



COMUNE DI
SAN SALVATORE TELESINO

PIANO URBANISTICO COMUNALE Strutturale

Tav. S/7 bis – Relazione Grafico di correzione

Gennaio 2024

GRUPPO DI LAVORO URBANISTICO A.T.P. "TEC.TER.TEL"

Ing. Ferruccio FERRIGNI (*Responsabile*)
Ing. Andrea DELLA PIETRA



CONSULENTI

Dott. Geol. Amedeo UCCELLINI Analisi e prospezioni geologiche
Dott. Michele PACELLI Uso Agricolo del suolo

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott. Salvatore RUGGIERO

IL RESPONSABILE DELL'AREA TECNICA 2
Ing. Rosario MATURO

IL SINDACO
Dott. Fabio M.L. ROMANO

SOMMARIO

1.	PREMESSA	4
2.	NOTE METODOLOGICHE	6
3.	IL QUADRO CONOSCITIVO DEL SISTEMA DA GOVERNARE	47
3.1	San Salvatore Telesino: dalle origini ad oggi	47
3.2	Morfologia del territorio	48
3.3	L'insediamento	48
3.4	La struttura produttiva	49
3.5	Il patrimonio abitativo	50
4.	PROBLEMI E POTENZIALITÀ	51
4.1	Problemi strutturali	52
4.2	Le potenzialità	53
5.	GLI OBIETTIVI STRATEGICI	53
5.1.	A valenza sovracomunale	54
5.2.	A livello comunale	54
5.3.	Le regole della trasformazione	56
6.	PROIEZIONI E FABBISOGNI	57
7.	GLI INTERVENTI QUALIFICANTI	64
7.1.	La <i>vision</i>	64
7.2.	Turismo e tempo libero	64
7.3.	Attività produttive	65
7.4.	Aree agricole	65
7.5.	Viabilità	65
8.	LA COERENZA CON I PIANI SOVRAORDINATI	65
9.	CRITERI DI REDAZIONE DEI PIANI OPERATIVI	66

PIANO URBANISTICO COMUNALE

Strutturale

* * * * *

RELAZIONE

1. PREMESSA

Il Comune di San Salvatore Telesino offre un ammirevole esempio di corretto e lungimirante governo territorio. Strade che corrispondono al tracciato previsto nel PRG, edilizia misurata e dotata di spazi di servizio, campagne ancora ben preservate, attività produttive localizzate in ben precisi settori e ben ordinate, elementi di pregio sfruttati con misura e intelligenza: sono questi solo alcuni dei fattori che ne fanno un sistema di eccellenza, frutto e documento dell'azione di amministratori che, al di là degli schieramenti e del colore politico, hanno sempre privilegiato la tutela del territorio, dell'ambiente e della cultura della comunità.

Ovviamente non mancano i problemi né tutte le potenzialità sono sfruttate adeguatamente. Identificare problemi e potenzialità del sistema è stata quindi una fase propedeutica e necessaria per definire gli obiettivi che il PUC Strutturale (d'ora in avanti, PS) deve perseguire e le strategie per conseguirli.

Il Preliminare che è stato sottoposto alla valutazione della Giunta ha offerto l'analisi dei problemi e delle potenzialità del sistema comunità-territorio, confrontando le analisi con gli indirizzi programmatici formulati dall'Amministrazione. Il documento è stato oggetto di una ampia discussione pubblica, anche con riferimento alla VAS, come previsto dalla normativa regionale.

L'Amministrazione ha poi ritenuto opportuno sottoporre alla valutazione dei tecnici operanti a San Salvatore anche le Norme di Attuazione, ancorché non prescritto dalla vigente procedura di formazione dei Piani comunali.

Il PS che si sottopone alla valutazione della Giunta è stato quindi integrato con le indicazioni emerse nel corso della procedura di consultazione pubblica e che l'Amministrazione ha riconosciuto opportuno recepire.

L'adeguamento alla LRC 16/04 vigente

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 Salvatore Telesino: 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 del 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 nel PS le attrezzature vanno indicate tra le aree trasformabili, e con la loro specifica destinazione, gli standards, invece, rientrando nelle aree trasformabili per la residenza (o per le attività produttive), non vanno previsti nello Strutturale, verranno indicati nel Piano operativo.

La separazione tra "regole generali" e "disegno di suolo" prescritta dalla 16/04 ha anche comportato molte innovazioni, sia tecniche che metodologiche. Illustrare la loro origine, natura e portata può quindi aiutare a meglio valutare se e in che misura le "regole di governo della trasformazione" proposte nel PS di San Salvatore Telesino sono atte a realizzare l'assetto del territorio definito nel Piano.

La presente Relazione al PS espone quindi:

2. Le Note metodologiche, che illustrano genesi, finalità e innovazioni tecniche dei Piani Autoregolatori, nonché i criteri perequativi adottati;
3. Il Quadro Conoscitivo del sistema da governare (sintetica storia delle origini e dello sviluppo di San Salvatore Telesino, evoluzione dell'insediamento, struttura e tendenza del sistema, condizioni pre-piano, intorno ed interno del sistema);
4. I problemi e le potenzialità del sistema comunità-territorio
5. Gli obiettivi strategici e gli invarianti di lungo periodo (Indirizzi programmatici, Finalità e obiettivi Contenuti del Piano Strutturale, Regole di trasformazione);
6. Le dinamiche in atto, le loro proiezioni all'orizzonte del Piano e la stima dei fabbisogni;

7. Gli interventi qualificanti;
8. La coerenza del PS con i piani sovraordinati;
9. I criteri di redazione dei Piani Operativi (il disegno di suolo, gli interventi nel costruito, le grandezze del piano).

Per meglio valutare come il PS traduce obiettivi strategici e finalità in concrete prescrizioni programmatico-operative la Relazione aggiunge poi, ai temi prescritti dalla vigente normativa regionale, un paragrafo che espone la sintesi degli interventi qualificanti, delle destinazioni d'uso e delle regole di trasformazione che sono inserite nel PS.

Va precisato, infine, che la Relazione - Grafico di Correzione che segue è adeguata alle osservazioni riconosciute ammissibili dalla Giunta Municipale.

2. NOTE METODOLOGICHE

2.1. 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 sembri 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 Salvatore Telesino 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, "deregulation" 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 interesse 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. 2.2.1.1).

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.

2.1.1. 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 originale¹ che permette, tra l'altro, di:

¹ 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

- **attuare direttamente** il PUC, **senza passare attraverso i piani esecutivi**, pur assicurando l'acquisizione delle aree di uso 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)².
- 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

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.

² 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).

piano;

- utilizzare il controllo di attuazione automatico per **trasformare 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**.

2.1.2. 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"¹².

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 Ecstorica)

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 ecstorica) 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" (ovverossia 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 sovraccarico³.

12. Strumenti di monitoraggio e gestione

A completamento dell'iter di formazione del PS 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).

2.2. 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.

³ 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.

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 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*"⁴. 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.

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

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).

(parcheggi, strade minori, verde di vicinato, ecc.), che invece possono essere modificati con modalità prescritte dalle N.A., variabili in rapporto all'importanza delle modifiche a farsi.

Alcune norme, poi, introducono agganci particolari alla vigente legislazione urbanistica nazionale 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 variante⁵.

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 liberaliz-

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

zare 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

2.2.1. 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.

2.2.1.1. 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)⁶. 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 stocastico⁷, 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 scadenza⁸.

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.

6 PTC Area Metropolitana, NTA, Pag 116

7 http://demo.istat.it/previsioni2017/dati/nota_previsioni_demografiche_demo.pdf

8 La Tab. S.5, Quadro 2, fornisce una applicazione di tale metodo.

2.2.1.2. *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.

2.2.1.3. *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 reimmisibili nel mercato nel rispetto dell'affollamento "obiettivo" prefissato⁹

⁹ 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 sulla base della "forza" e delle caratteristiche del sistema (capacità di spesa delle famiglie, entità e tipologia dell'offerta di alloggi, ecc.).

- i) abitazioni idonee e riutilizzabili per coprire il "fabbisogno di partenza"
($i=d-e-f-g+h$)
- j) abitazioni necessarie ad alloggiare le famiglie stimate all'orizzonte del Piano
- k) surplus di abitazioni necessario a soddisfare la domanda di abitazioni 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 correlati¹⁰, 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 Capitario – 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 superfici 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 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

10 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 Indice Capitario (I_c , espresso in mc/ab), il Volume Medio per stanza (V_{st} , espresso in mc/st) resta univocamente determinato.

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 sensibili 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.

2.2.1.4. *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 pregresso*", 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,¹¹ dell'errore da cui sono affette le proiezioni¹² 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

¹¹ 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.

¹² 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.

- 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"¹³, 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 Capitario (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, o più, si ottiene il volume max globalmente realizzabile. In conclusione, bisogna sempre trasformare le abitazioni in volumi e poi, per porporzionare 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.

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.

13 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.).

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 FONDATA SUL VOLUME

In un lotto di 10.000 mq nel quale va applicato un I_f 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 $15 \div 20 \times 3,2 = 48 \div 64$ 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 ($100-30/30\%$).

2.2.1.5. 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 "obiettivo", in genere 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 del fabbisogno 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, infatti, 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.

2.2.1.6. 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 Capitario (IC), – cioè dal volume "consumato" da ciascun abitante – che, a sua volta, dipende direttamente dalla tipologia edilizia¹⁴.

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 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

¹⁴ Chi abita in una villa unifamiliare "consuma" un volume molto superiore a quello di una famiglia che abita in un alloggio IACP

concettualmente erroneo: a parità di densità edilizia possono aversi infatti carichi di utenza sensibilmente diversi, a seconda sia della tipologia edilizia con cui viene sfruttato il volume consentito dal piano sia della destinazione d'uso (cfr. box pag. 22).

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.

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 generica¹⁵ 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 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

15 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.

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 Salvatore Telesino, 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.

2.2.1.7. Un metodo 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 dal *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, diventa possibile ampliare una abitazione, se dall'intervento non derivano nuove unità immobiliari. Viceversa, 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. 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.

2.2.1.8. Il controllo degli standards

Un altro aspetto del controllo di attuazione sistemico-prestazionale è quello del

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 territoriale 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:

UIa = (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.);

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

rispetto delle dotazioni di standards. Il PAR aggancia le superfici di uso pubblico da cedere alla comunità non alla superficie del lotto da edificare (Sf) o a quella di pavimento da realizzare (Su), 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, UIp ed UIt) 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).

2.2.1.9. 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.

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"*.

Va osservato, peraltro, che il governo del carico di utenza attraverso il CI 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.

2.2.1.10. 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".

2.2.1.11. 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 volume¹⁶. 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 delle UI realizzate 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

¹⁶ 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.

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 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*¹⁷. 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 PS 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.

2.2.1.12. 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 un'avvertenza: vanno definiti parametri geometrico-morfologici differenziati per edifici seriali e manufatti singolari.

¹⁷ 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.

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 di abitazioni in cui si inseriscono. Anzi, è proprio differenziandosene che possono accentuare il loro carattere identitario. Ed arricchire il paesaggio.

2.2.1.13. 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 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 proiezioni¹⁸.

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 riferimento¹⁹.

2.2.1.14. 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, strettamente correlate.

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

¹⁸ La Tab. S.1, quadri 3 e 4, e il paragrafo 3.1.2 forniscono la dinamica demografica di San Salvatore Telesino, calcolata comparativamente per famiglie e abitanti, che conferma la maggiore regolarità della dinamica delle famiglie.

¹⁹ Si veda la tab S.1/a, quadro 1 ed il par. 3.1.2.

spesa delle famiglie, della loro "cultura dell'abitare" (maggiore/minore disponibilità 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).

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.

Tale quota di fabbisogno, tuttavia, non è stimabile con procedura analitica fondata su dati esistenti e certi. 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 esaurirsi²⁰. 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 sulla base delle abitazioni di 1 stanza perse tra il censimento 2001 e quello 2011 e che, per San Salvatore Telesino, può stimarsi 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, una procedura che, in quanto basata su grandezze globali e tra loro correlate, possiamo definire "sistemica".

2.2.1.15. 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 Capitario, calcolato come rapporto tra il volume vuoto per pieno dei manufatti²¹ 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 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.

21 In verità per calcolare con precisione l'Indice Capitario 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).

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. Inoltre 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 costruite²².

²² In concreto tale criterio si traduce in una norma che consente di non computare le UI_t 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_t (cfr. NA, Art. 21; Appendice A).

2.2.1.16. 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" (St).

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 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 Salvatore Telesino).

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.

2.2.2. 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 inedificata. 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 nella disciplina urbanistica e dalle usuali prescrizioni di legge che la regolano. 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,

2.2.2.1. 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

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).

