggiuntivo.

Per tenerne conto si possono adottare due criteri. Un primo criterio è quello di stimare a parte i fabbisogni terziari, sempre a partire dalla relazione tra le famiglie e i volumi (o le superfici utili) destinate a tali attività. È un criterio analogo a quello adottato per determinare il fabbisogno abitativo, ma è di applicazione molto più difficile. I dati sulle attività terziarie, infatti, provengono da un censimento diverso da quello della popolazione. Le sezioni censuarie non sempre sono le stesse. La correlazione tra famiglie e attività terziarie presenti in una data area è dunque difficile da trovare e, in ogni caso, è aleatoria. Inoltre, non è univoca come quella tra famiglie e abitazioni. Certo, il numero di famiglie presenti conta, ma solo per gli esercizi di vicinato di uso quotidiano (alimentari, laboratori di servizio e simili). Inoltre, il livello dei valori immobiliari della zona è elemento non secondario nelle valutazioni che guideranno gli investitori nel decidere sia il numero sia la specializzazione merceologica dell'esercizio da avviare. Viceversa, può essere commercialmente appetibile anche una zona a bassa densità abitativa o a valori immobiliari non elevati, se sono presenti attrattori di utenti esterni (una scuola superiore, un ospedale, ecc.), oppure se l'area è di passaggio rispetto ai percorsi di andata e ritorno dal lavoro, e così via.

In definitiva, il numero e la specializzazione degli esercizi commerciali che verranno avviati in un certo ambito dipendono da molti fattori, difficilmente valutabili preventivamente. Si ricorre quindi ad un secondo criterio: maggiorare di una certa quantità di mc il parametro che definisce il volume che "consuma" ogni abitante (l'Indice Capitario, mc/abt). Un parametro del tutto arbitrario, fissato univocamente per tutti i comuni, per tutti i quartieri, a prescindere dalle tipologie edilizie che verranno realizzate.

La determinazione dei fabbisogni per attività terziarie è quindi difficile, di esito incerto e di attendibilità dubbia. Non solo, ma è anche di scarsa utilità.

Le attività terziarie, infatti, non generano carico insediativo residenziale aggiuntivo. Tranne il caso di zone commerciali che attraggono utenza da un'area vasta, operatori ed utenti dei negozi di vicinato e degli uffici di tipo corrente fanno parte della comunità che abita nel quartiere. Certo, negozi ed uffici generano una notevole domanda di parcheggi di relazione, nettamente superiore a quella originata dalle abitazioni. Richiedono anche zone di sosta pedonale diffuse nel tessuto edificato. D'altra parte non generano **alcuna domanda supplementare** di aree per l'istruzione, per verde a parco, per attrezzature comuni. Per garantire l'equilibrio tra attività e territorio l'obiettivo del dimensionamento non è tanto quello di limitare il carico di utenza terziaria, quanto quello di prevedere – e di reperire effettivamente – superfici di standards dell'estensione e della specializzazione richieste dalle attività che verranno avviate.

Per tener conto della domanda di volumi terziari si può dunque seguire un percorso completamente diverso. Va infatti considerato che il carico di utenza aggiuntivo generato dalle attività terziarie non implica un aumento dei residenti, ma richiede solo un incremento dei parcheggi. Stimare l'entità della domanda di volumi terziari diventa quindi superfluo, a patto che in fase di attuazione la dotazione di parcheggi risulti agganciata e proporzionale alle superfici utili effettivamente destinati ad attività terziarie. Il dimensionamento delle aree residenziali in ordine alle attività terziarie di vicinato può dunque essere risolto non attraverso stime preventive di fabbisogno, ma mettendo a punto una normativa che garantisca in fase di attuazione la necessaria dotazione di standards, nella misura prevista e, soprattutto, proporzionata al numero, alla taglia e alle attività da svolgerenelle unità immobiliari terziarie che verranno realizzate.

Insomma. la domanda di volumi terziari integrativi della residenza da una parte è di stima difficile e, comunque, poco attendibile, dall'altra ha scarsa utilità operativa. Corollario logico e metodologico di tale conclusione: nella fase di dimensionamento delle aree residenziali, per tener conto della quota di manufatti che verranno destinati ad attività terziarie ..... la si può ignorare.

Il problema si sposta dalla fase di analisi del fabbisogno a quella del controllo di attuazione del piano. Si può infatti ritenere che mentre le medie e grandi strutture di vendita vanno precisamente localizzate in aree con tale specifica destinazione e idonee (estensione, accessibilità), la densità e la tipologia degli esercizi di vicinato può essere affidata alla libera iniziativa degli operatori interessati, certo più competenti dell'urbanista nel decidere che esercizio realizzare, quanto grande, dove, quando. A patto, beninteso, che gli standards necessari alle UI terziarie – che per qualità e quantità sono assai diversi da quelli necessari alle residenze – siano assicurati in misura piena, con procedura automatica ed in rapporto alla loro entità man mano che le UIt vengono costruite<sup>21</sup>.

#### *1.4.1.12 Superfici territoriali o fondiarie?*

Nel dimensionamento del piano con procedura analitica a seconda che il carico di utenza sia stato calcolato e definito con riferimento alla superficie territoriale o a quella fondiaria, l'estensione delle aree di espansione verrà espressa nell'una o nell'altra grandezza, anche se nella prassi urbanistica il dimensionamento fa riferimento quasi sempre alla "Superficie territoriale" ( $S_t$ )

Per la procedura sistemico-prestazionale valgono le stesse considerazioni svolte per le procedure analitiche, con qualche differenza.

Nei centri medio grandi, dove le aree di espansione hanno estensione che permette di realizzare interi quartieri, converrebbe riferire il carico di

---

<sup>21</sup> In concreto tale criterio si traduce in una norma che consente di non computare le UI<sub>t</sub> fino ad una quota (variabile da zona a zona) della capacità edificatoria del lotto, ma di subordinarne l'autorizzazione alla cessione al Comune (o all'asservimento ad uso pubblico) di un numero di posti auto proporzionale alla Superficie Utile delle UI<sub>t</sub> (cfr. NA, Art. 21; Appendice A).

utenza alla superficie territoriale. In quelli piccoli, o a debole dinamica, dove gli standards esistenti sono in genere sufficienti anche al previsto incremento di popolazione, conviene calcolare il fabbisogno di superficie fondiaria e poi aggiungere quella degli standards effettivamente necessari. La stessa opportunità si riconosce nei sistemi urbani nei quali la nuova edificazione andrà ad impegnare prevalentemente le aree interstiziali delle zone totalmente o parzialmente edificate (com'è nel caso di San Lorenzello).

Tenuto conto che per garantire un'attuazione del piano più aderente alle previsioni la procedura sistemico-prestazionale ha suggerito/richiesto un criterio di prescrizione normativa e di reperimento degli standards diverso da quello adottato nelle procedure analitiche, la seconda opzione si è rivelata più conveniente in tutti i sistemi.

#### 1.4.2. L'acquisizione delle aree di uso pubblico

L'adozione di un parametro di misura del carico di utenza diverso dal volume – le abitazioni/famiglie – non impedirebbe che le superfici da riservare a standards vengano calcolate (e poi prescritte) con lo stesso criterio adottato nelle procedure analitiche. Fissate le abitazioni realizzabili per unità di superficie, nota l'ampiezza media della famiglia, sono immediatamente determinabili gli abitanti presenti e di qui, fissata la dotazione pro-capite di standards, si ricavano le superfici necessarie. Le norme di attuazione potrebbero prescrivere quindi di riservare una percentuale fissa della St, variabile zona per zona a seconda del carico di utenza fissato dal piano nelle varie zone.

Una tale procedura, tuttavia, non garantisce che la trasformazione del territorio corrisponda a quella prevista dal piano. Ad esempio, un intervento di frazionamento di un grande appartamento in più abitazioni più piccole fa aumentare il carico di utenza residenziale. Ancora, trasformare un appartamento in un ufficio o in un negozio determina una notevole variazione del fabbisogno di standards: si azzerava quello per scuole, verde a parco ed attrezzature comuni, si triplica quello per parcheggi. Ma né l'uno né l'altro intervento implicano la trasformazione di un'area ineditificata. Le prescrizioni sugli standards restano quindi inoperanti: il carico insediativo aumenta, le aree di uso pubblico no.

Prescrivere la riserva di standards da cedere ad uso pubblico in percentuale della superficie del lotto si rivela dunque un criterio del tutto inefficace per garantire l'equilibrio tra utenti e territorio. Soprattutto nel riuso del costruito, un obiettivo che invocano a gran voce urbanisti e politici (nonché gente di buon senso), ma che è supportato poco, e male, dalle procedure correnti e dalle usuali prescrizioni della tecnica urbanistica. Nel territorio già edificato, infatti, la densità edilizia fondiaria è spesso superiore a quella massima consentita dalla normativa di zona. Diventano quindi impossibili gli ampliamenti delle UI esistenti, l'intervento di riuso del costruito più corretto e "conveniente" in assoluto (vedi box). La ricostruzione a parità di volume (spesso consentita in tali casi) non è abbastanza remunerativa per stimolare l'intervento. Il riuso del costruito resta quindi una formulazione buona solo a dar lustro alla relazione dell'urbanista. O a scatenare polemiche tanto sterili quanto grottesche. Se il costruito non viene riutilizzato non è per insipienza degli

investitori o per ottusità dei proprietari. È solo perché la corrente normativa urbanistica – fondata su criteri analitico-geometrici – blocca il processo che ha generato l'edificato storico consolidato: quello dell'addizione continua di volumi e dell'incremento dei valori immobiliari

Nell'approccio sistemico, invece, è possibile utilizzare un diverso criterio, ancora una volta “prestazionale”. Il dimensionamento degli standards può essere infatti agganciato, piuttosto che ai parametri geometrici dei manufatti o delle aree, alle “prestazioni” che derivano dagli interventi di trasformazione del territorio,

#### *1.4.2.1 Non tutti gli standards sono uguali*

Prima di illustrarne nei dettagli motivazioni e vantaggi è tuttavia necessaria una precisazione. Le superfici di uso pubblico, quelle definite “di standards”, sono convenzionalmente suddivise in quattro categorie: per l'istruzione, per verde, per attrezzature comuni, per parcheggi. È una classificazione che discende direttamente dalle prescrizioni dei decreti di attuazione della legge urbanistica fondamentale (DM 1444 del 02.04.1968), ma che ha scarse relazioni con la struttura del sistema e con le funzioni che debbono essere assicurate. Infatti alcuni standards – ad esempio, le scuole, i parchi – servono una utenza ampia e hanno raggio di influenza notevole. Richiedono quindi lotti di grande superficie, che vanno ubicati in non più di uno-due siti per quartiere. Altri, come i parcheggi e le aree verdi di vicinato, che servono una utenza estremamente ridotta ed hanno raggio di influenza limitato, richiedono invece lotti di piccola estensione e vanno distribuiti minutamente nel tessuto edificato. Altri ancora, le attrezzature comuni, richiedono lotti di ampiezza assai variabile e vanno localizzati sulla base di specifiche scelte di opportunità.

Insomma, gli standards non sono tutti eguali. Peraltro, distinguerne natura, funzioni e caratteristiche non solo risponde all'esigenza di una migliore classificazione, ma ha concrete implicazioni nell'attuazione del piano e, soprattutto, nel governo della trasformazione in tempo reale.

#### *1.4.2.2 Procedure differenziate per acquisire gli standards*

Per assicurare la prevista dotazione di standards, nella corrente prassi urbanistica le norme di attuazione subordinano, di solito, l'edificazione delle aree di espansione alla formazione di una preventiva pianificazione di dettaglio (i PUA, Piani Urbanistici Attuativi) e fissano di conseguenza una “superficie minima di intervento”. Una tale procedura, tuttavia, presenta non poche incongruenze

Intanto, nega valore e legittimità ad un processo di trasformazione fondato sull'addizione progressiva di interventi puntuali, quella che ha generato il tessuto storico. Poi, impedisce che siano utilizzati i lotti residui ineditati: le aree interstiziali, proprio quelle che sarebbe opportuno utilizzare prioritariamente, visto che non richiedono costi di urbanizzazione supplementari. Ancora, postula l'associazione forzosa di più proprietari, anche in comunità che non sempre hanno una tale cultura. Infine, ha una pesante valenza politica: discrimina i piccoli proprietari a vantaggio sia di quelli che posseggono grandi estensioni di terreno, sia degli imprenditori, che possono acquistare a prezzi ridotti dei suoli che non sono edificabili singolarmente.

Insomma, il criterio di attuazione del piano attraverso la lottizzazione obbligatoria fallisce molti degli obiettivi per i quali viene imposta. Con le superfici minime da lottizzare usualmente prescritte (5.000-10.000 mq) non è infatti pensabile richiedere un lotto per scuole, parchi o attrezzature comuni. Possono essere cedute solo le aree per parcheggi o per verde di vicinato. La lottizzazione obbligatoria permette quindi di acquisire gli standards di piccola estensione – che, peraltro, andrebbero diffusi minutamente nel tessuto edificato – ma non quelli di estensione maggiore, che vanno localizzati in ben precisi lotti.

Ci sono poi da considerare le difficoltà gestionali. L'acquisizione degli standards attraverso la lottizzazione obbligatoria richiede una procedura lunga, complessa per il comune e costosa per i proprietari.

Non c'è dunque da meravigliarsi se molto spesso le aree dove è obbligatoria la lottizzazione preventiva restano inedificate (o vengono edificate abusivamente).

In effetti la tutela delle aree di pregio e l'acquisizione di quelle da destinare ad uso pubblico sono tra gli obiettivi maggiormente qualificanti di un piano urbanistico. Ma sono anche obiettivi che privilegiano gli interessi comunitari a scapito di quelli dei privati coinvolti. Un conflitto su cui gli urbanisti (e qualche politico) si cimentano dagli anni '60 del secolo scorso, senza peraltro venirne a capo.

Un avanzamento della disciplina in tale direzione si è avuto con l'introduzione di meccanismi perequativi nella attuazione dei piani. La perequazione permette infatti sia di utilizzare le plusvalenze generate dal piano (aree trasformabili ad uso privato) per indennizzare a prezzi di mercato i proprietari che subiscono le minusvalenze (aree non trasformabili o destinate ad uso pubblico), sia di acquisire gratuitamente le aree di uso pubblico.<sup>22</sup> È un meccanismo eticamente ineccepibile e tecnicamente raffinato, ma richiede grande precisione nella stima dei valori fondiari di riferimento e, soprattutto, è attivabile solo in sistemi urbani di taglia medio alta e solo nelle aree di espansione. Nei piccoli centri (il 72% dei comuni italiani) risulta di applicazione problematica, praticamente impossibile. Inoltre si scontra con la progressiva necessità di ridurre il consumo di suolo, che fa privilegiare il riuso delle aree interstiziali esistenti invece del consumo di aree agricole per l'espansione.

---

<sup>22</sup> La perequazione consiste nell'assegnare a tutte le aree urbane la stessa potenzialità edificatoria di base – "virtuale" – e assegnare parallelamente alle varie aree una edificabilità "concreta", differenziata a seconda della loro destinazione (più alta di quella virtuale nei quartieri residenziali e per uffici, nulla nelle aree a parco, ecc.). In fase di attuazione chi ha una potenzialità edificatoria *concreta* più alta di quella *virtuale* acquista delle aree che hanno *edificabilità concreta nulla o bassa* e le cede al comune. Può quindi trasferirne sulle proprie aree l'*edificabilità virtuale* così acquisita e realizzare tutta la edificabilità *concreta* che il piano assegna a tali aree.

Il meccanismo funziona se il piano prevede vaste aree di espansione, aree pubbliche localizzate in pochi settori, un mercato immobiliare vivace e un'impreditoria di taglia medio-alta.

Nessuna di tali condizioni si ritrovano nei piccoli centri, dove la trasformazione del territorio avviene per interventi di piccola taglia, dove quindi le superfici da trasferire al pubblico – di solito proporzionali al volume da realizzare, quindi diffuse e di piccola estensione – non ne consentono una utilizzazione adeguata.

Alla luce di tali considerazioni è apparso opportuno definire un diverso criterio di acquisizione degli standards, che differenzi le procedure di trasferimento al patrimonio pubblico a seconda dell'attrezzatura da realizzare, dell'utenza da servire e della minima dimensione del lotto di uso pubblico necessario per la funzione specifica.

L'obiettivo è duplice. Da una parte, acquisire gli standards in misura corrispondente all'effettivo carico di utenza sul territorio, dall'altra fare in modo che gli standards di volta in volta acquisiti forniscano le "prestazioni minime" richieste per ciascuna funzione. Il tutto attraverso norme che semplifichino al massimo la procedura amministrativa.

Per costruire la normativa di acquisizione degli standards conviene partire dalle "prestazioni" richieste alle varie destinazioni funzionali (cfr box).

La simulazione mostra che, ad esempio, una superficie di intervento di 5.000 mq non basta a realizzare neppure un'area verde elementare, ma che è inutilmente esuberante per realizzare i parcheggi. In conclusione, non ha molto senso fissare una superficie minima di intervento, né per le lottizzazioni né per gli interventi diretti. Anzi, se si vuole rispettare il processo consolidato di genesi dell'edificato storico, è più corretto permettere da una parte che la trasformazione del territorio avvenga, finché possibile, attraverso interventi diretti, dall'altra rendere obbligatoria la lottizzazione solo quando l'incremento del carico di utenza supera una certa soglia. Quando cioè è di entità tale che da una parte diventa necessario un controllo più attento (sulle qualità formali, sulla configurazione degli spazi tra gli edifici, ecc.), dall'altra è possibile richiedere la cessione di lotti di uso pubblico di consistenza significativa.

#### LOTTI MINIMI O PRESTAZIONI MINIME?

Se si vuole assicurare una dotazione di verde di vicinato (gioco e sosta pedonale) di 4,0 mq/ab, per una famiglia di 3,0 componenti saranno necessari 12,0 mq. Considerato che per tale tipologia di standard il lotto minimo è di 300 mq, ne deriva che non ha senso richiedere la cessione di aree a verde di vicinato per interventi da cui derivino meno di  $300/12=25$  Unità Immobiliari. Se il carico di utenza prescritto per la zona è, ad esempio, di 40 abz/ha, la superficie minima da edificare è di  $10.000/40 \times 25 = 6.250$  mq. La usuale superficie minima da lottizzare, 5.000 mq, sarebbe quindi insufficiente.

Ancora, per assicurare ad una famiglia di 3,0 componenti la prescritta dotazione di 2,5 mq/ab di parcheggi sarebbero necessari 7,5 mq. Ma il lotto minimo di parcheggio pubblico non può scendere, evidentemente, al di sotto di 1 posto auto ( $2,5 \times 5,0 = 12,5$  mq, arrotondati a 15 mq per tener conto degli spazi di accesso).

Per ottenere la cessione di un p.a. l'intervento di edificazione deve generare non meno di 2,5 Unità Immobiliari abitative (Uia). In pratica, adottando lo standards comunemente riconosciuto opportuno di almeno 2 p.a. per abitazione, per garantire la cessione di 2 p.a. è sufficiente che dall'intervento derivi almeno una Uia. Con l'ipotizzato carico di utenza di 40 abz/ha per costruire una abz sono sufficienti 250 mq.

#### 1.4.2.3 Dalla superficie minima di intervento al lotto massimo

Nell'ottica di rendere agile ed efficace la gestione del Piano, invece di prescrivere una soglia minima di intervento – al di sotto della quale non è possibile trasformare il territorio, né con singoli interventi né con lottizzazione – è opportuno che il piano fissi una Capacità Urbanistica massima (CU, misurata in UI realizzabili o realizzate) per consentire la trasformazione del territorio mediante Intervento Edilizio Diretto (IED), oltre la quale la trasformazione va sottoposta a più attento controllo. Un tale criterio ribalta quello usuale. Invece di prescrivere un lotto minimo, sia

per gli interventi diretti che per le lottizzazioni, il piano finisce per definire un **carico insediativo massimo**, discrimine tra le trasformazioni realizzabili attraverso IED, evidentemente facilitate, e quelle per le quali si richiede un Intervento Urbanistico Preventivo (IUP, consistente in una lottizzazione o in un PUA), da sottoporre a valutazione più attenta.

Anziché avviare una onerosa procedura di lottizzazione anche per acquisire standards minuti, l'acquisizione delle aree di uso pubblico a servizio delle zone residenziali può farsi con procedura differenziata a seconda dell'entità e della natura degli standards da acquisire:

- con Intervento Edilizio Diretto (all'atto del rilascio del Permesso di Costruire) per acquisire i parcheggi ed il verde di vicinato
- mediante lottizzazione per acquisire le aree a verde di quartiere e per le attrezzature comuni
- mediante esproprio, o con una specifica procedura di realizzazione delle attrezzature da parte dei proprietari, per acquisire le aree per l'istruzione e quelle per attrezzature di interesse generale (cfr par. 1.4.3).

È inoltre opportuno che le dotazioni di standards non solo siano definite in rapporto alle unità immobiliari da realizzare, ma che siano ulteriormente differenziate a seconda della loro destinazione d'uso (abitazioni, attività terziarie, produttive). Agganciando gli standards da cedere al numero e alla destinazione d'uso delle UI che si chiede di realizzare, tutta l'area di uso pubblico necessaria a quel dato intervento viene trasferita al Comune:

- a) in misura proporzionale all'incremento di carico insediativo generato dall'intervento
- b) con le funzioni previste dal piano
- c) solo quando l'incremento di carico sul territorio si realizza effettivamente.

Va infine precisato che le NA prevedono che anche gli interventi che, pur non comportando incrementi volumetrici o di SU, determinano incrementi del Carico Insediativo – ad esempio, i frazionamenti o le modifiche delle destinazioni d'uso – comportano, se necessario, la cessione al Comune degli standards corrispondenti alle nuove abitazioni e/o alle diverse UI derivanti dall'intervento.

In definitiva, le procedure di acquisizione delle aree di standards adottate nei PAR sono congegnate in modo da rendere più semplice la gestione del piano e più efficace e preciso il governo del carico sulle dotazioni del territorio.

#### 1.4.3. Le attrezzature di interesse generale e le "aree bianche"

Come è noto sia la legislazione nazionale che la Legge Urbanistica della Regione Campania (L. 16/2004, Art 38) prevedono che *“le previsioni del PUC che incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono efficacia se, entro cinque anni dalla data di approvazione del PUC, non è stato emanato il provvedimento che comporta la*

*dichiarazione di pubblica utilità*". La stessa legge aggiunge poi (art 44) che *"nei comuni sprovvisti di PRG si applicano .... i limiti di edificabilità di cui alla LRC 17/82"*.

La combinazione delle due disposizioni produce effetti devastanti. La previsione dell'opera pubblica riduce sensibilmente il valore dell'area, danneggiando da subito il proprietario. La mancata attuazione dell'opera, tuttavia, fa decadere la destinazione prevista del piano, rendendo "bianche" – cioè prive di disciplina urbanistica – le aree relative. I proprietari iniziano allora a chiedere di realizzare quanto previsto dalla 17/82, cioè dei capannoni, che non debbono rispettare altro limite che quello della superficie coperta. Ma l'Ufficio Tecnico non può autorizzarli, poiché rimane comunque obbligato a rispettare la prescrizione del Piano, almeno fino alla sentenza che annulla il diniego. Sentenza che arriva puntualmente a favore del richiedente, anche se in capo ad alcuni anni. E così ci rimettono tutti: il proprietario, che perde i soldi della progettazione e della causa, oltre agli oneri finanziari della lunga attesa; il Comune, che sopporta le spese del ricorso ed il tempo del personale che se ne è occupato; la comunità, che non ha l'attrezzatura prevista.

