

Consiglio scientifico della Collana della Scuola di Governo del Territorio

Stefano Aversa, Università di Napoli Parthenope e Associazione Geotecnica Italiana
Andrea Cancellato, Presidente di Federculture
Alessandro Castagnaro, Presidente ANIAI Italia
Edoardo Cosenza, Presidente Ordine Ingegneri di Napoli
Lucio D'Alessandro, Presidente del Consorzio Promos Ricerche e Rettore Università di Napoli Suor Orsola Benincasa
Giuseppe D'Angelo, Commissario Ordine Architetti di Napoli
Daniela De Gregorio, CNR
Antonio De Santis, esperto nominato dal Consorzio Promos Ricerche
Pasquale De Toro, Istituto Nazionale di Urbanistica
Amedeo Di Maio, Università di Napoli L'Orientale
Roberto Gerundo, Università di Salerno
Pasquale Granata, Direttore Generale IFEL Campania
Vito Grassi, Presidente Unione Industriali Napoli
Carlo Iannello, Università della Campania Luigi Vanvitelli
Edoardo Maggini, Direttore Agenzia del Demanio Campania
Sergio Marotta, Università di Napoli Suor Orsola Benincasa
Francesco Domenico Moccia, Università di Napoli Federico II
Attilio Montefusco, Direttore del Consorzio Promos Ricerche
Agostino Nuzzolo, Università di Roma Tor Vergata
Girolamo Petrone, Commissario Straordinario della Camera di Commercio di Napoli
Almerico Realfonzo, Università di Napoli Federico II
Riccardo Realfonzo, Direttore scientifico-didattico della Scuola di Governo del Territorio e Università del Sannio
Luisa Santini, Università di Pisa
Maurizio Tira, Presidente del CeNSU e Rettore Università di Brescia
Walter Tortorella, capo dipartimento Studi Economia Territoriale della Fondazione IFEL
Gaetano Troncone, Vicepresidente ACEN
Gennaro Vitale, Presidente dell'ANCE Campania

I volumi pubblicati nella collana della Scuola di Governo del Territorio sono sottoposti a un referaggio anonimo a cura del Consiglio Scientifico della Scuola.

LO STATO DELL'URBANISTICA IN CAMPANIA 2017

a cura di
Francesco Domenico Moccia

con presentazione
di Gennaro Vitale

e prefazione
di Riccardo Realfonzo



Scuola
di **Governo**
del **Territorio**

ANCE | CAMPANIA

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Questo volume raccoglie le ricerche sulla pianificazione urbanistica nei Comuni della Campania promosse dall'ANCE Campania e svolte dalla Scuola di Governo del Territorio.

Si ringraziano il Presidente dell'ANCE Campania, ing. Gennaro Vitale, per avere voluto questa ricerca e il Presidente del Consorzio Promos Ricerche, il Rettore Lucio d'Alessandro, per le attività che il Consorzio svolge a favore della Scuola.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia*
(CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

INDICE

Presentazione , di <i>Gennaro Vitale</i>	pag.	11
Prefazione , di <i>Riccardo Realfonzo</i>	»	13

PARTE I METODI E RISULTATI

1. Articolazione della ricerca , di <i>Romano Fistola, Roberto Gerundo, Francesco Domenico Moccia</i>	»	19
1. La costruzione della conoscenza: attività e fasi della ricerca	»	19
2. L'interpretazione dei dati	»	20
2. Avanzando nel rinnovamento dell'urbanistica. Il cambiamento delle città e dei territori in contesti problematici , di <i>Francesco Domenico Moccia</i>	»	23
Introduzione	»	23
1. Pianificazione d'area vasta	»	23
1.1. La pianificazione regionale	»	23
1.2. I PTCP	»	25
1.3. La Città Metropolitana	»	26
1.4. Il Piano urbanistico comunale	»	28
1.5. Il disordine urbanistico metropolitano	»	28
1.6. Lo spopolamento delle aree interne	»	33
1.7. Le deroghe	»	33
1.8. Pianificazione urbanistica e politica locale	»	36
1.9. Gli operatori tecnici	»	38
1.10. Lentezza dei PUC	»	39
1.11. Perequazione e comparti	»	43
1.12. La rigenerazione urbana	»	44
Bibliografia	»	46
3. Basi di dati e sistemi di conoscenza per la decisione pubblica nel governo del territorio , di <i>Roberto Gerundo</i>	»	49
1. La crisi dell'informazione urbanistica	»	49
2. I prodromi	»	52
2.1. La pianificazione urbanistica generale	»	52
2.2. La pianificazione urbanistica attuativa e i servizi reali alle imprese	»	70

3. Difficoltà e incertezze dell'urbanistica comunale	pag.	80
4. Alcune proposte migliorative del processo di pianificazione comunale	»	82
Bibliografia	»	83
4. Ambienti GIS per la conoscenza e l'interpretazione dei processi di pianificazione urbanistica in Campania, di Romano Fistola	»	85
Premessa	»	85
1. Il territorio come sistema dinamicamente complesso	»	86
2. La rappresentazione dello spazio fisico	»	88
3. Evoluzione tecnologica ed evoluzione del dato territoriale	»	90
4. I GIS come ambienti di sviluppo della conoscenza	»	91
5. Big data e GIS open source	»	93
6. Il GGT ANCE: dalle tecniche di <i>data collect</i> alla messa a punto degli indicatori del sistema	»	94
7. Prospettive di integrazione regionale del dato territoriale: la piattaforma iTER Campania	»	96
8. Verso un protocollo GIS per le amministrazioni comunali	»	98
9. Conclusioni	»	99
Bibliografia	»	100

PARTE II APPROFONDIMENTI TEMATICI

5. Ragioni della limitata attività di governo del territorio attraverso gli strumenti urbanistici comunali. Note da un'inchiesta sul campo, di Gilda Berruti	»	103
1. Inchiesta sul campo sullo stato della pianificazione urbanistica in Campania	»	104
1.1. Ragioni che spingono a pianificare	»	105
1.2. Ragioni della difficoltà a pianificare	»	106
1.3. Intoppi che producono una situazione di stallo	»	107
1.4. Comprensione del passaggio da PRG a PUC	»	108
1.5. Provvedimenti per facilitare il processo di piano	»	108
1.6. Procedure di copianificazione	»	109
1.7. Temi spinosi della pianificazione urbanistica in Campania	»	109
6. Il governo del territorio è legato alla continuità amministrativa?, di Emanuela Coppola	»	111
1. La stabilità amministrativa dei comuni campani che hanno approvato un PUC	»	112
2. Il fenomeno dei comuni commissariati	»	118
3. Profilo essenziale dei sindaci campane	»	122
3.1. Analisi delle classi d'età	»	122
3.2. Analisi del titolo di studio	»	125
3.3. Analisi di genere	»	128
Bibliografia	»	129
7. La costruzione del WebGis a supporto dello stato dell'urbanistica, di Michele Grimaldi e Roberto Musumeci	»	131
1. Costruzione della piattaforma	»	131
2. Organizzazione del geodatabase	»	132