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.

2.2.2.2. Una procedura differenziata 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, quello 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 sono cimentati a lungo 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 pubblico²³. 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 ha meno di 5.000 abitanti) 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. 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.

LOTTE 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 lotizzare, 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 (Ula). In pratica, adottando lo standard 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 Ula. Con l'ipotizzato carico di utenza di 40 abz/ha per costruire una abz sono sufficienti 250 mq.

²³ 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.

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.

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.

2.2.2.3. 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 Potenzialità Urbanistica massima (PU, 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 **lotto massimo**, nel quale le trasformazioni sono realizzabili attraverso IED, 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. 2.3.3).

È inoltre opportuno che le dotazioni di standards non solo siano definite in rapporto alle unità immobiliari, ma che siano ulteriormente differenziate a seconda della destinazione d'uso dei manufatti da realizzare (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.

2.2.3. 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 PS 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, non solo per le aree edificabili per residenza o uffici, ma anche in quelle di uso pubblico. Quelle di interesse della comunità

2.2.4. 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 autocostituiti (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 che:

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

2.2.5. 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 Salvatore Telesino – 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 superar 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 Diretto²⁴. 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.

24 Formula che verrà adottata a San Salvatore Telesino con il Piano Operativo

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 indicata²⁵. 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.

2.3. 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 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!²⁶

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 costituisce l'impronta degli 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?

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

²⁶ 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.

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?

2.3..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 Salvatore Telesino 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 è opportuno per ridurre il consumo di suolo – i proprietari degli edifici esistenti non hanno alcun interesse a concorrere al comparto.

In un piccolo comune, dove si realizzano 5÷10 UI all'anno, spesso localizzate agli estremi opposti dell'abitato, realizzare e rendere operativi i comparti 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.

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

Per superare quest'ultima limitazione il PS introduce ulteriori norme di "autoregolazione". Vengono 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 NTA 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).

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.*

Va anche precisato che tale procedura non è stata ancora applicata concretamente. Inoltre, le comparazioni tra i costi delle attrezzature previste (o dei mancati proventi connessi all'uso parziale ceduto al Comune), il valore delle aree cedute e quello della superficie vendibile supplementare sono complesse.

2.3..2. La perequazione proposta per il PS di San Salvatore Telesino

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 "premiale".

In sintesi, la "regola perequativa" adottata a San Salvatore Telesino prevede:

- a) l'obbligo generalizzato di cessione gratuita degli standards "diffusi" (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.*

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.

3. IL QUADRO CONOSCITIVO DEL SISTEMA DA GOVERNARE

3.1 San Salvatore Telesino: dalle origini ad oggi

Il toponimo stesso, San Salvatore Telesino, indica le molteplici radici culturali della città. L'attuale Capoluogo origina probabilmente dal nucleo di abitazioni aggregatisi intorno all'abbazia benedettina del Santissimo Salvatore (tra il X e l'XI secolo d.C.), ma è ovvio che l'eredità politica e culturale di *Telesia* non poteva essere ignorata.

La città, fondata e governata dai Sanniti con il nome di *Tulosiom*, divenne poi la colonia romana di *Telesia*, collocata lungo la Via Latina, a mezza strada tra *Allifae* e *Beneventum*: una posizione strategica che favorì lo sviluppo della città, che prosperò anche dopo la caduta dell'Impero Romano, iniziando a declinare solo intorno al IX secolo. È quindi probabile che provenissero da *Telesia* i primi abitanti del borgo che andava formandosi intorno alla Abbazia di S. Salvatore

Il borgo raggiunse il massimo splendore in epoca longobarda, divenendo prima sede vescovile e poi gastaldato. Direttamente amministrato fino al XVI secolo dall'Abbazia, il borgo passò poi ai Sanframondo, ai Monsorio e, nel 1645, ai Carafa, duchi di Maddaloni. Nel 1809 la proprietà fu ceduta ai Pacelli.

La notevole fertilità della piana e i numerosi rilievi che la circondano hanno favorito nel tempo il susseguirsi di insediamenti: le mura poligonali di Monte Acero, di epoca sannitica, la *Telesia* romana e la "Rocca del casale", costruito nel XIII secolo dai Sanframondo, testimoniano di una antropizzazione del territorio che dura da 25 secoli.

3.2 Morfologia del territorio

La morfologia del territorio è caratterizzata dai rilievi che lo delimitano a N e a NE e dalla piana che si adagia a S. A separare i due paesaggi, il corso del Grassano. In particolare, ad O il territorio è definito dalle colline di Cese San Manno; a NE si erge il Monte Acero e il piccolo rilievo della Rocca; ad E si allunga Monte Pugliano, caratterizzato da alcune forre carsiche. Ai suoi piedi sorge e poi scorre il Grassano: un paesaggio idilliaco, mirabilmente tutelato, che non ha nulla da invidiare alle più celebri Fonti del Clitumno.

A S si stende una piana, fino ai confini con Telese, Amorosi e Puglianello. La piana, fertilissima, è impreziosita dalla cinta muraria di *Telesia*, ben visibile percorrendo la provinciale. A SO della cinta si adagia l'anfiteatro, in gran parte metabolizzato da edifici rurali, che lo hanno utilizzato come fondazioni.

La vegetazione prevalente sui rilievi è la macchia, con alcune stazioni di olivo. Nella piana sono invece prevalenti gli orti, con alcuni frutteti.

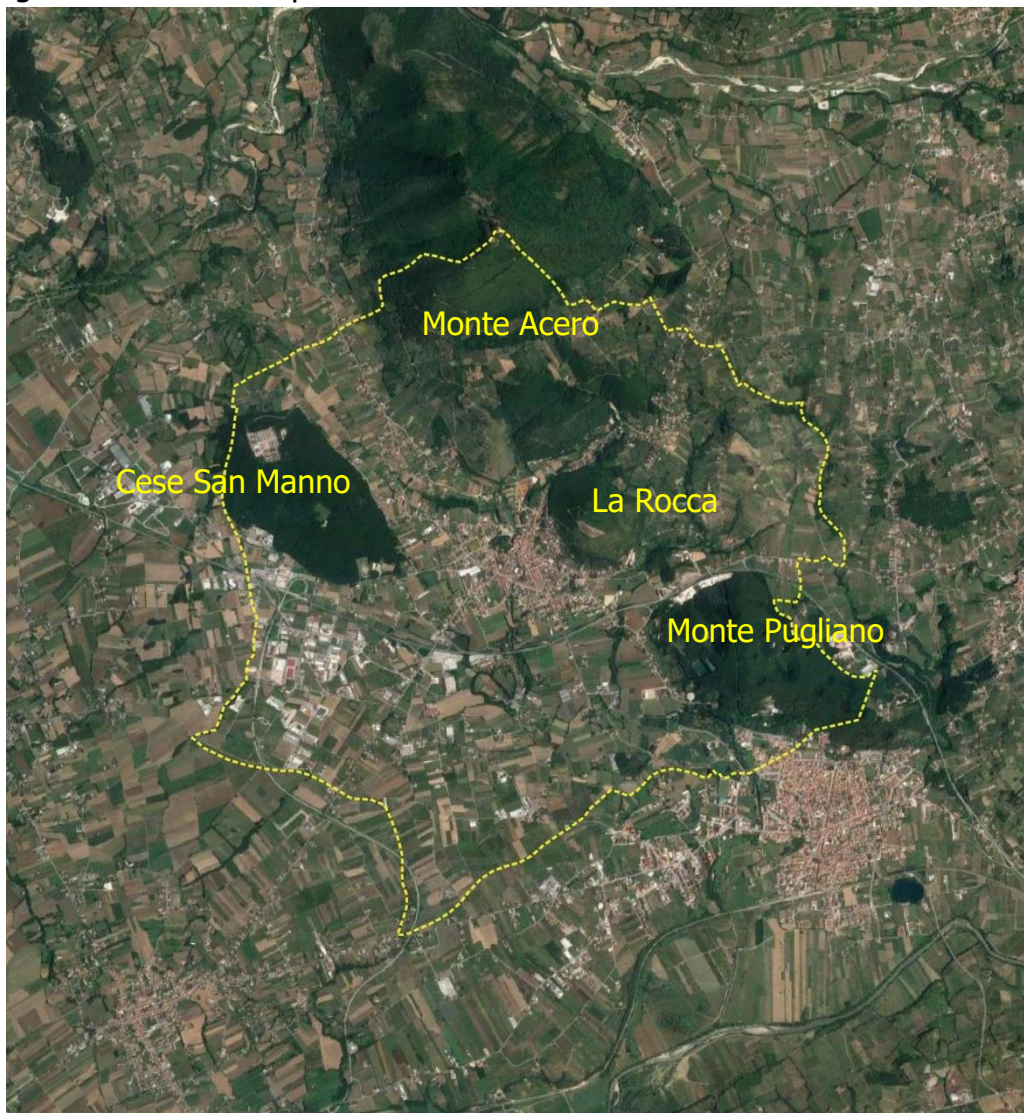
3.3 L'insediamento

L'insediamento è attualmente strutturato su:

- un centro abitato, il capoluogo, che si colloca ai piedi della Rocca, con propaggini verso NE, alle spalle di Monte Pugliano, e con una lunga teoria di abitato a nastro verso NW, lungo la provinciale Telese-Piedimonte;
- una frazione, Banca, sul versante SE del Monte Acero;
- grappoli di case sparse, lungo la provinciale per Cerreto S., al confine con San Lorenzello;
- una vasta area impegnata da attività produttive, nel settore SE del territorio, tra la SS Telesina e la SS Fondovalle Isclero.

- un'area urbana, in contrada Bagni, addossato al confine con Telese, nel cui abitato è totalmente integrato.

Le reti (**acquedotto, fognature e illuminazione pubblica**) risultano diffuse sul territorio e sono in buono stato di manutenzione. Risultano perciò idonee sia alle esigenze attuali sia a quelle future.



L'insediamento si sviluppa ai piedi della Rocca, si insinua a NE tra la Rocca e Monte Pugliano, a NO tra Monte Acero e la collina di Cese San Manno. A SE il tessuto urbano si fonda con quello di Telese. A S e a SO si sviluppano l'insediamento sparso e le attività produttive.

3.4 La struttura produttiva

La collocazione strategica e la corretta gestione delle autorizzazioni urbanistiche sono stati fattori determinanti per la forte attrattività di San Salvatore nella localizzazione di strutture produttive. Queste si sono localizzate prevalentemente in prossimità dello svincolo tra la SS Telesina e la Fondovalle Isclero, con un limitato sviluppo nel quadrante tra la Telese-Puglianello e la SS Telesina, in prossimità dell'uscita San Salvatore. A tali localizzazioni vanno poi aggiunte quelle sparse nelle campagne.

Il raffronto tra i dati censuari mostra che tra il 2001 e il 2011 le Unità Locali (Ateco 2007) sono passate 225 a 295 (Tab. S 6), con un incremento del 31%. Un trend che è continuato, sia pure con minore dinamica: nel decennio 2012-2021 sono state autorizzate 33 nuove Unità Produttive (Tab. S4), con un incremento dell'11,2%.

Per secondare il *trend* di crescita delle attività produttive il PS prevede:

- a) la integrazione e la razionalizzazione del quadrante Telesina-Isclero;
- b) uno stimolo all'attività della piccola imprenditoria locale, attraverso una norma che faciliti l'ampliamento delle strutture esistenti;
- c) la valorizzazione della capacità imprenditoriale della comunità attraverso una normativa che incentivi la realizzazione di laboratori e negozi com-misti alla residenza.

3.5 Il patrimonio abitativo

Fin qui

Lo stock di abitazioni globalmente esistenti alla partenza del Piano (01.01.2022) è risultato di difficile determinazione. Come spesso accade nei piccoli centri, infatti, i dati dettagliati sulla consistenza del patrimonio edilizio residenziale sono disponibili solo negli anni dei censimenti. E San Salvatore non fa eccezione.

Al censimento del 2011 a San Salvatore risultavano esistenti 2.361 abitazioni. Di queste poco più della metà (54,6%) erano ubicate nel Capoluogo, il 20,8% nei nuclei e il restante 24,7% nelle campagne (Tab. S 3/b, col 3). Delle 2.361 abitazioni quelle occupate erano 1.575, determinando un coefficiente di inoccupato del 33,3%, molto alto. Una analisi più approfondita mostra che l'inoccupato è prevalentemente localizzato nel capoluogo e nei nuclei (30,6–48,2%), è nettamente più basso nelle campagne (26,8%) (Tab. S 3/b, col 2). Sono dati che da un lato registrano un elevato stock di abitazioni non occupate, dall'altra testimoniano di un peso di seconde case non eccessivo.