Nei PAR le aree per Attrezzature di interesse generale sono esplicitamente utilizzabili anche dai privati, ma **solo per realizzare le attrezzature previste dal piano**. Con lo stesso criterio sono disciplinate le aree destinate a verde pubblico o a parco, ove la normativa consente la realizzazione di chioschi per bar e simili, realizzabili ad iniziativa dei proprietari. Tali aree non sono quindi né preordinate all'esproprio né inedificabili. Non scattano le condizioni di applicabilità della norma che genera le "aree bianche". Il Piano resta attuabile a tempo indeterminato.

Come si postula che sia un Piano Strutturale.

#### 1.4.4. Le attrezzature di interesse generale

Va osservato, inoltre, che la perequazione garantirebbe solo l'acquisizione delle aree, ma non la realizzazione delle attrezzature.

Per superare quest'ultima limitazione nei PAR vengono introdotte ulteriori norme di "autoregolazione". Sono infatti previsti regole e disegno di suolo tali da sfruttare la ricerca di profitto di tutti gli attori del sistema per conseguire obiettivi di utilità generale: non solo acquisire le aree di uso pubblico, ma anche stimolare la realizzazione delle attrezzature da parte di privati imprenditori.

A tal fine il PS prevede:

- a) una normativa che offre incrementi di edificabilità proporzionali alla superficie delle aree di uso pubblico ricadenti nel lotto, se queste vengono cedute gratuitamente al Comune;
- b) una normativa che stimola gli investitori a realizzare le attrezzature di interesse generale che il Comune non intende realizzare in proprio.

Per queste ultime il PS prevede che tutte le attrezzature di interesse generale, quelle comuni ed alcuni standards possano essere realizzati anche dai privati. In particolare vengono prospettate due possibili alternative:

- c) la realizzazione delle attrezzature e la loro cessione gratuita al Comune;
- d) la realizzazione delle attrezzature e una convenzione che ne disciplina le modalità d'uso da parte del Comune.

Per ristorare l'imprenditore del costo delle attrezzature il PS prevede che sul perimetro del lotto possono essere realizzati volumi "vendibili", la cui superficie è definita dalle NA in rapporto da un lato alla redditività dell'attrezzatura da realizzare (una biblioteca non genera profitti, una piscina si autosostiene) dall'altro alla formula adottata (cessione o uso parziale).

#### 1.4.5. La questione del PEEP

La legislazione sull'edilizia sovvenzionata (oggi, con il dilagare degli anglicismi, diventata "social housing") è sorta per soddisfare la domanda abitativa dei gruppi deboli ed ha fornito i migliori risultati nelle aree urbane, soprattutto in quelle più grandi.

Poco a poco anche i centri medi e piccoli hanno cominciato a dotarsi dei Piani per l'edilizia Economica e Popolare (PEEP), spesso spinti a farlo da prescrizioni o incentivi di legge (finanziamenti facili delle opere di urbanizzazione, interventi dell'IACP subordinati alla localizzazione nel PEEP, ecc.). Ma non sempre i risultati sono stati quelli voluti. Non è infrequente il caso di Comuni che hanno abbondato con le aree PEEP, per poi ritrovarsi con larghe porzioni di territorio classificate edificabili dal Piano ma rimaste sottoutilizzate, senz'altra funzione che quella di penalizzare i malcapitati proprietari.

È così accaduto che la trasposizione acritica ai piccoli centri di uno strumento originariamente concepito per le grandi aree urbane ha avuto quasi sempre effetti negativi quali:

- congelare il 40% (almeno) delle aree fabbricabili in attesa di alloggi che, tranne casi eccezionali (la ricostruzione dopo il sisma dell'80, ad esempio), non superano il 7-10% del totale costruito nel comune;
- far crescere di conseguenza il prezzo delle residue aree fabbricabili;
- escludere quasi del tutto la possibilità di realizzare in tali aree edifici in tutto o in parte autocostruiti (o fatti costruire direttamente dai proprietari, attraverso un'impresa di loro fiducia);
- scaricare sugli Amministratori locali il costo politico del "vincolo" sui terreni, peraltro senza che essi possano gestire i finanziamenti per gli alloggi, che sono di competenza regionale;
- provocare, di conseguenza, la localizzazione dei PEEP nelle aree meno appetibili, e molto spesso inutilizzabili per la residenza "normale" (periferiche, scoscese, ecc.).

Per stimolare un comportamento del sistema un po' meno perverso di quello descritto, la previsione localizzata di aree destinate espressamente al PEEP può essere sostituita con una norma<sup>23</sup> che:

- definisce come "*aree da destinare ai programmi di edilizia abitativa*

---

23 Vedi NA, Art. 24

*sociale degli enti abilitati quelle classificate residenziali e che vengano richieste, identificate ed assegnate con la procedura di cui all'art. 51 della legge 865/71”;*

- prevede che per tali programmi gli indici di zona siano incrementati;
- estende tali incrementi anche agli interventi realizzati dagli imprenditori privati, a condizione che questi offrano in locazione convenzionata almeno il 50% della quota supplementare realizzabile.

Con tale normativa si ottengono notevoli vantaggi, quali ad esempio:

- non si sottraggono aree fabbricabili al mercato immobiliare, evitando così un'artificiale lievitazione dei prezzi;
- gli eventuali programmi di edilizia sovvenzionata, che per legge debbono localizzarsi nei PEEP, potranno essere comunque realizzati, se e quando finanziati, in aree preventivamente individuate dagli enti attuatori (Cooperative, IACP) ed acquisiti con la procedura espressamente prevista dalla legge per la casa (865/71);
- l'edilizia sociale risulterà integrata nel tessuto edilizio "normale" anziché essere ghettizzata, come spesso accade;
- la maggiorazione degli indici equivale ad un contributo economico dato a cooperative, IACP, ecc., perché questi possono acquistare meno terreno per realizzare i loro programmi;
- tali enti diventano inoltre acquirenti privilegiati, perché i proprietari vedono aumentare la capacità urbanistica del loro fondo solo se lo vendono a cooperative, IACP ecc.;
- il Consiglio Comunale diventa il "notaio" di un processo di mercato: con la normativa descritta è infatti presumibile che gli interessati ricerchino preventivamente un accordo con il proprietario del fondo prescelto in modo da evitare che il Consiglio Comunale, caricato dalla responsabilità di decidere di propria iniziativa chi penalizzare con l'esproprio, finisca con l'indicare aree periferiche o disagiate;
- si attivano le risorse private (gli imprenditori) per aumentare l'offerta di alloggi in locazione.

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

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

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

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

Al contrario di quel che accade per la realizzazione dei programmi IACP, nelle LCU l'Amministrazione è interlocutore unico del processo. Può quindi compensare l'eventuale costo politico di un parziale esproprio con i vantaggi certi di una risposta certa, soddisfacente e rapida alle richieste dei cittadini. Non diventa perciò "automatico" localizzare in periferia le abitazioni dei gruppi deboli. Dare a livello locale una risposta a questo particolare segmento della domanda abitativa è dunque possibile senza stravolgimenti o rivoluzioni, ma solo usando in forma diversa strumenti e procedure esistenti.

In definitiva, che si tratti della normativa per l'edilizia convenzionata o quella per l'immissione sul mercato di lotti edificabili a prezzo controllato, le procedure di realizzazione dell'edilizia sociale sono state definite con un unico criterio "sistemico" e autoregolatore: canalizzare verso obiettivi di interesse generale la tendenza dei singoli a ricercare vantaggi particolari. Tendenza che è motore ineliminabile di un sistema fondato su principi capitalistici, ma che può anche considerarsi come una "risorsa nascosta", utilizzabile con intelligenza per conseguire vantaggi non solo sociali.

#### 1.4.6. La questione del PIP

Anche per il PIP valgono le considerazioni svolte per il PEEP. Concepito per dare impulso allo sviluppo delle attività produttive e all'occupazione, ha generato gli stessi effetti perversi del PEEP: Difficoltà procedurali per espropri e assegnazione dei lotti hanno spesso vanificato le buone intenzioni di amministratori ed imprenditori. Ed il caso di San Lorenzello – un PIP avviato ma mai realizzato - è purtroppo non infrequente.

È infatti ben noto che il PIP blocca qualsiasi utilizzazione delle aree diversa da quella produttiva. Se all'adozione del piano non segue rapidamente la sua attuazione, si rischia di introdurre nel sistema un ulteriore

elemento di rigidità, che finisce per costituire un ostacolo allo sviluppo.

D'altra parte la procedura di attuazione del PIP – esproprio dei suoli, loro urbanizzazione e successiva assegnazione agli imprenditori, a prezzo amministrato – si configura come un trasferimento, dai proprietari ad altri investitori, del plusvalore generato dal piano. È quindi del tutto fisiologico che l'intero iter, politico ed amministrativo, sia marcato da conflitti. Che si aggiungono alle difficoltà procedurali.

Per superare gli uni e altre sono possibili due diverse soluzioni tecniche. Una è quella di disegnare in dettaglio la viabilità delle aree PIP e poi attuarlo mediante Intervento Edilizio Diretto<sup>24</sup>. Con tale soluzione, tuttavia, riesce difficile coprire i costi di urbanizzazione con gli oneri riscossi, bisogna far ricorso ad una LCU (cfr. supra a proposito della questione PEEP).

Un'altra soluzione è una procedura specifica messa a punto proprio per rispondere alla domanda dei proprietari di essere indennizzati a prezzi di mercato e non sulla base dei correnti prezzi di esproprio. È una procedura che si fonda su un preciso criterio: se è giusto permettere ai proprietari di conseguire il massimo vantaggio dall'alienazione dei suoli è anche vero che va evitato che la scarsità di lotti disponibili alimenti ricatti nei confronti degli imprenditori che debbono acquisirli. Per garantire il giusto prezzo tra gli interessi contrapposti dei proprietari e degli imprenditori il Comune definisce il prezzo dei terreni sulla base dei correnti prezzi di mercato e dei livelli degli indennizzi stimati dall'UTE. I proprietari che lo accettano stipulano una sorta di preliminare di vendita nel quale si impegnano a cedere i terreni a quel prezzo al Comune o a persona da questi indicata<sup>25</sup>. In tal modo il Comune può avviare la promozione del PIP, potendo garantire agli imprenditori la disponibilità delle aree e ai proprietari il prezzo convenuto.

#### 1.4.7. Il disinnescamento dell'abusivismo

Della normativa che impedisce di realizzare un numero di UI superiore a quello autorizzato si è già detto al **par 2.2.1**. Le norme di "autoregolazione" e l'uso di parametri che ampliano le possibilità di soddisfare la domanda di trasformazione (controllo delle UI ma non del volume, possibilità di ampliare legittimamente gli edifici anche dove la densità è superiore a quella consentita nella zona, previsioni di destinazioni ad uso pubblico che non riducono il valore delle aree, ecc.) contribuiscono a ridurre fortemente le occasioni e le motivazioni dell'abusivismo di necessità (quello originato quasi sempre dalle limitazioni inutili generate dalla corrente normativa urbanistica).

Ma, si sa, non c'è limite all'appetito. E così nei PAR è stata introdotta una norma specifica, mirata a disincentivare all'origine l'abusivismo.

L'analisi dei comportamenti indotti dalla vigente normativa di tutela ha messo in evidenza una vera e propria "regola" dell'abusivismo. Se tizio costruisce più del dovuto il vicino può solo denunciarlo al Sindaco. Ma questi, cui interessa più il consenso che i volumi realizzati, da una parte esorta il costruttore scorretto a fare presto, dall'altra rassicura il vicino

---

<sup>24</sup> Formula che verrà adottata a San Lorenzello con il Piano Operativo

<sup>25</sup> La procedura è stata adottata nel comune di Marano di Napoli (PIP, NA, Art. 15).

che quando poi costruirà lui... Si determina una convergenza di interessi, tutti tesi a violare il piano: il costruttore perché ne trae un profitto aggiuntivo, il Sindaco perché blandisce/ricatta due elettori, il vicino perché accumula un credito per quando poi sarà. Ma, come al solito, il processo genera anche una discreta quota di effetti perversi: il costruttore rischia la sanzione penale e sopporta maggiori costi (processo, oneri maggiorati, ecc.), il vicino si ritrova con un manufatto più grande di quello che era stato riconosciuto compatibile, il Sindaco perde credibilità.

Non tutte le prescrizioni del piano, tuttavia, vengono violate con la stessa frequenza. Mentre le altezze e le altre grandezze disciplinate dalla normativa di piano non sono quasi mai rispettate, le distanze dal confine e dalle costruzioni in genere lo sono. In effetti distanze, altezze, ecc. sono tutti parametri definiti dal piano, ma non godono tutti della stessa tutela giuridica. Realizzare una maggiore altezza o un maggior volume costituisce una violazione dello strumento urbanistico, cioè di un regolamento che, sul piano giuridico, tutela *diritti diffusi*. Ma per i diritti diffusi è competente la magistratura amministrativa. I cittadini non possono far altro che denunciare l'abuso (e solo se possono dimostrare di averne danno).

La violazione delle distanze, invece, oltre a violare un diritto diffuso lede anche dei *diritti reali*: se tizio costruisce a distanza dal confine inferiore a quella minima prescritta dal piano, il suo vicino sarà costretto ad arretrare. E la tutela dei diritti reali è riconosciuta a chi riceve il danno. Il vicino non si limita a denunciare, cita in giudizio il costruttore scorretto (e, quasi sempre, vince).

Muovendo da tali osservazioni la procedura messa a punto nei PAR prevede che volume, superfici utili o UI realizzati in difformità delle prescrizioni del piano producano l'automatica riduzione delle capacità edificatorie degli altri lotti dell'ambito di gestione e controllo<sup>26</sup>. In tal modo viene trasformato un *diritto diffuso*, tutelabile solo indirettamente, in un *diritto reale*, tutelabile direttamente da ogni proprietario dell'ambito, che può citare in giudizio chi ha disatteso il piano.

La violazione del piano genera quindi un conflitto di interessi, che innesci una "procedura" di tutela molto più efficace di quella che passa attraverso il coinvolgimento dell'Amministrazione comunale. Che, soprattutto, propizia il rafforzamento di una "cultura" del piano, che viene sentito non più come *corpus* di regole astratte – e quasi esclusivamente inibitorie – ma come strumento di regolazione diretta dei rapporti tra vicini (come già accade, ad esempio, per le distanze dai confini o tra i fabbricati definite dal Codice Civile).

#### 1.4.8. Trasformabilità del territorio e criteri perequativi

Il piano urbanistico persegue l'uso ottimale del suolo ma, nel definire le varie destinazioni d'uso, finisce inevitabilmente per distribuire plusvalenze e minusvalenze. Ed è il mix di plus/minusvalenze prodotte dal piano

---

<sup>26</sup> Nel corso dell'istruttoria cui deve essere sottoposta la richiesta di un titolo abilitativo (SCIA, PdC) l'UTC verifica sia la legittimità di quanto richiesto, sia l'eventuale difformità rispetto a quanto autorizzato in precedenza. In quest'ultimo caso, la constatazione di un incremento illegittimo del carico insediativo impone la riduzione automatica del carico realizzabili nelle altre aree ricadenti nell' "Ambito di Gestione" (cfr. NA, Art. 92).

che genera il conflitto che sempre ne accompagna la produzione. D'altra parte è anche vero che le plusvalenze sono generate dalla collettività (che realizza strade, reti, attrezzature) ma vengono incassate dai proprietari. Anzi, si arriva all'assurdo che la collettività deve indennizzare il singolo non per le minusvalenze che gli impone ma per la mancata concretizzazione delle plusvalenze che essa stessa ha prodotto!<sup>27</sup>

Ed è sulla legittimità ed eticità di un tale approccio che per decenni si sono confrontati urbanisti e politici. Al punto che gli urbanisti più politicamente impegnati hanno postulato la necessità di un "esproprio generalizzato" – o, almeno, di indennizzi comparati al solo valore agricolo dei suoli – come condizione necessaria per poter redigere piani effettivamente finalizzati agli interessi generali e liberi da condizionamenti.

Le motivazioni tecniche e la portata etica di tali richieste sono totalmente condivisibili, ma la soluzione proposta era, ed è, velleitaria sul piano politico e infondata su quello scientifico.

È infatti impensabile che in un sistema capitalistico fondato sulla proprietà privata del suolo – che in Italia affonda le sue radici nel diritto romano – le proposte radicali (l'esproprio generalizzato) potessero trovare ascolto. E anche la timida iniziativa del legislatore di ridurre gli oneri dei comuni ancorando gli indennizzi al valore agricolo delle aree da espropriare è stata spazzata via dalla giurisprudenza, che ha statuito la incostituzionalità della disposizione.

Certo, sarebbe molto più facile disegnare i piani su un territorio vuoto di interessi (quale risulterebbe dall'esproprio generalizzato) o libero dalle plusvalenze generate dalla collettività (indennizzi commisurati al valore agricolo). Ma è una pretesa che non ha fondamento, né storico né scientifico. L'analisi ecostorica prova infatti che la morfologia del territorio riflette gli interessi dei vari stakeholders che lo hanno trasformato. E se gli interessi dei singoli hanno generato il territorio che è giunto fino a noi, ha senso immaginare che d'ora in avanti scompaiano? o che il singolo privilegi gli interessi della comunità anziché i propri?

In verità gli esempi che abbiamo sotto gli occhi non fanno bene sperare. Periferie squallide, coste cementificate, campagne invase da centri commerciali e opifici: è l'immagine concreta del risultato della ricerca di profitto immediato che ha guidato i vari stakeholders. Ma sono davvero la prova della mancanza di cultura del sistema? dell'inerzia di una politica di governo che a parole nega la legittimità degli interessi dei singoli, salvo a tenerne ben conto nei fatti (ad esempio, con leggi che per "promuovere lo sviluppo" consentono di realizzare interventi «*in deroga agli strumenti urbanistici vigenti*»)? o sono invece il prodotto di piani urbanistici che, dopo aver proposto analisi raffinate che dimostrano come il territorio storico è il frutto dell'incrocio e del prevalere dei vari interessi, propongono poi una normativa di attuazione che ignora gli interessi dei singoli? anzi, che spesso postula che il comportamento di tutti gli stakeholders deve essere finalizzato a produrre vantaggi alla collettività?

---

<sup>27</sup> Le aree che il piano destina ad uso pubblico vanno indennizzate "a valore di mercato", cioè al prezzo delle aree edificabili circostanti. Il cui valore, però, è determinato dalla esistenza delle urbanizzazioni e, soprattutto, della destinazione d'uso che il piano conferisce loro. Cioè da plusvalenze generate dalla collettività.

#### *1.4.1.1. Il meccanismo perequativo corrente*

Riconoscere che il territorio è il risultato di azioni di vari stakeholders, tutti protesi a conseguire profitti personali e immediati, che oggi i politici rappresentano prioritariamente tali interessi e che i piani non appaiono sufficienti ad evitare gli effetti nefasti di tale dinamica, non prelude alla resa al mercato. L'attuale processo di ricerca di vantaggi particolari non è diverso da quello che ha generato il territorio storico, ma gli esiti morfologici e funzionali sono ben diversi. Riconoscere legittimi gli interessi particolari e legittimare la ricerca di profitto non significa delegare i costruttori a redigere i piani urbanistici. Significa invece che il progetto d'uso del territorio non può ignorare che interessi e ricerca di profitto sono i motori del nostro sistema. Un piano urbanistico non può né esorcizzarli né contrastarli. Al contrario, può utilizzarli come "risorsa nascosta", per orientare i comportamenti dei vari stakeholders verso obiettivi di utilità generale.

In effetti un avanzamento della disciplina in tale direzione si è avuto con l'introduzione di meccanismi perequativi nella attuazione dei piani. La perequazione permette infatti sia di utilizzare le plusvalenze generate dal piano per indennizzare a prezzi di mercato i proprietari che subiscono le minusvalenze sia di acquisire gratuitamente le aree di uso pubblico. È un meccanismo eticamente ineccepibile e tecnicamente raffinato, ma richiede grande precisione nella stima dei valori fondiari di riferimento e, soprattutto, è attivabile solo in sistemi urbani di taglia medio alta e in espansione.

In molti piani urbanistici la perequazione viene perseguita conferendo a tutte le aree urbane la stessa potenzialità edificatoria di base – "edificabilità virtuale" – e assegnando parallelamente alle varie aree una "edificabilità concreta", differenziata a seconda della loro destinazione (più alta di quella virtuale nei quartieri residenziali e per uffici, nulla nelle aree a parco, ecc.). In fase di attuazione chi ha un'area a potenzialità edificatoria concreta più alta di quella virtuale acquista delle aree che hanno edificabilità concreta nulla o bassa e le cede al comune. Può quindi trasferire sulle proprie aree l'edificabilità virtuale così acquisita e realizzare tutta la edificabilità concreta che il piano assegna alle proprie aree.

Il meccanismo funziona se il piano prevede vaste aree di espansione, aree pubbliche estese e localizzate in pochi punti, un mercato immobiliare vivace e un'impreditoria di taglia medio-alta. Nessuna di tali condizioni si ritrovano però nei piccoli centri (il 72% dei comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti), dove la trasformazione del territorio avviene per interventi di piccola taglia, dove quindi le superfici da trasferire al pubblico – di solito proporzionali al volume da realizzare, quindi diffuse e di piccola estensione – non ne consentono una utilizzazione adeguata. A San Lorenzello risulterebbe di applicazione problematica, praticamente impossibile.

La procedura è infatti inapplicabile per l'acquisizione di aree di uso pubblico di piccola dimensione. Nei piccoli centri, dove la proprietà ha spesso valore affettivo per la famiglia, riesce difficile convincere un proprietario a vendere la frazione di proprietà che il piano destina ad uso pubblico. Il meccanismo perequativo standard si incepperebbe.

C'è poi un'altra difficoltà. Il criterio perequativo è stato reso

obbligatorio dalla Legge Urbanistica della Campania (LRC 16/04, Art. 32), con riferimento ai comparti. Questi, tuttavia, possono funzionare dove bisogna edificare vaste aree di espansione: in tal caso c'è una convergenza di interessi ad attuare il comparto, pur di edificare. Ma dove l'edificazione investe piccole aree interstiziali – come deriva dall'approccio di riduzione del consumo di suolo – i proprietari degli edifici esistenti non hanno alcun interesse a concorrere al comparto.

Realizzare e rendere operativi i comparti in un piccolo comune, dove si realizzano 5÷10 UI all'anno, spesso localizzate agli estremi opposti dell'abitato, è sostanzialmente impossibile.

Per acquisire gratuitamente le aree di uso pubblico bisogna quindi mettere a punto altre procedure perequative, più aderenti ai sistemi di piccola taglia e a debole dinamica e che non generino minusvalenze per le aree interessate.

#### *1.4.1.2. La perequazione proposta per il PUC di San Lorenzello*

Per facilitare l'acquisizione delle aree di uso pubblico (standards, attrezzature di interesse generale e viabilità) il PS declina la perequazione prescritta dalla LRC 16/04 tenendo conto della struttura economico-imprenditoriale della città. Alla procedura di perequazione classica – che postula l'attivazione di comparti o l'intervento di imprenditori capaci di realizzare programmi edilizi di taglia medio-grande – è stata preferita una formula che produce l'acquisizione gratuita delle aree di UUPP all'atto della richiesta di PdC da parte dei proprietari delle aree sulle quali il Piano le localizza. Risultato perseguito attraverso la combinazione di un disegno di suolo molto dettagliato e di una normativa “premiata”.