2.1. Livello regionale	pag.	132
2.2. Livello provinciale	»	132
2.3. Livello comunale	»	132
3. Costruzione degli Indici di sintesi	»	133
4. Le modalità di consultazione del Webgis	»	134
5. Conclusioni	»	134
8. Varianti e deroghe agli strumenti urbanistici, di <i>Marialuisa Petti</i>	»	147
9. Ricognizione dello stato della pianificazione urbanistica attuativa, di <i>Michele Grimaldi e Marialuisa Petti</i>	»	165
1. Lo stato della pianificazione urbanistica attuativa della Regione Campania	»	165
10. Paesaggio e Costituzione. Riflessioni a margine della co-pianificazione Stato-regioni in materia paesaggistica, di <i>Carlo Iannello</i>	»	175
1. La tutela del paesaggio nella tradizione italiana	»	175
2. L'evoluzione del concetto giuridico di paesaggio	»	177
3. La giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla necessaria distinzione tra paesaggio e urbanistica	»	181
3.1. Paesaggio, urbanistica, ambiente	»	183
4. La centralità della pianificazione paesaggistica	»	184
4.1. Note sulla pianificazione paesistica nella regione Campania	»	185
11. La Campania antica e la Città Metropolitana di Napoli. Aspetti, natura e caratteri dell'evidenza archeologica, di <i>Fabrizio Ruffo</i>	»	189
1. La Campania antica: linee di lettura del popolamento e della formazione del record archeologico	»	189
2. La Città Metropolitana di Napoli: antichi assetti territoriali e potenzialità archeologica del sottosuolo	»	193

PARTE III STATO DELLA PIANIFICAZIONE PER PROVINCE

12. Città Metropolitana di Napoli, di <i>Emanuela Coppola</i>	»	215
1. Breve ricostruzione della pianificazione urbanistica a Napoli	»	217
2. La pianificazione territoriale di area vasta	»	223
3. Analisi della pianificazione comunale	»	228
4. La pianificazione attuativa in provincia di Napoli	»	236
Bibliografia	»	244
13. Provincia di Avellino, di <i>Michele Grimaldi</i>	»	245
Premessa	»	245
1. Il PTCP di Avellino	»	245
2. La pianificazione del Comune Capoluogo di Provincia	»	246
3. La ricognizione degli strumenti di Pianificazione generale	»	247
4. Analisi dei contenuti dei PUC approvati	»	249

14. Provincia di Benevento, di <i>Gilda Berruti</i>	pag.	267
1. Strumenti urbanistici vigenti o in corso di redazione	»	268
2. Cooperazione nella pianificazione urbanistica comunale	»	274
3. Piani Urbanistici Attuativi: rassegna dal 2008 a giugno 2017	»	274
15. Provincia di Caserta, di <i>Roberto Musumeci</i>	»	277
1. Struttura demografica	»	277
2. La Pianificazione Urbanistica Comunale	»	278
3. Caratteristiche dei PUC approvati	»	290
3.1. Standard urbanistici	»	290
3.2. Dimensionamento	»	294
3.3. Comparti e perequazione	»	297
4. Pianificazione Comune di Caserta	»	298
5. PUA	»	299
6. Storia recente, strumenti sovracomunali e interpretazioni, a cura di <i>Antonio Gentile</i> , Il Responsabile del Servizio PUC e PUA Provincia di Caserta	»	308
16. Provincia di Salerno, di <i>Marialuisa Petti</i>	»	311
1. La pianificazione urbanistica comunale della Regione Campania	»	311
2. La pianificazione urbanistica provinciale di Salerno	»	314
3. La pianificazione urbanistica comunale nella Provincia di Salerno	»	316
3.1. Il PUC del Capoluogo di Provincia	»	332
3.2. Contenuti dei PUC approvati nella Provincia di Salerno	»	334
Gli autori	»	365

5. RAGIONI DELLA LIMITATA ATTIVITÀ DI GOVERNO DEL TERRITORIO ATTRAVERSO GLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI. NOTE DA UN'INCHIESTA SUL CAMPO

di *Gilda Berruti*

Obiettivo dell'attività di ricerca è stato definire un quadro aggiornato della pianificazione urbanistica in Campania, per comprendere le ragioni dell'attuale limitata attività di governo del territorio esperita attraverso gli strumenti urbanistici dalle amministrazioni comunali. Comprendere le ragioni è considerato un primo passo per affrontare le difficoltà e suggerire possibili correttivi.

È acclarato che la costruzione di un piano per lo più superi il mandato di un sindaco, nonostante ci siano tentativi da parte di sindaci e professionisti per scardinare questo assunto e accelerare il processo.

La città metropolitana presenta qualche difficoltà in più rispetto alle province per quanto riguarda il governo del territorio dei comuni, anche a causa della mancata approvazione del Piano territoriale di coordinamento.

Il quadro degli strumenti urbanistici di livello provinciale è, infatti, così definito: eccetto la città metropolitana di Napoli, tutte le province sono dotate dei piani territoriali di coordinamento provinciale (d'ora in poi PTCP), approvati tra il 2012 e il 2014¹.

Ovviamente, la mancata approvazione del PTC di Napoli rende più farraginoso il processo di verifica di coerenza dei piani urbanistici comunali (d'ora in poi PUC) rispetto alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale² e nel complesso tutti i processi di pianificazione comunale attivati. Il riferimento per la dichiarazione di coerenza nel procedimento di formazione dei PUC, per quanto riguarda la città metropolitana di Napoli, sono le *linee strategiche in materia di governo del territorio a scala sovracomunale* di cui la provincia si è dotata nel 2013, attualmente superate dall'adozione del PTC. Resta la consapevolezza, tuttavia, dell'obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali a seguito della definitiva approvazione del PTC, che

¹ Il PTC della provincia di Avellino è stato approvato con delibera del commissario straordinario n. 42 del 25 febbraio 2014; il PTCP di Benevento è stato approvato il 26 luglio 2012 (delibera consiglio provinciale n. 27); il PTCP di Caserta il 26 aprile 2012 (delibera consiglio provinciale n. 26); il PTCP di Salerno C.P. il 30 marzo 2012 (delibera consiglio provinciale n. 15). Il piano territoriale di coordinamento di Napoli, adottato con Deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29 gennaio 2016, poi integrata con successiva delibera n. 75 del 29 aprile 2016, non è stato ancora approvato e ciò che orienta i processi di pianificazione oggi sono le linee strategiche in materia di governo del territorio a scala sovracomunale (approvate con delibera di giunta provinciale n. 628 del 11 ottobre 2013).