L'analisi per n° di stanze (Tab. S 3/a) mostra che la composizione dello stock per taglia delle abitazioni è sostanzialmente in linea con quello della provincia, ad eccezione della classe di abitazioni di 6 e più stanze, che ha un peso superiore a quello provinciale: 28,5% contro il 22,2%.

Da una indagine interna operata dall'UTC è emerso che tra il 2012 e il 2021 sono state rilasciate 70+33=103 autorizzazioni, così articolate:

Comune di San Salvatore Telesino				
PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale				
Tab. S 4 - PRODUZIONE EDILIZIA 2012-2021				
ANNO	U. I. AUTORIZZATE			
	Abitative	Produttive		
2012	20	4		
2013	7	4		
2014	4	2		
2015	7	2		
2016	9	4		
2017	0	2		
2018	6	3		
2019	5	1		
2020	8	6		
2021	4	5		
TOTALE	70	33		

Lo stock di abitazioni alla partenza del PS è quindi di 2.431 abz in totale. Applicando allo stock globale lo stesso coefficiente di inoccupato registrato dal censimento 2011 (33,3%), si ottiene una composizione del patrimonio abitativo al 2021 pari a:

abitazioni occupate $2.431 \times 0,66 = 1.621$

abitazioni non occupate $2.431 \times 0,33 = 810$

3..5.1 Le tipologie edilizie ricorrenti

Nel 2011 il Comune di Salvatore T. ha commissionato una analisi della produzione edilizia 2000-2010 (riportata in Appendice A). Tale ricerca ha fornito elementi molto utili a definire le tipologie di abitazioni richiesti dalla comunità locale.

Emerge, infatti, che a San Salvatore, in 10 anni di operatività del PRG, una gran parte delle autorizzazioni rilasciate (34,0%) si riferisce ad interventi di ampliamento, ma questi hanno contribuito solo per il 7,0% all'aumento del volume costruito e per appena il 6,3% all'incremento del Carico Urbanistico! (cfr. Appendice A, Tab. 3, col. 1/c, 2/c e 3/c)

L'analisi delle tipologie di intervento mostra, inoltre, che l'86,0% delle autorizzazioni sono relative ad abitazioni mono/bifamiliari (App. A, Tab. 3, col. 1/c), ma il carico urbanistico generato da tali interventi è solo il 34,5% del totale (col 3/c). Le autorizzazioni per edifici con più di 5 UI sono invece solo il 12,7% del totale (col 1/c), ma hanno generato il 67,4% delle abitazioni costruite ex-novo.

Sono due dati che confermano la opportunità di liberalizzare gli interventi di piccola taglia e di regolare precisamente quelli che generano gran parte del carico sul territorio (cfr supra, par 3.1/f, g).

I dati emersi dalla ricerca del 2011 sono stati utilizzati per definire le modalità di intervento (ampliamenti/nuove costruzioni; parametri di controllo del carico sul territorio) mentre, sul piano quantitativo, il patrimonio abitativo di partenza è stato definito aggiungendo alle abitazioni esistenti al Censimento 2011 quelle realizzate tra il 2012 e il 2021.

4. PROBLEMI E POTENZIALITÀ

L'analisi come sistema di spazi adattati e canali svolta nel Quadro Conocitivo, 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 lo stato attuale del sistema può così descriversi.

4.1 Problemi strutturali

La collocazione di San Salvatore nella "Città Telesina", la prossimità ai grandi assi di comunicazione, la certezza sulle procedure di rilascio delle autorizzazioni urbanistiche e una oculata politica di infrastrutturazione del territorio ne hanno fatto attrattore potente 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 Salvatore propone la città e il territorio come **polo per il tempo libero**, con valenza sia per la Città Telesina sia per le province di Benevento, Caserta e Napoli. Per conseguire tale obiettivo il PS ha proposto soluzioni per risolvere alcuni problemi strutturali, che possono essere così descritti:

1. l'applicazione dell'Art. 25 delle NA ha creato numerosi posti di lavoro, ma l'incremento delle richieste per attività produttive è diventato oggi troppo impetuoso per poter essere regolato solo con tale strumento;
2. la valorizzazione del Grassano non ha ancora generato un indotto significativo;
3. le risorse culturali e paesaggistiche del territorio (la Rocca, la cinta muraria di Telesia, l'Abbazia, il bosco di Selva di Sotto, le fortificazioni Monte Acero) sono ancora intatte, ma non sufficientemente valorizzate;
4. la Rocca è di proprietà privata, il che ne ha finora impedito l'uso compatibile;
5. la città è sufficientemente dotata delle attrezzature elementari (scuole, aree di gioco, parcheggi ecc.), ma è priva di strutture di livello sovracomunale e/o qualificanti (scuole superiori, attrezzature di livello comprensoriale);
6. gli "orti" che caratterizzano la parte bassa del territorio - e che sono di elevato pregio, sia economico sia paesaggistico - sono sottoposti ad una crescente domanda di edificazione;
7. il Centro Storico non è adeguatamente valorizzato;
8. le aree edificabili previste nel PRG lungo la SP 83 sono rimaste inutilizzate perché non è stato rimosso il vincolo di usi civici;
9. alcuni manufatti destinati ad annessi agricoli e a depositi non sono più in uso per effetto delle modificate esigenze produttive;
10. i flussi di traffico pesante sulla direttrice Faicchio-Telese attraversano le aree residenziali del Capoluogo, con le inevitabili ricadute negative;

11. a parte il problema sopra evidenziato, la restante parte della rete viaria è ben strutturata, ma alcuni incroci sono da attrezzare;
12. manca una rete ciclopedonale.

4.2 Le potenzialità

In via preliminare va rilevato che molti dei problemi (manufatti in disuso, aree sottoutilizzate) sono anche elementi "ad alta trasformabilità". Inoltre, proprio perché attualmente poco appetibili, presentano buone plusvalenze potenziali. Una politica di premi di edificabilità può quindi incentivarne la trasformazione compatibile.

In dettaglio il Preliminare ha identificato le seguenti potenzialità, che il PS valorizza.

1. L'asse a scorrimento veloce "SS 372 Telesina" attraversa il territorio comunale di San Salvatore e lo serve con due svincoli, conferendogli un alto livello di accessibilità, condizione propedeutica per la localizzazione di attività produttive, di beni e di servizi di livello sovracomunale.
San Salvatore offre risorse per il tempo libero, che costituiscono gran parte dell'offerta della "Città Telesina", rendendo il territorio attrattivo per un ampio bacino di utenza,
2. Gli edifici in disuso o sottoutilizzati esistenti nelle campagne sono numerosi.
Possono essere riconvertiti a nuove funzioni, più remunerative, senza alterare il paesaggio e senza aumento del consumo di suolo.
3. Nel Centro Storico sono presenti alcuni palazzi nobiliari, poco o per niente utilizzati.
Lo charme degli edifici, la facile accessibilità e la presenza di parcheggi ad immediato ridosso dell'edificato storico ne rendono facile la riconversione, ad attività ricettive o di servizio.
4. A seguito di permutate fatte a valle del sisma dell'80 il Comune è oggi proprietario di alcuni edifici, ubicati a margine del Centro Storico, che sono un esempio pregiato di architettura vernacola.
Il pregio architettonico, la ubicazione e la vicinanza di un ampio parcheggio rendono il complesso particolarmente adatto per realizzare un complesso misto di residenza sociale e negozi di vicinato.
5. Monte Pugliano, Grassano e *Telesia* sono risorse paesaggistico-culturali sottoutilizzate, ma costituiscono un continuum territoriale.
Possono essere facilmente collegati, anche con una pista ciclopedonale, e offrire un "sistema cultura-tempo libero" di alta attrattività.

5. 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 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 piano urbanistico deve dare risposta²⁷.

Cioè di definire finalità ed obiettivi strategici del PS, da conseguire attraverso: gli interventi per la tutela dell'ambiente, delle aree agricole e dell'edificato storico; gli interventi qualificanti sulla viabilità e sulle attrezzature trainanti; il dimensionamento delle aree residenziali; il dimensionamento e la ubicazione delle aree per attività produttive.

La struttura e la tendenza del sistema comunità-territorio mostrano che la stagnazione demografica, la sufficiente consistenza del patrimonio abitativo, la diffusione nelle campagne di residenze e attività produttive, portano alla *vision* sulla quale il PS è stato strutturato: **limitare il consumo di suolo**; promuovere e facilitare il **riuso dell'esistente**; mantenere il **mix di funzioni**, sia nelle campagne che nel Capoluogo; promuovere la realizzazione di **attrezzature a valenza comprensoriale**.

In via preliminare si precisa che per ridurre il consumo di suolo e facilitare il riuso dell'esistente il PS propone un preciso criterio: **minimizzare la trasformabilità delle aree** (da agricole ad edificabili o produttive) e, contemporaneamente, **massimizzare la trasformabilità degli edifici**, favorendone l'adattamento ai nuovi bisogni (ampliamenti, modifiche di destinazioni d'uso).

In definitiva gli obiettivi strategici del PS, a valenza sia sovracomunale che comunale, possono essere così descritti.

5.1. A valenza sovracomunale

Gli obiettivi generali a valenza sovracomunale che il PS dovrà conseguire sono:

1. Definire una **mission** del PS che renda la città **attraente per gli stakeholders esterni** e **soddisfacente** per chi ci abita.
2. Riferire proiezioni e previsioni al contesto comprensoriale e regionale.
3. Sfruttare la collocazione strategica del territorio comunale per promuovere sviluppo e qualità urbana, soprattutto attraverso la localizzazione di attrezzature e servizi di livello comprensoriale.
4. Agevolare le attività che hanno finora determinato lo sviluppo di S. Salvatore, ma stimolare anche nuove attività.
5. Qualificare il territorio come polo per il tempo libero, il turismo culturale, la residenza di qualità.

5.2. A livello comunale

A livello comunale il PS persegue i seguenti obiettivi:

²⁷ Le "regole" che si illustrano al par 3.1 sono esplicitate dalle Norme Tecniche di Attuazione (NTA), già da tempo trasmesse al Comune, le cui finalità e caratteristiche innovative sono state oggetto di analisi e di discussione, che hanno portate a proposte di integrazione, di cui si terrà conto nella stesura finale.

1. limitare l'estensione delle aree trasformabili evitando, in ogni caso, di incidere su quelle di produttività agricola superiore alla media comunale (orti di estensione superiore alla Minima Unità Colturale);
2. promuovere il riuso del patrimonio edificato esistente, facilitandone sia l'ampliamento sia la modifica della destinazione d'uso;
3. attivare al massimo le risorse (ambientali, produttive, storiche, culturali e finanziarie) esistenti all'interno del territorio e della comunità;
4. razionalizzare lo sviluppo delle attività produttive, passando dalla fase della promozione a quella del consolidamento;
5. tutelare in maniera "attiva" le risorse di pregio (*Telesia*, Pugliano, Grassano, Rocca, Monte Acero, Abbazia), attraverso norme di autoregolazione che non impongono vincoli ma ne agganciano l'uso appropriato ad un vantaggio per i proprietari interessati;
6. facilitare la realizzazione di strutture terziarie e ricettive a servizio delle attività turistiche connesse alle risorse di pregio, anche attraverso la modifica di destinazione d'uso degli edifici rurali;
7. promuovere la tutela attiva dell'ambiente, anche attraverso incentivi urbanistici all'uso delle Fonti Energetiche Rinnovabili (FER);
8. promuovere la rivitalizzazione del Centro Storico, attraverso norme finalizzate alla valorizzazione dei caratteri storico-architettonici degli edifici e all'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;
9. incrementare la dotazione di aree di parcheggio pubblico del Capoluogo;
10. definire forme di incentivazione economica-urbanistica per promuovere l'integrazione dell'edilizia abitativa con attività terziarie;
11. stabilizzare il processo di sviluppo fondato sul mix di attività nelle campagne, anche consentendo sia l'ampliamento degli edifici autorizzati ex delibera di C.C. n. 36 del 29.12.2004 sia il computo con le regole del PS delle aree cedute, in modo da non creare disparità tra interventi realizzati prima/dopo l'approvazione del PS;
12. favorire l'uso di tutte le risorse interne al sistema, sia territoriali che imprenditoriali;
13. raccordare le previsioni del PS con il programma di opere pubbliche dell'Amministrazione;
14. stimolare gli imprenditori a realizzare alloggi da immettere sul mercato dell'affitto a prezzo convenzionato e controllato dal Comune;
15. definire una disciplina d'uso del territorio che consenta la soddisfazione delle domande d'uso legittime e da sempre radicate nella cultura locale e che, al tempo stesso, protegga efficacemente i documenti passati di tale cultura;
16. promuovere il presidio delle campagne attraverso il supporto all'agricoltura amatoriale e al completamento dei gruppi di edifici esistenti.