In sintesi, la “regola perequativa” adottata a San Lorenzello prevede:

- a) l'obbligo generalizzato di cessione gratuita degli standards “dif-fusi” (verde di vicinato e parcheggi), nella quantità che le Norme di Attuazione definiscono per le varie zone;
- b) un premio per i lotti in cui ricadono aree di UU PP disegnate negli elaborati grafici, se queste vengono cedute gratuitamente nella forma e posizione previste dal PUC<sup>28</sup>.

Va precisato, inoltre, che per garantire la dotazione di standards prevista dal piano le aree di uso pubblico da cedere vengono quantificate in rapporto non all'estensione dell'area da edificare o al volume da realizzare, ma alle nuove Unità Immobiliari (UI) che risultano dall'intervento (anche se derivano da frazionamenti o modifiche di destinazione d'uso, cioè senza aumento di volume!!!).

In tal modo viene sempre garantita la prescritta dotazione di standards/abitante.

---

28 Vedi NA, Art. 5, comma 7

L'insieme di tali "regole" presenta molti vantaggi:

- non si ha decadenza delle destinazioni ad uso pubblico (le famigerate "aree bianche"), perché le aree non sono preordinate all'esproprio;
- il Comune può attuare il piano "utilizzando" risorse private;
- la formula dell'uso dell'attrezzatura solleva l'amministrazione pubblica dall'onere della gestione, per la quale il pubblico è, in genere, poco efficiente.

### **1.5. Implicazioni e conseguenze dell'innovazione**

Una normativa fondata sul numero di UI realizzabili anziché sul volume presenta molti vantaggi.

Innanzitutto, affranca in larga misura il costo di costruzione a mq delle abitazioni dalla tara del costo dei suoli. È infatti evidente che se viene controllato solo il numero delle unità immobiliari che si realizzano, ma non la loro grandezza, il prezzo dei suoli non incide sulla superficie di pavimento realizzabile. Anzi, più ampie sono le abitazioni meno il costo del suolo incide sui mq realizzati.

L'innovazione del parametro di controllo, inoltre, equivale ad adottare indici di fabbricabilità differenziati in rapporto sia alla superficie dei lotti sia alla tipologia edilizia ricorrente nel sistema locale. È infatti presumibile che le case unifamiliari utilizzeranno i lotti piccoli mentre quelle plurifamiliari (Costruttori, IACP, Cooperative ecc.) impegneranno necessariamente i lotti più grandi. Poiché il volume unitario per abitazione sarà più alto per la villa che per l'appartamento in condominio si avrà che a parità di alloggi realizzati – cioè a parità di Carico Insediativo e, quindi, di densità abitativa – la densità edilizia risulterà più alta nei lotti piccoli che in quelli grandi, man mano che si passa dalla casa isolata, a quella a schiera, a quella plurifamiliare in linea, ecc.

La normativa, cioè, diventa "selettiva": consente di orientare l'uso di determinate tipologie edilizie e di sfruttare tutte le risorse disponibili. Inoltre, privilegia i "piccoli" invece che i costruttori: a parità di superficie, la densità edilizia sarà infatti più alta per la casa unifamiliare che per quelle plurifamiliari. Beninteso potrà accadere che in qualche lotto di piccola taglia la densità edilizia risultante superi i valori massimi fissati dalla LRC 14/82. Ciò, tuttavia, non produce guasti all'equilibrio complessivo del sistema (comunque, non si supera il carico di utenza fissato dal Piano) ed è, comunque, perfettamente compatibile con la citata legge. Questa prevede infatti che nei Piani si possano avere valori diversi delle densità fondiarie se ciò risulti giustificato "sotto il profilo dei costi di urbanizzazione, dei costi insediativi e del paesaggio urbano risultante".

Il governo del carico di utenza attraverso il CI, infatti, permette di:

- utilizzare senza problemi anche i piccoli lotti residui, che quasi sempre si localizzano nelle aree parzialmente edificate, con evidenti economie sui costi globali di urbanizzazione;

- eliminare il rapporto rigido tra superficie del lotto e volume (cioè superficie dell'abitazione), riducendo l'incidenza del costo del suolo su quello totale di costruzione e, quindi, sui costi di insediamento;
- recepire la cultura dell'abitare tipico meridionale, e secondare l'evoluzione sia dei bisogni delle famiglie sia della loro capacità economica. Consente infatti di realizzare prima una casa di dimensioni ridotte e poi di ampliarla. Recuperando così il processo che ha generato il tessuto edilizio storico e, quindi, generando un paesaggio urbano più prossimo a quello antico consolidato.

Controllare l'intensità d'uso del territorio attraverso il CI, invece che con l'indice di fabbricabilità, rispetta quindi pienamente le tre condizioni poste dalla LRC 14/82 per derogare in qualche lotto alla densità massima prescritta.

Agli effetti positivi sopra descritti, a valenza macroeconomica, si aggiungono poi altri benefici, che generano un superiore standard residenziale. Il controllo del CI attraverso il numero di abitazioni anziché attraverso il volume, infatti, permette:

- a chi ha risorse limitate di ridurre l'estensione del giardino da acquistare, non l'ampiezza della casa;
- ai costruttori di largheggiare sugli spazi “non vendibili” (hall di ingresso, scale condominiali, ripostigli, locali di servizio, ecc.), migliorando quindi il comfort delle abitazioni.

#### 1.5.1 Ma non si rischia la “cementificazione”?

Può sembrare che utilizzare come unità di misura del carico di utenza il numero di abitazioni anziché i metri cubi possa rendere meno efficace – o più difficile – il controllo del carico di utenza generato dal piano. È vero invece il contrario.

L'approccio sistemico-prestazionale, infatti, oltre a garantire che il carico insediativo risultante dall'edificazione delle aree di espansione corrisponda esattamente a quello stimato, ribalta la corrente accezione sociale (oltre che la usuale valutazione giudiziaria) degli interventi di trasformazione del costruito. Diventano possibili – e legittimati dal piano – tutti quegli interventi che, pur incrementando il volume, non producono aumenti del carico di utenza (ampliamenti senza incremento di unità immobiliari). Viceversa, rende illegittimi tutti quegli interventi che, anche se non alterano il volume, fanno aumentare il carico sul territorio (frazionamenti, modifiche della destinazione d'uso).

Un risultato che non solo è perfettamente congruente con l'obiettivo finale di qualsiasi piano urbanistico – garantire che il carico di utenza sul territorio non superi quello previsto/prescritto – ma che recupera il processo di formazione dell'abitato storico: l'adeguamento progressivo delle abitazioni alle esigenze in evoluzione di chi le usa. Il governo del carico di utenza attraverso il controllo delle unità immobiliari risulta dunque più rigoroso sotto il profilo scientifico, più corretto metodologicamente, più “preciso” sul piano quantitativo, più efficace nella pratica gestionale.

Adottare, nell'attuazione del piano, il numero di unità immobiliari come parametro di controllo del carico di utenza è dunque possibile ed opportuno. Soprattutto se, come è prescritto dai piani sovracomunali recenti, anche il fabbisogno abitativo è stato stimato in abitazioni. In tal modo viene garantita la totale congruenza tra stima del fabbisogno, dimensionamento delle aree residenziali e controllo di attuazione del piano. Viene quindi ribaltata la gerarchia dei problemi e la sequenza tecnica di produzione del piano. L'adozione di un parametro di controllo più efficace richiede una diversa procedura di analisi dei fabbisogni e un dimensionamento delle aree residenziali che adotti lo stesso parametro. Insomma, i problemi a valle del piano - il controllo di attuazione - non possono trovare soluzione se non si interviene a monte: sul dimensionamento. Un controllo di attuazione efficace può aversi solo con un approccio sistemico globale, che investa l'intero processo del "governo della trasformazione".

### 1.5.2 Abolire il controllo del volume non facilita l'abusivismo?

L'illustrazione del criterio e dei vantaggi che derivano dalla sostituzione dell'Indice di fabbricabilità (e del Coefficiente di utilizzazione) con il "Carico Insediativo" non può essere completa se non prende in esame abusi e trucchi eventualmente resi possibili dalla nuova normativa.

Adottando il "Carico Insediativo" come parametro di controllo dell'intensità d'uso del territorio implica che vengono regolamentate le unità abitative ma non il volume<sup>29</sup>. Si potrebbe quindi immaginare che nelle aree di espansione tutti si affrettino a richiedere enormi ville unifamiliari, da trasformare successivamente in appartamenti. Tuttavia ciò non potrà verificarsi. Infatti il DPR 380/01 ha definito "*variazione essenziale*" la "*modifica sostanziale di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato*" (Art. 32, c. 1/c). Il numero di UI autorizzate determina il Carico Insediativo previsto/consentito nella zona; il suo incremento, di conseguenza, determina la riduzione degli standards previsti dal Piano. E la variazione degli standards è considerata dalla giurisprudenza un parametro discriminante, che determina una "*variazione essenziale*", quindi la illegittimità totale dei manufatti realizzati in eccesso.

Anche se il volume realizzato è quello autorizzato, le UI eccedenti quelle autorizzate costituiscono quindi "*variazioni essenziali*", che le rendono non commerciabili.

La "Segnalazione Certificata di Agibilità (SCA)", infatti, è propedeutica alla vendita. Essa va emessa dal progettista sia attestando che l'edificio realizzato è conforme a quello autorizzato sia citando il riferimento della domanda di accatastamento (DPR 380/01, Art. 24 c. 5/d). L'UTC - che ha accesso diretto all'Agenzia del Territorio (AdT) - nel corso dell'istruttoria con cui accerta la correttezza della SCA *potrebbe* quindi verificare facilmente se le UI accatastate corrispondono a quelle autorizzate. Il condizionale è dovuto all'attuale modalità di funzionamento della AdT: le

---

<sup>29</sup> In effetti ciò vale solo per gli interventi da cui derivano un piccolo numero di unità immobiliari. Al di sopra di tale soglia - variabile a seconda delle caratteristiche del sistema locale - il piano deve prevedere un doppio controllo, ottenuto applicando sia l'indice di fabbricabilità sia il carico urbanistico.

domande di accatastamento, infatti, non hanno un definito termine temporale per essere registrate. Può quindi accadere che la verifica dell'UTC non possa essere completata. La difficoltà viene superata imponendo, a livello comunale, che il progettista abilitato alla SCA debba integrare il semplice *riferimento* alla domanda di accatastamento previsto dal DPR 380/01 con una documentazione supplementare: *la copia dei grafici allegati alla domanda di accatastamento*<sup>30</sup>. Gli eventuali appartamenti abusivamente frazionati – o realizzati in eccedenza a quelli autorizzati – non potrebbero essere perciò né accatastati né essere dichiarati “agibili”. Di conseguenza non sarebbero commerciabili.

Le leggi sovraordinate, le procedure di formazione dei titoli abilitativi e la normativa del PUC costituiscono, insomma, una combinazione che blocca qualsiasi aggiramento della normativa.

Viceversa regolamentare le UI anziché il volume permette un controllo dell'uso dell'edificato esistente assai più efficace di quanto non si possa fare attualmente con il tradizionale Indice di fabbricabilità. Ad esempio se la capacità edificatoria del lotto non consente l'aumento del CI preesistente, sarà sempre possibile ampliare il volume di un'abitazione per adeguarla alle nuove esigenze della famiglia; ma non potrà mai essere ristrutturato un grande appartamento per ricavarne, anche a parità di volume, più unità di minore superficie.

È evidente, inoltre, che se il piano disciplina le UI e non il volume, per ottenere più spazio utile non diventa più illecito trasformare un balcone in veranda, i tecnici non dovranno fare acrobazie per ricavare in un sano ed efficiente sottotetto (esistente o da realizzare) una "mansarda" tanto estranea alle tradizioni della regione quanto scarsa di confort.

Il che non potrà non favorire un recupero della antica cultura edilizia ed abitativa dei piccoli centri. Una cultura che oggi va scomparendo per effetto della trasposizione acritica di normative originate in altri contesti e destinate a sistemi di taglia ben maggiore.

Insomma, prescrivere un "Carico Insediativo" massimo, e controllarlo attraverso le UI realizzabili, permette non solo di soddisfare meglio le esigenze abitative particolari ma, al contrario di quanto non possa apparire ad una analisi superficiale, consente un controllo molto più rigoroso dell'intensità d'uso del territorio.

### 1.5.3 E il paesaggio?

In effetti sostituire al controllo del volume quello delle UI ha una controindicazione: nei territori di pregio paesaggistico il volume realizzabile è parametro non influente. In tali sistemi, quindi, il controllo delle UI va mantenuto, ma ad esso va aggiunto quello del volume. Con l'avvertenza

---

30 L'Art. 93 delle NTA impone all'UTC di verificare preventivamente che il numero di UI richieste non superi quelle globalmente consentite dal PUC nel Comparto di attuazione; obbliga inoltre il progettista che emette la Segnalazione Certificata di Agibilità ad allegare copia, autocertificata conforme, dei grafici allegati alla domanda di accatastamento e vistati dall'Agenzia del Territorio, dai quali risulti che le UI realizzate e accatastate non differiscano, per numero e tipologia, da quelle autorizzate.

di definire parametri geometrico-morfologici differenziati per edifici seriali e manufatti singolari.

È infatti evidente che mentre è opportuno che abitazioni e negozi di vicinato si inseriscano nel contesto rispettandone le caratteristiche morfologiche (altezze, tipologie, dimensione dei vuoti ecc.), è evidente che tali criteri non possono essere applicati a manufatti speciali. Una chiesa o un auditorium non possono adeguarsi ai parametri morfologici del contesto in cui si inseriscono. Anzi, è proprio differenziandosene che possono accentuare il loro carattere identitario. Ed arricchire il paesaggio.

## 2. QUADRO CONOSCITIVO DEL SISTEMA DA GOVERNARE

L'analisi dello stato attuale del sistema documenta il risultato delle azioni intraprese in passato dalla comunità per adattare il territorio alle proprie esigenze. La identificazione dei problemi e delle potenzialità, nonché degli elementi forti della struttura urbana e territoriale, consentono di costruire il "modello" del sistema territoriale che il piano deve governare. L'analisi dell'evoluzione storica del sistema fornisce informazioni sulla "regola" con cui si è sviluppato. La combinazione delle tre letture permette di prevedere la tendenza "spontanea" del sistema comunità-territorio, in assenza di azioni correttive.

E' quella che con termine moderno viene definita "opzione zero" e che poi, confrontata con gli indirizzi programmatici e con le condizioni esterne ed interne al sistema ed opportunamente corretta, diventa il Piano "Strutturale".

### 2.1 San Lorenzello, dalle origini ad oggi

Leggenda vuole che il villaggio di San Lorenzello sia stato fondato da tal Filippo Lavorgna, uno degli scampati al saccheggio di Telesia, dopo l'orrendo sterminio della sua famiglia.

In realtà San Lorenzello è sorto con ogni probabilità in epoca medievale, intorno ad una chiesa dedicata a S. Lorenzo (denominata S. Lorenzo Minore), spesso ricordato nei documenti feudali come Casale di Cerreto Sannita. Le prime notizie certe di S. Lorenzello risalgono al XII sec., quando fu assoggettata alla signoria dei Sanframondo. Passata successivamente sotto la dominazione dei Carafa di Maddaloni, nel 1541 viene riconosciuta come "Università" (l'unità amministrativa dell'epoca), governata da un triumvirato elettivo e da una assemblea popolare.

Gravemente danneggiata dal terremoto del 1688, si riprese nei secoli seguenti sviluppando una fiorente scuola di ceramica, nello stile che va sotto il nome di Ceramica di Cerreto.

Più che dalle fonti, tuttavia, la vicenda storica è documentata dal tessuto urbano, che risulta molto ben definito. Il nucleo originario di epoca medievale è praticamente scomparso, l'unica probabile traccia è il toponimo di Via Muro Filippo, nella parte a monte dell'attuale Centro Storico. Questo mostra un tessuto edilizio compatto, risalente ai secoli XVII-XVIII, caratterizzato da strette viuzze, passaggi coperti, minuscoli slarghi. Sul

nucleo settecentesco si è innestata poi senza soluzione di continuità l'espansione del XIX secolo, caratterizzata da un'edilizia a cortina che si è allungata lungo le principali vie di accesso.

## 2.2 Morfologia del territorio

La **morfologia** del territorio è caratterizzata dalla mole poderosa del monte Erbano, ai cui piedi si adagia il Capoluogo, e dalla valle del torrente Titerno, che in questo tratto si dispiega nella piana, prima di incunarsi nella strettoia tra il monte Erbano e il monte Acero.

L'andamento clinometrico consente di suddividere il territorio in quattro fasce, che definiscono altrettanti tipi di paesaggio. Una prima che va dalla vecchia strada Cerreto-Faicchio al crinale del Monte Erbano, è di carattere tipicamente montuoso, con forti pendenze, speroni, coste rocciose e nette incisioni ("la montagna"); una seconda, che impegna sia le pendici che raccordano la montagna al Titerno sia la zona sommitale delle Toppe (la campagna antica); una terza, che accompagna il corso del Titerno, sostanzialmente pianeggiante e priva di case (il fiume) (la residenza sparsa); una quarta, infine, tutta gobbe e colline, che impegna gran parte del territorio a sud del Titerno, fino alle "Toppe".

## 2.3 L'insediamento

L'insediamento è attualmente strutturato su:

- un centro abitato, il capoluogo, che si colloca ai piedi del Monte Erbano, giusto al di là del Titerno;
- una località abitata, S. Elia, che in effetti non ha un nucleo chiaramente identificabile, sviluppandosi prevalentemente lungo le strade che lì si intersecano
- un insediamento sparso, che impegna tutta l'area che va dal Titerno a nord alle Toppe a sud, e che assorbe quasi 2/3 (63%) dell'intera popolazione di San Lorenzello;
- una montagna disabitata, il Monte Erbano, sostanzialmente inutilizzata.

L'area urbana del capoluogo impegna la terrazza fluviale alla destra del Titerno, anche se recentemente ha iniziato ad allargarsi anche a sud del torrente (S. Donato).

L'espansione recente, nettamente separata dal centro storico, si è sviluppata prevalentemente lungo la direttrice ovest. È caratterizzata dalle solite case unifamiliari isolate intercalate dai soliti "condomini" dello IACP, che danno vita ad un tessuto edilizio "artificiale", con netta separazione tra strada ed edifici (in pratica è più o meno quello prefigurato dal PRG vigente).

I punti forti della struttura urbana sono costituiti dalle **attività di servizio**, variamente distribuite. Nel Centro Storico il Convento dei Padri Carmelitani ospita varie associazioni culturali; al piano terra di Palazzo Massone è ubicata una sala conferenze. Nella zona ad est dell'abitato si localizzano tutte le scuole e la palestra. Al margine ovest del Centro

Storico sono ubicati Comune e l'Ufficio Postale. Il campo sportivo è ubicato a sud dell'area urbana, a margine della sponda destra del Titerno, con una propaggine sulla sponda opposta.

Non esistono, all'interno del Capoluogo, aree estese adattate per **attività produttive**, (ma numerosi sono i laboratori artigiani). Le **reti** di urbanizzazione primaria servono con efficacia l'intera area urbana.

## 2.4 La struttura produttiva

L'articolazione territoriale della struttura produttiva è caratterizzata da:

- una linea di forza, il tratto della Telese-Cerreto S. (SP 79) che va da Corte Doneghe alla località Canello, lungo la quale si sono installate molte delle attività terziarie e produttive recenti;
- una seconda linea di forza, la Via Napoli, meno attrattiva e che solo da poco dispiega i suoi effetti;
- due direttrici sovracomunali, che da Faicchio (SP 77) e San Salvatore T. (SP 78) vanno a Cerreto Sannita e che si intersecano all'altezza del Capoluogo;
- una distribuzione nella campagna delle attività produttive e terziarie (taralli, ceramiche, commercio), concentrate nel triangolo definito dalle linee di forza sopra menzionate;
- una campagna coltivata prevalentemente ad olivo (52%) e a vite (37%), che impegna metà (50,7%) dell'intera Superficie Agricola Utilizzata (SAU)

È una struttura territoriale che mostra il peso determinante del territorio agricolo, non tanto sotto il profilo produttivo specifico quanto come sede di un mix di attività (agricole, residenziali, produttive). L'analisi della destinazione d'uso degli edifici lo prova in maniera evidente: gli edifici non residenziali, che non raggiungono il 7% del totale nel Capoluogo, costituiscono oltre il 20% degli edifici presenti nelle campagne (cfr Tab.S 1). Va ancora notato che mentre la percentuale totale degli edifici non residenziali è perfettamente in linea con il dato provinciale (16,0% contro il 15,9%), quella degli edifici non residenziali ubicati nelle campagne è nettamente superiore (20,1% contro il 12,4%).

Malgrado la ridotta dimensione demografica S. Lorenzello vanta una struttura produttiva manifatturiera di tutto rispetto. La Tab. S 2 mostra che mentre per numero di abitanti il comune è al 41° posto nella Provincia, per densità di strutture produttive (Unità Locali/100 abt) è al 25°. Ancor più significativi sono i due indicatori che misurano il tasso di occupazione (addetti/100 abt) e la dimensione media delle aziende (addetti/UL): il primo colloca S. Lorenzello al 15° posto, il secondo al 12°.

Il nerbo della struttura produttiva è dato però dalle attività agricole. Al 2010 si contavano 662 aziende, per oltre metà olivicoltrici, per oltre un terzo viticoltrici (cfr Tab. S 3). Va osservata, tuttavia, la estrema frammentazione di questo comparto: quasi la metà delle aziende ha meno di 1 Ha, quasi il 73% del totale non raggiunge i 2 Ha.

## 2.5 Le infrastrutture esistenti

Le **attività di servizio** risultano equilibratamente distribuite nel territorio; sono ovviamente concentrate nel Capoluogo, ma anche le campagne possono considerarsi ben attrezzate dal momento che le distanze sono minime e la rete stradale è efficiente, che si contano ben 2 scuole, numerosi negozi di vicinato e una media struttura di vendita.

L'analisi sistemica delle reti mostra che esse sono nel complesso idonee alle esigenze della comunità, con qualche eccezione.

In particolare la **rete viaria** di S. Lorenzello si impernia su tre strade di interesse comprensoriale:

- la provinciale Cerreto Sannita–Telese che attraverso l'intero territorio passando al centro della fascia collinare mediana (SP 10);
- la provinciali Faicchio-S. Lorenzello, che corre immediatamente a nord del Titerno (SP 77);
- la provinciale S. Salvatore-Cerreto Sannita, che corre a sud del Titerno

Su queste si innesta una strada di interesse comunale, la via Napoli, che serve la parte sud e collega il Capoluogo alla provinciale per Telese.

Completano il sistema viario la rete di strade locali, particolarmente ricca nella zona collinare a sud (cioè quella di più antico insediamento sparso).

Le altre reti (**acquedotto, fognature e illuminazione pubblica**) risultano diffuse sul territorio (anche troppo!) e sono di recente realizzazione. Risultano perciò idonee sia alle esigenze attuali sia a quelle future.

Viceversa gravi limitazioni si hanno nell'uso della rete viaria. In effetti la Cerreto Sannita–Telese presenta tre punti singolari (la curva del Cancellone Massone, quella all'incrocio con via Zeppa di Ferro ed una "falsa" curva all'incrocio con la via Serre S. Donato). C'è poi un tratto inidoneo (quello a valle del Cancellone Massone), che per tracciato e sezione non è idonea al traffico pesante che proviene dalla parte alta del comprensorio ed è diretta alla superstrada Telesina. Anche la Faicchio-Cerreto Sannita presenta un tratto inidoneo: le condizioni di esercizio sono infatti assai disagiati, la densità e la qualità del traffico (pesante e a raggio medio-lungo) sono totalmente incompatibili con l'attraversamento dell'abitato; e l'itinerario non ha alternativa.