² Il regolamento regionale n. 5 del 2011 ha modificato l'iter previsto dalla legge regionale 16 del 2004 per cui le province e la città metropolitana svolgono rispetto alla pianificazione comunale un ruolo di verifica di coerenza, e non di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di conformità con la normativa statale e regionale vigente. Ai sensi dell'art. 3 comma 4 del regolamento, infatti, l'amministrazione provinciale emette entro 60 giorni dalla trasmissione del PUC, la dichiarazione di coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale anche in riferimento al proprio Piano territoriale di coordinamento provinciale vigente. Tra l'altro, la dichiarazione di coerenza non ha valore vincolante rispetto all'approvazione dello strumento urbanistico comunale.

finisce per complicare ulteriormente il processo di piano e scoraggiare i comuni che non si sono ancora mossi in questa direzione.

Inoltre, a rendere meno spediti i processi di pianificazione negli ultimi anni ha contribuito anche la nuova organizzazione del governo territoriale con l'individuazione delle città metropolitane come nuovo soggetto amministrativo e la trasformazione delle province in enti di secondo livello, per effetto della legge Delrio (n. 56 del 7 aprile 2014). Per quanto riguarda l'entrata a regime di tutte le funzioni della città metropolitana, il processo di formazione è tuttora in corso; si può dire che, nonostante l'avvio formale, siamo ancora in una fase di transizione. D'altro canto, i prelievi al bilancio delle province, operati già a partire dalla finanziaria del 2015, hanno in parte indebolito le macchine amministrative degli enti provinciali, e in molti casi anche ridotto il personale che fa capo ai diversi uffici. Ciò ha comportato che gli uffici provinciali e le eventuali agenzie di supporto per la pianificazione spesso si trovino ad occuparsi della soluzione di problemi la cui agenda è dettata dall'emergenza, e non da una programmazione mirata, con l'effetto che le questioni riguardanti la pianificazione territoriale e i rapporti con i comuni passano in secondo piano.

1. Inchiesta sul campo sullo stato della pianificazione urbanistica in Campania

L'inchiesta sul campo, attivata sul territorio regionale, mira ad indagare, da un lato, le ragioni per cui un comune decide di intraprendere la redazione di un nuovo piano, dall'altro, quali sono le criticità rispetto all'attuazione dell'iniziativa urbanistica. L'inchiesta ha previsto un questionario da distribuire ai responsabili degli uffici tecnici dei comuni campani e interviste mirate a testimoni privilegiati e si proponeva di ricostruire, oltre allo stato della pianificazione, anche chi sono gli autori del piano, facendo emergere se l'ufficio di piano fosse tutto interno all'amministrazione comunale o fosse integrato da consulenti per la pianificazione.

Il questionario *PUC in Campania: a che stiamo?* (cfr. appendice) è composto di 4 sezioni, rispettivamente centrate su:

- strumento urbanistico vigente;
- fase del piano urbanistico comunale;
- ragioni che orientano la scelta di pianificare;
- difficoltà riscontrate nella pianificazione.

Il questionario online può essere uno strumento utile, se veicolato in maniera mirata, per mantenere costantemente aggiornato il quadro della pianificazione urbanistica in Campania, dopo la chiusura della ricerca, facendo capo alle province e alla città metropolitana per la diffusione ai comuni. Si ipotizza che il ruolo della provincia/città metropolitana come ente che supporta il recupero delle informazioni e mette in relazione con i comuni che in questa fase appare piuttosto debole, sia superato con la piena entrata in funzione della riforma amministrativa.

L'inchiesta qualitativa ha previsto dieci interviste in profondità a testimoni privilegiati, oltre ad un focus group con un gruppo di progettisti impegnati nella redazione di diversi piani urbanistici³.

L'intervista aperta, semistrutturata, indaga:

- le ragioni per cui un comune decide di intraprendere la progettazione di un PUC;
- le maggiori difficoltà che si incontrano nel processo di piano;
- i possibili intoppi che creano situazioni di stallo;
- se è stato assimilato il passaggio dal Piano Regolatore Generale (PRG) al PUC;
- quali provvedimenti o procedure dovrebbero essere attivati per facilitare il processo di piano;

³ Sono stati intervistati: 1 esponente politico della regione Campania, 5 funzionari tra province e città metropolitana, 1 sindaco, 2 tecnici comunali, 1 esponente dell'Associazione nazionale costruttori edili. Il focus group, tenuto presso l'Ordine degli architetti di Benevento nel luglio 2017, ha visto la partecipazione di 8 progettisti.

- se si riscontra la presenza di attivazione di procedure di copianificazione tra i comuni.

Su questi punti ci si sofferma, individuando questioni significative e proposte, emerse dal dialogo con i testimoni privilegiati, per attivare processi di governo del territorio propulsivi per lo sviluppo locale e regionale.

1.1. Ragioni che spingono a pianificare

Sono diverse le ragioni per cui un comune decide di intraprendere un piano urbanistico comunale. La ragione predominante oggi sembra essere connessa alla necessità di *ottemperare a obblighi amministrativi*, connessi alla perdita di efficacia dei PRG e dei Piani di Fabbricazione vigenti, in relazione ai piani territoriali di coordinamento approvati. Questo, in Campania, riguardava le quattro province di Avellino, Caserta, Benevento e Salerno, ma non la città metropolitana di Napoli, che non aveva ancora approvato il PTC, finché, con LR 22 giugno 2017, n. 19, la Regione Campania non ha fissato un termine perentorio entro il 31 dicembre 2018 per l'adozione dei PUC e il 31 dicembre 2019 per la loro approvazione esteso a tutti i comuni della regione, inclusi quelli della città metropolitana.

In virtù della legge urbanistica regionale (n. 16 del 2004, art. 44, comma 2) era stabilito che i comuni dovessero adottare il PUC entro due anni dall'entrata in vigore del PTCP. In seguito il Regolamento n. 5 del 2011 (art.1, comma 3) prescriveva che i piani regolatori generali ed i programmi di fabbricazione vigenti perdessero efficacia dopo trentasei mesi dall'entrata in vigore dei PTCP, poi anche questa norma è stata modificata. Da questo punto di vista le successive proroghe stabilite dalla Regione Campania, comprese le più recenti introdotte dalla legge regionale n. 19 del 2017 (art.4 c, che modifica l'articolo 44 della L.R. 16/2004, comma 2), sono ritenute un ulteriore deterrente rispetto alla decisione di procedere a pianificare⁴.

I funzionari provinciali lamentano l'allontanamento dei comuni dagli uffici provinciali che si occupano di urbanistica e pianificazione territoriale dopo la prima proroga emessa dalla Regione Campania, a fronte di un'attività di pianificazione costante dei comuni riscontrata in precedenza.

Sembra essere solo secondaria la motivazione relativa alla volontà di *guidare le scelte sul governo del territorio*. A volte, avviare un processo di piano può risultare traumatico per i comuni in cui permane un residuo di piano che risulta superiore alla possibilità edificatoria del PUC da progettare e produce una corsa per assicurarsi la possibilità di edificare prima che, con l'adozione del piano (Regolamento n. 5 del 2011, art.3 comma 1), scattino le misure di salvaguardia (art.10 L.R. 16 del 2004). Ecco perché, in molti casi, anziché avviare un piano urbanistico, si procede con le varianti ai PRG vigenti che permettono di attuare le modifiche che l'amministrazione ritiene necessarie, allo stesso tempo preservando i diritti edificatori acquisiti, che invece sarebbero limitati dal nuovo strumento urbanistico.