5.3. Le regole della trasformazione

“Minimizzare il consumo di suolo compattando il tessuto di nuova realizzazione e massimizzando la trasformabilità di quello esistente”: è questo il criterio sul quale è stato costruito l'apparato normativo del PS. Per concretizzarlo, e per superare gli anacoluti metodologici analizzati al Cap. 2, il PS regola la trasformazione del territorio attraverso:

- a) Interventi Edilizi Diretti (IED), resi tra loro congruenti attraverso il futuro disegno di dettaglio della viabilità, anche di quella minore, nei redigenti PO;
- b) Piani Urbanistici Attuativi (PUA) pubblici solo per le aree in cui le attrezzature pubbliche da realizzare sono prevalenti (PIP);
- c) liberalizzazione degli ampliamenti degli edifici, gli interventi che risultano vantaggiosi sia per il proprietario (aumento del valore dell'immobile) sia per la collettività (aumento del gettito fiscale, senza incremento degli oneri di urbanizzazione);
- d) incentivo alla costruzione sul confine, che è vantaggiosa per il proprietario (migliore sfruttamento del lotto; incentivo a successive costruzioni in aderenza, che riducono la dispersione termica)) e per la collettività (minore lunghezza delle reti; minor consumo di suolo);
- e) controllo del carico di utenza sul territorio attraverso il numero di Unità Immobiliari (UI) realizzabili, parametro che garantisce, molto meglio del volume, un controllo preciso e rigoroso sulle famiglie che si insedieranno;
- f) eliminazione del “lotto minimo”, il che consente di sfruttare anche le piccole “aree interstiziali”, favorendo, attraverso l'inserimento nel costruito e lo sfruttamento delle aree già dotate di urbanizzazioni, il riuso dell'esistente;
- g) introduzione del “lotto massimo”, la superficie (e/o la capacità edificatoria) al di là della quale la trasformazione è subordinata ad una convenzione che regoli le quantità e le modalità di cessione delle aree di uso pubblico;
- h) sostituzione delle usuali norme che indicano *“ciò che puoi fare nella tua proprietà”* (ad esempio, puoi realizzare un edificio che ha una certa altezza, con balconi che sporgono non più di tot metri, ecc), con norme che definiscono con precisione *“ciò che non puoi fare ai vicini o alla collettività”* (né l'edificio che vuoi costruire, né il balcone, possono intaccare la Visuale Libera che il piano garantisce agli edifici esistenti, o realizzabili, nel fondo del vicino; se frazioni un appartamento in due devi lasciare posti auto e verde per la nuova Unità Immobiliare che ne deriva);
- i) promozione della tutela attiva delle risorse ambientali, storiche e culturali di cui dispone la comunità, 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 in cui si inserisce;

- j) predisposizione di criteri standards e di strumenti operativi da utilizzare a tal fine, affinché lo studio degli effetti prodotti sul contesto risulti tecnicamente rigoroso e non sia esposto ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Con tali criteri sarà possibile inserire i nuovi manufatti nelle aree residue, anche quando queste sono di estensione limitata e/o di forma difficile. Inoltre, ampliare la libertà del progettista, definendo però con precisione i diritti dei vicini da rispettare, si rivela criterio molto rigoroso nel garantire la compatibilità ambientale.

6. PROIEZIONI E FABBISOGNI

Per conseguire gli obiettivi generali sopra descritti il PS propone un insieme di interventi specifici, che attengono alla capacità insediativa, alle attrezzature di interesse generale da prevedere, alle dotazioni di verde e servizi in grado di potenziare l'offerta per il tempo libero, al potenziamento delle attività produttive, alla disciplina per il recupero dell'edificato degradato, alla valorizzazione delle aree agricole, al miglioramento del livello di servizio della viabilità.

In dettaglio, con riferimento alla dinamica pregressa e alle conseguenti proiezioni, tali interventi possono così illustrarsi.

6.1. 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 Salvatore. 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 che il Preliminare ha indicato come "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 PS:

- 1) Analizza la dinamica demografica e la sua proiezione all'orizzonte del PS (2031);
- 2) Stima il fabbisogno di nuove abitazioni, articolato nelle tre quote indicate nelle NTA del PTCP: per incremento demografico, per riduzione del sovraffollamento, 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.

6.1.1. 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; la popolazione ricavabile dal Bilancio demografico ISTAT non coincide con quella globale "ricostruita"; quest'ultima, inoltre, per il periodo 2020÷2021, non è ancora completamente validata.

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 della proiezione al 2031 di famiglie ed abitanti (Tab. S.1/a) si è assunta la popolazione "ricostruita" ripresa da Tuttitalia su dati DemoIstat, integrandola con i dati comunali per il periodo non 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 "ricostruita" (riportata nella Tab. S.1/a) e quella esposta nel Bilancio Demografico.

6.1.2. La popolazione al 2031

La popolazione di San Salvatore ha avuto cicli decennali variabili. Nel decennio '81-91 sono cresciuti famiglie ed abitanti: le prime dell'8,9%, i secondi del 5,3% (Tab. S.1/a, quadro 2, col. 6); tra il 1991 e il 2001 e poi tra il 2001 e il 2011 la

percentuale di incremento delle famiglie è raddoppiata ($17,5 \div 17,6$ %), ma gli abitanti hanno avuto una dinamica diversa: un incremento nettamente minore nel decennio 1991÷2001 (0,7%), molto maggiore nel decennio 2001÷2011 (8,7%). Nell'ultimo decennio (2011÷2021) si è avuto invece un decremento degli abitanti ($-4,7\%$), al 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.1/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.1/a, quadro 1, col 2 e 4; quadro 4, col. 8).

Con la prima procedura, all'orizzonte del PS (2031) si stimano 1.613 famiglie e 3.773 abitanti (Tab. S.1/a, quadro 1, col. 2 e 3; quadro 4, col 7). Con la procedura derivata, le famiglie restano sostanzialmente le stesse: 1.612 (quadro 1, col. 2, quadro 4, col 8).

6.1.3. La questione dell'errore statistico

Va ricordato, peraltro, 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 hanno fornito stime delle famiglie al 2031 sostanzialmente congruenti: 1.613 con la proiezione diretta, 1.612 con quella derivata prescritta dal PTCP. Ovviamente la proiezione derivata presenta un errore maggiore (Tab. S.1/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 Piano Operativo (Tab. S.1/a, quadro 4): al 2031 si stimano $1.598 \div 1.628$ famiglie con la procedura diretta (col. 7), $1.586 \div 1.639$ famiglie con quella derivata (col. 8).

6.2. 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:

- per incremento demografico
- per riduzione dell'affollamento
- 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 NTA del PS tali unità terziarie possono essere non computate, fino al 50% nella Capacità insediativa del lotto da edificare (cfr Note metodologiche, pag. 38). Non c'è quindi la necessità di operare la stima della domanda.

6.2.1. 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: a partire 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 3/a) è infatti riportato dall'ISTAT (come ripreso nel sito "Tuttitalia") solo fino al 2011.

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 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 tra il 2012 e il 2021. Non tutte queste ultime abitazioni, tuttavia, sono occupate. Applicando al totale delle abitazioni costruite l'ultimo coefficiente di occupazione disponibile, il 66% (Tab. S 3/b, col. 5), si ricava che lo stock di abitazioni esistenti ed occupate è pari a:

$$1.575 + (70 \times 0,66) = 1.621 \text{ abz}$$

Il Bilancio Demografico dell'ultimo decennio mostra un saldo naturale negativo, - 0,52% annuo, un saldo migratorio positivo, + 0,22% (Tab. S.1/b, quadro 1, col. 8 e 15).

Il PTCP prevede esplicitamente che in tal caso possa essere prevista un fabbisogno edificatorio forfettario del PS pari al 5% delle famiglie stimate all'orizzonte del piano. Se anche tale stima è negativa, può definirsi il fabbisogno

assumendo che le famiglie all'orizzonte del PS siano pari alle famiglie esistenti al 2008 (Art. 145, c. 4).

Con tale criterio, tenuto conto che la proiezione al 2031 fornisce una stima di 1.612 famiglie, inferiore alle 1.632 famiglie esistenti al 2021, e che al 2008 le famiglie residenti erano 1.648 (Tab. S 1/b, quadro 1, col 17), la quota per dinamica demografica è pari a:

$$1.648 \times 0,05 = 82 \text{ abitazioni}$$

6.2.2. 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, necessaria 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 6.

Applicando alla matrice i criteri indicati dall'Art. 145 comma 6 delle NTA del PTCP28 si ricava un fabbisogno per riduzione dell'affollamento di (Tab. S 6, col 8):

51 abitazioni.

6.2.3. Per eliminazione delle abitazioni insalubri

L'analisi del patrimonio edilizio abitativo di San Salvatore ne mostra la notevole vetustà: quasi 1/3 delle abitazioni esistenti al 2011 (657 abz, pari al 28,1%) sono state realizzate prima del 1945 (Tab. S 3/c, col. 2 ante 1945). Una percentuale che è molto maggiore 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:

$$657 \times 0,05 = 33 \text{ abz.}$$

6.2.4. La questione dell'inoccupato

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

82 abz	per dinamica demografica
51 abz	per riduzione affollamento
<u>33 abz</u>	per sostituzione abitazioni non idonee
per un totale di	166 abitazioni

²⁸ 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.

Per la stima del fabbisogno abitativo complessivo, tuttavia, 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 del PTCPBN 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, in effetti, assume che le famiglie stimate all'orizzonte del PS occupino **tutte** le 1.621 abitazioni già occupate al 2021 e **tutte** le 167 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 33,3% (estratto Tab. S 3/b, col. 5).

Vale quindi 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 letteratura²⁹ il fenomeno è ben descritto e viene definito come inoccupato "frizionale" o, anche, "fisiologico". Alle abitazioni inoccupate vanno poi aggiunte 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 diversamente³⁰, 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 Salvatore il fabbisogno abitativo, stimato in 166 abitazioni occupate, vada incrementato della quota per inoccupato frizionale, che può farsi pari all'ultimo dato ufficiale disponibile, quello del censimento 2011: il 33,3% dello stock totale (Tab. S 3/b, col. 5; Tab. S 7, Quadro 3)

Con tale criterio il fabbisogno globale che il PS deve soddisfare è pari a $166 / (1 - 0,33) = 249$ abitazioni. Applicando a tale valore un errore del $\pm 5\%$ si ottiene che il PS deve soddisfare un fabbisogno globale compreso in un range di (cfr Tab. 7, Quadro 4, col22):

$$\text{min } 249 \times 0,95 = 236 \text{ abz}$$

$$\text{max } 249 \times 1,05 = 261 \text{ abz}$$

²⁹ D. Borri, *Lessico urbanistico. Annotato e figurato*, Dedalo, 1985; A. Mercandino, *Urbanistica Tecnica. Pianificazione generale*, Il Sole 24 Ore, 2006.

³⁰ Il numero di abitazioni utilizzate per usi diversi è un dato non disponibile, da stimare per analogia, come si vedrà più avanti.

6.2.5. 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 poco meno del 20% della popolazione abitare nelle case sparse (Tab. S 3/b, col. 3).

Coerentemente con l'indirizzo strategico di prendere atto del carattere dell'insediamento, e delle indicazioni del PTCP di contenere il consumo di aree agricole a fini residenziali, si prevede che la quota di fabbisogno da localizzare nelle campagne sia non superiore al 10%, quella da realizzare nel Capoluogo e nei nuclei sia pari a 90% di quello globale.

Con tale criterio il fabbisogno risulta così ripartito:

Capoluogo e nuclei	$253 \times 0,9 = 228 \text{ abz}$
Case sparse	$253 \times 0,1 = 25 \text{ abz}$

6.3. Fabbisogno di aree per attività produttive

Si è già rilevato che la struttura produttiva di San Salvatore è consolidata. 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 2001 a San Salvatore risultavano presenti 225 UL, che sono diventate 295 al censimento 2011, con un incremento del 31,1% (Tab. S 5, quadro 1 col. 1 e 2). L'incremento è continuato nel decennio successivo, sia pure con minore intensità (+11,2%) L'analisi dei dati censuari sulle UL presenti dal 2001 al 2021 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 6,05 UL/100 abt del 2001 alle 8,52 UL/100 abt del 2021 (Tab. S 5, quadro 1, col 5).