## 2.6 Consistenza e uso del patrimonio edilizio

### 2.6.1 Il patrimonio abitativo

Lo stock di abitazioni globalmente esistenti alla partenza del Piano (01.01.2020) è risultato di difficile determinazione. Come spesso accade nei piccoli centri, infatti, i dati sulla consistenza del patrimonio edilizio residenziale sono disponibili solo negli anni dei censimenti. E San Lorenzello non fa eccezione. Solo che i dati del censimento 2011 relativi alle abitazioni per località e quelli delle abitazioni per epoca di costruzione non solo sono tra loro non congruenti, sono anche poco attendibili.

Le abitazioni totali esistenti al 2011, infatti, risultano 2.321 nel

quadro per località (Tab. S 4), ma diventano 2.305 in quello per epoca di costruzione (Tab. S 5). Una divergenza che, tuttavia, è di lieve entità.

Il valore assoluto delle abitazioni censite al 2011, invece, desta notevoli perplessità. Innanzitutto, i dati mostrerebbero che nel decennio si è avuto un notevolissimo incremento delle abitazioni, che passano da 1.063 a 2.305 (+ 1.242 abz, il 116,8% di incremento) (Tab. S 5). Il raffronto tra i dati 2011 e quelli 2001 mostra infatti una ulteriore vistosa divergenza: le abitazioni anteguerra (fino al 1945), che nel 2001 erano 580, nel 2011 sarebbero 1.004 (Tab. 2). Una evoluzione che appare poco comprensibile: ci si sarebbe aspettato, semmai, che fossero diminuite (vecchie abitazioni demolite e sostituite da altre moderne), non che raddoppino.

La totale inattendibilità dei dati ISTAT, e in attesa che il Comune costruisca una anagrafe edilizia, si assume che le abitazioni totali esistenti al 2011 siano quelle del 2001 più quelle costruite tra il 2001 e il 2011:  $1.063 + 34 + 12 = 1.109$ .

Lo stock abitativo esistente al 2021 si ricava aggiungendo a tale dato la produzione edilizia 2012÷2021 (Tab. S 9/a e S 9/b)

$$1.109 + 26 = 1.135.$$

### 2.6.2 La taglia delle abitazioni

I dati relativi alle abitazioni occupate risultano invece più attendibili di quelli relativi alle abitazioni totali, sia con riferimento alla taglia che alla distribuzione per località abitate.

Il censimento del 2011 ha rilevato a San Lorenzello 908 abitazioni occupate; nel censimento 2001 le abitazioni occupate erano poco meno: 873. L'analisi per n° di stanze mostra sia che la composizione dello stock non si è modificata nel decennio sia la prevalenza assoluta di abitazioni di taglia grande: il 56÷57% dell'intero stock è composto da abitazioni di 5-6 e più stanze (Tab. S 6):

### 2.6.3 La distribuzione nel territorio

L'analisi della distribuzione delle abitazioni nel territorio mostra un progressivo spostamento dal Capoluogo ai nuclei e alle campagne. Nel 2001 il 37,1% degli abitanti risiedeva nel Capoluogo, il 62,9% nei nuclei e nelle campagne; nel 2021 gli abitanti del capoluogo rappresentano il 27,5%, quelli di nuclei e campagne il 72,4% (Tab. S 10/, poco meno della metà nelle campagne (Tab. S 10a).

### 2.6.4 Vincoli, tutele, vulnerabilità

Il territorio di S. Lorenzello è disciplinato da vari piani sovraordinati, dai quali derivano vincoli e disposizioni di tutela: il Piano Paesistico Matese-Taburno, il Parco Regionale del Matese, il Piano dell'Autorità di Bacino del Liri-Volturno-Garigliano. Ricadono inoltre nel territorio due aree disciplinate da altre normative sovracomunali: un SIC (Sito di Interesse Comunitario), che impegna le "Pendici meridionali del Monte Mutria", e una ZPS (Zona a Protezione Speciale), che include globalmente il Matese.

San Lorenzello rientra inoltre nel "Patto Territoriale della Valle

Telesina” (delibera CIPE del 23.04.1997), nel “Patto monotematico per l’agricoltura” (D.M. n°2542 del 25.05.2001 protocollo d’intesa 28.12.1999), nel “Programma Integrato Parco del Matese” e nel “Programma Integrato Enogastronomico”.

L’insieme dei vincoli e delle prescrizioni di tutela sono stati recepiti nel Preliminare, sono illustrati al Cap. 2 del Rapporto Ambientale Preliminare ed è riportato nella Tav. 1.1. Per maggiore chiarezza da tale tavola sono stati estratti i soli vincoli, riportati nella Tav. 1.2.

Nel territorio del comune non si registrano aree od elementi particolarmente vulnerabili. Fa eccezione una piccola zona lungo il Titerno, che il Piano di Bacino considera a rischio inondazione. Per tale area il Comune ha prodotto uno studio di dettaglio che ha sensibilmente ridimensionato il livello di pericolosità. Lo studio è stato trasmesso all’Autorità di Bacino ed è oggi in corso una revisione della originaria classificazione.

### 3. PROBLEMI E POTENZIALITÀ

L’analisi come sistema di spazi adattati e canali, la valutazione del livello di prestazione che offrono i vari elementi del territorio, nonché i limiti e le vocazioni oggettive che li caratterizzano, hanno consentito di mettere a fuoco sia i problemi che il piano è chiamato a risolvere, sia le potenzialità che possono essere sfruttate. Ed è appena il caso di precisare che un problema può anche costituire una potenzialità (come meglio si vedrà più avanti).

I problemi sono stati identificati con riferimento a 4 aree tematiche: Mobilità, Tempo libero, Servizi alle famiglie e alle imprese, Qualità del tessuto edificato. Le potenzialità sono state analizzate in rapporto sia alla trasformabilità delle varie parti del territorio sia alle possibili riconversioni di alcuni manufatti.

In dettaglio i problemi e le potenzialità del sistema possono così descriversi.

#### **3.1. Problemi strutturali**

La collocazione di San Lorenzello a poca distanza da Cerreto Sannita, la discreta accessibilità dagli assi a scorrimento veloce (SS 372), la buona produttività delle campagne e una oculata politica di infrastrutturazione e gestione del territorio ne hanno fatto attrattore potente per le residenze secondarie e, in minor misura, per la localizzazione di attività produttive di beni materiali. In futuro, tuttavia, acquisteranno sempre più peso l’offerta di servizi e la qualità’ del territorio.

In un’ottica di marketing territoriale, infatti, una città deve offrire servizi di livello superiore a quelli che offrono gli altri territori. La competizione può essere vincente solo se la città si dà un ruolo specifico, che va individuato con riferimento ad una dimensione almeno sovracomunale, possibilmente regionale.

In quest’ottica il PS di San Lorenzello propone il Capoluogo come attrattore turistico e il territorio come opportunità per l’agricoltura amatoriale, con valenza sia per la Città Telesina sia per le province di Benevento, Caserta e Napoli.

Per conseguire tale obiettivo il PS dovrà risolvere alcuni problemi strutturali, che possono essere così descritti:

### 3.1.1 I problemi nel territorio

A seguito dell'indagine delle caratteristiche geologiche del territorio sono state individuate varie aree a **rischio sismico** non trascurabile. In tali aree, pertanto, si hanno limitazioni all'uso del territorio, soprattutto con riferimento alle indagini da svolgere obbligatoriamente prima di effettuare gli interventi consentiti dal PS nella zona. Lo studio geologico-tecnico in prospettiva sismica fornisce il dettaglio dei livelli di rischio; la corrispondente Relazione illustra le modalità di intervento.

La **rete viaria** è sostanzialmente idonea a soddisfare la domanda di mobilità, sia attuale sia futura, ad eccezione del **collegamento con la SS Telesina**, che è lungo e tortuoso. Il traffico da/verso nord, deve raggiungere lo svincolo prossimo al Grand Hotel Telese, senza poter utilizzare gli svincoli sulla Via Pugliano, più vicini. Quello verso/da sud deve comunque raggiungere lo svincolo Grand Hotel, senza poter utilizzare la bretella per Cerreto S.-Cusano, raggiungibile solo attraverso la strada comunale che segna il confine con Cerreto S.

È invece da migliorare il livello di servizio di molti degli incroci tra le principali direttrici di traffico (provinciale per SP 78 / Via Napoli; Via Napoli / SP 79).

Manca un'area specificamente destinata ad **attività produttive**. In realtà la struttura produttiva esistente, organizzata in piccoli laboratori ubicati in edifici che ospitano anche l'abitazione dell'artigiano, non richiederebbe un'area attrezzata ad hoc. Questa diventa tuttavia necessaria nel quadro della vigente legislazione sulle attività produttive. Molte leggi di supporto allo sviluppo subordinano infatti la concessione dei contributi alla localizzazione in aree PIP.

A prescindere da tali limitazioni l'uso del territorio è inoltre sottoposto ai seguenti vincoli:

- vincolo idrogeologico, su tutto il territorio montano;
- rispetto del Titerno, derivante sia dalla legge R.C. n. 14 che dal decreto Galasso;
- Piano Paesaggistico del Matese
- Area SIC delle "Pendici meridionali del Monte Mutria".

### 3.1.2 I problemi nel Capoluogo

Le maggiori limitazioni sono quelle derivanti dal **rischio sismico** e dal **vincolo idrogeologico**. Gran parte delle aree ad ovest del Capoluogo sono infatti ad alto rischio; richiedono quindi indagini geologiche approfondite per poter essere utilizzate. Nel PS la direttrice di espansione ovest è stata quindi fortemente ridotta.

Altre limitazioni derivano dalla presenza di **linee di soglia**<sup>31</sup>, che

---

<sup>31</sup> Per "linea di soglia" si intende un elemento del territorio che determina un incremento degli ordinari costi di urbanizzazione quando il tessuto urbano si

serrano su due lati il Capoluogo: le pendici scoscese del Monte Erbano ed il Titerno.

Ma le più grosse limitazioni all'uso derivano da alcune inidoneità della **rete viaria**:

- la SP 77 attraversa il capoluogo da un capo all'altro, determinando una pericolosa commistione tra traffico pesante e pedonale, di attraversamento e locale;
- l'angustia della Via Surripe rende inutilizzabile il collegamento diretto con Cerreto Sannita e con la zona industriale est;
- il nucleo più antico e difficilmente accessibile dai veicoli e non offre possibilità di parcheggio;
- il Cimitero manca di idonei parcheggi, con conseguenti ingorghi sulla SP 78, ovviamente più frequenti nel periodo della commemorazione dei morti;
- il Centro Storico è in declino demografico;
- nel Centro Storico manca una piazza;
- buona parte delle aree di espansione previste dal PRG ad ovest del Centro Storico sono state edificate, nessuna di quelle ad est risulta utilizzata: una dissimmetria dello sviluppo che contribuisce a marginalizzare il Centro Storico.

I **vincoli** che interessano specificamente il Capoluogo sono tutti relativi agli immobili. Ai sensi del DLgs 42/04 risultano infatti vincolati i Conventi, le Chiese, ed il Palazzo Massone.

### 3.2. Le potenzialità

A fronte delle limitazioni e dei problemi sopra individuati il sistema comunità-territorio di San Lorenzello presenta numerose **vocazioni e potenzialità**, alcune di grande interesse, determinanti per lo sviluppo.

#### 3.2.1. Le potenzialità del territorio

L'attività prevalente, che peraltro marca profondamente il paesaggio, è l'**agricoltura**, anche se le attività commerciali e i laboratori localizzati nelle campagne sono numerosi.

Nella ristretta fascia pianeggiante che costeggia il Titerno prevale il seminativo (cereali, foraggi) con alcune piantagioni specializzate (frutteti). Nelle zone collinari sono prevalenti le colture di vite ed olivo, che costituiscono la produzione agricola di gran lunga prevalente (88% della SAU). In quella montana il manto vegetale è quasi esclusivamente costituito da bosco ceduo, con limitate porzioni di alto fusto, frutto di rimboschimento, e qualche pascolo nella zona alta (Neviera, Selvapiana, Valle Santa).

Va rilevata, peraltro, la estrema parcellizzazione della produzione agricola. Il 73% delle aziende impegna meno di 2 ha, la dimensione media

---

espande al di là. Ad esempio espandere la città oltre un fiume o una ferrovia richiede aggiungere al costo delle reti e della viabilità anche quello di un ponte o un cavalcavia.

complessiva è di 0,77 ha/azienda. È un dato che, combinato con la distribuzione dell'insediamento (67% della popolazione vive nella zona agricola) prova il carattere familiare delle aziende agricole.

Non esistono nel territorio comunale coltivazioni orticole e floriculture, quelle cioè classificabili "pregiate" ai sensi della L. R.C. 14/82. Tuttavia, i vigneti delle Toppe e gli oliveti delle zone di Canello Massone sono stati riconosciuti – e vengono considerati localmente – di valore superiore a quelli dei restanti terreni agricoli del comune. Essi pertanto vanno considerati di migliore produttività agricola nell'uso che ne fa la comunità.

Non ci sono parti del territorio specificamente adattate ad **attività produttive**. Esiste una fabbrica di fiscoli con annesso oleificio ubicata in fregio alla provinciale Telese-Cerreto e un nucleo di piccole fabbriche in prossimità del Titerno. Il grosso della struttura produttiva è costituito da laboratori artigianali che impegnano, senza localizzazione preferenziale, parti di manufatti edilizi sia nel Capoluogo sia, soprattutto, nelle campagne.

Questi aspetti della struttura produttiva di San Lorenzello provano quanto il mix di funzioni ubicate in zona agricola contribuisca al presidio delle campagne e, in definitiva, alla loro tutela.

Il **Titerno** potrebbe offrire opportunità per il **tempo libero**, ma il suo regime torrentizio ne rende oggettivamente problematica la realizzazione, ad eccezione delle due terrazze in sinistra e destra del suo corso, immediatamente a monte del ponte. Qui un mulino attivo fino a pochi anni fa e alcuni ruderi possono essere efficacemente utilizzati a supporto di attività ricreative. La fitta macchia boscosa che accompagna il corso del Cervillo può avere invece (come già in parte ha) una utilizzazione per pic nic. Una seconda area di grande potenzialità è quella in **destra del Titerno**, di fronte al Jurassic Park, in prosecuzione dell'area occupata dal campo sportivo. È un'area attualmente considerata a rischio inondazione nel Piano dell'Autorità di Bacino Liri-Garigliano-Volturno, malgrado la presenza di una paleosponda in rilevato. Lo studio di dettaglio commissionato dal Comune ha tuttavia escluso il rischio di inondazione per tali aree. La rettifica del Piano di Bacino è stata quindi richiesta (nota n. del ) ed è attualmente in corso.

Malgrado la presenza di alcuni interventi di sistemazione ad area per pic nic nella parte alta, il **Monte Erbano** non dispiega tutte le sue potenzialità. Per sfruttarle il Comune ha prodotto un progetto di valorizzazione dei sentieri di montagna. A parte tale intervento, non sono tanto necessarie ulteriori infrastrutture (quelle esistenti sono sufficienti), quanto iniziative ed eventi che portino a conoscenza di un più vasto pubblico le opportunità, splendide, che offre il sito.

### 3.2.2. Le potenzialità del Capoluogo

Il Capoluogo presenta una buona **vocazione turistica** non solo per i numerosi edifici di interesse storico-culturale, ma anche per il contesto. A prescindere dal Palazzo Massone, infatti, numerosi sono gli episodi di edilizia colta ancora oggi rintracciabili nel tessuto del Centro storico: nel nucleo più antico raccolto intorno alla Parrocchiale una edilizia compatta e sempre misurata è ravvivata da pregevolissimi esempi di portali e

finestre in marmo di chiaro gusto catalano o barocco; in quello sviluppati più a valle le cortine edilizie uniformi sono ravvivate da elementi decorativi a stucco di fattura pregevole.

In definitiva il nucleo storico di S. Lorenzello costituisce un complesso di notevole valore ambientale; l'edilizia minore, (di dimensioni minute, delicata ma sempre sapida anche se talvolta in condizioni igieniche e di stabilità assai precarie) costituisce l'indispensabile tessuto connettivo tra i vari episodi colti, in un insieme di gradevolissimo effetto.

Malgrado la qualità del contesto ed il successo del Mercantico, il Centro Storico stenta a decollare. L'assenza di una piazza attrezzata con bar e negozi e, soprattutto, il mancato sviluppo della parte est dell'abitato – che renderebbe il Centro Storico baricentrico e non più marginale – sono da annoverare tra le cause del declino attuale.

#### 4. GLI OBIETTIVI STRATEGICI

L'analisi critica della struttura del territorio e del Capoluogo ha consentito di spiegare da un lato la validità di alcune caratteristiche dell'assetto attuale, dall'altro l'origine di alcune sue disfunzioni. Il confronto con le risorse "strutturali" esistenti (linee di forza, attrezzature trainanti, emergenze culturali, patrimonio abitativo esistente, ecc.), con quelle che sarebbero necessarie secondo le usuali prescrizioni, che derivano dalle domande della comunità o che si renderanno necessarie in base alle proiezioni svolte, ha permesso di definire le domande da soddisfare nonché le carenze attuali e future del sistema comunità-territorio alle quali il PS deve dare risposta.

Cioè di definire:

- *finalità ed obiettivi strategici* del PS;
- interventi per la tutela dell'*ambiente*, delle *aree agricole* e dell'*edificato storico*;
- *interventi qualificanti* sulla viabilità e sulle attrezzature trainanti;
- dimensionamento delle *aree residenziali*;
- dimensionamento delle *aree per attività specifiche*.

La struttura e la tendenza del sistema comunità-territorio mostrano che la stagnazione demografica, la sufficiente consistenza del patrimonio abitativo, la diffusione nelle campagne sia della residenza sia delle attività produttive e il successo di attrezzature di livello sovracomunale (Jurassic Park, Cittadella della scuola) portano alla vision sulla quale è stato strutturato il PS: prevedere **attrezzature ad attrattività comprensoriale**, mantenere il **mix di funzioni**, sia nelle campagne che nel Capoluogo, **limitare il consumo di suolo**; promuovendo e facilitando il **riuso dell'esistente**. Quest'ultimo indirizzo strategico, in particolare, richiede da una parte di **ridurre al minimo la trasformabilità delle aree** (da agricole ad edificabili o produttive), dall'altra di **allargare al massimo la trasformabilità degli edifici**, favorendone l'adattamento ai nuovi bisogni (ampliamenti, modifiche di destinazioni d'uso).

Sulla base di tali indicazioni politiche formulate dall'Amministrazione il Preliminare di Piano ha definito gli obiettivi da perseguire, a livello

sovracomunale e locale. Obiettivi assunti anche dal PS, e che di seguito si illustrano.

#### **4.1 Obiettivi a valenza sovracomunale**

Il PS di San Lorenzello è strutturato in modo da conseguire una maggiore attrattività comprensoriale attraverso:

- proiezioni e previsioni riferite al contesto comprensoriale, mirate ad una idonea struttura territoriale di supporto al ruolo che S. Lorenzello andrà a svolgere non solo nell'immediato ma anche nel futuro;
- la realizzazione di un Parco Acquatico sulla riva destra del Tiverno, nell'area di cui è in corso la revisione del livello di pericolosità;
- la promozione dello sviluppo del Centro Storico attraverso:
  - a) una migliore accessibilità, ottenuta grazie a tre parcheggi terminali, posti a monte, ad est e ad ovest del nucleo antico e raggiungibili senza attraversarlo;
  - b) la definizione di norme edilizie che favoriscono l'avvio di attività terziarie;
  - c) la previsione di una terrazza panoramica attrezzata sul Tiverno, posta ad est, capace di restituire centralità al Centro Storico;
- il miglioramento dell'accessibilità di Valle Santa, attraverso la realizzazione di una "tangenziale" che permetta di imboccare la strada che sale alla montagna, senza dover attraversare il Centro Storico;
- la stabilizzazione del processo di sviluppo fondato sul mix di attività nelle campagne.

#### **4.2 Obiettivi comunali e regole per conseguirli**

A livello comunale il PS si prefigge i seguenti obiettivi:

- perseguire il riequilibrio globale del territorio attraverso la conferma delle risorse utilizzate e degli elementi della struttura territoriale ancora oggi validi e la contestuale eliminazione o riduzione delle disfunzioni e delle carenze rilevate;
- limitare l'estensione delle aree trasformabili evitando, in ogni caso, di incidere su quelle di produttività agricola superiore alla media comunale
- promuovere il riuso del patrimonio edificato esistente, facilitandone sia l'ampliamento sia la modifica della destinazione d'uso;

- attivare al massimo le risorse (ambientali, produttive, storiche, culturali e finanziarie) esistenti all'interno del territorio e della comunità;
- recuperare la "regola" d'uso ottimale delle risorse che la comunità nel passato ha mostrato di possedere;
- definire una disciplina d'uso del territorio che consenta sia la soddisfazione delle domande d'uso legittime e da sempre radicate nella cultura locale sia una protezione efficace dei documenti passati di tale cultura;
- restituire alla comunità capacità di autovalutazione certa e rigorosa della compatibilità dell'intervento singolo con il contesto ambientale e comunitario in cui si colloca e con la tutela delle risorse.

Nel corso della consultazione pubblica che ha accompagnato la produzione delle varie edizioni del Piano si è riconosciuto che per conseguire le finalità di interesse al tempo stesso dei singoli e della comunità il PS dovrà proporre alcune "regole":

- nei lotti esistenti si può realizzare almeno un'abitazione per il proprietario ed una per i figli a prescindere dalla superficie;
- le abitazioni esistenti possono essere adeguate alle esigenze abitative della famiglia, a prescindere dall'estensione dell'area su cui sorgono ma a condizione che non si determini un aumento di carico di utenza sulle attrezzature e sulle superfici di urbanizzazione;
- le attività che hanno finora determinato lo sviluppo del Comune vanno agevolate, ma bisogna anche stimolarne di nuove;
- le risorse di pregio vanno tutelate in maniera "attiva", cioè agganciandone l'uso appropriato ad un vantaggio per i proprietari interessati;
- l'uso intensivo delle risorse territoriali non deve determinare squilibrio di carico sulle attrezzature e, soprattutto, congestione e/o carenze di aree di parcheggio;
- le agevolazioni mirate a favorire l'utilizzazione piena delle piccole proprietà non debbono permettere un uso speculativo delle proprietà più grandi;
- le agevolazioni concesse al singolo non debbono ledere i diritti consolidati dei vicini, o ridurli, o determinare condizioni abitative il cui confort sia inferiore a quello oggi esistente nelle aree edificate negli ultimi dieci anni.

### **4.3 La tutela delle aree di pregio**

#### **4.3.1 Le risorse ambientali**

La montagna e il corso del Titerno sono i due sistemi ambientali presenti nel territorio di San Lorenzello. Il Monte Ermano è classificato come Sito di Interesse Comunitario (SIC), il fiume è protetto dalle norme regionali e da quelle del Piano Territoriale Paesistico del Matese (PTP).

Per entrambi i sistemi il PS recepisce la normativa del PTP.

#### **4.3.2 Le aree agricole.**

La prevalente conduzione familiare delle aziende agricole di San Lorenzello (cfr. par 3.3) spiega sia la notevole quota di popolazione residente nelle campagne, sia la dinamica delle attività di distribuzione di beni e servizi e di produzioni artigianali. Gran parte degli esercizi commerciali (circa il 65%) sono stati attivati nell'ultimo decennio e si sono localizzati quasi tutti lungo alla Via Telese. I laboratori artigiani, in maggioranza attivi nelle produzioni tipiche locali (taralli e ceramiche), hanno trovato posto prevalentemente nelle vecchie masserie e nelle case realizzate in questi ultimi anni nella campagna.