Un'altra ragione essenziale che spinge a pianificare è la necessità di *sanare delle situazioni di disordine pregresse*, attraverso il ridisegno di una struttura urbana che risulta inadeguata a rispondere ai bisogni dei cittadini. Su questo tema spesso emerge un'aspettativa rispetto agli effetti del piano che va ben oltre i poteri della pianificazione. Un esempio chiave riguarda la questione delle costruzioni al di fuori delle regole che in alcuni comuni campani costituiscono un'emergenza: il piano urbanistico è ritenuto in alcuni comuni, in maniera del tutto infondata, una possibile soluzione all'abusivismo.

⁴ Il termine di decadenza dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione vigenti era stato dapprima elevato a 36 mesi con Regolamento regionale 14 gennaio 2014, n. 2 e poi fissato in 48 mesi con Regolamento regionale 5 ottobre 2015, n. 4. La L.R. n. 19/2017, all'art. 4c recita: i Comuni adottano il Piano urbanistico comunale (PUC) entro il termine perentorio del 31 dicembre 2018 e lo approvano entro il termine perentorio del 31 dicembre 2019. Alla scadenza dei suddetti termini perentori, si provvede ai sensi dell'articolo 39 e del relativo regolamento regionale di attuazione per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Tra le ragioni per cui si decide di pianificare non è marginale la volontà di *favorire il benessere del territorio*, promuovendo occasioni di occupazione e uno sviluppo sociale, a partire dalla rigenerazione e riqualificazione dell'edilizia esistente.

1.2. Ragioni della difficoltà a pianificare

Tra le ragioni alla base della difficoltà di intraprendere l'iniziativa urbanistica è da rilevare, prima di tutto, una certa *resistenza culturale* dei comuni rispetto ai processi di pianificazione, che è dovuta all'assenza di rigore che ha per tanto tempo imperato nell'urbanistica e che tuttora persiste perché supporta le dinamiche spontanee. Anziché procedere con l'implementazione dei PUC, a volte i comuni preferiscono agire attraverso scorciatoie, proponendo varianti ai piani vigenti⁵. Alla resistenza culturale contribuisce anche una *manca di consapevolezza* da parte della popolazione *della reale incidenza dei piani urbanistici* sulle proprie vite, che porta le comunità locali ad essere spesso disattente rispetto alle scelte che riguardano il territorio e, per queste ragioni, a volte anche non adeguatamente informate per accompagnare un processo di piano.

Un altro elemento da considerare, non trascurabile, è il *quadro legislativo farraginoso* della pianificazione comunale in Campania. In una prima fase, almeno fino al 2008-2009, è caratterizzato da una pletora di elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica: tutti i piani di settore da includere nei PUC in base alla delibera della giunta della Regione Campania n. 834/2007, in aggiunta agli indicatori di efficacia per la pianificazione comunale, su cui i comuni non avevano nessun tipo di *know-how*, i cui risultati attesi dovevano essere esplicitati negli atti di pianificazione. Questo provvedimento ha concorso a ritardare molto i processi di pianificazione in quel periodo.

Nella fase successiva, relativa al Regolamento regionale n. 5/2011, poi impugnato dal Comune di Napoli, c'è stato un ulteriore indebolimento della spinta a pianificare, perché si attendeva il pronunciamento da parte della Corte costituzionale sulla legittimità o meno di quel regolamento.

Un'altra questione è relativa ai *costi della pianificazione* che sono rilevanti e possono scoraggiare soprattutto i piccoli comuni rispetto alla decisione di intraprendere un processo di piano. Se si tiene conto dei vincoli di bilancio, dei vincoli finanziari dei comuni, è chiaro che ci sono difficoltà economiche per attivare il processo di piano. Invece, la pubblica amministrazione dovrebbe essere in grado di disporre di risorse economiche adeguate per la redazione dei piani. L'offerta di un finanziamento regionale, soprattutto per i piccoli comuni che intendono associarsi per fare i piani, sarebbe auspicabile e forse potrebbe agire da stimolo perché si attivino tali processi di copianificazione, finora carenti in Campania.

Tra i problemi rilevati, per alcuni comuni, c'è l'*incertezza su come pianificare*. Per esempio, i comuni che rientrano in aree oggetto di vincoli paesaggistici sono in difficoltà rispetto all'attivazione di processi di piano, in quanto il vecchio Piano urbanistico Territoriale dell'area sorrentina-amalfitana (d'ora in poi PUT), modificato innumerevoli volte, è ritenuto inadeguato ed è in atto un disegno di legge regionale di modifica della legge n. 35 del 1987. Nel frattempo, però, la regione Campania con la legge n. 19 del 2017 ha stabilito il termine perentorio del 31 dicembre 2018 per l'adozione dei PUC e del 31 dicembre 2019 per l'approvazione, altrimenti si provvede con l'esercizio dei poteri sostitutivi e quindi con il commissariamento dei comuni. La Regione, da un lato, assegna un termine entro cui approvare i piani e stabilisce l'intervento sostitutivo per chi non vi si attiene, dall'altro, non ha finora offerto un contributo per i comuni, soprattutto piccoli, che intendono associarsi per

⁵ Per esempio, si può disporre una variante allo strumento urbanistico vigente per realizzare un'opera pubblica puntuale, in base all'art.19 del D.P.R. n. 327/2001. Il divario tra il numero di varianti puntuali e i PUC approvati è indicativo di tale resistenza a pianificare.

pianificare. Infine, *le continue proroghe rispetto alla decadenza degli strumenti urbanistici vigenti e alle date di approvazione dei PUC* introdotte dalle leggi regionali finiscono per rallentare ulteriormente i processi di piano.

Per quanto riguarda la dimensione metropolitana, *la mancata approvazione del PTC* di Napoli mette in difficoltà i comuni della città metropolitana. Si riscontra la necessità di definire una linea politica chiara che scelga quale disegno perseguire: se approvare il PTC o adottare il piano metropolitano previsto dalla Legge Delrio. I comuni hanno bisogno di un quadro di certezze dal punto di vista della programmazione sovracomunale per incentivare la redazione dei PUC. Intraprendere un processo di piano con la prospettiva di doverlo poi adeguare al piano paesaggistico e/o al PTC quando ci saranno, anche considerati i costi della pianificazione (sia economici che transattivi), non è un atto che si fa volentieri.

Un altro scoglio talvolta intravisto è costituito dall'*interfaccia con gli enti sovraordinati*: da questo punto di vista la consultazione dei Soggetti competenti in materia ambientale (SCA) può aiutare, in quanto diventa una premessa del confronto successivo.