Fin qui 2

La proiezione diretta delle UL globalmente presenti all'orizzonte del PS fornisce una stima al 2031 di 386 UL in totale (Tab. S 5, quadro 1, col 1), un dato che comporta l'avvio di 58 nuove UL da oggi al 2031 (Tab. S 5, quadro 3, col 7). L'elevato valore delle funzioni di attendibilità della proiezione (Correlazione = 0,98 e, soprattutto, $R^2=1,00$) provano che la progressiva caratterizzazione di San Salvatore come città manifatturiera è un processo stabile.

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 $43 \div 73$ nuove UL (Tab. S 5, quadro 3, col 7).

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 10% delle nuove UL si localizzerà nelle aree agricole (negozi di vicinato, riuso degli annessi agricoli non più necessari) il 90% si localizzerà invece nei lotti residui ancora liberi nelle aree a specifica destinazione produttiva e in quelle di nuova realizzazione.

Il PS prevede quindi aree a destinazione produttiva per $43 \div 73 \times 0,90 \text{ UL} = 39 \div 66 \text{ UL}$. Tenuto conto che il lotto medio richiesto può stimarsi pari a 3.000 mq^{31} si ricava che sono necessari lotti per una Superficie fondiaria (Sf) totale di

³¹ Il parametro è ricavato sulla base delle richieste presentate nell'ultimo decennio.

$$(39 \div 66) \times 0,3 = 11,7 \div 19,8 \text{ ha}$$

Considerando che alla Sf vanno aggiunte le aree per standards e viabilità, usualmente di estensione pari a quella della Sf, il PS deve prevedere aree per nuove attività produttive per 23,0÷40,0 ha di Superficie territoriale (St).

7. GLI INTERVENTI QUALIFICANTI

7.1. La *vision*

Oggi San Salvatore si propone soprattutto per una qualità della vita di livello superiore. La *vision* sulla quale il PS è stato impostato è di farne un modello di offerta insediativa integrata, a forte attrattività, articolata su due settori: turistico-culturale e produttivo.

Sono due settori apparentemente tra loro in contraddizione, in realtà la struttura del territorio e la sua evoluzione provano che possono convivere:

- il settore impegnato dalle attività produttive occupa la parte SO del territorio comunale, il sistema turistico-culturale la parte NE
- l'andamento pianeggiante e la struttura fondiaria dell'area impegnata dalle attività produttive (a maglia rettangolare) hanno consentito l'impianto di opifici senza sostanziale alterazione del territorio
- i reperti archeologici sono in eccellente stato di tutela

Per favorire l'incremento di attrattività di San Salvatore e favorire l'attuazione della *vision* il PS prevede numerosi interventi qualificanti che possono così descriversi.

7.2. Turismo e tempo libero

Malgrado la ricchezza e l'importanza dei reperti archeologici, oggi San Salvatore non è una meta di grande appeal turistico. Molto probabilmente perché le risorse di cui dispone, pur se numerose,, non sono strutturate. Per superare tale limitazione il PS prevede di:

- a) realizzare un sistema turistico-paesaggistico-culturale che coordina in un *unicum* Monte Pugliano, Grassano e *Telesia*;
- b) tutelare le fortificazioni della Rocca e di Monte Erbanò;
- c) potenziare l'offerta turistica, attivando le risorse storico-culturali e potenziando quelle ambientali di cui dispone;
- d) favorire la realizzazione di strutture ricettive diffuse nel tessuto residenziale (urbano ed extraurbano) attraverso incrementi degli indici di zona per tali destinazioni d'uso (in particolare nella frazione di Banca e nelle campagne circostanti *Telesia*);
- e) realizzare un grande parco periurbano attrezzato che va dalla Rocca, a Monte Pugliano e alla cinta muraria di *Telesia*, facilmente accessibile dai grandi assi viari e interconnesso da percorsi ciclopeditoni, in modo da favorirne l'attrattività comprensoriale;
- f) incentivare la realizzazione di attrezzature sportive a basso impatto, rendendone vantaggiosa la realizzazione da parte dei privati: ad esempio nelle aree a verde.

7.3. Attività produttive

La collocazione strategica e la corretta gestione delle autorizzazioni urbanistiche sono stati fattori determinanti per la forte competitività di San Salvatore nell'attrarre strutture produttive. Queste si sono localizzate prevalentemente in prossimità dello svincolo tra la SS Telesina e la Fondovalle Isclero, con un limitato sviluppo nel quadrante tra la Telese-Puglianello e la SS Telesina, in prossimità dell'uscita San Salvatore.

Per secondare il trend di crescita delle attività produttive il PS prevede:

- a) la integrazione e la razionalizzazione del quadrante Telesina-Isclero;
- b) uno stimolo all'attività della piccola imprenditoria locale, attraverso una norma che facilita l'ampliamento delle strutture esistenti;
- c) la valorizzazione della capacità imprenditoriale della comunità attraverso una normativa che incentiva la realizzazione di laboratori e negozi commisti alla residenza.

7.4. Aree agricole

La tradizionale produzione agricola di ortaggi è oggi ancora sostenuta. Il PS prevede quindi di:

- a) elevare la qualità di vita nell'insediamento rurale, favorendo il completamento dei nuclei esistenti e dotandoli dei necessari servizi;
- b) stimolare la razionalizzazione del processo produttivo, a partire dalla salvaguardia delle tradizionali produzioni ortive;
- c) tutelare le aree agricole utilizzate per coltivazioni ad alto reddito, limitandone l'uso per attività diverse da quelle agricole;
- d) favorire l'integrazione dei redditi e, al tempo stesso, il recupero degli annessi agricoli non più necessari, permettendone la riconversione ad usi terziari.

A tali interventi si aggiungerà poi quello di valorizzazione dell'edilizia rurale storica, auspicato dalla Soprintendenza ABAP e recepito con un articolo specifico nella *Tav. S/6.1 bis Norme di Attuazione - Grafico di correzione* (cfr *Tav. S/10.2 – Parere integrativo dei progettisti sulle osservazioni, par 4.2*).

7.5. Viabilità

La buona dotazione di strade esistenti non richiede interventi di nuovi assi viari principali. Per rimuovere i pochi problemi rilevati, tuttavia, il PS prevederà di:

- a) realizzare una "tangenziale", su cui deviare il traffico pesante Faicchio-Telese per farlo scorrere completamente all'esterno delle aree residenziali del Capoluogo e di Cese Sn Manno, attraverso un intervento organico di up-grade di alcune strade esistenti: partendo dalla SP 83, al confine con Faicchio, potenziando prima la comunale che costeggia la Selva, poi altre strade comunali parallele alla Telesina, intercettando quindi la SP 70, poi la SP 83 e, infine, la SP 46.

- b) attrezzare con isole rotatorie tutti gli incroci delle strade provinciali;
- c) realizzare una rete ciclo-pedonale completa che, costeggiando fossi e strade interpoderali, colleghi da un lato Monte Pugliano con la cinta di *Telesia*, dall'altro le frazioni di Banca e Cese San Manno, tra loro, con il Capoluogo e con la Selva di sotto.

8. LA COERENZA CON I PIANI SOVRAORDINATI

Il confronto tra le strategie e gli obiettivi del PUC illustrati ai Cap. 5 e 7 e quelli del PTCP mostrano la coerenza dei primi con i secondi.

In via preliminare va messo in evidenza che l'estensione delle aree trasformabili previste nel PUC è inferiore a quella indicata nel PTCP, che le aree per attività produttive sono meno estese di quelle previste nel Piano ASI, che il fabbisogno abitativo stimato nel PUC (166 abz occupate) è di poco inferiore a quello indicato nel PTCP (170 abz), che i corridoi ecologici e le aree di elevata produttività agricola sono precisamente individuati e tutelati.

Più in dettaglio, con riferimento ai seguenti ambiti specifici, il PUC prevede:

- Aree di trasformabilità urbana.
Le aree di trasformabilità urbana sono limitate al perimetro della "città consolidata (costituita dall'insieme dei "lotti di estensione inferiore alla Minima Unità Colturale, serviti dalle reti di urbanizzazione e distanti dalla viabilità comunale non più di m. 100"), senza previsione di aree di espansione, di estensione sensibilmente maggiore rispetto a quelle previste dal PTCP..
- Tessuti Urbani Consolidati
Interventi di recupero dei centri storici; incentivi al riuso dell'edificato esistente, attraverso la legittimazione di ampliamenti e sopraelevazioni; densificazione del tessuto residenziale esistente, attraverso la eliminazione e della prescrizione di un lotto minimo, che consentirà di utilizzare le aree intercluse,.
- Aree produttive / destinate al terziario / cave e discariche
Interventi di riqualificazione e messa norma; attuazione delle misure di mitigazione e/o compensazione degli impatti ambientali.
- Edificazione sparsa in aree rurali
Incentivi al riuso degli annessi agricoli non più necessari alla conduzione del fondo; possibilità di migliorare la qualità dell'insediamento sparso con volumi destinati ad attività terziarie (negozi di vicinato, laboratori artigianali)
- Aree a vocazione agricola
Interventi di conservazione delle diversità territoriali e valorizzazione delle risorse agro-alimentari, attraverso la tutela delle colture pregiate (oltre che di olio e vino anche della produzione orticola, di elevata qualità e già oggi destinata anche alla vendita esterna oltre che all'autoconsumo)

- Aree ad elevata naturalità da tutelare e valorizzare

Interventi di conservazione e valorizzazione delle caratteristiche ecologiche, floro-vegetazionali, faunistiche ed idro-geomorfologiche; interventi di restauro ambientale.

Tali aree sono evidentemente quelle che possono comportare il consumo di suolo maggiore, con la necessità anche di prevedere reti ed infrastrutture di nuova realizzazione.

In generale, le aree si sovrappongono a quelle previste dal PUC, salvo alcuni casi particolari: in particolare, per la zona industriale si prevede un ampliamento ad Ovest (confine con Amorosi e Puglianello) evitando l'area ad est di Contrada Marandole, prossima al Parco Archeologico.

A valle delle osservazioni al piano strutturale e delle eventuali modifiche ed integrazioni, sarà proposta una valutazione analitica in forma matriciale della coerenza tra gli obiettivi dei

9. CRITERI DI REDAZIONE DEI PIANI OPERATIVI

9.1 Il disegno di suolo

Nel trasformare il Piano strutturale nel progetto in dettaglio dell'uso delle risorse territoriali (l'elaborato operativo del PUC) 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 proposto dal Piano.

Tali criteri vanno tradotti in un disegno di suolo che:

- a) 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;
- b) 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, a patto che la cedano gratuitamente al Comune (cfr *Tav. S/6.1 bis Norme di Attuazione - Grafico di correzione, Art. 5, c. 7*);
- c) 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);
- d) 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.

- e) realizzi una rete ciclopedonale che connetta tra loro le attrezzature scolastiche e le aree per il tempo libero, anche sfruttando le strade *cul de sac*.

9.2 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 Salvatore T. (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, piuttosto che secondo la tradizionale valutazione del "valore architettonico", a seconda della difficoltà dell'intervento diretto.

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 ($De \leq 3,00$ m.),
- gli spazi liberi sono inaccessibili ai veicoli;
- i cortili sono comuni a molte unità immobiliari
- sono presenti elementi architettonici di pregio o tipici
- la densità edilizia è alta (≥ 4 mc./mq)
- è impossibile parcheggiare nelle strade e nelle aree adiacenti;
- le famiglie che vi abitano hanno un reddito basso, inferiore alla media comunale.

Fin qui 3

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 Compatibilità³² 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

³² 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.

($De=3\div6m.$)

- gli spazi liberi sono accessibili dai veicoli con difficoltà
- vi sono preesistenze architettoniche di buona fattura o tipiche
- la densità edilizia è media ($2\div3 mc./mq$)
- 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";
- conflitto possibile tra la necessità tecnica di subordinare gli interventi puntuali ad un Piano urbanistico unitario e l'opportunità di non bloccare, nell'attesa del Piano esecutivo, anche gli interventi che sarebbero conformi al disegno previsto dal Piano Generale.

In tali zone il 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 PUC (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 PS propone normative differenziate a seconda che l'intervento sia diretto o preventivo e che le pareti siano

finestate 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..

8.2.1. 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 PS 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.

8.2.2. L'utilizzo razionale delle aree residue

La prescrizione di una superficie minima di intervento prevista dal vigente strumento urbanistico ha prodotto a San Salvatore T. 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 e secondaria.

Adottando lo stesso criterio degli ampliamenti il PS prevede quindi che a prescindere dalla loro superficie, sui 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 sé ed una per 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.

8.2.3. 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.