La normativa proposta con il Preliminare prende atto del carattere misto dell'insediamento rurale e punta a tutelare il paesaggio agrario consolidato sia attraverso il recepimento integrale della normativa del PTP sia attraverso norme aggiuntive che danno identità morfologica al mix di funzioni che la campagna di San Lorenzello ospita. In particolare nelle NTA sarà previsto che nelle campagne:

- i muri di sostegno vanno realizzati in pietra locale;
- le recinzioni debbono essere integrate con siepi vive;
- sul perimetro dei lotti impegnati da attività produttive debbono essere piantati alberi di alto fusto di specie locali, che permettano l'identificazione a distanza delle attività non agricole presenti in area agricola.

#### **4.2.1 *L'edificato storico***

A tutela dell'edificato storico il PS prescrive che le norme previste per le Zone di interesse storico e ambientale vanno applicate anche agli edifici che il Piano classifica come "Documenti della cultura della comunità".

Per liberare la Cappella San Sebastiano dalla strettoia generata dal terrapieno a sostegno della strada che la fiancheggia, all'altezza del ponte sul Titerno, è previsto lo spostamento a sud dell'innesto del ramo di collegamento tra la SP 78 e la SP San Lorenzello – Cerreto Sannita.

Il Piano prevede infine specifiche normative di tutela degli edifici rurali storici, puntualmente identificati.

## 5. PROIEZIONI E FABBISOGNI

### 5.1 La dinamica demografica

Nella Carta della Trasformabilità (Tav. 0.5.1) il Preliminare ha proposto l'insieme delle aree nelle quali potranno essere localizzati gli interventi che hanno impatto determinante sullo sviluppo del sistema comunità-territorio di San Lorenzello. La Carta della Trasformabilità, tuttavia, non individua tutte le aree "da trasformare", ma solo quelle che "è possibile trasformare". Il PS specifica quali delle aree "trasformabili" possono essere concretamente trasformate, e con quali destinazioni d'uso. Trasformabilità che viene definita sulla base sia delle proiezioni dei fabbisogni sia delle dotazioni territoriali necessarie a conseguire gli obiettivi generali descritti al par. 5 del Documento Strategico che correda il Preliminare. Il PUC Operativo, infine, preciserà in dettaglio i perimetri delle varie zone trasformabili e gli indici da rispettare nella loro trasformazione, gli uni e gli altri definiti in modo che il PS possa rispondere efficacemente ai fabbisogni, esistenti e futuri.

Tali fabbisogni si traducono in un insieme di obiettivi specifici, che attengono alla capacità insediativa, all'estensione delle aree per attività produttive, alle attrezzature di interesse generale da prevedere, alle dotazioni di verde e servizi in grado di potenziare l'offerta per il tempo libero, agli interventi di potenziamento delle attività produttive, alla disciplina per il recupero dell'edificato degradato, alla valorizzazione delle aree agricole, agli interventi sulla viabilità, alla tutela delle aree e delle risorse di pregio.

In dettaglio, con riferimento alla dinamica demografica, alle sue proiezioni al 2031, ai fabbisogni che ne conseguono il PUC Strutturale:

- 1) Analizza la dinamica demografica e la sua proiezione all'orizzonte del PS (2031);
- 2) Stima il fabbisogno di nuove abitazioni, distinto nelle tre quote indicate nelle NTA del PTCP: per incremento demografico, per riduzione del sovrappollamento, per eliminazione degli alloggi inidonei;
- 3) Definisce i criteri di ripartizione delle abitazioni da realizzare; nel Capoluogo e nelle case sparse,
- 4) Stima il fabbisogno di aree per attività produttive.

In via preliminare, tuttavia, vanno analizzate e definite alcune questioni metodologiche che hanno diretta influenza sulla determinazione dei fabbisogni che il PS è chiamato a soddisfare:

- a) il set di dati da utilizzare
- b) l'errore da cui sono affette le proiezioni utilizzate nella determinazione dei fabbisogni
- c) le grandezze da utilizzare nella determinazione del fabbisogno abitativo
- d) l'incidenza dell'inoccupato nella determinazione di tale fabbisogno.

### 5.1.1 I set di dati

La prima questione da definire è su quali dati vanno costruiti gli scenari di popolazione al 2031. Abitanti e famiglie forniti dall'anagrafe comunale differiscono infatti da quelli riportati in Demo Istat; questi ultimi, inoltre, per il periodo 2020÷2021, non sono ancora completamente validati e, infine, la popolazione globale riportate nei vari data base non coincide con quella ricavabile dal Bilancio demografico ISTAT.

Tali discordanze derivano prevalentemente dalla modificata procedura censuaria: dopo quello del 2011 l'ISTAT ha infatti abbandonato il censimento svolto con rilevazione diretta, passando ad un "censimento permanente" con verifica campionaria. Inoltre ha provveduto a "ricostruire" la popolazione: dal 2012 al 2020, per gli abitanti; dal 2012 al 2019, per le famiglie.

Le discordanze non sono rilevanti (1÷2 decine di unità), ma tali da incidere sulle proiezioni. Ai fini del dimensionamento del PS si è assunto il set di dati riportato nella Tab. S 8/a, ricavato da Tuttitalia ed integrato da dati comunali per il periodo non ancora validato dall'ISTAT (2020÷2021).

Per il Bilancio demografico (Tab. S.1/b) – richiesto dal PTCP (NTA, Art. 145, comma 4), la cui finalità è solo quella di verificare se i saldi naturali e migratori sono positivi o negativi – si è assunto quello riportato in DemoIstat, prescindendo dalle discordanze tra la popolazione al 31/12 riportata nella Tab. S 8/a e quella derivante dal Bilancio Demografico.

### 5.1.2 La popolazione al 2031

La popolazione di San Lorenzello ha avuto cicli decennali variabili. Nel decennio '81-91 sono cresciuti famiglie ed abitanti: le prime del 32,9%, i secondi del 11,9% (Tab. S 8/a, quadro 2, col. 6); tra il 1991 e il 2011 la percentuale di incremento delle famiglie si è mantenuta alta (8,0÷10,4 %), ma gli abitanti hanno cominciato a diminuire (- 1,6 ÷ - 1,7%). Nell'ultimo decennio (2011÷2021) si è avuta invece una notevole contrazione degli abitanti (- 7,7%), alla quale si è accompagnata anche una riduzione delle famiglie, sia pure di minore entità (-3,4%) e con trend alterno, tra il primo e il secondo quinquennio.

Sulla base di tale dinamica il numero delle famiglie previste all'orizzonte del PS □ la grandezza da cui dipende la quota di abitazioni necessarie a soddisfare la domanda dovuta all'incremento demografico □ può essere stimata con due diverse procedure.

Con la prima, che potremmo definire "sistemica", le famiglie all'orizzonte del Piano vengono stimate come proiezione lineare **diretta** sulla base del *trend* delle famiglie nel periodo di riferimento (Tab. S 8/a, quadro 1, col 2; quadro 4, col. 7). Con la seconda, che è quella indicata dall'Art. 145 delle NTA dal PTCP della Provincia di Benevento, le famiglie al 2031 vengono stimate come rapporto tra gli abitanti previsti all'orizzonte ed ampiezza dei nuclei familiari alla stessa data. La stima è quindi **derivata**. (Tab. S 8/a, quadro 1, col 2 e 5; quadro 4, col. 8).

Con la prima procedura, all'orizzonte del PS (2031) si stimano 954 famiglie e 1.995 abitanti (Tab. S 8/a, quadro 1, col. 2 e 3; quadro 4, col 7). Con la procedura derivata, le famiglie aumentano leggermente 964

(quadro 1, col. 2, quadro 4, col 8).

Va tuttavia osservato che la dinamica delle famiglie è in netta controtendenza a quella degli abitanti. Mentre questi ultimi sono in diminuzione costante dal 1991, le famiglie sono cresciute regolarmente tra il 1991 e il 2011 e, dopo una breve contrazione nel primo quinquennio dell'ultimo decennio (2001-2015), nell'ultimo quinquennio hanno ripreso un andamento crescente: sono passate infatti dalle 914 del 2016 alle 931 del 2021, con un incremento medio del 1,9% (quadro 2m col. 5/a e 6/a). L'entità e, soprattutto, la regolarità dell'incremento fanno ritenere che si sia avviato un nuovo ciclo, di cui non si può non tener conto. Accanto alla stima al 2031 fondata sui dati dell'ultimo decennio è stata quindi operata anche quella basata sui dati 2016÷2021.

Tale stima, ovviamente, ha fornito valori all'orizzonte del PS sensibilmente più alti: la proiezione diretta condotta sulla base dell'ultimo quinquennio fornisce una popolazione al 2031 di 1000 famiglie, che diventano 1.012 con la stima derivata. (quadro 1, col. 2/a). Il fenomeno dipende direttamente dalla progressiva riduzione dell'ampiezza media dei nuclei familiari, passata da 2,43 abt/fam del 2016 a 2,30 abt/fam del 2021, con stima di 1,97 abt/fam al 2031 (quadro 1, col. 4/a).

Al di là del differente scenario demografico a seconda del periodo di riferimento, e delle procedure di stima, per una corretta determinazione del fabbisogno abitativo derivante dall'aumento delle famiglie previste all'orizzonte del PS, appare opportuno analizzare una questione metodologica: l'errore statistico da cui sono affette tutte le proiezioni.

### 5.1.3 La questione dell'errore statistico

In via preliminare va ricordato che le proiezioni espone in Tab. S.1/a (precise all'unità!!) sono da intendersi come valori "probabili". È ben noto, infatti, che tutte le proiezioni statistiche sono affette da errore, e che questo è tanto più grande quanto più è irregolare, e quanto meno è numerosa, la "popolazione" di dati sui quali la proiezione viene costruita. Con la ulteriore correzione per le grandezze derivate (risultanti dalla combinazione di due o più fattori), il cui errore globale è pari alla somma dell'errore da cui è affetto ciascun fattore.

I due metodi di stima hanno fornito stima delle famiglie sostanzialmente congruenti □□954 con la proiezione diretta, 965 con quella derivata prescritta dal PTC. Ovviamente la proiezione derivata presenta un errore maggiore (Tab. S 8/a, quadro 5, col. 11), essendo ricavata come quoziente tra due grandezze (abitanti/ampiezza nuclei familiari), ciascuna affetta da un suo specifico errore.

Integrando i valori probabili al 2031 (quadro 1) con gli errori standard definiti al quadro 3 si ricavano gli scenari demografici al 2031, sui quali va definita la quota di fabbisogno e gli standards da prevedere nel PS (Tab. S 8/a, quadro 4). Su dati 2011÷2021, si stimano 927÷981 famiglie con la procedura diretta (col. 7) 933÷997 famiglie con quella derivata (col. 8); su dati 2016÷2021, si prevedono 967÷1033 famiglie con la procedura diretta (col. 7a), 973÷1054 famiglie con quella derivata (col. 8a).

Il raffronto tra gli scenari – definiti con le due procedure e con riferimento ai due diversi periodi – mostra che la stima delle famiglie svolta

con la **procedura derivata** prescritta dall'Art. 145 delle NTA del PTCP è sempre leggermente maggiore di quella svolta con la procedura diretta. (Tab. S 8/a, quadri 4 e 5).

## 5.2 Il fabbisogno abitativo e la sua ripartizione nel territorio

In conformità delle indicazioni dell'Art. 145 commi 3, 4 e 6, il fabbisogno abitativo globale viene stimato come somma di tre quote:

- a) per incremento demografico
- b) per riduzione dell'affollamento
- c) per sostituzione di abitazioni inidonee

È opportuno precisare che a tali quote non viene aggiunta quella per tener conto della necessità di uffici e negozi (Art. 145, c. 10), in quanto nelle NA del PS tali unità terziarie possono essere non computate, fino al 50% nella Capacità insediativa del lotto da edificare (cfr par 1.4.1.11). Non c'è quindi la necessità di operare la stima della domanda.

### 5.2.1 Quota derivante dalla dinamica demografica

La stima del fabbisogno abitativo è un banale esercizio di raffronto tra una domanda (le famiglie da alloggiare in maniera idonea) e una offerta (le abitazioni esistenti idonee). In ottemperanza alle indicazioni del PTCP di Benevento la quota di fabbisogno derivante dalla dinamica demografica va calcolata come “*differenza tra numero di nuclei familiari previsti e numero di alloggi esistenti, al netto di quelli occupati da non residenti*” (NTA, Art. 145, comma 3). L'applicazione letterale di tale prescrizione, tuttavia, è problematica: dal censimento 2001, infatti, l'ISTAT non fornisce più il numero di abitazioni “occupate da non residenti”. D'altra parte, si può ritenere che tutte le seconde case siano “occupate”, appunto dai non residenti.

A questa incertezza interpretativa se ne aggiunge poi un'altra: il set di dati da assumere come riferimento. L'evoluzione dello stock di abitazioni dal censimento 1971 al 2021 (Tab. S 10/a) suscita infatti non poche perplessità. L'incremento intercensuario delle abitazioni totali, che nel trentennio 1971÷2001 si era mantenuto su 12÷20 abz/anno (Tab. S 10/a, col 8), nel decennio 2001÷2011 balza a 125,8 abz/anno (Tab. S 10/a, col 8). Un incremento prodigioso (la produzione si decuplica), dovuto quasi esclusivamente alle abitazioni non occupate, che passano da 1.063 a 2.321 (Tab. S 10/a, col 7). Inoltre, a conferma del carattere rurale dell'insediamento di San Lorenzello, ben il 69,2% delle abitazioni costruite nel periodo 2011÷2021 si localizza nei nuclei rurali o nelle case sparse (Tab. S 10/a, col 4).'

In verità, già nel Documento strategico allegato al Preliminare di PS era stata rilevata (par. 3.5.1, pag. 10÷11) una incongruenza tra il censimento del 2001 e quello del 2011: le abitazioni realizzate ante 1945, che al 2001 erano 580, sono diventate 1.004 al 2011. Una discrepanza incomprensibile: dopo 10 anni dal censimento precedente le abitazioni realizzate anteguerra potrebbero essere diminuite (ad esempio, perché demolite e ricostruite), certamente non aumentate. Se la comparazione si estende poi alle abitazioni costruite prima del 1971 la discrepanza è

ancora maggiore: erano 823 al 2001, diventano 2.078 nel 2011 (Tab. S 10/b, col 8): 2,5 volte quelle di 10 anni prima.

In presenza di tali dati □ ufficiali, ma di affidabilità incerta □ per determinare le abitazioni necessarie per la dinamica demografica come differenza tra le famiglie stimate all'orizzonte del PS e le “*abitazioni esistenti al netto di quelle occupate da non residenti*” si ritiene opportuno considerare tale stock di abitazioni coincidente con l'unico dato certo: le abitazioni **occupate da famiglie residenti** al 2021. In assenza del censimento ISTAT a tale anno, queste possono essere stimate pari a quelle ISTAT 2011 maggiorate delle abitazioni realizzate nel Capoluogo tra il 2012 e il 2021 (Tab. S 3/a; Tab. S 2/a, col. 2):

$$908 + 8 = 916 \text{ abz}$$

Tale fabbisogno si fonda sull'analisi della dinamica demografica, che mostra un saldo positivo delle famiglie al 2031. Il Bilancio Demografico dell'ultimo decennio, invece, mostra saldi naturali e migratori entrambi negativi (Tab. S.1/b, quadro 1, col. 5 e 12).

Una dinamica contraddittoria, ma solo in apparenza.

I saldi demografici vengono infatti computati sugli abitanti, la stima delle famiglie viene invece svolta o per proiezione diretta o, con proiezione derivata, come rapporto tra abitanti e ampiezza dei nuclei familiari. E poiché la dimensione media delle famiglie è in veloce contrazione, accade spesso che le famiglie crescano anche quando gli abitanti diminuiscono.

Comunque, poiché il PTCP prevede esplicitamente che in caso di saldi naturali e demografici entrambi negativi possa essere prevista una capacità edificatoria forfettaria del PS pari al 5% delle famiglie stimate all'orizzonte del PS (Art. 145, c. 4), si affianca anche tale stima a quelle illustrate precedentemente.

In definitiva, sulla base delle proiezioni e delle considerazioni sopra svolte, la quota di fabbisogno dovuta alla dinamica demografica e stimata con la procedura derivata (Tab. S.1/a quadro 4, col. 8) può essere così esposta:

	<i>min</i>	<b>prob</b>	max
famiglie al 2031	933	<b>965</b>	997
abitazioni occupate 2021	<u>934</u>	<b>934</b>	934
quota analitica	□ 1	<b>31</b>	63
quota forfettaria (5% Fam 2031)	47	<b>48</b>	50

### 5.2.2 Quota per riduzione del sovraffollamento

Per determinare la quota di fabbisogno derivante dall'obiettivo di ridurre le condizioni di sovraffollamento bisognerebbe disporre della matrice di affollamento delle abitazioni al 2021, che fornisce dati necessari per definire la quota di abitazioni da realizzare per sostituire quelle non utilizzabili perché sovraffollate. Ma l'ISTAT non pubblica tali dati se non su richiesta (a pagamento) e, comunque, solo per gli anni dei censimenti.

Si è quindi provveduto ad acquisire i dati relativi alle abitazioni occupate al censimento 2011, ricavando poi quelli del 2021 attraverso un semplice algoritmo: sono state prima calcolate le percentuali di ciascuna classe di abitazioni per numero di stanze sul totale delle abitazioni 2011, quindi i valori percentuali risultanti sono stati applicati al totale delle

abitazioni 2021, ricavandone il numero di abitazioni e di occupanti per la corrispondente classe 2021. Con tale procedura si è ricavata la Matrice di affollamento riportata in Tab. S 11.-Applicando alla matrice i criteri indicati dall'Art. 145 comma 6 delle NTA del PTCP (vanno considerate sovraffollate tutte le abitazioni da 1 stanza, quelle di 2 stanze occupate da 3 o più persone e quelle di 3 o più stanze occupate con indice di affollamento pari o superiore a 1,334 abt/stz) si ricava un fabbisogno per riduzione dell'affollamento di (Tab. S 11, col 6):

39 abitazioni.

### 5.2.3 Per eliminazione delle abitazioni insalubri

La Tab. S 5/b mostra la notevole vetustà del patrimonio edilizio abitativo di San Lorenzello: quasi metà delle abitazioni esistenti al 2011 sono state realizzate prima del 1945 (Tab. S 3/b, col. 3). Una percentuale che è quasi doppia di quella della Provincia di Benevento, al netto del Capoluogo. Si può quindi stimare che il 5% di tali abitazioni siano non idonee, per una quota di ulteriori abitazioni da realizzare pari a (Tab. S 3/b, col. 2):

$1004 \times 0,05 = 50$  abz.

### 5.2.4 La questione dell'inoccupato

Sulla base delle proiezioni sopra svolte si può quindi stimare, a seconda del criterio adottato, un fabbisogno di:

47÷50 abz	per dinamica demografica
39 abz	per riduzione affollamento
50 abz	per sostituzione abitazioni non idonee

per un totale di  $136 \div 139$  abitazioni.

Al di là del criterio da adottare, per la stima del fabbisogno abitativo complessivo va affrontata una questione metodologica che non è esplicitamente citata nel PTCP: l'inoccupato. Va infatti osservato che il fabbisogno stimato con le procedure definite all'Art. 145 delle NTA fornisce il numero di abitazioni necessarie a garantire idonee condizioni abitative alle famiglie esistenti e a quelle che si formeranno entro l'orizzonte temporale del PS. Le abitazioni così calcolate, quindi, sono quelle che saranno "occupate" dalle famiglie. La procedura di calcolo adottata, infatti, assume che le famiglie stimate all'orizzonte del PS occupino tutte le 934 abitazioni già occupate al 2020 e tutte le  $136 \div 139$  ulteriori abitazioni da realizzare.

È una previsione di azzeramento totale dell'inoccupato nello stock di nuova realizzazione. Ma è uno scenario manifestamente irrealistico, contraddetto dalla progressione costante dell'inoccupato: negli ultimi 50 anni è passato dal 9,9% al 61,0%. Dato ancora più significativo, nel decennio 2001÷2011 l'inoccupato ha rappresentato la quasi totalità delle nuove abitazioni e ancora nell'ultimo decennio ne rappresenta quasi il 70%.

Tab. S 2/c (estratto) - Evoluzione dello stock inoccupato									
	ABITAZIONI								
	Occupate		Inoccupate		Totale	Variazione			
	Unità	%	Unità	%	Unità	Inoccupate		Totale	
	1	2	1	2	3	Unità	%	Unità	%
					4	5	6	7	
1971	<b>527</b>	90,1	58	9,9	<b>585</b>	0			
1981	<b>608</b>	76,6	186	23,4	<b>794</b>	128	61,2	209	35,7
1991	<b>808</b>	88,6	104	11,4	<b>912</b>	-82	-69,5	118	14,9
2001	<b>873</b>	82,1	190	17,9	<b>1063</b>	86	57,0	151	16,6
2011	<b>908</b>	39,1	1413	60,9	<b>2321</b>	1223	97,2	1258	118,3
2021	<b>916</b>	39,0	1431	61,0	<b>2347</b>	18	69,2	26	118,3
NOTE									
1 Abitazioni occupate da famiglie residenti									
2 Percentuale delle abitazioni occupate/non occupate sul totale [2=1/3%]									
3 Abitazioni in totale [3=Σ1]									
4 Variazione delle abitazioni non occupate nel decennio									
5 Percentuale dell'inoccupato sul totale di nuove abitazioni [5=4/6%]									
6 Variazione totale intercensuaria dello stock di abitazioni [6 <sub>n</sub> =3 <sub>n</sub> -3 <sub>n-1</sub> ]									
7 Percentuale di nuove abitazioni sul totale inizio decennio [7 <sub>n</sub> =6 <sub>n</sub> /3 <sub>n-1</sub> %]									

Anche se i dati 2011 sull'inoccupato non sono affidabili (cfr par. 1,2,1, 2° cpv) vale comunque la pena analizzare un po' più a fondo la questione.

Il criterio che regge la stima del fabbisogno abitativo proposta dal PTCP è “un'abitazione ad ogni famiglia”. L'equazione può sembrare ovvia, ma non rappresenta le effettive condizioni d'uso dello stock globale di abitazioni. Una parte delle abitazioni che verranno costruite, infatti, resterà in attesa di vendita o di locazione. In letteratura<sup>32</sup> il fenomeno è ben descritto e viene definito come inoccupato “frizionale” o, anche, “fisiologico”. Oltre alle abitazioni inoccupate vanno poi aggiunte al fabbisogno quelle che verranno prodotte ma che saranno utilizzate come studi professionali ed altre attività terziarie; o come case di vacanza.

Per alloggiare 100 famiglie, insomma, non basta costruire 100 abitazioni.

Per tener conto del fenomeno, e tralasciando la quota di abitazioni prodotte ma utilizzate diversamente<sup>33</sup>, si può inserire il “coefficiente di inoccupato”, misurato come percentuale degli alloggi non occupati sul totale delle nuove abitazioni prodotte nell'ultimo decennio.

Sulla base dei dati e delle analisi sopra svolte, si può assumere che a San Lorenzello il fabbisogno abitativo, stimato in 136÷139 abitazioni, vada incrementato della quota per inoccupato frizionale, che può farsi pari all'ultimo dato attendibile, quello del censimento 2001 (Tab. S 10/a, col. 5): il 17,9%.