Altre ragioni sono connesse alla *mancata gestione e monitoraggio degli strumenti urbanistici vigenti*. I comuni, negli anni che intercorrono dal PRG al PUC, non si attrezzano a raccogliere elementi utili alla costruzione della base conoscitiva, per cui colmare il deficit di conoscenza rispetto al territorio sembra essere un'impresa molto onerosa in termini economici e di tempo. Dall'inchiesta derivano suggerimenti di azioni per rendere più semplice il monitoraggio: per esempio, catalogare i permessi a costruire rilasciati in base ai vani; costruire un registro degli standard per le lottizzazioni approvate in virtù del PRG. Nei casi di piccoli comuni, si potrebbe prevedere uffici di piano, anche associati, che si dedichino a questo, mettendo a sistema i dati in un sistema geografico di riferimento. Queste azioni potrebbero supportare la costruzione in maniera puntuale del quadro conoscitivo, che costituisce la base da cui partire per il progetto di piano.

1.3. Intoppi che producono una situazione di stallo

Al di là delle questioni politiche connesse a contrasti tra maggioranza ed opposizione, al cambio di amministrazione, o a possibili conflitti tra la politica e i progettisti incaricati del PUC, causa dello stallo possono essere anche questioni sostantive.

Tra i casi più frequenti in Campania c'è il verificarsi di incongruenze e disallineamenti rispetto ai *criteri di quantificazione dei carichi insediativi* e il *dimensionamento dei piani*, che produce una verifica di coerenza negativa da parte della provincia/città metropolitana. A questo punto, o si determina un blocco della pianificazione, o si attivano le necessarie modifiche al documento di piano da parte dei comuni e si riavvia il processo.

In particolare, per la provincia di Caserta, i carichi insediativi stabiliti dalla provincia sono definiti in relazione al 2018, producendo così che i piani urbanistici comunali attualmente in corso di redazione sono tenuti a stabilire un dimensionamento di fatto già superato all'atto dell'approvazione del piano, con i conseguenti effetti sui processi di piano attivi. A questo proposito, la provincia di Benevento suggerisce una soluzione per superare i problemi connessi al limite dei carichi insediativi stabiliti, concepita dialogando con i tecnici: inserendo nell'atto di programmazione degli interventi il numero prestabilito di alloggi per comune, e inserendo nel piano le previsioni che emergono dai calcoli del fabbisogno fatti dal progettista. In questo modo, allo scadere dei tre anni, si valuta quanti alloggi sono stati realizzati, si procede completando quelli rimasti, ma si mantiene sempre la previsione generale.

Un altro momento critico riguarda l'*acquisizione dei pareri del distretto idrografico*, dopo i recenti accorpamenti delle Autorità di bacino, che ha complicato il processo allungando i tempi. Invece, il parere di coerenza da parte della provincia/città metropolitana si riesce ad ottenere in tempi certi.

D'altra parte la semplificazione dei procedimenti amministrativi è alla base delle strategie della Regione, di cui però si stenta ancora a vedere gli effetti.

Secondo alcuni, tra le procedure ritenute problematiche c'è quella che prevede che *il piano sia adottato in giunta* e non in consiglio comunale. È diffusa l'idea per cui entrambi i passaggi, l'adozione e l'approvazione debbano avvenire in consiglio comunale in modo da consentire a tutti gli interessi legittimi di emergere nel corso del processo di piano evitando così blocchi nella parte finale del processo che rischiano di annullare tutto il lavoro fatto.

Infine, nel caso in cui il comune sia cresciuto in maniera disordinata, le *contese tra diritti* e la *difficoltà di trovare risposte giuridiche ai problemi* che si pongono, rischia di far segnare una battuta d'arresto al processo di piano.

1.4. Comprensione del passaggio da PRG a PUC

Il passaggio dal PRG al PUC non è stato ben compreso in Campania: spesso i PUC ripropongono la logica dei PRG. Ciò in parte è anche imputabile alla legge n. 16/2004 che non aveva ben esplicitato la distinzione, che invece è stata meglio chiarita con il regolamento n. 5 del 2011.

Non si è trattato di un passaggio indolore, soprattutto per quanto riguarda la comprensione della valenza diversa delle due componenti strutturale e programmatica. Per il PRG la zonizzazione funzionale, i vincoli stabiliti puntualmente, definivano una struttura consolidata del piano; per la definizione del PUC occorre muoversi in modo diverso e non tutti gli uffici tecnici dei comuni sono preparati a farlo. Da questo punto di vista, si ritiene che non ci sia tutta la competenza necessaria né degli amministratori né degli uffici tecnici per comprendere la portata innovativa legata alla struttura del piano. Questo è un altro elemento che incide sulla difficoltà a pianificare. Ad essere penalizzata è soprattutto la componente programmatica. La situazione sembra diversa, invece, nel caso in cui i comuni abbiano fatto una scelta di esternalizzazione richiedendo il supporto di un consulente.

1.5. Provvedimenti per facilitare il processo di piano

La regione ritiene sia essenziale istituire finanziamenti per i comuni per spingerli a dotarsi di piani comunali. Una delle possibilità previste è l'istituzione di un fondo di rotazione per la redazione dei piani urbanistici, come già sperimentato per le opere pubbliche, in modo che se un piano urbanistico mette in moto delle energie, il comune possa restituirne una parte alla regione.

Un altro fronte su cui il vicepresidente Bonavitacola sta lavorando è modificare la legge urbanistica, oltre che risolvere la questione del PUT. Gli indirizzi regionali sono rivolti a: evitare il consumo suolo; recuperare le aree degradate; accelerare la pianificazione affinché entro l'ultimo termine assegnato (31 dicembre 2018) si possa arrivare all'adozione di tutti i PUC. La regione sta mettendo insieme le risorse finanziarie per i comuni, stabilendo premialità per i comuni che decidono di attivare processi di copianificazione.

Rispetto alla necessità di modificare la legge regionale urbanistica, c'è una convergenza di idee compatta anche da parte dei funzionari della città metropolitana/provincia. Qualcuno precisa che, a questo scopo, è essenziale l'apporto dei progettisti, oltre che degli avvocati.

Uno sforzo di revisione dei PTC approvati e di chiusura di quello in corso per aggiornare previsioni ormai obsolete è ritenuto necessario altrimenti non si può pretendere che i comuni si dotino dei piani comunali. Solo in questo caso, se inadempienti, sarebbe giusto prevedere il commissariamento, perché l'inerzia dei comuni sarebbe provata.

Tutti concordano con la necessità di evitare ulteriori proroghe, che producono l'effetto di rallentare i processi di piano, e di porre un freno alle norme derogatorie, tra tutte il piano casa, che, protratto ben

oltre l'emergenza per cui era nato, produce una serie di trasformazioni che ampliano l'edilizia in alcune zone, saturano il fabbisogno, e rendono la redazione del PUC puramente accessoria.