8.2.4. La capacità edificatoria e la dotazione di standards

La capacità edificatoria del PS dipende dalla quantità di aree libere presenti nel perimetro della "città consolidata", dalla quota di aree che verranno destinate ad uso pubblico e dalle 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 PS, tuttavia, è inserita una norma (NA, Art. 89) che vincola la capacità edificatoria al range min÷max del fabbisogno abitativo stimato: 158÷174 abitazioni da occupare – che diventano 240÷266 abitazioni tenendo conto dell'inoccupato fisiologico – (cfr par 6.2.3) e fissa in 19 mq/abt la dotazione minima di standards.

Napoli, Dicembre 2023

I PROGETTISTI
(Prof. Ing. E. Ferrigni)
(Ing. Andrea Della Pietra)



TABELLE

Comune di SAN SALVATORE TELESINO
PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale
Tab. S.1/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	1.120	3.506	3,13			
1991	1.220	3.692	3,03			
2001	1.434	3.717	2,59			
2011	1.686	4.039	2,40			
2012	1.693	4.042	2,39			
2013	1.713	4.076	2,38			
2014	1.695	4.025	2,37			
2015	1.678	3.983	2,37			
2016	1.695	4.000	2,36	1.695	4.000	2,36
2017	1.694	4.046	2,39	1.694	4.046	2,39
2018	1.679	4.025	2,40	1.679	4.025	2,40
2019	1.676	3.961	2,36	1.676	3.961	2,36
2020	1.665	3.938	2,37	1.665	3.938	2,37
2021	1.632	3.848	2,36	1.632	3.848	2,36
2031	1.613	3.773	2,34	1.529	3.560	2,33
<i>Stima derivata</i>	1.612					

2. Variazioni intercensuarie

Famiglie		Abitanti	
2011-2021			
unità	%	unità	%
5	6	5	6
1.120		3.506	
100	8,9	186	5,3
1.220			
214	17,5	25	0,7
1.434			
252	17,6	322	8,7
1.686			
-54	-3,2	-191	-4,7
73	4,5	266	6,9

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.	20,06	61,17	0,01	23,30	71,68	0,02
	Correlazione	-0,73	-0,78	-0,57	-0,93	-0,86	-0,37
	R ²	0,53	0,60	0,32	0,86	0,73	0,13
	Confidenza	11,86	36,15	0,01	18,64	57,35	0,01
DI ERRORE	Errore standard	15	43	0,01	10	41	0,02
	Errore %	0,94	1,13	0,53	0,63	1,16	0,74

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

SCENARI	2011-2021			
	Famiglie		Abitanti	Ab/Fm
	Diretta	Derivata		
note	7	8	9	10
<i>min</i>	<i>1.598</i>	<i>1.586</i>	<i>3.730</i>	<i>2,33</i>
probabile	1.613	1.612	3.773	2,34
<i>max</i>	<i>1.628</i>	<i>1.639</i>	<i>3.816</i>	<i>2,35</i>

5. Range globale

GRANDEZZE e		2011-2021	
PARAMETRI		Assoluto	%
	note	11	12
Famiglie	Diretta	30	1,88
	Derivata	53	
	Abitanti	85	2,26
	Abt/Fam	0,02	1,05

NOTE

- | | |
|---|---|
| 1 Anno di rilevamento | 6 Variazione percentuale sul dato di partenza [(15-14/2 (inizio decennio)*100] |
| 2 Famiglie residenti al 31/12, ex anagrafe comunale | 7, 9, 10 Stima diretta , ex proiezione lineare al 2031 in base al periodo di riferimento |
| 3 Abitanti residenti al 31/12, ex anagrafe comunale | 8 Stima derivata come rapporto tra Ab e Ab/Fm (PTCP, NTA Art. 145) [8=9/10] |
| 4 Numero medio di componenti per famiglia [4=3/2] | [8min = Abt min / Abt/Fam max; (max = Abt max / Ab/Fn min); |
| 5 Incrementi intercensuari - [es: 14=2 (1981) - 2 (1971)] | 11 Range max-min |
| | 12 Percentuale del range max-min sul valore probabile al 2031 [12=11/7+8%] |

Comune di San Salvatore Telesino

PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

Tab. S.1/b - BILANCIO DEMOGRAFICO 2001-2021

1. Dati di riferimento

Note	POPOLAZIONE al 1/01	MOVIMENTO DEMOGRAFICO NATURALE							MOVIMENTO DEMOGRAFICO MIGRATORIO							POPOLAZIONE al 31/12		AMPIEZZA NUCLEI	POPOLAZIONE RICOSTRUITA (Demoistat)		
		Nati	Morti	Totale	SALDO				Iscritti	Cancellati	Totale	SALDO									
					GLOBALE		MEDIO ANNUO					GLOBALE		MEDIO ANNUO							
					Assoluto	%	Assoluto	%				Assoluto	%	Assoluto	%	ABITANTI	FAMIGLIE	(abt/fam)	ABITANTI	FAMIGLIE	NUCLEI
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
2001	3.660	45	43	2					113	58	55					3.717	1.434	2.59	3.715		
2002	3.717	29	35	-6					122	82	40					3.751	1.450	2.59	3.751		
2003	3.751	45	45	0					147	59	88					3.839	1.540	2.49	3.844		
2004	3.839	39	38	1					129	77	52					3.892	1.559	2.50	3.901		
2005	3.892	48	27	21					113	86	27					3.940	1.569	2.51	3.954		
2006	3.940	38	26	12					126	71	55					4.007	1.590	2.52	4.022		
2007	4.007	37	40	-3					93	85	8					4.012	1.628	2.46	4.000		
2008	4.012	26	29	-3					95	96	-1					4.008	1.648	2.43	3.986		
2009	4.008	33	49	-16					110	64	46					4.038	1.652	2.44	4.018		
2010	4.038	41	48	-7					121	72	49					4.080	1.671	2.44	4.055		
2011	4.080	34	43	-9					112	85	27					4.038	1.687	2.39	4.038	1.687	2.39
2012	4.038	26	52	-26					136	127	9					4.021	1.693	2.38	4.042	1.693	2.39
2013	4.021	34	34	0					183	110	73					4.094	1.713	2.39	4.076	1.713	2.38
2014	4.094	30	46	-16					94	127	-33					4.045	1.695	2.39	4.025	1.695	2.37
2015	4.045	30	55	-25					110	132	-22					3.998	1.678	2.38	3.983	1.678	2.37
2016	3.998	32	43	-11	-212	-5.20	-21	-0.52	116	80	36	88	2.16	8.8	0.22	4.023	1.695	2.37	4.000	1.695	2.36
2017	4.023	31	46	-15					150	84	66					4.074	1.694	2.40	4.046	1.694	2.39
2018	4.074	32	63	-31					114	102	12					4.055	1.679	2.42	4.025	1.679	2.40
2019	4.055	26	48	-22					115	155	-40					3.993	1.676	2.38	3.961	1.676	2.36
2020	3.993	20	49	-29					71	121	-50					3.914	1.665	2.35	3.845	1.665	2.31
2021	3.914	24	52	-28					95	85	10					3.896	1.632	2.39	3.827	1.632	2.34
2031	3.903	319	531	-212					1.296	1.208	88										

2. Funzioni statistiche di supporto agli scenari

FUNZIONI		2012-2021			
QUALIFICA	DENOMINAZIONE	abitanti	Famiglie	Abt/fam	
DI ATTENDIBILITA'	Deviaz. standard	48	16	0.03	
	Correlazione	-0.51	0.42	-0.43	
	R ²	0.26	0.18	0.19	
	Confidenza	30	10	0.02	
DI ERRORE	Errore standard	31	16	0.025	
	Errore %	0.77	0.96		

3. Proiezione al 2031

		P ₂₀₂₈		
		min	probab.	max
		22a	22b	22c
Abitanti	Proiezione diretta	-31	0	31
Famiglie	Proiezione diretta	-16	0	16
	Stima derivata (PTCP)	###	####	####

Note

1-2-3-4-9 Dati ISTAT (<http://demo.istat.it>).

10-11-16-17 Per il periodo 2005-2014 cfr. quadro "bilancio demografico".

Per il 2031 (col. 16.17): proiezione per interpolazione lineare con metodo dei minimi quadrati

5 Saldo naturale globale nel decennio 2012-2021 (5=Σ 4)

6 Tasso naturale globale rispetto alla popolazione di inizio periodo (6=5/1₂₀₁₂*100)

7 Saldo naturale medio annuo (7=5/10)

8 Tasso naturale medio annuo (8=6/10)

Famiglie ex censimento 2011: 948

12 Saldo migratorio globale nel decennio 2012-2021 (12=Σ 11)

13 Tasso migratorio globale rispetto alla popolazione di inizio periodo (13=12/12005*100)

14 Saldo migratorio medio annuo (14=12/10)

15 Tasso migratorio medio annuo (15=13/10)

18 Dimensione media della famiglia (18=16/17)

Per l'anno 2031 proiezione con la funzione "previsione linear" e

19 Popolazione "ricostruita" come da Censimento permanente ISTAT

20 Dati sulle famiglie ricavati da Tuttitalia, che li ha ripresi da Demostat. Da Anagrafe comunale p

21 Ampiezza "ricostruita" dei nuclei familiari (20=19/17)

Proiezioni all'orizzonte del piano, corrette con l'errore standard

Comune di San Salvatore Telesino

PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

Tab. S.2 - FAMIGLIE PER COMPONENTI

FAMIGLIE PER COME																	
		1				2		3		4		5		6 e più		TOTALE	
		Totale		in													
		Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Note		1	2	3	4	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	5	e % [5]
	San Salvatore T.	528	32,1	469	88,8	408	24,8	298	18,1	295	17,9	98	6,0	18	1,1	1.645	
	Provincia Benevento																
NOTE																	
	1 - Dati Tuttitalia																
	2 - % sul totale famiglie [2=1/5%]																
	3 - Dati ISTAT																
	4 - % sul totale delle famiglie monocomponenti																
	5 - Totale nuclei familiari e % [5=Σ 1 ÷ Σ 2]																

Comune di San Salvatore Telesino

PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

Tab. S 3/a ABITAZIONI OCCUPATE x N° DI STANZE

	1 st		2 st		3 st		4 st		5 st		6 e più st		TOTALE	
	unità	%	unità	%	unità	%	unità	%	unità	%	unità	%	unità	%
San Salvatore Telesino	17	1,1	112	7,1	251	15,9	406	25,8	340	21,6	449	28,5	1575	100,0
Provincia	1.632	1,5	7.578	7,0	16.476	15,2	31.690	29,2	26.931	24,8	24.125	22,2	108.431	100,0

[illegible]

Tab. S 3/c - ABITAZIONI PER EPOCA DI COSTRUZIONE																									
	EPOCA DI COSTRUZIONE																								
	Ante 1918		1919-1945		Ante 1945		1946-1960		1961-1970		1971-1980		1981-1990		1991-2000		2001-2005		Dopo 2006		TOTALE				
	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%	Unità	%			
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	3	4			
ABITAZIONI	340	##	317	13,6	657	281	323	13,8	281	12,0	320	13,7	276	11,8	186	8,0	168	7,2	125	5,4	2336	100,0			
Note																									
1	Dati da Demolstat																								
2	Percentuale sul totale delle abitazioni [2=1/3%]																								
3	Totale abitazioni [3=Σ1]																								

Comune di SAN SALVATORE TELESINO
PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale
Tab. S 5 Unità locali e addetti 2001-2011

1. Evoluzione della struttura produttiva

	UL		Addetti	Popolaz.	UL/100Abt
	Unità	Variazione			
Note	1	2	3	4	5
2001	225	-	808	3717	6,05
2011	295	31,1	919	4038	7,31
2021	328	11,2		3848	8,52
2031	386				

2. Funzioni statistiche di supporto agli scenari

FUNZIONI		
QUALIFICA	DENOMINAZIONE e VALORI	
DI ATTENDIBILITA'	Dev. Stad.	42,9
	Correlazione	0,98
	R ²	1,00
	Confidenza	48,60
DI ERRORE	Errore standard	15
	Errore %	3,92

3. Previsioni al 2031, corrette con l'errore statistico

SCENARI	U.L.	
	TOTALI	DA REALIZZARE
Note	6	7
min	371	43
probabile	386	58
max	401	73

Note

1, 3, 4 Dati ISTAT

2 Variazione nel decennio $[2_n = (1_n - 1_{n-1}) / 1_{n-1} \cdot \%]$

5 Densità produttiva, misurata in UL/100 abt $[4 = 1/3 \cdot 100]$

6 U.L. globalmente stimate all'orizzonte del PS

$[5_{min} = 5_{prob} - \text{errore stand}; 5_{max} = 5_{prob} + \text{errore stand}]$