Con tale criterio il fabbisogno globale che il PS dovrà soddisfare è pari a (Tab. S 13, quadro 4, col 27)::

$$136 \div 139 \times 1,179 = 159 \div 175 \text{ abitazioni}$$

<sup>32</sup> D. Borri, *Lessico urbanistico. Annotato e figurato*, Dedalo, 1985; A. Mercandino, *Urbanistica Tecnica. Pianificazione generale*, Il Sole 24 Ore, 2006.

<sup>33</sup> Il numero di abitazioni utilizzate per usi diversi è un dato non disponibile, da stimare per analogia, come si vedrà più avanti.

### 5.2.5 La ripartizione nel territorio

La ripartizione delle abitazioni da realizzare tra campagne e Capoluogo non può non tener conto della esistente struttura dell'insediamento, che vede il 72,4% della popolazione abitare nei nuclei e nelle case sparse (Tab. S 3/a, col. 4). È una distribuzione che riflette il peso delle seconde case, non occupate da residenti, localizzate prevalentemente nelle campagne.

Coerentemente con l'indirizzo strategico di prendere atto del carattere sparso dell'insediamento, si prevede che solo una quota di tale fabbisogno sarà soddisfatta dal Capoluogo. D'altra parte le scelte strategiche di intervenire per arrestare il declino demografico del Centro Storico e le prescrizioni dei piani sovraordinati fanno prevedere che le nuove abitazioni si ripartiscano tra campagne e capoluogo in misura diversa da quella attuale (72,4÷27,6%). Si è quindi stimato che il 50% delle nuove abitazioni si localizzerà nel Capoluogo e solo il restante 50% nelle campagne.

In definitiva, il fabbisogno globale e la sua distribuzione nel territorio sono riportati nella allegata Tab. S 13.

FIN QUI

## **5.3 Fabbisogno di aree per attività produttive**

Si è già rilevato che la struttura produttiva di San Lorenzello si articola su un insieme di Unità Locali (UL) distribuite nelle campagne, con alcuni poli di localizzazione (Comunale per Cerreto S., Via Napoli, Provinciale Cerreto S.-Telese). I dati comunali non sono tuttavia aggiornati. La stima del fabbisogno di aree produttive viene quindi svolta sulla base degli ultimi disponibili

Al censimento del 2011 a San Lorenzello risultavano presenti 139 UL, che occupavano 403 addetti. L'analisi dei dati censuari sulle UL presenti dal 1971 al 2011 mostra una crescita costante dell'Indice di Densità Produttiva (IDP), – un indicatore che misura il grado di attività manifatturiere in rapporto alla popolazione residente – che passa dalle 3,9 del 1971 alle 6,0 UL/100 abt del 2011 (Tab. S 14, quadro 1, col UL/100 abt).

La proiezione diretta delle UL fornisce una previsione al 2031 di 175 UL in totale (Tab. S 14, quadro 3, col 1), un dato che fa stimare l'avvio di 35 nuove UL da oggi al 2031 (Tab. S 14, quadro 3, col 6). La tendenza stimata sulla base dei dati parametrici fornisce invece una stima delle UL presenti all'orizzonte del PS nettamente inferiore: malgrado la crescita dell'IDP, che passa dalle 6,0 UL/100 abt del 2011 alle 6,8 stimate nel 2029 (Tab. S 14, quadro 3, col 3) le UL presenti sarebbero 142, cioè appena 3 UL in più rispetto a quelle esistenti al 2011. Questa, tuttavia, è una stima poco attendibile: è infatti condizionata fortemente dalla riduzione del numero di abitanti, che passano dagli attuali 2.174 ai 1.995 stimati al 2031.

Tenuto conto del range di errore da cui sono sempre affette le proiezioni, si può stimare che il PS deve offrire possibilità di localizzazione a 26÷46 UL (Tab. S 14, quadro 3, col 6).

Non tutte le nuove UL, tuttavia, si localizzeranno in aree specificamente attrezzate (PIP). Si stima infatti che, proseguendo il processo di uso misto delle campagne registrato in passato, il 70% delle nuove UL si

localizzerà nelle aree agricole e/o nei lotti residui ancora liberi nei poli di S. Elia e di Via Napoli, il 30% in aree a specifica destinazione produttiva.

Il PS prevede quindi aree a destinazione produttiva per  $26 \div 46 \times 0,30$  UL =  $8 \div 14$  UL. Tenuto conto che il lotto medio richiesto può stimarsi pari a 3.500 mq,<sup>34</sup> si ricava che sono necessari lotti per un totale di  $2,7 \div 4,8$  ha. Considerando che alla Superficie fondiaria (Sf) vanno aggiunte le aree per standards e viabilità, usualmente pari alla Sf, il PS deve prevedere aree per attività produttive per  $5,4 \div 9,7$  ha di Superficie territoriale (St) (Tab. S 14, quadro 4, col. 11 e 12).

## 6. GLI INTERVENTI QUALIFICANTI

### 7.1. Direttrici di espansione del capoluogo;

La stima del fabbisogno abitativo prescritta dal PTCP ed il criterio di ripartizione 50-50% tra campagne e Capoluogo hanno imposto, rispetto allo Schema di Piano sottoposto alla precedente Amministrazione, una radicale riduzione delle aree di espansione.

Considerato che:

- tutte le aree libere ad ovest dell'abitato sono state riconosciute "ad alto rischio" nell'Indagine Geologico Tecnica in prospettiva sismica;
- le zone di saturazione e di completamento previste dal PRG nel settore ovest offrono ancora lotti liberi sufficienti a soddisfare quasi per intero la prevedibile domanda abitativa;
- per restituire centralità al Centro Storico va comunque stimolato uno sviluppo anche ad est;

il PUC Strutturale che si sottopone alla valutazione dell'Amministrazione e dei cittadini prevede come direttrici di sviluppo:

- quella ovest, limitata al completamento delle aree parzialmente edificate
- quella est, fortemente ridotta rispetto al vigente PRG, limitata alla fascia lungo la Via Cerreto.

### 7.2. Interventi previsti nel Capoluogo

Gli interventi che il Preliminare propone per il Capoluogo sono tutti finalizzati a stimolarne l'attrattività, sia residenziale sia turistica, e a rendere funzionalmente baricentrico il Centro Storico.

In particolare, il PS prevede:

- la realizzazione della "tangenziale est", che dal ponte sul Tiverno lambisce l'abitato, si collega alla Via Surripe e si innesta sulla via per Cerreto S., poco oltre il bivio con la strada che porta alle aree sommitali del Monte Erzano;
- una terrazza panoramica sul Tiverno, attrezzata con un bar, da ubicare nell'edificio storico qui esistente;

---

<sup>34</sup> Il parametro è ricavato sulla base delle richieste presentate ex L. 219/81 e dalla dimensione media delle aree impegnate delle UL esistenti.

- un'area a verde pubblico, adiacente all'altro lato dell'edificio storico citato, che completa le attrezzature per una sosta piacevole affacciati sul fiume;
- due parcheggi a raso, ubicati a monte del Centro Storico ed accessibili da est e da ovest, destinati prevalentemente ai visitatori e finalizzati a valorizzare i percorsi tra il punto di abbandono dell'auto e le aree alte del Centro Storico;
- la realizzazione di botteghe a valle del giardino che fiancheggia sul lato nord Piazza Cestari, con l'obiettivo di rendere la piazza più "conclusa" e meglio proporzionata;
- un auditorium, nell'area libera retrostante il Municipio;
- un'area a verde all'ingresso della città, a destra della Via P. Sasso
- il completamento delle cortine edilizie lungo Via P. Sasso e a monte di Via Surripe.

La tangenziale ha un notevole impatto paesaggistico, ed ha suscitato un animato dibattito in seno all'Amministrazione e alla cittadinanza. Merita quindi qualche illustrazione supplementare.

### *9.2.1 La questione paesaggistica*

Innanzitutto una constatazione: malgrado la localizzazione delle scuole e della palestra e la realizzazione del collegamento diretto con Cerreto S. e con il nucleo di servizi cresciuto in questi anni intorno al ponte sul Tiverno, San Lorenzello non si è sviluppato nel settore orientale. Come mai i due interventi, che sono sempre trainanti per lo sviluppo, qui non hanno sortito effetto? In realtà c'è una difficoltà oggettiva: la strozzatura di Via Surripe, che rende tutta la parte est del Capoluogo difficilmente raggiungibile; così come rende di difficile utilizzazione la strada che porta alla montagna. Chi da San Lorenzello vuole andare a Cerreto o salire sul Monte Ermano, giunto al Tiverno deve scegliere: o Surripe o la provinciale. E preferisce questa, leggermente più lunga ma incomparabilmente più rapida.

La strada è quindi necessaria per permettere che gli interventi già realizzati possano dispiegare tutte le loro potenzialità.

Sotto il profilo paesaggistico, va poi considerato che tutti gli interventi ad alto impatto sono rischiosi, ma offrono anche formidabili opportunità per **creare paesaggio**. L'impatto dei Ponti della Valle sul paesaggio è pesante (Fig. 3), ma chi si sognerebbe di demolirli? e la valle sarebbe forse più attraente senza la presenza maestosa dell'acquedotto?



*Fig. 3 - I Ponti della Valle hanno un impatto notevolissimo sul paesaggio. Andrebbero eliminati?*

Il Guggenheim Museum di New York non condivide nulla con l'edilizia circostante (Fig. 4), ma è celebrato in tutti i dépliant della città; la Via Krupp, a Capri, ha alterato profondamente il sito naturale, ma oggi è uno degli attrattori dell'isola.



*Fig. 4 Il Guggenheim Museum è un edificio totalmente dissonante dal contesto costruito di New York; la Via Krupp, a Capri, ha certamente alterato il dirupo. L'uno e l'altra hanno un impatto sul paesaggio notevolissimo, ma certo non negativo.*

La tangenziale pone certamente problemi di ordine paesaggistico, ma questi vanno identificati e risolti (anche per eliminare la bruttura del muro in cemento che oggi fa bella mostra di sé). Un concorso di idee di livello nazionale potrebbe portare San Lorenzello all'attenzione dei media, come esempio di intelligente continuità tra la tutela di quanto ci hanno tramandato le generazioni passate e l'arricchimento apportato dalla nostra generazione.

Realizzare quest'intervento è non solo necessario, offre anche una grande opportunità per San Lorenzello: di immagine e, di conseguenza, di sviluppo.

### **7.3. Viabilità**

Sulla base delle carenze più sopra analizzate il PUC Strutturale propone i seguenti interventi sulla viabilità:

- “tangenziale est” del Capoluogo, dal ponte sul Titerno alla Via per Cerreto, per eliminare la strozzatura di Via Surripe e facilitare l’accesso sia al Centro Storico (cfr supra) sia alla strada che porta alla montagna;
- “tangenziale ovest”, dal ponte sul Titerno alla Provinciale per Faicchio, passando a valle del campo sportivo, per eliminare del tutto il traffico di attraversamento del Capoluogo;
- collegamento con lo svincolo “Castelvenere” della SS Telesina (localizzato sulla Via Pugliano, in Comune di San Salvatore<sup>35</sup>), attraverso interventi di miglioramento della Via Caselle e la realizzazione di una rotatoria in corrispondenza dell’innesto di tale via con la SP 79, all’altezza della località Canello;
- collegamento con la bretella che allaccerà Cusano alla SS Telesina, attualmente realizzata fino allo svincolo sulla SP 11 Guardia Sanframondi-Cerreto Sannita, attraverso il miglioramento delle esistenti strade comunali che dalla Via Napoli portano alla provinciale;
- collegamento tra la provinciale per S. Salvatore T. (SP 78) e la Via Napoli, con innesto su quest’ultima in prossimità della Via Regia, per alleggerire le case sparse ubicate sulla provinciale del traffico pesante generato dalla Zona industriale prevista a cavallo della Via Regia;
- realizzazione di un breve tronco di collegamento tra la SP 78 e la Via Napoli, per ottenere un triangolo-rotatoria che elimini la pericolosità attuale dell’incrocio;
- miglioramento del livello di servizio degli incroci sulla Via Napoli e sulla Telese-Cerreto, attraverso la realizzazione di rotatorie.

#### **7.4. Zone per attività produttive**

La struttura produttiva di San Lorenzello è totalmente articolata in piccoli laboratori artigiani sparsi nelle campagne. Non ci sarebbe quindi la necessità di prevedere zone specificamente destinate a tali attività. Molte leggi, tuttavia, subordinano contributi e agevolazioni alla localizzazione delle attività produttive in zone con tale specifica destinazione. Per permettere di sfruttare tali opportunità il Preliminare prevede alcune Zone D. Una, a cavallo della Via Regia, che conferma sostanzialmente quella contenuta nelle precedenti versioni del Piano – nonché del PIP, peraltro mai diventato operativo – riducendone però sensibilmente l’estensione. Un’altra Zona D è prevista all’innesto della Via Caselle su Via Napoli, dove già sono stati realizzati dei capannoni utilizzati per attività produttive.

Una zona per attività artigianali è inoltre prevista ad ovest del cimitero, lungo la Provinciale 69.

---

<sup>35</sup> Il Comune di S. Salvatore, il cui PUC è in corso di redazione da parte degli stessi tecnici, è già stato contattato, manifestando piena disponibilità.

In definitiva il PS prevede 3 diverse zone per attività produttive:

Via Caselle	ha	4,50
Via Regia	ha	6,20
SP 69	<u>ha</u>	<u>0,80</u>
	Totale	ha 11,50

Una previsione che è totalmente in linea con il fabbisogno stimato al par 7.3.

### **7.5. Zone per il tempo libero**

Il PS conferma la destinazione ad attività per il tempo libero dell'area impegnata dal Parco dei Dinosauri e aggiunge un'area destinata a Parco Acquatico, che impegna la riva destra del Titerno (di cui è in corso la revisione della pericolosità). Un'altra area per il tempo libero è quella posta immediatamente a valle del Centro Storico, sulla terrazza sopraelevata posta in riva destra del Titerno.

A tali aree si aggiunge poi il Parco Fluviale previsto lungo il Servillo, fino alla Via Napoli.

### **7.6. La normativa delle campagne**

La struttura dell'insediamento, delle attività produttive e di quelle distributive di San Lorenzello è stata finora da una parte la caratteristica del sistema comunità-territorio, dall'altra il suo elemento forte.

Il Preliminare prende atto del mix di funzioni presenti nell'area agricola e propone di regolamentarle nel PUC, prevedendo:

- la possibilità di realizzare, oltre alle abitazioni e gli annessi agricoli, anche negozi di vicinato, laboratori artigiani e strutture per il tempo libero;
- la canalizzazione della domanda residenziale verso i nuclei di case esistenti, proponendo *Zone di completamento dei nuclei rurali, Cr*, intorno alle abitazioni che ricadono in particelle aventi estensione inferiore a quella minima remunerativa prevista per la specifica coltura (condizione prevista dal DM 1444/68 per consentire un diverso indice di fabbricabilità). Ad evitare speculazioni edilizie, per ognuna delle particelle ricadenti nel perimetro delle Cr sarà consentito realizzare non più di due Unità Immobiliari, indipendentemente dalla superficie della particella;
- la possibilità di convertire ad attività terziarie (negozi, uffici, ristoranti) i volumi una volta utilizzati per le attività agricole ma oggi non più necessari.

Tre "regole" finalizzate a favorire il presidio delle aree agricole, unico modo per garantirne la tutela.

## **7. LE REGOLE DELLA TRASFORMAZIONE**

Il recupero delle buone regole, la coscienza che va restituita al

singolo una capacità di modifica del territorio che ne preservi le caratteristiche ha portato ad una normativa completamente innovativa.

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

L'intero corpus normativo è stato strutturato con l'obiettivo di:

- accelerare l'attuazione del piano facilitando l'intervento diretto e finalizzandolo al raggiungimento di soddisfacenti standards abitativi sia attraverso il disegno di dettaglio della viabilità minore sia attraverso norme di autoregolazione (volumi aggiuntivi in cambio della cessione gratuita delle aree di uso pubblico ricadenti nel lotto, ecc.) (cfr NA, Art. 5);
- incentivare il recupero del patrimonio edilizio, favorendo la riutilizzazione delle aree già urbanizzate attraverso l'ampliamento altimetrico e planimetrico degli edifici esistenti (a condizione che non aumenti il carico urbanistico), e la loro sopraelevazione (a condizione che siano rispettate le norme antisismiche e le visuali libere dei vicini) (NA, Art. 17);
- disincentivare l'abusivismo edilizio attraverso norme che da una parte consentono di ampliare le abitazioni a condizione che non aumenti il carico di utenza sul territorio (che viene controllato attraverso il numero di abitazioni e non attraverso il volume), dall'altra trasformano l'eventuale violazione del piano da parte di un proprietario in una corrispondente riduzione delle unità immobiliari realizzabili dagli altri proprietari del comparto. In tal modo l'abuso urbanistico – che determina la lesione di un “*diritto diffuso*” – genera la lesione di un “*diritto reale*”, tutelato molto più efficacemente dalla legislazione e profondamente radicato nella cultura della comunità) (NA, Art. 97);
- migliorare la qualità dell'intervento nell'edificato attraverso prescrizioni capaci di garantire il recupero delle regole antiche della costruzione, dell'uso delle risorse locali e dell'inserimento nell'ambiente attraverso procedure di autovalutazione (verifica di compatibilità) (NA, Art. 9);
- controllare la qualità dell'ambiente urbano di nuova realizzazione e di quello rurale attraverso la definizione di norme relative alle distanze e agli arretramenti capaci di incentivare la produzione di un tessuto compatto e ricco quanto quello antico, ma adatto alle esigenze attuali di comfort abitativo e di accessibilità (NA, Artt. 14, 15, 21, 100);
- ridurre la vulnerabilità degli edifici in rapporto al rischio sismico attraverso specifiche norme che a) consentono di collegare gli edifici tra loro per coprire con strutture orizzontali sismoresistenti le aree di passaggio pubblico e b) di eliminare o completare i tompagni del piano terra che generano la pericolosa “colonna corta” (NA, Art.

84)

- ridurre i consumi energetici della città attraverso incrementi di Su degli edifici di nuova costruzione che prevedono alla copertura dei fabbisogni attraverso l'installazione di impianti solari, termici o fotovoltaici.

### **7.1. Per acquisire le aree di uso pubblico**

Il complesso di norme che permettono al Comune di acquisire gratuitamente le aree di standards, per attrezzature e per viabilità è stato ampiamente illustrato ai par 1.4.2 e ad esso si rinvia.

### **7.2. Le modalità d'intervento**

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

- limitare i Piani esecutivi obbligatori alle sole aree nelle quali le caratteristiche dell'edificazione (ad esempio edifici ravvicinati) o della proprietà fondiaria (lotti piccolissimi) rendono impossibile lo sfruttamento edilizio delle aree senza un intervento urbanistico preventivo;
- stimolare la comunità ad una tutela attiva delle risorse ambientali, storiche e culturali di cui dispone prevedendo che in tutti quei casi in cui l'intervento diretto risulta particolarmente delicato (tessuto edificato di pregio, prossimità di monumenti o edifici notevoli, aree di notevole valore ambientale, ecc.) si allarghi il ventaglio ed aumenti l'entità delle trasformazioni possibili se il progetto viene corredato da uno studio di dettaglio della compatibilità dell'intervento a farsi con il contesto ambientale (fisico e umano) esistente;
- predisporre i criteri standards e gli strumenti operativi da utilizzare a tal fine affinché lo studio degli effetti prodotti sull'ambiente risulti tecnicamente rigoroso e non sia esposto ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione (le N.A. prescrivono, sotto forma di questionario e grafici, la traccia standard della Verifica di Compatibilità, VdC; questa, se riconosciuta veritiera, viene fatta propria dalla Commissione Edilizia, che viene così corresponsabilizzata non solo sul piano della legittimità ma anche su quello dei contenuti).

### **7.3. Il nuovo tessuto edilizio**

Coerentemente con l'impostazione generale del Piano le Norme di Attuazione per le nuove edificazioni sono state strutturate con l'obiettivo di: ridurre i costi insediativi e di urbanizzazione e di favorire la produzione di un paesaggio urbano il più possibile omogeneo a quello preesistente e, in ogni caso, alla cultura della comunità.

In particolare, per conseguire tali obiettivi le norme prevedono di:

- incentivo alla realizzazione di case a schiera (che consumano meno area fabbricabile, riducono la lunghezza delle reti di urbanizzazione e riprendono la tipologia del tessuto edilizio del centro antico) attraverso un incremento degli indici di zona espressamente previsti per tale tipologia (art. 21);

- incentivo alla realizzazione di case biesposizionali attraverso la norma (cfr. art. 5, c. 23) che consente di ravvicinare le testate fino a m. 4.00 se non finestrate, od anche a m. 2.00 se gli edifici hanno non più di due piani fuori terra e se la striscia interposta viene asservita a pubblico passaggio, con evidenti vantaggi quali: riduzione dell'area fabbricabile impegnata e della lunghezza delle reti; aumento della "permeabilità" delle cortine edilizie (oggi tanto rade quanto impenetrabili a causa delle recinzioni), recupero della tipologia a cortina, quella ricorrente nel vecchio tessuto;
- incentivo alla realizzazione nel centro abitato di edifici a diretto contatto delle strade non principali mediante la norma che consente di ridurre alla metà l'arretramento, in cambio della cessione gratuita al Comune della restante metà (art. 65/A, ultimo comma). Tuttavia per evitare discontinuità della larghezza stradale ed inutile spreco di risorse per costruire recinzioni che poi possono essere demolite, la norma in questione prevede che, comunque, le recinzioni vanno realizzate a metà della distanza di arretramento. Poiché è presumibile che non tutti rinunceranno al giardino antistante, il tessuto di nuova realizzazione finirà per recuperare il carattere di quello antico in cui le case correnti si allineavano lungo la strada ma quelle "importanti" venivano costruite arretrate.

#### **7.4. Per acquisire le aree di parcheggio**

In applicazione dei criteri generali illustrati al par 1.4.2 le N.A. prevedono che ogni qualvolta un lotto è interessato da una previsione di uso pubblico (aree per attrezzature comuni, verde primario, parcheggio, strade, ecc.) al proprietario si offrono tre opzioni: applicare l'indice di zona alla parte residua edificabile ed attendere che il Comune acquisisca con esproprio l'area pubblica; cedere gratuitamente al Comune una superficie equivalente nella posizione che più gli fa comodo, applicando l'indice di zona all'intera superficie del lotto; cedere gratuitamente al Comune l'area di uso pubblico nella forma e posizione previste dal Piano, applicando in tal caso l'indice ad una superficie virtuale somma di quella del lotto maggiorata della superficie ceduta al Comune.

La norma generale illustrata, presente nel PS, sarà poi integrata da una normativa operativa finalizzata a favorire l'acquisizione di aree di parcheggio che a San Lorenzello costituiscono un bisogno acuto soprattutto nel centro edificato più antico.

Il Piano persegue infatti l'acquisizione delle aree da destinare a parcheggio attraverso la norma generale e coefficienti di valutazione variabili da zona a zona: l'area di parcheggio ceduta gratuitamente è computata per la effettiva estensione (e sommata a quella del lotto) se ricadente nelle zone di completamento; è computata per una superficie virtuale pari a una volta e mezza quella effettiva se ricade in zona A2 (art. 30); per una superficie virtuale pari al doppio di quella effettiva se ricade in zona A1 (art. 29).