Tra i suggerimenti che emergono rispetto al processo di piano ci sono:

- il consiglio comunale dovrebbe essere preposto sia all'adozione che all'approvazione del piano, così da evitare gli ostacoli che si pongono al momento dell'approvazione del PUC, spesso solo per questioni politiche, nonostante le scelte siano rispettose delle linee guida del preliminare;
- ampliare la durata delle norme di salvaguardia. Entro dodici mesi dall'adozione non si riesce quasi mai a pervenire all'approvazione del piano;
- eliminare il preliminare di piano per i piccoli comuni, che rischia di complicare il processo. La legge urbanistica uguale per tutti pone difficoltà maggiori per i piccoli comuni.

Nel merito del piano, si ritiene che:

- l'analisi socioeconomica alla base del piano andrebbe fatta in maniera puntuale e l'analisi economica messa in stretta relazione con la perequazione, altrimenti c'è il rischio che le previsioni non supportate dal punto di vista economico si rivelino inattuabili;
- sarebbe utile prevedere l'obbligo dell'anagrafe edilizia, per la completa conoscenza della consistenza del patrimonio edilizio esistente e delle sue effettive condizioni di utilizzazione, e porla alla base del PUC in costruzione (per il momento è prevista solo per i comuni compresi nel PUT). L'anagrafe edilizia genera anche equità fiscale; c'è da affrontare una spesa iniziale, poi si tratta di aggiornarla;
- un'azione necessaria consiste nel valutare la giusta dimensione dei comparti, per le difficoltà di renderli operativi nel caso di proprietà molto frammentata. È diffuso il giudizio per cui più sono contenuti, meglio funzionano.

1.6. Procedure di copianificazione

Emerge una chiara difficoltà per i comuni ad accordarsi per fare insieme una parte del percorso di pianificazione, superando gli egoismi territoriali: *nonostante nei PTCP si riconoscano i sistemi di città, il campanile prevale sempre.*

Gli entusiasmi iniziali che si leggono in alcune proposte di attrezzature e servizi a scala sovracomunale si infrangono contro la realtà, fatta di interessi particolari e cambi di amministrazione. Processi di attivazione di azioni cooperative tra comuni che si leggono nelle relazioni di intenti dei piani spesso si rivelano delle cornici, senza alcuna rispondenza nelle azioni urbanistiche, qualche volta con effetti di marketing.

Invece, sembra che funzionino bene i tavoli di assistenza tecnica con le province/città metropolitana. Come pure si ritiene che sarebbe d'aiuto l'attivazione di momenti di collaborazione istituzionale, tra regione, province/città metropolitana e comuni.

1.7. Temi spinosi della pianificazione urbanistica in Campania

Tra i temi più spinosi emerge, prima di tutto, l'importanza di *contenere il consumo di suolo*; sembra molto più utile intervenire sul costruito, recuperare i grandi contenitori e promuoverne il riuso, attivarsi per una rigenerazione urbana e rurale sostenibile.

È opinione diffusa che l'edilizia vada ripensata diversamente: non si deve fermare, ma deve cambiare la sua area di interesse, rivolgendosi al recupero delle città, su cui c'è molto da lavorare, di concerto con i comuni, gli enti locali, le associazioni di categoria.

Un altro tema importante è quello delle *emergenze ambientali* che implicano il dialogo con altri enti, che spesso genera difficoltà.

Soprattutto per i comuni delle aree interne è ritenuto essenziale preservare e riconnettere i segmenti della rete ecologica, e lavorare per definire le potenzialità dell'uso del suolo in termini di sviluppo rurale.

È necessario, inoltre, affrontare il problema della *crescita della città al di fuori delle regole* per provare a trovare delle soluzioni concrete, al di là dei pregiudizi e delle interpretazioni fuorvianti che spesso emergono dal dibattito pubblico. Allo stesso modo, sarebbe utile confrontarsi in maniera seria e concreta con il problema delle ordinanze di demolizione, che, per le dimensioni del fenomeno in alcuni territori, se attuate, rischiano di produrre problemi maggiori di quelli che si propongono di risolvere, per l'entità dei costi, la quantità di rifiuti da smaltire, la dimensione delle tendopoli da allestire per dare alloggio a coloro i quali rimarrebbero senza casa. Si rischia di risolvere il problema urbanistico e di aprire una piaga sociale.

14. PROVINCIA DI BENEVENTO

di *Gilda Berruti*

La provincia di Benevento è composta da 78 comuni e presenta una popolazione residente di 279.675 abitanti (dati ISTAT gennaio 2017) distribuita su una superficie di 2.080,44 chilometri quadrati.

La pianificazione del territorio è disciplinata dal Piano territoriale di coordinamento (PTCP) approvato nel 2012¹. Il piano è stato redatto dal settore Piani e programmi, Urbanistica, Innovazione e Sistema informativo della Provincia, con l'ausilio dell'Agenzia Sannio Europa² e l'assistenza tecnico scientifica del prof. Alessandro Dal Piaz.

In seguito, il piano provinciale è stato integrato con la definizione delle componenti strutturali, in attuazione del Regolamento n. 5 del 2011 (art. 6, c. 1), e tale integrazione è stata approvata nell'aprile 2014 (delibera del Commissario Straordinario con i poteri della giunta provinciale di Benevento n. 49 del 09.04.2014)³. In concomitanza con la definizione delle componenti strutturali sono state avviate le conferenze d'ambito per ottimizzare i processi di copianificazione per ambiti territoriali.

Il nuovo disegno di territorio proposto dal PTCP si concentra su 3 categorie di interventi progettuali, miranti essenzialmente a: definire il tracciato della rete ecologica provinciale; razionalizzare i cinque ambiti insediativi principali della provincia (il sistema urbano di Benevento e delle colline beneventane, il sistema degli insediamenti rurali del Fortore, il sistema dei centri rurali della Valle del Tammaro, il sistema della città diffusa della Valle Telesina, il sistema delle città storiche della Valle Caudina); potenziare la rete viaria, le infrastrutture, e i servizi. A questo si aggiunge l'impegno per la valorizzazione paesaggistica con la definizione delle unità di paesaggio.

Rispetto ai PUC, il PTCP individua i criteri i quali i Comuni devono attenersi nella valutazione dei fabbisogni edilizi e della razionalizzazione dello sviluppo insediativo. Inoltre, ricostruisce lo stato della pianificazione nella provincia di Benevento costruendo il mosaico dei piani, che riprende le tavole di zonizzazione degli strumenti urbanistici vigenti e le rende omogenee costruendo una legenda unificata. Rispetto al quadro conoscitivo, l'integrazione del 2014 riguarda, non solo lo stato della pianificazione urbanistica, ma anche il sistema ambientale, con i vincoli idrogeologici, il rischio frana e la difesa delle alluvioni. Inoltre, agisce sul quadro strategico, con la definizione delle carte degli elementi strutturali per ciascun comune.