7 Nuove U.L. da realizzare $[6 = 5 - 1_{2021}]$

Comune di SAN SALVATORE TELESINO
PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale

Tab. S 6 - Matrice di affollamento del patrimonio abitativo

ABITAZIONI (per numero di stanze)	FAMIGLIE (per numero di componenti)																				TOTALE								
	1				2				3				4				5				6 e più				ABITAZIONI		OCCUPATE		
	2011		2021		2011		2021		2011		2021		2011		2021		2011		2021		2011		2021		2011		2021		
	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	Unità.	Incid.	Unità.	Affollam.	
Unità di misura	n.	%	n.	abt/st	n.	%	n.	abt/st	n.	%	n.	abt/st	n.	%	n.	n.	n.	%	n.	n.	n.	%	Abz	n.	n.	n.	%	n.	Di cui inidonee
Note	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	
1	14	0,9	14	1,00	1	0,1	1	2,00	0	0,0	0	3,00	2	0,1	2	4,00	0	0,0	0	5,00	0	0,0	0	6,30	17	1,1	17	17	
2	77	4,9	79	0,50	19	1,2	20	1,00	7	0,4	7,2	1,50	6	0,4	6	2,00	2	0,1	2	2,50	1	0,1	1	3,15	112	7,1	115	116	
3	99	6,3	102	0,33	69	4,4	71	0,67	38	2,4	39	1,00	34	2,2	35	1,33	10	0,6	10	1,67	1	0,1	1	2,10	251	15,9	258	11	
4	115	7,3	118	0,25	97	6,2	100	0,50	73	4,6	75	0,75	86	5,5	89	1,00	29	1,8	30	1,25	6	0,4	6	1,58	406	25,8	418	6	
5	82	5,2	84	0,20	83	5,3	85	0,40	65	4,1	67	0,60	74	4,7	76	0,80	28	1,8	29	1,00	8	0,5	8	1,26	340	21,6	350		
6 e più	82	5,2	84	0,16	110	7,0	113	0,32	110	7,0	113	0,48	98	6,2	101	0,63	35	2,2	36	0,79	14	0,9	14	1,00	449	28,5	462		
Totale	469	29,8	483		379	24,1	390		293	18,6	313		300	19,0	309		854	6,6	107		451	1,9	31		1.575	100,0	1.621	51	

Note

1 N° di famiglie di quella ampiezza occupanti le abitazioni di quella taglia al 2011 (Fonte ISTAT)

2 % di abitazioni di quella taglia occupate da famiglie di quella ampiezza sul totale abitazioni al 2011 $[2 = 1/5\%]$,

3 N° di famiglie di quella ampiezza occupanti le abitazioni di quella taglia al 2021,
stimate applicando al totale delle abitazioni esistenti nel 2021 la % delle abitazioni di quella taglia al 2011 $[3 = 2/7 \cdot 2\%]$

4 Affollamento delle abitazioni di quella taglia occupate da famiglie di quella ampiezza al 2021 $[4 = Fam/Abz]$,
(per le abitazioni e le famiglie di 6 e più stz/comp si è assunto un valore forfettario di 6,3 stanze/componenti)

5 Totale abitazioni di quella taglia esistenti al 2011 $[5 = \Sigma 1]$

6 % del totale di abitazioni di quella taglia sul totale delle abitazioni esistenti al 2011 $[6 = 5/5\%]$

7 Totale di abitazioni di quella taglia esistenti al 2020 $[7 = \Sigma 3]$

8 Abitazioni di 1 stanza o sovraffollate al 2021 $[\Sigma$ caselle in colonne 3 campite in grigio]

Comune di San Salvatore Telesino**PIANO URBANISTICO COMUNALE - Strutturale****TAB. S 7 - 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	4b	4c
3.848	1.632	3.730	3.773	3.816	1.586	1.612	1.639

2. PATRIMONIO ABITATIVO AL 2021

ABITAZIONI																
ESISTENTI										DI CUI NON IDONEE (art. 145 NTA del PTCP)					OCCUPAT E IDONEE	
al 2011		INCREMENTO 2012-2021						al 2021		Sovraffollate	Bassi		TOTALE			
		Condonate		Autorizzate							Totale		Totale	Di cui occup.		Totale
Totale	Di cui occup	Totale	Di cui occup	Con PdC	Con SCIA	Totale	Di cui occup	Totale	Di cui occup			Totale	Di cui occup.	Totale		Di cui occup.
5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		15	16	17	18		19
2.361	1.575	0	0	70	0	70	70	2.431	1.645	51	0	0	51	51	1.594	

3. EVOLUZIONE QUOTA INOCCUPATA

	ABITAZIONI			QUOTA INOCC.
	OCCUP.	NON OCCUP.	TOTALE	
2001				% INOCCUP.
2011	1.575	786	2.361	33,3
2021	1.645	786	2.431	32,3

4. FABBISOGNO ABITATIVO AL 2031

FABBISOGNO SODDISFATTI	FABBISOGNO DA SODDISFARE														
	PREGRESSO	PER EVOLUZIONE NEL DECENNIO 2010-2019											TOTALE		
		QUOTA OCCUPATA								INOCCUPATO FRIZIONALE					
		Per incremento demografico.			Per rinnov	Totale Abz. Occupate									
		min	prob.	max		o	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	
##	51	82	82	82	33	158	166	174	79	83	87	236	249	261	
									di cui nel Capoluogo			213	224	235	
									di cui in Nuclei e Case sparse			22	25	26	

5. CAPACITA' EDIFICATORIA

ABITAZ. REALIZZABILI			
di base	ex premialità		TOTALE
	prob.	max	
28	29	30	31
			261

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=21)

22 Fabbisogno per riduzione affollamento (Tab. S 6, col 8)

23 Fabbisogno forfettario ex PTCP, NTA, Art. 145, c. 4 (23a,b,c=Tab. S.1/b, Quadro 1, col 17*5%)

24 Fabbisogno per sostituzione di abitazioni insalubri (cfr. Relazione, par. 6.2.3)

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 al 2011
(33,3% del totale di nuove abz, ex Quadro 3) (26=25/(1-0,333)-25)

27 Fabbisogno globale (27=25+26)

28-29-30 Abitazioni realizzabili, incluse quelle di pertinenza dei complessi produttivi
a seconda delle superfici e dei parametri definiti nel Piano Operativo

31 Plafond di abitazioni realizzabili, ex NA, Art. 89, comma 1

APPENDICE A

COMUNE DI S. SALVATORE. TELESINO

PIANO URBANISTICO COMUNALE

Tav. 0.1 TIPOLOGIE EDILIZIE

Dicembre 2011

URBANISTA RESPONSABILE

Prof. Ing. Ferruccio Ferrigni

TEC.TER:TEL

Prof. Ing. Ferruccio Ferrigni - Capogruppo

Ing. Andrea Della Pietra - *Coordinamento, VAS e marketing territoriale*

Ing. Antonio Capobianco - *Analisi e proiezioni*

Arch. Caterina Curto - *Elaborazioni grafiche e GIS*

IL SEGRETARIO GENERALE

Dott.ssa Nicolina Columbro

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

Arch. Leucio Iacobelli

L'ASSESSORE ALL'URBANISTICA

Arch. Leucio Iacobelli

IL SINDACO

Prof. Pasquale Izzo

SOMMARIO

1. PREMESSA	4
2. CRITERI METODOLOGICI	4
3. L'ATTIVITÀ EDILIZIA 2000-2010	6
3.1. <i>Il censimento delle concessioni</i>	6
3.2. <i>L'utilizzazione delle aree edificabili</i>	6
3.3. <i>La taglia degli interventi</i>	6
3.4. <i>La taglia media degli alloggi</i>	7
3.5. <i>Gli ampliamenti</i>	8

ANALISI DELLA PRODUZIONE EDILIZIA

2000 ÷ 2010

1. PREMESSA

Il PRG di S. Salvatore. Telesino è entrato in vigore nel 1984. Da allora si è avviata una attività edilizia assai vivace che, fenomeno poco frequente nel panorama urbanistico della Campania, ha rispettato pressoché integralmente le previsioni del piano, come è provato dall'assenza di abitazioni condonate (cfr par).

Il rispetto delle prescrizioni, tuttavia, non garantisce che il carico sul territorio sia quello su cui sono stati dimensionati standards e attrezzature. La normativa di attuazione del PRG vigente si fonda su parametri metrico-quantitativi – il volume e la superficie utile – che oggi non vengono più considerati idonei al controllo del carico urbanistico. Su un lotto che consente, ad esempio, 10.000 mc possono realizzarsi 5÷6 ville o 20÷30 appartamenti; oppure 10 appartamenti e 10 negozi. E' del tutto evidente che non è la stessa cosa dimensionare standards, reti ed attrezzature per 5÷6 famiglie o per 20÷30. Così come ben diverse sono le esigenze di standards per le famiglie o per i negozi (ad esempio per scuole e parcheggi).

D'altra parte non ha senso appesantire la normativa urbanistica con prescrizioni che definiscano non solo le quantità ma anche le tipologie degli interventi consentiti nelle varie zone. Le modalità di aggregazione delle abitazioni che si realizzano (ville isolate, case a schiera, condominii) dipende infatti soprattutto dalla "cultura" di una comunità. Ed è sulla domanda che deriva dalla locale "cultura dell'abitare" che ragionano i costruttori, e alla quale il PS deve rispondere.

L'analisi delle caratteristiche della produzione edilizia degli ultimi anni è quindi propedeutica sia al dimensionamento del piano sia alla normativa di controllo del carico che esso genererà in fase di attuazione.

2. CRITERI METODOLOGICI

Definire il fabbisogno abitativo con riferimento alle abitazioni necessarie per le famiglie previste alla scadenza del piano – anziché in termini di stanze – e controllare il carico urbanistico attraverso le abitazioni realizzabili anziché i volumi è una metodologia "sistemica" adottata oltre vent'anni fa nel PRG di Teleso T. Il "metodo sistemico" suscitò all'epoca un coro di critiche, ma sono state proprio le numerose innovazioni normative che hanno fatto conoscere il PRG di Teleso Terme a livello nazionale,

ponendolo all'attenzione del dibattito sulle prospettive della disciplina urbanistica³³. Ed oggi definire il fabbisogno abitativo in termini di abitazioni anziché di stanze è diventato criterio standards, adottato nelle più recenti leggi urbanistiche regionali (Puglia e Calabria, tra le altre). La LRC 16/04 non ha definito una metodologia di dimensionamento dei piani urbanistici, ma stimare il fabbisogno abitativo in termini di abitazioni necessarie è il criterio presente in tutti i PTCP della Campania, tra cui quello della Provincia di Benevento.

Va osservato, tuttavia, che stimare il fabbisogno in termini di abitazioni necessarie e poi controllare l'attuazione del PS attraverso il volume realizzabile è un non senso. La notevole differenza di volume tra le abitazioni unifamiliari e quelle comprese in edifici plurifamiliari (cfr par) tolgono infatti molta efficacia – nel controllo del carico di utenza generato dal piano – all'“indice di fabbricabilità”, il parametro finora generalmente utilizzato. Nel redigendo PS il carico sul territorio verrà controllato attraverso il numero massimo di abitazioni realizzabili nelle varie zone. In tale prospettiva è apparso quindi opportuno analizzare lo stock di abitazioni esistente e la produzione edilizia recente in base sia alla tipologia edilizia degli edifici (mono/plurifamiliari), sia alla natura dell'intervento (nuova costruzione/ampliamento) sia, infine, al carico sul territorio che ne deriva (espresso in Unità Immobiliari, UI).

Tale criterio risulta infatti:

- a) più significativo ai fini del dimensionamento del piano
- b) più rappresentativo dei bisogni della comunità
- c) più utile per le “regole” da prevedere nel PUC.

Tenuto conto che il censimento ISTAT fornisce la composizione del patrimonio edilizio abitativo al 2001, per definire lo stock abitativo esistente alla partenza del PS è stata quindi analizzata l'attività edilizia successiva³⁴, utilizzando la seguente procedura:

33 In un volume che in quegli anni ha fatto il punto dello stato dell'arte della Tecnica urbanistica (G. Cinà, *L'innovazione del Piano*, 1996, Milano, FrancoAngeli Editore) quello di Telese è uno dei sei PRG analizzati e citati ad esempio delle diverse tendenze innovative riconoscibili nella produzione urbanistica italiana. Gli altri piani citati sono quelli per Bergamo (progettista B. Secchi), Pisa (B. Gabrielli), Perugia (P. Ceccarelli), Nocera Terinese (S. Pompei), Terrasini (G. Gangemi).