### **7.5. Per stimolare la tutela delle risorse ambientali**

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

Così, ad esempio, nell'area destinata a verde possono essere realizzati dai privati (proprietari o terzi) chioschi e bar od anche impianti sportivi leggeri (bocce, tennis, ecc.) in cambio di fasce orarie concesse in uso gratuito al Comune. I giardini di pregio annessi a ville, gli orti tradizionali interni all'abitato ecc. sono computabili ai fini urbanistici ma non occupabili dal volume realizzabile.

In ogni caso per garantire la compatibilità dell'intervento con il contesto il Piano prescrive che in tali casi i progetti di trasformazione vengano corredati dalla Verifica di Compatibilità, la cui traccia standard consente di salvaguardare il carattere di pregio della risorsa territoriale. Si applica cioè agli elementi ambientali la stessa procedura prevista per garantire il corretto intervento nel territorio edificato di pregio.

### **7.6. Per promuovere le occasioni di lavoro**

La potenzialità economica della comunità di San Lorenzello risiede soprattutto nelle capacità imprenditoriali di artigiani e commercianti.

Per favorire al massimo tali capacità il Piano prevede una specifica "regola" (art.22): i volumi o le Unità Immobiliari destinati ad attività commerciali ed artigianali possono essere non computati nel calcolo dell'indice di fabbricazione e del carico urbanistico (fino al 30% della capacità urbanistica del lotto). E' questa una norma che si combina strettamente con quella che consente la realizzazione degli edifici a filo delle strade non principali e che può stimolare la realizzazione di negozi nelle zone di nuova edificazione.

### **7.7. Per un'agevole realizzazione dell'edilizia sociale**

Nelle Note Metodologiche vengono analizzate le cause ed illustrate le conseguenze perverse generate talvolta dalla previsione di aree PEEP nei PS (par 1.4.4 e 1.4.5). Per evitarle, nelle NA è previsto (Art. 24) che gli eventuali nuovi programmi costruttivi di edilizia sovvenzionata potranno realizzarsi localizzarsi in qualsiasi zona residenziale, con incremento del 20% degli indici di zona, su aree prescelte dagli interessati (cooperative, IACP, ecc.) ed assegnate con la procedura prevista dall'Art. 51 della legge 865/71. (al par. 1.4.4 sono illustrati tutti i vantaggi di tale soluzione)

Per favorire l'immissione sul mercato di alloggi da offrire in locazione ai nuclei di nuova formazione, le norme prevedono anche che l'incremento degli indici previsto per gli interventi di IACP e cooperative può essere utilizzata anche dagli imprenditori privati, a condizione che stipulino con il Comune una convenzione, che preveda che almeno il 60% della quota aggiuntiva di alloggi realizzabile per effetto dell'incremento degli indici venga offerta in locazione a famiglie selezionate dal comune con apposito regolamento (Art. 24 c.5).

### **7.8. Per valorizzare le risorse agricole**

Le campagne costituiscono ancora una importante risorsa territoriale di San Lorenzello. La frazione di popolazione attiva in agricoltura è piccola, ma produce una discreta fetta del reddito globale. Non è quindi casuale che il miglioramento di qualità di vita nelle zone agricole figuri tra i principali obiettivi assunti a base del Piano.

Con riferimento all'obiettivo specifico le esigenze che la normativa di Piano intende soddisfare possono così riassumersi:

- per stimolare la razionalizzazione del processo produttivo le NA prevedono che per realizzare gli impianti sociali di cooperative, società, ecc., oltre alle normali differenziazioni dell'indice di fabbricabilità, possono essere computati tutti i fondi dei soci, anche se non sono conferiti in proprietà alla società;
- per favorire la integrazione dei redditi con altre attività i volumi esistenti potranno essere riconvertiti ad utilizzazione per attività terziarie o produttive (ristoranti, negozi e laboratori artigiani ecc)<sup>36</sup>. È una formula che offre occasioni di lavoro per tutti i componenti il nucleo familiare e che, quindi, può contribuire a ridurre l'esodo dalle campagne della forza lavoro giovanile;
- per limitare il consumo di aree agricole, nell'immediato intorno degli esistenti nuclei rurali gli indici sono congegnati in modo da garantire che possa realizzarsi una abitazione su ogni lotto, indipendentemente dalla sua estensione. Con tale criterio si soddisfano i bisogni emersi nella consultazione pubblica, ma si evitano speculazioni (la capacità edificatoria di chi possiede 500 mq è la stessa di chi ne ha 5.000).. I vantaggi, comunque, sono evidenti: si tutela la tipica struttura sociale rurale fondata sulla famiglia (che da un assetto patriarcale sta evolvendosi verso forme polinucleari); diventa più agevole dotare anche le campagne dei necessari servizi (illuminazione, telefono, negozi, ecc.); si ottiene una più efficace protezione delle strade, perché vengono alleggerite di una buona parte della domanda residenziale se i nuclei funzionano da punto di aggregazione dell'insediamento.

## **8. I CRITERI DI REDAZIONE DEI PIANI OPERATIVI**

### **8.1. Il disegno di suolo**

Nel trasformare il Piano strutturale nel progetto in dettaglio dell'uso delle risorse territoriali (l'elaborato operativo del PS) il "disegno di suolo" va redatto in modo da ridurre al massimo l'impatto delle trasformazioni, da raccordarlo al disegno esistente, da ledere il meno possibile gli interessi fondiari, anzi da stimolare i proprietari ad attuare essi stessi il disegno proposta dal Piano.

---

<sup>36</sup> La formula è perfettamente coerente con la indicazione delle NTA del PTCBN, che all'Art. 65 prevede esplicitamente la riconversione degli annessi agricoli.

Tale criterio va tradotto in un disegno di suolo che:

- riduca al minimo indispensabile l'alterazione della struttura fondiaria esistente, prevedendo una viabilità di progetto che riprende le esistenti vie vicinali, quelle private ecc., oppure che si appoggi, finché possibile, ai confini di proprietà;
- definisca fin nel dettaglio la viabilità di progetto, in modo da consentire l'immediata operatività del Piano e da garantire, al tempo lo stesso, la realizzazione della trama viaria prevista. Ad esempio formulando NA che consentano l'intervento diretto sia per i lotti accessibili direttamente dalle strade esistenti sia per quelli interessati dalla viabilità di Piano;
- localizzi parcheggi, passaggi pedonali, nuclei di verde di vicinato là dove sono meno pregiudizievoli per l'edificabilità dei lotti, integrando il disegno con una norma che consenta maggiorazioni delle UI realizzabili se il proprietario cede l'area di uso pubblico là dove è prevista dal Piano in modo da renderne più facile la realizzazione (se la posizione dell'area di uso pubblico è vantaggiosa, il proprietario sarà più facilmente indotto a cederla per fruire delle maggiorazioni).;
- articoli la rete viaria secondaria in una struttura mista, costituita da penetrazioni veicolari cieche (*cul de sac*) interconnesse con passaggi pedonali. Tale criterio presenta numerosi vantaggi: si elimina dal tessuto residenziale il traffico che non sia di accesso alle proprietà; si può ridurre al minimo l'arretramento degli edifici delle strade (gli arretramenti di legge non si applicano alle strade a fondo cieco); si riducono e si rendono variati i percorsi pedonali; si aumenta la percorribilità globale delle aree residenziali.

## **8.2. L'intervento nel costruito**

La normativa di intervento proposta dal PS per la zona edificata persegue l'obiettivo di permettere il miglior soddisfacimento possibile delle domande degli abitanti e, al tempo stesso, la più efficace salvaguardia del complesso dei valori esistenti (non solo edilizi, anche sociali).

In rapporto alla qualità del patrimonio edilizio di San Lorenzello (caratterizzato da pochi edifici "colti" diffusi in un tessuto minore che non ha particolari pregi architettonici o caratteristiche tipologiche, ma che è un documento prezioso dell'antica comunità rurale) è apparso opportuno non subordinare gli interventi ai piani esecutivi. Tale scelta ha portato a differenziare le varie zone a seconda della difficoltà dell'intervento diretto, piuttosto che secondo la tradizionale valutazione del "valore architettonico".

Adottando i criteri esposti, i Piani Operativi suddivideranno il tessuto edificato del Capoluogo in quattro differenti zone così distinte\*

**A1 (di interesse storico):** - Zone ove l'intervento diretto è *molto difficile* perché

- gli alloggi sono insalubri o molto piccoli.
- le distanze tra i fabbricati sono ridottissime in rapporto all'altezza ( $De \leq 3$  m.),
- gli spazi liberi sono inaccessibili ai veicoli;
- i cortili sono comuni a molte unità immobiliari
- sono presenti elementi architettonici di pregio e tipici
- la densità edilizia è alta (4 mc./mq ed oltre)
- è impossibile parcheggiare nelle strade e nelle aree adiacenti;
- le famiglie che vi abitano hanno un reddito molto basso, inferiore alla media comunale.

In tale zona la ristrutturazione urbanistica è subordinata a Intervento Urbanistico Preventivo (P.P. o P.R.). Invece ampliamento, ristrutturazione edilizia e manutenzione che interessino le facciate esterne possono effettuarsi con Intervento Edilizio Diretto integrato da una Verifica di Compatibilità<sup>37</sup> estesa ad un ambito di 100 m. intorno all'immobile; le altre manutenzioni ed il restauro possono effettuarsi con intervento diretto. Distanze o altezze sono regolate dal criterio della Visuale Libera.

**A2 (di interesse documentale)** - Zone ove l'intervento diretto è *difficile* perché:

- le distanze fra i fabbricati sono nettamente inferiori all'altezza ( $De = 3 - 6$  m.)
- gli spazi liberi sono accessibili dai veicoli con difficoltà
- vi sono preesistenze architettoniche di buona fattura o tipiche
- la densità edilizia è media (2 - 3 mc./mq)
- il parcheggio è possibile solo sulla strada
- le famiglie che vi abitano hanno un reddito inferiore alla media.

In tale zona vige la stessa norma A1, con la differenza che la VdC. può essere limitata a m 30.00 e la porzione di calotta celeste fruibile (cioè la VL) deve essere più ampia.

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

Tali zone sono caratterizzate da notevoli difficoltà realizzative derivanti da:

- rilevante incidenza di OO.PP.
- proprietà numerose e strettamente compenstrate;
- presenza contemporanea di volumi e superfici fruiti sia in regime di affitto che in proprietà
- conseguente necessità di case" parcheggio;

---

<sup>37</sup> La Verifica di Compatibilità va svolta utilizzando un formulario, standard e predefinito, che chiede al progettista di analizzare gli elementi morfologici e tipologici del contesto in cui si inserisce il progetto e di provare che l'intervento proposto li rispetta.

- conflitto possibile tra la necessità tecnica di subordinare gli interventi puntuali ad un Piano urbanistico unitario e l'opportunità di non bloccare, nell'attesa del Piano esecutivo, anche gli interventi che sarebbero conformi al disegno previsto dal Piano Operativo.

In tali zone il PS. subordina perciò l'I.E.D. alla preventiva redazione di un Piano attuativo, con la eccezione di quegli interventi tesi ad attuare anticipatamente le previsioni del PS (cfr. N.A. art. 31). Per incentivare la realizzazione delle OO.PP. (ad esempio i tratti di strada che implicino demolizioni) è previsto che i volumi degli edifici da demolire possono essere ricostruiti, in misura doppia di quella preesistente.

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

- distanze tra i fabbricati inferiori a quelle minime prescritte dal D.M. 2.4.1968 per le pareti finestrate;
- lotti residui numerosi ma di piccola taglia e spesso retrostanti ai fabbricati
- domanda di parcheggio superiore alla disponibilità
- mancanza di passaggi pedonali che taglino le recinzioni e/o le cortine edilizie (di solito lunghe) formatesi nel tempo lungo le strade.

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

**C1 (da completare)** - Zone ove l'intervento diretto *non presenta difficoltà, in quanto*:

- distanze tra i fabbricati non inferiori a quelle minime prescritte dal D.M. 1444 del 2.4.1968 per le pareti finestrate;
- lotti residui numerosi e di taglia media, quasi sempre accessibili direttamente da strade esistenti
- domanda di parcheggio non superiore alla disponibilità
- assenza di cortine edilizie, il che permette di realizzare passaggi pedonali tra i lotti..

### **8.3. Il recupero dell'edificato**

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

La grande varietà di pezzature delle unità immobiliari esistenti (soprattutto nel vecchio centro, ove si va dal palazzo antico al monolocale) e la circostanza che gli alloggi di piccola taglia sono abitati con indici di affollamento più alti hanno sconsigliato di

fissare un valore unico delle percentuali di ampliamento (il che avrebbe favorito inevitabilmente gli alloggi più grandi). Si è preferito perciò limitare il carico urbanistico ma non il volume, in modo da assicurare, indipendentemente dalla consistenza attuale, un ampliamento degli alloggi sufficiente a garantire anche nell'edificato antico condizioni abitative prossime a quelle del nuovo tessuto edilizio.

Il Piano prevede quindi che gli interventi di ampliamento degli edifici esistenti (che costituiscono in assoluto gli interventi di "nuova edificazione" a più basso costo insediativo e che meglio esprimono l'antica "regola" di produzione dell'abitato per addizione continua) possano liberamente realizzarsi purché siano rispettate le visuali libere, le distanze dai confini e dagli edifici e le norme antisismiche (concatenamento strutturale e altezza non superiore alla larghezza stradale) e, soprattutto non venga aumentato il carico urbanistico (ad esempio dall'ampliamento, non possono derivare nuove unità immobiliari).

Inoltre, per evitare che una norma finalizzata a migliorare le condizioni abitative della comunità e ridurre il fabbisogno di nuove case venga invece utilizzata per espellere gli inquilini, le norme prevedono che qualora l'alloggio sia occupato in affitto la concessione edilizia per l'ampliamento è subordinata alla stipula e registrazione di un contratto intestato allo stesso conduttore e relativo anche alle parti a farsi, avente durata non inferiore a 4 anni.

#### IL RIUSO DELL'ESISTENTE

L'ampliamento delle abitazioni attraverso la realizzazione di una nuova stanza su un terrazzo, o la trasformazione di un balcone in veranda, costituiscono il 90% degli interventi abusivi. Eppure, se si analizza serenamente il fenomeno si deve riconoscere che tali interventi:

- a) sono convenienti per il proprietario, che non è costretto a sopportare il costo supplementare dell'area e delle fondazioni;
- b) sono convenienti per il Comune, che incassa oneri di urbanizzazione senza dover spendere un centesimo per realizzare le opere;
- c) sono convenienti per la collettività perché, non derivandone nuove UI, non incrementano il carico di utenza sul territorio;
- d) riprendono il processo di formazione di gran parte del tessuto storico, quasi sempre generato da addizioni puntuali e successive. Insomma, tanto formalmente illegali quanto urbanisticamente corretti.

Certo, c'è il problema della qualità formale di tali interventi, che quasi sempre lascia a desiderare. Ma questa è una questione che non può essere risolta con limitazioni quantitative di volume o di SU. Va regolata, più correttamente, con norme qualitative e prescrizioni morfologiche ad hoc (cfr. NA, Art. 96).

#### 8.4. L'utilizzo razionale delle aree residue

La prescrizione di una superficie minima di intervento prevista dal vigente strumento urbanistico ha prodotto a San Lorenzello effetti perversi. Sono infatti numerosi i lotti teoricamente edificabili ma in realtà inutilizzabili perché inferiori alla Sm prescritta dal P.R.G. Gran parte di tali lotti sono ubicati nel centro edificato. sarebbero perciò utilizzabili senza ulteriori costi di urbanizzazione, primaria o secondaria.

Adottando lo stesso criterio degli ampliamenti il PS prevede quindi che a prescindere dalla loro superficie, nei lotti esistenti possano comunque realizzarsi due unità immobiliari, in modo da utilizzare in maniera completa tutta l'area edificabile disponibile e di dare concreta applicazione alle regole generali definite nel corso della consultazione pubblica

(garantire almeno l'abitazione per sè ed i figli).

Tuttavia, ad evitare che tale agevolazione si traduca in un incentivo alla speculazione, (ad esempio con artificiali frazionamenti), la norma è applicabile solo alle situazioni di tal tipo esistenti alla data di formazione del Piano.

### **8.5. Le grandezze del Piano**

La legge che ha istituito il doppio livello di pianificazione prevede che il Piano Strutturale non contenga indici e parametri. Diventa quindi impossibile verificare la capacità edificatoria delle aree riconosciute trasformabili. Donde la impossibilità di stimare la popolazione che si avrà a scadenza. Inoltre, poiché nello Strutturale sono indicate le aree per attrezzature di interesse generale, ma non gli standards, non è possibile verificarne la dotazione pro-capite.

D'altra parte capacità edificatoria, popolazione insediabile e dotazione di standards sono grandezze disciplinate da leggi e piani sovraordinati. Definirne i valori è dunque necessario.

### **8.6. La capacità edificatoria**

Tenuto conto che il PS di San Lorenzello non prevede aree di espansione ma solo di saturazione e completamento, la capacità edificatoria del Piano Strutturale dipende dalla quantità di aree libere presenti nel perimetro della "città consolidata", dalla quota di aree che verranno destinate ad uso pubblico, dalla stima delle UI che verranno realizzate in forza delle premialità perequative previste dalla normativa. Tutte grandezze che potranno essere definite solo nei Piani operativi, sulla base del "disegno di suolo" dettagliato con cui verranno redatti. Nel Piano strutturale, tuttavia, è inserita una norma (NA, Art. 89) che vincola la capacità edificatoria a mantenersi nel range del fabbisogno stimato: 1 valore massimo del fabbisogno abitativo stimato  $158 \div 175$  abitazioni (Tab S 13, quadro 4, col 27).

### **8.7. La popolazione insediabile**

La popolazione stimabile all'orizzonte del PS può essere stimata sia con la proiezione diretta esposta in Tab S.1 (quadro 1, col 11-12) sia, con stima indiretta, combinando capacità edificatoria e ampiezza delle famiglie.

Con il primo procedimento si stimano al 2031 1.973 abitanti e 897 famiglie (Tab. S 8/b, quadro 1, col 16 e 17). Tenuto conto che le nuove abitazioni realizzabili sono  $158 \div 175$ C, che non tutte le nuove abitazioni saranno occupate, che al 2031 si stima un coefficiente di inoccupato del 17,9% (Tab S 10/a, col 6 2001, quadro 1, col 7) ed un'ampiezza dei nuclei familiari di 2,21 abt/fam, la popolazione insediabile nelle nuove abitazioni sarà di  $158 \div 175 \times 0,821 \times 2,21 = 287 \div 318$  abitanti. Quella totale della città (calcolata senza tener conto del decremento di popolazione stimato al 2031) sarà di:

$$1.995 + 287 \div 318 = 2.292 \div 2.323 \text{ abitanti}$$

### 8.8. Dotazione di standards

In assenza di un disegno di dettaglio degli standards che saranno reperiti nei Piani Operativi, l'unico dato utilizzabile è quello ricavabile dalla normativa del PS, che impone una dotazione minima di 19,0 mq/abt.

Nei Piani operativi dovranno essere quindi previste aree di standards tale da assicurare la dotazione di 19,0 mq/abt alla popolazione residente alla partenza e a quella insediabile nelle nuove abitazioni.

Considerato che alla popolazione oggi residente sono necessari  $2.129 \times 19 = 40.451$  mq, che per gli occupanti le nuove abitazioni da realizzare saranno necessari da un minimo di  $287 \times 19 = 5.453$  mq ad un massimo di  $318 \times 19 = 6.042$  mq.

Napoli, Giugno 2022

GLI URBANISTI  
Prof. Ing. Ferruccio FERRIGNI

Ing. Andrea Della Pietra





## TABELLE



**Comune di San Lorenzello**

**PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale**

**STRUTTURA PRODUTTIVA**

**Tab. S 1 . Edifici residenziali e non, per localizzazione**

	CAPOLUOGO		NUCLEI		CASE SPARSE		TOTALE	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%
<b>S. Lorenzello</b>								
Edifici residenziali	195	93,3	148		457		800	
Altri edifici	14	6,7	23	13,5	115	20,1	152	16,0
Totale	209		171		572		952	
<b>Provincia Benevento</b>								
Edifici residenziali	62.239		9.244		21.532		83.015	
Altri edifici	989	1,6	1.602	14,8	3.050	12,4	15.641	15,9
Totale	63.228		10.846		24.582		98.656	

**Tab. S 2 . Ranking per Unità Icali e Occupazione**

	N°	Ranking
Popolazione (Ab)	2.243	41°
Densità (UL/100)	6,2	25°
Occupazione /A	18,0	15°
Dimensione mec	2,9	12°

**Tab. S 3 . Aziende agricole per dimensione e settore produttivo**

Per superficie			Per settore produttivo				
Ha	N°	%		N°	%	Sup	%
< 1	198	46,4	Olivi	349	52,7	266	52,152
1-2	113	26,5	Viti	239	36,1	188,05	36,869
2-5	96	22,5	Agrumi	3	0,45	2,4	0,4705
5-10	14	3,3	Frutteti	71	10,7	53,6	10,509
10-20	5	1,2	TOTALE	662	100,0	510,1	100,0
100 e +	1	0,002					
TOTALE	427						

## Comune di San Lorenzello

## PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

## STRUTTURA DEL PATRIMONIO ABITATIVO (Censimenti 2001 e 2011)

**Tab. S 4- Edifici e abitazioni per località (2011)**

	CENTRI		NUCLEI		CASE SPARSE		TOTALE	
	unità	%	unità	%	unità	%	unità	%
Edifici	209		171		572		952	
Abitazioni	639		438		1244		2321	

**Tab. S 5 - Abitazioni per epoca di costruzione (Censimenti 2001 e 2011)**

CENSIMENTO	EPOCA DI COSTRUZIONE										TOT
	prima 1919	1919 - 1945	fino 1945	1946 - 1961	1962 - 1971	1972 - 1981	1982 - 1991	1991- 2000	2001- 2005	dopo 2006	
2001	478	102	580	94	94	156	103	36			1063
2011	632	372	1004	580	450	144	60	21	34	12	2305

**Tab. S 6 - Abitazioni occupate per n° di stanze**

Unità di misura	STANZE													
	1		2		3		4		5		6 e più		TOTALE	
	Abitazioni	%	Abitazioni	%	Abitazioni	%	Abitazioni	%	Abitazioni	%	Abitazioni	%	Abitazioni	%
Note	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
2001	18	2,1	51	5,8	115	13,2	199	22,8	207	23,7	283	32,4	873	100,0
2011	16	1,8	57	6,3	113	12,4	204	22,5	236	26,0	282	31,1	908	100,0

NOTE

1 Unità

2 % sul totale comunale [2=1/4%]

**Tab. S 7 - Abitazioni occupate per località abitata (2001-2011)**

	CENTRI		NUCLEI		CASE SPARSE		TOTALE	
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
	1	2	1	2	1	2	1	2
2001	305	34,9	164	18,8	404	46,3	873	100,0
2011	316	34,8	176	19,4	416	45,8	908	100,0

NOTE

1 Unità

2 % sul totale comunale [2=1/4%]

Comune di SAN LORENZELLO

PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

Tab. S.8/a PROIEZIONI DEMOGRAFICHE

1. Popolazione al 2031

Anno	PERIODI DI RIFERIMENTO					
	2011 - 2021			2016 - 2021		
	Famiglie	Abitanti	Ab/Fm	Famiglie	Abitanti	Ab/Fm
1	2	3	4	2	3	4
1981	608	2.137	3,51			
1991	808	2.392	2,96			
2001	873	2.354	2,70	891	2.345	
2011	964	2.313	2,40	964	2.335	
2012	940	2.279	2,42			
2013	924	2.244	2,43			
2014	915	2.243	2,45			
2015	918	2.227	2,43			
2016	914	2.209	2,42	914	2.209	2,42
2017	919	2.207	2,40	919	2.207	2,40
2018	964	2.201	2,28	964	2.201	2,28
2019	994	2.190	2,20	994	2.190	2,20
2020	934	2.156	2,31	934	2.156	2,31
2021	931	2.137	2,30	931	2.137	2,30
2031	954	1.995	2,07	1.000	1.996	1,97
<i>Proiez. derivata</i>	964,6			1.012		