¹ Il PTCP è stato approvato con delibera di consiglio provinciale n. 27 del 26.07.12, ed ha ricevuto il visto di compatibilità da parte della Regione con delibera di giunta regionale n. 596 del 19.10.12.

² Sannio Europa è una società consortile per azioni, costituita nell'aprile del 2001, con lo scopo di: fornire supporto tecnico-operativo alle amministrazioni locali nei processi di pianificazione territoriale ed ambientale; fornire consulenza alla promozione e alla gestione di programmi integrati territoriali; accompagnare le politiche di sviluppo locali promosse da regione, governo e Unione Europea. Cfr.: <http://www.sannioeuropa.com>.

³ Sono state definite le seguenti componenti strutturali in scala 1:10.000: l'assetto idrogeologico e della difesa del suolo; i centri storici; la perimetrazione delle aree di trasformabilità urbana; la perimetrazione delle aree produttive e destinate al terziario; l'individuazione delle aree a vocazione agricola; l'individuazione delle aree vincolate; le infrastrutture e attrezzature esistenti. Questo lavoro è stato portato avanti dall'agenzia Sannio Europa.

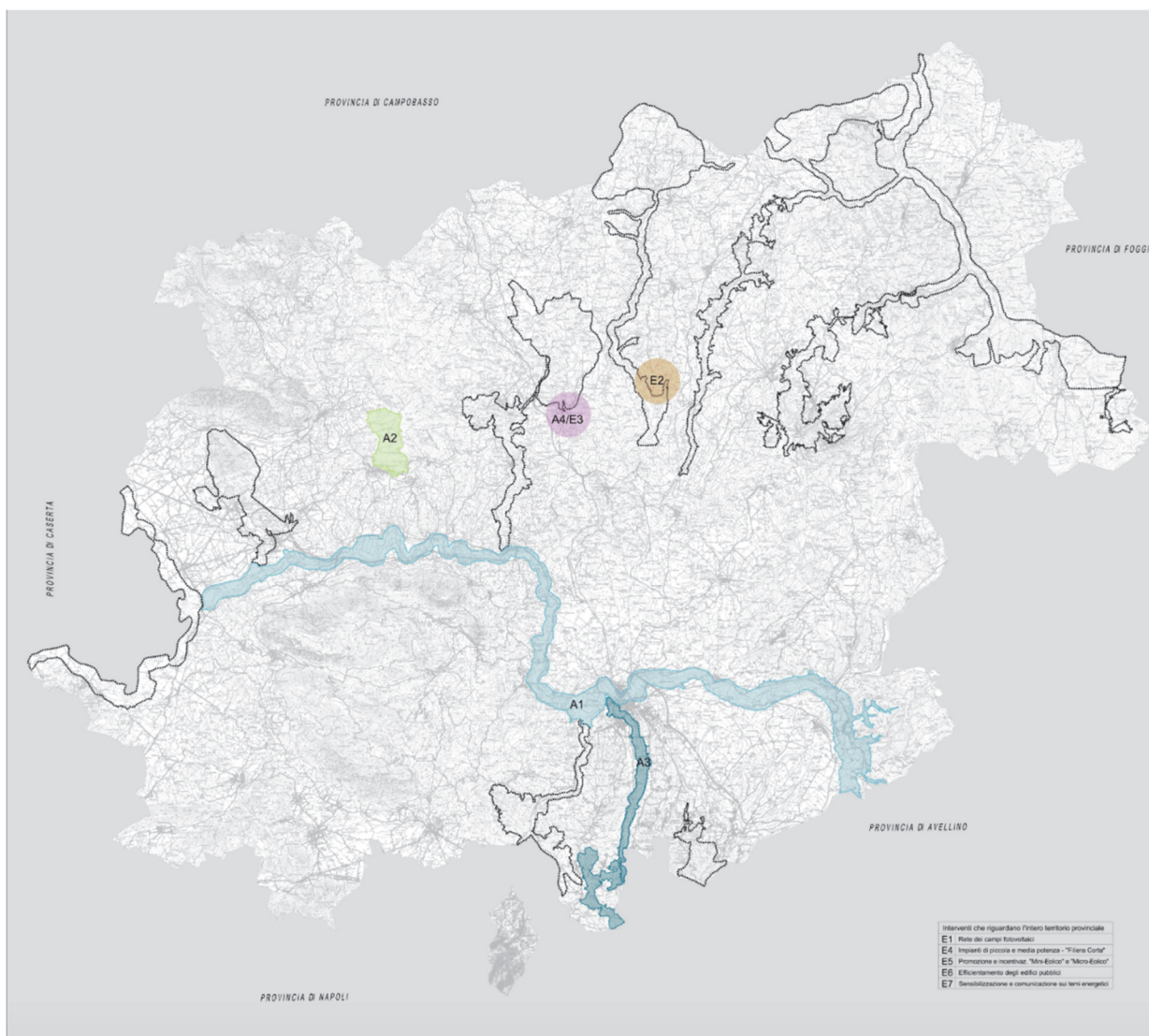


Fig. 1 – Sistema ambientale: la rete ecologica provinciale.
Fonte: Provincia di Benevento, PTCP 2012, parte programmatica

1. Strumenti urbanistici vigenti o in corso di redazione

Punto di partenza dell'attività di ricerca per ricostruire lo stato della pianificazione urbanistica nella provincia di Benevento è stata l'individuazione di enti in grado di fornire dati, informazioni e materiali utili a descrivere lo sviluppo dell'attività di pianificazione urbanistica all'interno del territorio provinciale, oltre che la raccolta di tali documenti.

Gli enti che hanno fornito un supporto rispetto alla raccolta dei materiali alla base dell'attività di ricerca sono stati: la Provincia Benevento, con il Servizio Urbanistica – S.I.T.I. – VAS VIA SCA;

l'agenzia di sviluppo locale sostenibile della provincia di Benevento Sannio Europa, l'ordine degli architetti della provincia di Benevento⁴.

La raccolta dei documenti per ricostruire il quadro di conoscenza degli strumenti urbanistici nella provincia di Benevento è stata attuata, sia per quanto riguarda i Piani urbanistici comunali (PUC) che per quanto riguarda i piani attuativi (PUA).

Dei 78 comuni della Provincia di Benevento, i comuni che hanno approvato un PUC sono 10: Benevento, Apollosa, Arpaiese, Ceppaloni, Pontelandolfo, San Giorgio del Sannio⁵ (ex art. 24 LR n. 16/2004); Castelvenere, Pietrelcina, San Bartolomeo in Galdo, Pesco Sannita (in base al Reg. n. 5/2011).

Altri due Comuni hanno presentato un PUC agli uffici provinciali, con esiti negativi: il PUC di San Leucio del Sannio ha avuto parere negativo dalla provincia ed è stato messo da parte (bocciato con procedimento LR n. 16/2004 ante regolamento). Il PUC di Amorosi, consegnato alla Provincia per il parere di coerenza rispetto alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale, risultava incompleto e ha avuto consistenti richieste di integrazione, alle quali i progettisti stanno lavorando.