Nel 1995 la rivista “URBANISTICA” (organo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica) ha dedicato un numero monografico alle nuove metodologie di produzione dei piani, in particolare ai metodi partecipativi. Nell'articolo dedicato alla “Costruzione sociale del piano” venivano citati i “Piani autoregolatori nell'area campana”, riconoscendo che “del tutto autonome ed originali si presentano invece le esperienze di produzione partecipata di piani urbanistici generali *autoregolatori* per alcuni centri minori dell'area campana”[8 PRG e 6 PP prodotti in varie province della Campania utilizzano le stesse norme ed i criteri generali di impostazione del PRG di Telese] e concludendo che “il prodotto finale è un piano non convenzionale, essenzialmente una griglia di regole (definita in continuità con le regole storiche) che fissa alcuni limiti all'azione individuale, oltre i quali essa si scontra con i diritti altrui, lasciando però [a tale azione] il compito primario di operare [direttamente] la trasformazione del territorio, eventualmente incanalandola verso [obiettivi di utilità generale]” (Urbanistica n° 103, pagg. 97-98 e 130-133)

34 Il censimento della produzione edilizia è stato effettuato dal geom Fusco, in collaborazione con l'Ufficio Tecnico Comunale, su documentazione da questo fornita.

- è stato effettuato il censimento di tutte le concessioni rilasciate tra il 2000 e il 2010;
- dall'insieme di tutte le concessioni rilasciate sono state quindi estratte solo quelle per interventi di ampliamento o di nuova costruzione di edifici (cfr. Schede di censimento allegati in appendice)
- le concessioni così selezionate sono state poi aggregate per tipo di intervento (ampliamento/nuova costruzione), per anno e per effetti sul territorio (UI e Volume globale generati) (Tab. 1)

Ed è su tale aggregato di dati che è stata condotta l'analisi delle tipologie edilizie, rilevando gli indicatori statistici che hanno caratterizzato la produzione edilizia indotta dal vigente PRG:

- tipologia degli interventi (ampliamenti o nuove costruzione) e degli edifici realizzati (unifamiliari, bifamiliari, ecc.), misurata sia in assoluto che in percentuale sulla produzione globale del periodo (Tab. 3)
- volumi medi per alloggio, in rapporto alla tipologia dell'intervento (Tab 4)

A livello più specificamente urbanistico, il censimento dell'attività edilizia ha permesso di rilevare le superfici fondiari edificabili previste nel PRG ed ancora libere da costruzioni (quindi utilizzabili per soddisfare una parte del fabbisogno stimato) sia in assoluto che in percentuale delle aree che il piano aveva reso globalmente edificabili

3. L'ATTIVITÀ EDILIZIA 2000-2010

3.1. Il censimento delle concessioni

Il censimento delle autorizzazioni rilasciate dopo il 01.01.2000 si è reso necessario sia per analizzare le caratteristiche della domanda abitativa sia per definire la consistenza e la tipologia dello stock di abitazioni esistente alla partenza del Piano. I dati ISTAT relativi alla tipologia delle abitazioni, infatti, riportano informazioni acquisite in occasione del XIV Censimento Generale della popolazione e delle abitazioni, che si è svolto nell'ottobre 2001. In mancanza di un rilievo diretto aggiornato, le caratteristiche dello stock abitativo esistente sono state definite integrando i dati del Censimento 2001 con le autorizzazioni rilasciate tra Gennaio 2000 e Dicembre 2010. Si è infatti ritenuto che all'Ottobre 2001 potevano risultare realizzate e già in uso – e quindi censite – solo abitazioni autorizzate almeno 20 mesi prima.

In tale periodo sono state rilasciato 150 autorizzazioni (al netto delle varianti, di quelle che si riferiscono a cappelle funerarie, muri di cinta, insegne, ecc.), che si riferiscono a nuove costruzioni od ad ampliamenti e sopraelevazioni di edifici. Le schede di censimento forniscono le autorizzazioni ordinate per anno e per tipo di intervento (**Ampliamento** o **Nuova Costruzione**). Per ciascuna vengono riportati il numero di protocollo, i dati metrici (Volumi, Unità Immobiliari e Superfici) ed i parametri che lo caratterizzano (Carico Urbanistico e Densità Edilizia).

La Tab. 1 riportata in Appendice fornisce il riepilogo dei dati, aggregati per tipo di intervento, per zona, per anno e per l'intero periodo 2000-2010.

3.2. L'utilizzazione delle aree edificabili

Estraendo dalla Tab. 1 dati relativi alle superfici investite dai vari interventi, è possibile monitorare l'utilizzazione progressiva delle aree edificabili, per zona omogenea e per anno, in rapporto al totale delle aree che il PRG aveva reso utilizzabili per l'edificazione.

3.3. La taglia degli interventi

La Tab. 3 sintetizza la produzione edilizia 2000-2009. Numero di PdC, Volume e Unità Immobiliari autorizzati sono riportati con riferimento ai tipi di intervento (ampliamento o nuove costruzione) e alla taglia dell'edificio nel quale si collocano.

L'analisi di tali dati fornisce delle interessanti informazioni. Intanto, un dato emerge con evidenza: oltre 1/3 delle concessioni riguardano interventi di ampliamento (col 1/c), ma l'impatto sul territorio generato da tali interventi è stato bassissimo. Gli interventi di ampliamento hanno infatti prodotto solo il 7,0% del volume globalmente edificato e solo il 6,3% delle UI costruite. Infatti il 64,7% degli ampliamenti (col 1/b), non ha generato un aumento del carico urbanistico.

la generato un aumento del carico ambientale?													
TAB. 3													
PRODUZIONE EDILIZIA ABITATIVA 2001-2009 PER NUMERO, TIPO E TAGLIA DEGLI INTERVENTI													
TIPO DI INTERVENTO													
E CLASSE DI AMPIEZZA DELL'EDIFICIO													
Unità di misura		Concessioni				Volumi				Unità Immobiliari			
note		n°	%			mc	%			n°	%		
		1	1/a	1/b	1/c	3	3/a	3/b	3/c	2	2/a	2/b	2/c
AMPLIAMENTI e SOPRAELEVAZIONI (AP-SE)													
Senza aumento del CU		33		64,7	22,0	5.069		46,2	3,2	0			
Con aumento del CU fino a 2 UI		18		35,3	12,0	5.908		53,8	3,8	19		100	6,3
Totale interventi di Ampliamento		51		100	34,0	10.977		100	7,0	19		100	6,3
NUOVE COSTRUZIONI (NC)													
1 UI		70	89,7	70,7		63.144	84,9	43,2	40,2	70	81,4	24,6	23,0
2 UI		8	10,3	8,1		11.254	15,1	7,7	7,2	16	18,6	5,6	5,3
Totale interventi 1-2 UI (NC)		78	100,0	78,8	52,0	74.398	100,0	50,9	47,4	86	100,0	30,2	28,3
da 3 a 4 UI		2	22,2	2,0	1,3	2.447	11,9	1,7	1,6	7	12,7	2,5	2,3
da 5 ad 8 UI		7	77,8	7,1	4,7	18.190	88,1	12,4	11,6	48	87,3	16,8	15,8
Totale interventi 3-8 UI (NC)		9	100,0	9,1	6,0	20.637	100,0	14,1	13,1	55	100,0	19,3	18,1
Totale interventi fino a 8 UI (NC)		87		87,9	58,0	95.035		65,0	60,5	141			46,4
Oltre 8 UI (NC)		12	100,0	12,1	8,0	51.093	100,0	35,0	32,5	144	100,0	50,5	47,4
Totale interventi di Nuova Costruzione		99		100,0	66,0	146.128		100,0	93,0	285		100,0	93,8
PRODUZIONE EDILIZIA GLOBALE (AP + NC)		150			100,0	157.105			100,0	304			100,0
Di cui fino a 2 UI (AP + NC)		129			86,0	85.375			54,3	105			34,5
Di cui più di 5 UI		19		19,2	12,7	69.283			44,1	192		67,4	63,2
NOTE													
1		Numero di CE/PdC rilasciati nel periodo 2000-2009											
1/a, 2/a, 3/a		Percentuale della singola sub-classe di ampiezza sul totale della classe											
1/b, 2/b, 3/b		Percentuale delle classi di ampiezza sul totale del tipo di intervento											
1/c, 2/c, 3/c		Percentuale delle classi di ampiezza sulla produzione edilizia globale											

Il carattere dell'attività edilizia prevalente a S. Salvatore. T. è ben documentato dalla taglia degli edifici. L'86,0% delle autorizzazioni sono relative ad abitazioni mono/bifamiliari (Tab. 3, col. 1/c), ma il carico urbanistico generato da tali interventi è solo il 34,5% del totale (col 3/c). Le autorizzazioni per edifici con più di 5 UI sono invece solo il 12,7% del totale (col 1/c), ma hanno generato il 67,4% delle abitazioni costruite ex-novo.

La produzione edilizia recente si è quindi articolata sostanzialmente su due sole categorie di edifici: le case uni-bifamiliari e edifici di taglia media-piccola.

3.4. La taglia media degli alloggi

L'analisi della produzione edilizia mostra che il volume medio dell'alloggio è compreso tra un massimo di 800 mc per gli alloggi unifamiliari ed i 350 mc per alloggi inclusi in edifici comprendenti 3÷4 alloggi. Lo scarto min-max è notevole ed è alto anche con riferimento ai dati medi: 360 mc/UI per quelle aggregate in edifici plurifamiliari, più del doppio, 771 mc/UI, per le abitazioni mono e bifamiliari. La notevole differenza si spiega con il target delle due tipologie di edifici. Le abitazioni uni-bifamiliari sono realizzate da singoli committenti, con capacità di spesa medio-alta. Sono quindi ampie, dotate di molti accessori. Gli edifici plurifamiliari sono invece realizzati dai costruttori, che debbono intercettare una domanda molto meno solvibile. Il volume disponibile deve essere quindi sfruttato al massimo, riducendo gli spazi comuni, la dimensione degli ambienti, la dotazione di servizi e accessori, ecc.

Una controprova dell'inadeguatezza del controllo del carico urbanistico affidato al volume. Un effetto negativo non solo sotto l'aspetto urbanistico ma anche sotto il profilo dell'equità sociale

La tabella 4 ed il grafico 4/a seguenti mostrano l'andamento del volume medio degli alloggi per classe di ampiezza degli edifici e per anno. Appaiono evidenti sia la regolarità con cui tale indicatore diminuisce al crescere della taglia dell'intervento, sia la stabilità nel tempo dei valori che caratterizzano ciascuna classe di ampiezza. Inoltre, si rileva che i volumi medi diminuiscono rapidamente passando dagli edifici unifamiliari a quelli che comprendono 3-4 UI, ma che al disopra di tale taglia il volume medio si stabilizza intorno ai 350÷370 mc/abz.

Il dato si spiega facilmente, perché non c'è differenza tipologica tra un edificio che comprende 6÷7 appartamenti ed uno che ne comprende 24.

3.5. Gli ampliamenti

Delle 150 autorizzazioni rilasciate, oltre un terzo – 51, pari al 34,0% – sono relative ad interventi di ampliamento (cfr. Tab. 3, col 1/c). Viene dunque confermata una delle ipotesi di fondo del PRG vigente. Nei comuni di piccola taglia, con presenza rilevante di abitazioni uni/bifamiliari, il grosso dell'attività edilizia è determinato più dall'esigenza di migliorare la qualità delle abitazioni che non di aumentarne la quantità.

Liberalizzare gli interventi di ampliamento e di sopraelevazione trovano quindi una giustificazione piena nelle esigenze del sistema e nella cultura dell'abitare.

Tuttavia, anche se questa è la domanda prevalente del sistema locale, soddisfarla senza limiti non può produrre guasti irreversibili? L'analisi dei dati globali mostra (col. 3 e 3/b) che i 51 interventi di ampliamento hanno generato poco meno di 11.000 mc, su un totale di oltre 157.000 mc realizzati nel periodo (Tab. 3, col 2) Con riferimento alle nuove UI generate, il raffronto è ancora più illuminante (col. 3). Su un totale di 150 autorizzazioni per 304 nuove UI, gli interventi di ampliamento che hanno prodotto un aumento del Carico Urbanistico sono stati solo 19, per un totale di 19 nuove UI.

Insomma (cfr. Tab. 3, col. 1/c, 2/c e 3/c) a S. Salvatore. T. negli ultimi 10 anni di operatività del PRG, una gran parte delle autorizzazioni rilasciate (34,0%) si riferisce ad interventi di ampliamento, ma questi hanno contribuito solo per il 7,0% all'aumento del volume costruito e per appena 6,3% all'incremento del Carico Urbanistico!!!