2. Variazioni intercensuarie

Famiglie		Abitanti		Abt/Fam	
2011-2021		2016-2021			
unità	%	unità	%	5/a	6/a
5	6	5	6	5/a	6/a
608		2.137			
200	32,9	255	11,9		
808		-38	-1,6		
65	8,0				
873		-41	-1,7		
91	10,4				
964					
-33	-3,4	17	1,86	-176	-7,7
				-0,10	-4,3

3. Funzioni statistiche di supporto agli scenari

FUNZIONI		2011 - 2021			2016 - 2021		
QUALIFICA	DENOMINAZIONE	Famiglie	Abitanti	Ab/Fm	Famiglie	Abitanti	Ab/Fm
DI ATTENDIBILITA'	Dev. Stad.	24,53	48,43	0,08	30,61	29,90	0,08
	Correlazione	0,14	-0,97	-0,76	0,28	-0,94	-0,65
	R <sup>2</sup>	0,02	0,95	0,57	0,08	0,88	0,42
	Confidenza	14,50	28,62	0,05	24,49	23,92	0,06
DI ERRORE	Errore standard	27	13	0,06	33	12	0,07
	Errore %	2,81	0,63	2,68	3,29	0,59	3,44

4. Scenari al 2031, corretti con l'errore statistico

SCENARI	2011-2021				2016-2021			
	Famiglie		Abitanti		Famiglie		Abitanti	
	Diretta	Derivata	Ab/Fm	Ab/Fm	Diretta	Derivata	Ab/Fm	Ab/Fm
note	7	8	9	10	7a	8a	9a	10a
min	927	933	1.983	2,01	967	973	1.984	1,97
probabile	954	965	1.995	2,07	1.000	1.012	1.996	1,97
max	981	997	2.008	2,12	1.033	###	2.008	2,04

5. Range globale

GRANDEZZE e PARAMETRI	2011-2021		2016-2021		
	Assoluto	%	Assoluto	%	
note	11	12	11	12	
famiglie	Diretta	54	5,63	66	6,57
	derivata	64	6,62	81	8,05
Abitanti	25	1,25	23	1,17	
Abt/Fam	0,11	5,36	0,14	6,87	

NOTE

- |   |   |
|---|---|
| 1 Anno di rilevamento                                     | 6 Variazione percentuale sul dato di partenza (15=14/2 (inizio decenni))                |
| 2 Famiglie residenti al 31/12, ex anagrafe comunale       | 7, 9, 10 Stima <b>diretta</b> , ex proiezione lineare al 2031 in base al periodo di rif |
| 3 Abitanti residenti al 31/12, ex anagrafe comunale       | 8 Stima <b>derivata</b> come rapporto tra Ab e Ab/Fm (PTCP, NTA Art. 1)                 |
| 4 Numero medio di componenti per famiglia (4=3/2)         | 11 Range max-min  |
| 5 Incrementi intercensuari - [es: 14=2 (1981) - 2 (1970)] | 12 Percentuale del range max-min sul valore probabile al 2031 (12=11)                   |

Comune di San Lorenzello  
PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale  
Tab. S 8/b - BILANCIO DEMOGRAFICO 2001-2021

## 1. Dati di riferimento

	POPOLAZIONE al 1/01	MOVIMENTO DEMOGRAFICO NATURALE						MOVIMENTO DEMOGRAFICO MIGRATORIO						POPOLAZIONE al 31/12		AMPIEZZA A NUCLEI (abt/fa m)		
		Nati	Morti	Totale	SALDO				Iscritti	Cancellati	Totale	SALDO					ABITANTI	FAMIGLIE
					GLOBALE		MEDIO ANNUO					GLOBALE		MEDIO ANNUO				
					Absoluto	%	Absoluto	%				Absoluto	%	Absoluto	%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
2001	2.316	14	21	-7						27					2.336	873	2,68	
2002	2.354	21	31	-10					46	55	-9				2.335	883	2,64	
2003	2.335	14	29	-15					55	61	-6				2.314	888	2,61	
2004	2.314	22	20	2					65	53	12				2.328	897	2,60	
2005	2.328	16	27	-11					52	48	4				2.321	916	2,53	
2006	2.321	21	23	-2					34	37	-3				2.316	922	2,51	
2007	2.316	26	29	-3					70	57	13				2.326	942	2,47	
2008	2.326	24	24	0					77	52	25				2.351	953	2,47	
2009	2.351	23	21	2					44	52	-8				2.345	960	2,44	
2010	2.345	16	27	-11					76	46	30				2.364	965	2,45	
2011	2.364	11	43	-32					58	64	-6				2.313	964	2,40	
2012	2.313	15	27	-12					69	91	-22				2.279	940	2,42	
2013	2.279	11	30	-19					38	54	-16				2.244	924	2,43	
2014	2.244	24	18	6					38	45	-7				2.243	915	2,45	
2015	2.243	15	26	-11					54	59	-5				2.227	918	2,43	
2016	2.227	20	27	-7	-120	-5,19	-12	-0,52	53	54	-1	-57	-2,46	-6	-0,25	2.219	914	2,43
2017	2.219	11	27	-16					62	58	4				2.207	919	2,40	
2018	2.207	13	19	-6					47	57	-10				2.191	915	2,39	
2019	2.191	9	22	-13					52	52	0				2.190	916	2,39	
2020	2.190	17	28	-11					25	34	-9				2.129	915	2,33	
2021	2.129	9	40	-31					52	43	9				2.118	918	2,31	
<b>2031</b>															1.973	897	2,21	

## 2. Funzioni statistiche di supporto agli scenari

FUNZIONI		2012,2021		
QUALIFICA	DENOMINAZIONE	Abitanti	Famiglie	Abt/fam
DI ATTENDIBILITA'	Deviaz. standard	48	21	0,02
	Correlazione	-0,96	-0,89	-0,54
	R <sup>2</sup>	0,92	0,78	0,29
	Confidenza	30	13	0,01
DI ERRORE	Errore standard	18	11	0,018
	Errore %	0,83	1,17	

## 3. Proiezione al 2031

		P <sub>2028</sub>		
		min	probab.	max
		19a	19b	19c
<b>Abitanti</b>	Proiezione diretta	1.955	1.973	1.991
<b>Famiglie</b>	Proiezione diretta	886	897	907
	Stima derivata (PTCP)	884	895	905

## Note

1-2-3-4-9-10-11-16-17	Dati ISTAT ( <a href="http://demo.istat.it">http://demo.istat.it</a> ).	12	Saldo migratorio globale nel decennio 2012-2021 [12=Σ
	Per il periodo 2005-2014 cfr. quadro "bilancio demografico".	13	Tasso migratorio globale rispetto alla popolazione di in
	Per il 2024 (col. 16,17): proiezione per interpolazione lineare con metodo dei minimi quadri [13=12/12005*100]		
5	Saldo naturale globale nel decennio 2012-2021 [5=Σ 4]	14	Saldo migratorio medio annuo [14=12/10]
6	Tasso naturale globale rispetto alla popolazione di inizio periodo [6=5/1 <sub>1012</sub> *100]	15	Tasso migratorio medio annuo [15=13/10]
7	Saldo naturale medio annuo [7=5/10]	18	Dimensione media della famiglia [18=16/17]
8	Tasso naturale medio annuo [8=6/10]		Per l'anno 2024 proiezione per interpolazione lineare
	Famiglie ex censimento 2011: 948	19	Proiezioni all'orizzonte del piano, corrette con l'errore

**Comune di San Lorenzello**

**PIANO URBANISTICO COMUNALE**

**TAB. S 9/a - PRODUZIONE EDILIZIA 2012-2021**

**Edifici e abitazioni per località**

Note	CAPOLUOGO			NUCLEI**			CASE SPARSE***			TOTALE		
	Edifici	Abitazioni	Altre unità	Edifici	Abitazioni	Altre unità	Edifici	Abitazioni	Altre unità	Edifici	Abitazioni	Altre unità
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2011*												
2012	<b>6</b>	<b>6</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
2013				<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
2014	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>3</b>		<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
2015	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>3</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
2016				<b>2</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
2017				<b>2</b>		<b>2</b>				<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
2018				<b>5</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
2019				<b>1</b>		<b>1</b>				<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
2020				<b>1</b>		<b>1</b>				<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
2021										<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>44</b>	<b>26</b>	<b>25</b>

**NOTE**

\* Limitato ai mesi di Novembre-Dicembre

\*\* Riferiti ai nuclei ISTAT: Serre, Madonnelle e S. Elia

\*\*\* Edifici non ricadenti nel Capoluogo e nei nuclei

1 Numero di edifici

2 Numero di abitazioni incluse nell'edificio

## Comune di San Lorenzello

## PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

## Tab. S 9/b - PRODUZIONE EDILIZIA 2012-2021

## Unità Immobiliari per zona, tipologia di intervento, anno e destinazione d'uso,

ZONA	TIPOLOGIA	2012																								TOTALE x ZONA											
		Destinazione			Destinazione			Destinazione			Destinazione			Destinazione			Destinazione			Destinazione			Destinazione			Destinazione											
		A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P	A	T	P			
		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%		Unità	%				
Note	1	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4	2	3	4
A	Nuova UI																																				
	AP/RS	4								2										2					1							9					
	Totale																												9								
B	Nuova UI	6							1			1																	8	28,6		1	8,3				
	AP/RS							1																					1	2,6							
	Totale							1																					9	13,4							
C	Nuova UI																																				
	AP/RS																																				
	Totale																																				
D	Nuova UI																																				
	AP/RS																																				
	Totale																																				
E	Nuova UI	1	1		6	3	1	1	1	3	2			3	1		1	1		6	5				1	-	-	-	20	71,4		11	91,7		6	##	
	AP/RS	4			2			3			4			5			2			6			2			1			29	74,4							
	Totale																												49	73,1							
F	Nuova UI																																				
	AP/RS																																				
	Totale																																				
TOTAL	Nuova UI	7	1	-	6	3	1	1	2	3	3	-	-	3	1	-	1	-	1	7	5	-	-	-	-	-	-	1	28	100,0		12			6	11	
	AP/RS	8	-	-	2	-	-	4	-	-	6	-	-	5	-	-	2	-	-	6	-	-	4	-	-	2	-	-	39	100,0							
	Totale	15	1	-	8	3	1	5	2	3	9	-	-	8	1	-	3	-	1	13	5	-	4	-	-	2	-	1	#	100,0		12			6	11	

## NOTE

1 Tipologia dell'intervento: *Nuova UI*: intervento da cui deriva una o più Unità Immobiliari; *AP/RS*: intervento di ampliamento o ristrutturazione, senza incremento delle UI

2 Interventi che hanno generato Unità Immobiliari abitative

3 Interventi che hanno generato Unità Immobiliari terziarie

4 Interventi che hanno generato Unità Immobiliari produttive

NB Nel 2021 si sono avuti solo interventi di AP o condoni, senza produzione di nuove UI

## Comune di San Lorenzello

## PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

## Tab. S 10/a- CONSISTENZA ED EVOLUZIONE DEL PATRIMONIO ABITATIVO (1971-2021)

Abitazioni per località																																
Note	CAPOLUOGO						NUCLEI*						CASE SPARSE**						NUCLEI + CASE SPARSE						TOTALE						VARIAZIONE	
	Occupate		Non occupate		Totale		Occupate		Non occupate		Totale		Occupate		Non occupate		Totale		Occupate		Non occupate		Totale		Occupate		Non occupate		Totale		Unità	%
	1	2	1	2	3	4	1	2	1	2	3	4	1	2	1	2	3	4	1	2	1	2	3	4	5	6	5	6	7	4	8	9
1971	211	90,2	23	9,8	234	40,0													316	90	35	10,0	351	##	527	90	58	9,9	585	100,0	-	
1981	237	76,5	73	23,5	310	39,0													371	76,7	113	23,3	484	61,0	608	76,6	186	23,4	794	100,0	209	35,7
1991	292	85,4	50	14,6	342	37,5	192	92,3	16	7,7	208	22,8	324	89,5	38	10,5	362	39,7	516	90,5	54	9,5	570	63	808	##	104	11,4	912	100,0	118	14,9
2001	305	77,4	89	22,6	394	37,1	164	88,2	22	11,8	186	17,5	404	83,6	79	16,4	483	45,4	568	84,9	101	15,1	669	63	873	82,1	190	17,9	1.063	100,0	151	16,6
2011	316	49,5	323	50,5	639	27,5	176	40,2	262	59,8	438	18,9	416	33,4	828	66,6	1.244	53,6	592	35,2	1.090	64,8	1.682	72	908	39,1	1.413	60,9	2.321	100,0	1.258	118,3
2011-2021	8				8	30,8			2		2	7,7			16		16	61,5			18		18	69	8		18	69,2	26	100,0		
2021	324	49,5	323	49,9	647	27,6	176		264		440	18,7	416		844		###	53,7	592		1.108		1.700	72,4	916		1.431	61,0	2.347			
NOTE																																
* Dati riferiti ai nuclei ISTAT: Serre, Madonnelle e S. Elia												4 Percentuale delle abitazioni realizzate/esistenti nella località in rapporto al totale delle abitazioni [4=3/7%]																				
** Edifici non ricadenti nel Capoluogo e nei nuclei												5 Totale abz occupate/inoccupate [5=Σ1]																				
1 Numero di abitazioni, occupate o non occupate												6 Percentuale occupate/inoccupate sul totale delle abitazioni [6=5/7%]																				
2 Percentuale in rapporto al totale della località [2=1/3%]												7 Totale abitazioni [7=Σ5]																				
3 Abitazioni totali per località [3=Σ1]												8 Incremento assoluto del numero di abitazioni nel decennio [8 <sub>n</sub> =7 <sub>n</sub> -7 <sub>n-1</sub> ]																				
												9 Incremento percentuale del numero di abitazioni nel decennio [9 <sub>n</sub> =8 <sub>n</sub> /7 <sub>n-1</sub> %]																				

## Comune di San Lorenzello

## PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

Tab. S 11 - Matrice di affollamento 2021

Famiglie per Componenti	Abitazioni per numero di Stanze																				
	1 stanza			2 stanze			3 stanze			4 stanze			5 stanze			6 o più stanze			Totale		
	2011		2021	2011		2021	2011		2021	2011		2021	2011		2021	2011		2021	2011		2021
	Unità	%	Unità	Unità	%	Unità	Unità	%	Unità	Unità	%	Unità	Unità	%	Unità	Unità	%	Unità	Unità	%	Unità
Note	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	4	5	6
1 persona	14	4,9	14	38	13,3	39	61	21,4	63	56	19,6	58	55	19,3	57	61	21,4	63	285	31,4	294
2 persone	1	0,5	1	5	2,6	5	22	11,3	23	49	25,3	51	56	28,9	58	61	31,4	63	194	21,4	200
3 persone			0	9	5,1	9	19	10,7	20	44	24,9	45	44	24,9	45	61	34,5	63	177	19,5	182
4 persone	1	0,6	1	2	1,2	2	10	6,0	10	37	22,2	38	52	31,1	54	65	38,9	67	167	18,4	172
5 persone			0	2	2,9	2		0,0	0	16	23,5	16	25	36,8	26	25	36,8	26	68	7,5	70
6 persone e più			0	1	5,9	1	1	5,9	1	2	11,8	2	4	23,5	5	9	52,9	9	17	1,9	18
<b>Totale Abitaz.</b>	<b>16</b>	<b>1,8</b>	<b>16</b>	<b>57</b>	<b>6,3</b>	<b>59</b>	<b>113</b>	<b>12,4</b>	<b>116</b>	<b>204</b>	<b>22,5</b>	<b>210</b>	<b>236</b>	<b>26,0</b>	<b>244</b>	<b>282</b>	<b>31,1</b>	<b>291</b>	<b>908</b>	<b>100,0</b>	<b>936</b>
<b>Sovraffollate</b>	<b>16</b>		<b>16</b>	<b>14</b>		<b>14</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>2</b>		<b>2</b>	<b>4</b>		<b>5</b>				<b>37</b>		<b>39</b>
Note																					
	1 Dati ISTAT																				
	2 Percentuale di abitazioni di quella taglia sul totale di abitazioni occupate da nuclei di quella ampiezza [2=1/Σ1%]																				
	3 Abitazioni 2021 di quella taglia abitate dalla quota di famiglie di quella ampiezza, eguale a quella 2011 [3=6*2/100]																				
	4 Totale abitazioni 2011 occupate da famiglie di quella ampiezza [4=Σ1]																				
	5 Percentuale di abitazioni totali abitate da nuclei di quella ampiezza [5=4/54%]																				
	6 Abitazioni totali abitate da famiglie di quella ampiezza, ricavate applicando al totale abz 2021 la % di famiglie di quella ampiezza esistente al 2011 [6=Σ6*5/100]																				

Comune di San Lorenzello										
PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale										
Tab. S 12 - POPOLAZIONE E ABITAZIONI PER LOCALITÀ (2011)										
			CAPOLUOGO		NUCLEI*		CASE SPARSE**		TOTALE	
			Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%
			Note	1	2	1	2	1	2	3
San Lorenzello	Abitanti	a	759	32,7	438	18,9	1123	48,4	2320	100,0
	Famiglie	b	328	34,6	179	18,9	441	46,5	948	100,0
	Abitanti/Famiglia	c	2,31		2,45		2,55		2,45	
	Famiglie in coabitazione	d	12	3,7	3	1,7	25	5,7	40	100,0
	Abitazioni occupate	e	316	34,8	176	19,4	416	45,8	908	100,0
	Abitazioni non occupate	f	293	21,2	262	18,9	828	59,9	1383	100,0
	Abitazioni in totale	g	609	26,6	438	19,1	1244	54,3	2291	100,0
	Coefficiente di inoccupato	h	48,1		59,8		66,6			
Provincia escluso Capoluogo	Abitanti	a	149.006	66,7	23.445	10,5	50.960	22,8	223.411	100,0
	Famiglie	b	60.333	67,8	9.127	10,3	19.507	21,9	88.967	100,0
	Abitanti/Famiglia	c								
	Famiglie in coabitazione	d	2,47		2,57		2,61		2,51	
	Abitazioni occupate	e	81.256	67,3	12.307	10,2	27.217	22,5	120.780	100,0
	Abitazioni non occupate	f								
	Abitazioni in totale	g	78.755	67,0	12.120	10,3	26.700	22,7	117.575	100,0
	Coefficiente di inoccupato	h								
NOTE										
* Riferiti ai nuclei ISTAT: Serre, Madonnelle e S. Elia										
** Edifici non ricadenti nel Capoluogo e nei nuclei										
1 Dati ISTAT										
2 % sul totale delle grandezze [2=1/3%]										
a, b, e,g Dati ISTAT										
c Ampiezza nuclei familiari [c=b/a]										
d Differenza tra famiglie residenti e abitazioni da esse occupate [d=b-e]										
f Differenza tra abitazioni totali e occupate										
hf Riferiti ai nuclei ISTAT: Serre, Madonnelle e S. Elia										

Comune di San Lorenzello

PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

**TAB. S.13 - FABBISOGNO ABITATIVO al 2031 (ex. PTCP Art. 145 )**

**1. POPOLAZIONE al 2031**

POPOLAZIONE									
2021			2031						
ABITANTI	FAMIGLIE	ABITANTI			FAMIGLIE				
		min	probab	max	min	probab	max		
		1	2	3	3b	3c	4a		
2.137	931	1.983	1.995	2.008	933	964	997		

**2. PATRIMONIO ABITATIVO AL 2021**

ABITAZIONI																			
ESISTENTI														DI CUI NON IDONEE (art. 145 NTA del PTCP)				OCCUPATE IDONEE	
al 2011		INCREMENTO 2012-2021						al 2021		Sovraffollate	Bassi		TOTALE						
Totale	Di cui occupat	Condonate		Autorizzate		Totale	Di cui occup.	Totale	Di cui occup.		Totale	Di cui occup.	Totale	Di cui occup.					
		Con PdC	Con SCIA	Totale	Di cui occup.										Totale	Di cui occup.			
5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20				
2.321	908	0	0	26	0	26	8	2.347	916	39	0	0	39	39	877				

**3. EVOLUZIONE QUOTA INOCCUPATA**

	ABITAZIONI			QUOTA INOCC.
	OCCUP.	NON OCCUP.	TOTALE	% INOCC.
	2001	873	190	1.063
2011	908	1.413	2.321	60,9
2021	916	1.431	2.347	61,0

**4. FABBISOGNO ABITATIVO AL 2031**

FABBISOGNO SODDISFATTO	PREGRESSO	FABBISOGNO DA SODDISFARE															
		PER EVOLUZIONE NEL DECENNIO 2010-2019													TOTALE		
		QUOTA OCCUPATA						INOCCUPATO FRIZIONALE									
		Per incremento demograf.			Per rinnovo	TOTALE ABZ OCCUPATE			min	prob.	max	min	prob.	max	min	prob.	max
		min	prob.	max		min	prob.	max									
21	22	23/a	23/b	23/c	24	25a	25b	25c	26a	26b	26c	27a	27b	27c			
877	54	2	33	66	50	135	137	148	24	25	26	159	162	174			

**5 CAPACITA' EDIFICATORIA**

ABITAZ. REALIZZABILI			
di base	ex premialità		
	prob.	max	
28	29	30	

**2031**

di cui nel Capoluogo 80 81 87  
di cui in Nuclei e Case sparse 79 81 88

**Note**

- 1-2, 5-6 Dati ISTAT
- 3-4 Proiezioni ex procedura PTCP Art. 145 (cfr. Tab. S.1, quadro 1)
- 7-8-9-10-11-12 Dati comunali, su certificazione Ufficio Tecnico Comunale (cfr. All. 2)
- (col 10: nuove abz derivanti da frazionamenti e modifica di destinazione d'uso)
- 13-14 Patrimonio esistente alla partenza del PUC (13=5+7+9+10; 12=6+8+12)
- 15 Abitazioni da 1 stanza + abz da 2 stz abitate da > 2 persona (cfr. Tab. S 4, col. 6)
- 16-17 Dati comunali, su certificazione Ufficio Tecnico Comunale
- 18-19 Totale non idonee (18=15+16; 19=15+17)
- 20 Patrimonio idoneo ai fini del dimensionamento (20=14-19)
- 21 Famiglie alloggiabili nelle abitazioni esistenti idonee, sulla base di 1 fam/abz (21=20)
- 22 Fabbisogno di partenza (22=2-21)
- 23 Fabbisogno necessario ad alloggiare l'incremento di famiglie 2021-2031 (23a,b,c=4a,b,c-21)
- 24 Fabbisogno per sostituzione di abitazioni insalubri (cfr. par 1.2.3)
- 25 Totale delle nuove abitazioni da realizzare e che verranno occupate (25=22+23+24)
- 26 Incremento delle abitazioni da realizzare per tener conto dell'inoccupato frizionale stimato al 2031 (18% delle nuove abz) (26=25\*18%)
- 27 Fabbisogno globale (27=25+26)
- 28-29-30 Abitazioni realizzabili, incluse quelle di pertinenza dei complessi produttivi (cfr Piano Operativo)