In corso di redazione ci sono 34 PUC (Airola, Amorosi, Apice, Buonalbergo, Calvi, Campolattaro, Cerreto Sannita, Colle Sannita, Cusano Mutri, Durazzano, Faicchio, Foiano di Val Fortore, Fragneto l'Abate, Guardia Sanframondi, Limatola, Melizzano, Molinara, Montefalcone Val Fortore, Montesarchio, Morcone, Pannarano, Ponte, San Giorgio La Molara, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Marco dei Cavoti, S. Nazario, S. Angelo a Cupolo, S. Croce del Sannio, S. Nicola Manfredi, Tocco Caudio, Torrecuso, Forchia, Sassinoro) considerando quelli in fase di avvio, di preliminare, e quelli adottati. Recentemente si sono riattivati i processi di piano dei comuni di San Marco dei Cavoti e di Colle Sannita, che erano in fase di stallo (per il primo era scaduto il termine di validità delle misure di salvaguardia; per il secondo, il processo si era interrotto dopo la pubblicazione del preliminare). Invece, permangono tuttora in fase di stallo i PUC di Tocco Caudio, comune privo di strumenti urbanistici, e di San Lorenzo Maggiore, comune dotato di PRG, commissariato da maggio 2017⁶.

Non è possibile definire quanti dei PUC in corso di redazione riusciranno a raggiungere l'approvazione e in che tempi. Al momento si può solo precisare che dei 34 PUC in corso di redazione, 5 sono in fase di avvio, 19 hanno depositato il preliminare di piano, e 10 sono stati adottati. In particolare, sono in fase di avvio i PUC di Airola, Pannarano, Ponte, Tocco Caudio, San Marco dei Cavoti; sono in fase di preliminare i PUC di Apice, Buonalbergo, Calvi, Cerreto Sannita, Colle Sannita, Cusano Mutri, Durazzano, Forchia, Fragneto l'abate, Guardia Sanframondi, Limatola, Melizzano, Montesarchio, Morcone, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Nazario, Santa Croce del Sannio, San Nicola Manfredi; sono adottati i PUC di Amorosi, Campolattaro, Faicchio, Foiano di Valfortore, Molinara, Montefalcone di Val Fortore, S. Angelo a Cupolo, San Giorgio La Molara, Sassinoro, Torrecuso.

I comuni che risultano inerti rispetto all'intrapresa di un processo di PUC sono 34.

⁴ Sono stati referenti, rispettivamente: per la Provincia – Servizio Urbanistica – S.I.T.I. – VAS VIA SCA, l'arch. Michele Orsillo; per l'agenzia Sannio Europa, area pianificazione e programmazione territoriale, l'arch. Samantha Calandrelli, per l'ordine degli architetti della provincia di Benevento, l'arch. Saverio Parrella. I dati di partenza della ricerca sono tratti dalla ricognizione sullo stato della pianificazione urbanistica nella provincia di Benevento condotta in occasione della redazione del PTCP 2004 e aggiornata al 2009.

⁵ Per alcuni di questi comuni, come per esempio Ceppaloni e San Giorgio del Sannio, è in corso l'adeguamento del PUC al PTCP.

⁶ A Tocco Caudio dopo l'avvio del processo di piano, affidato a Domenico Catapano, non si riscontra alcun provvedimento formale riguardante il piano urbanistico. A San Lorenzo Maggiore, l'ultimo atto ufficiale del processo di piano è stata la presa d'atto del preliminare da parte della giunta comunale (DGC n.40 del 20.04.2015).

Gilda Berruti

COMUNE	piano vigente	adozione	approvazione	progettista incaricato	note
Arpaise	PUC	DCC n.6 – 19.03.09	DPP n.2 – 19.01.10		
Benevento	PUC	DCC n.52 – 28.12.11	DPP n.54 – 06.12.12	Enzo Carbone	
Castelvenere	PUC	DGC n.94 – 11.09.2013 integrata con DGC n.133 – 23.12.2013	DPP n.15 – 20.03.2015, approvato il 31.03.2015	Enzo Carbone, Antonio Napoli, Marco della Porta	
Apollosa	PUC	DCC n.2 – 07.02.06	DPP n.4 – 06.02.07	Pio Castiello, Gino Meoli, Vittorio Barricella, Domenico Pagano	
Ceppaloni	PUC	DCC n.20 – 03.09.07	DPP n.49 – 08.08.08	Vincenzo Mauro, Enzo Carbone	è in corso l'aggiornamento del PUC (preliminare depositato)
Pietrelcina	PUC	DGC n.134 – 09.12.2015	DCC n.21 – 01.12.2016	Giuseppe Iadarola	iter travagliato
Pontelandolfo	PUC	DCC n.20 – 19.09.06	DPP n.27 – 15.11.07	Domenico Catapano, Pio Castiello	
S. Bartolomeo in Galdo	PUC	DGC n.29 – 19.03.2015	DPP n.32 – 20.09.2016; D n.27 – 14.03.2017 adottata dal Commissario straordinario	BOVEDAM (Franco Bove, Feliciano Cefalo)	convenzione per gestione associata Vas con Castelvetere in Valfortore
S. Giorgio del Sannio	PUC	DCC n.11 – 31.05.07	DPP n.3 – 13.02.08	Costantino Furno, Nicola Mucci	adeguamento del PUC al PTCP dal 2014
Pesco Sannita	PUC	DGC n.71 – 09.10.2015	DCC n. 21 – 05.09.2017	Enzo Carbone	

Tab. 1 – PUC vigenti

COMUNE	piano vigente	adozione	approvazione	progettista del PUC	fase del PUC
Airola	PRG	DCC n.14 – 07.07.00	DPP n.5373 – 26.05.05	Angelo Iodice, Giuseppe Iadarola	AVVIO
Amorosi	PRG	DCC n.4 – 24.11.93 DCC n.5 – 14.01.94	DPP n.15131 – 27.05.96	Costantino Furno	PUC ADOTTATO con DGC n. 84 – 01.09.16 / parere negativo della Provincia, richiesta integrazione
Apice	PRG	DCC n.47 – 09.11.81	DGR n.10277 – 27.07.90	Pio Castiello coordinatore	PRELIMINARE, presa d'atto con DGC n. 100 – 13.08.15
Buonalbergo	PRG	DCC n.53 – 17.11.91	DPP n. 554 – 08.01.96	Mario Ciannella	PRELIMINARE, approvazione con DGC n.24 – 18.05.17
Calvi	PRG	DCC n.5 – 05.02.85	DPP n.18656 – 08.07.89	Giuseppe Iadarola	Atto indirizzo 2014, PRELIMINARE consegnato ad aprile 2017
Campolattaro	PRG	DCC n.38 – 22.12.77	DGR n.7042 – 04.08.83	Pio Castiello	PUC ADOTTATO nel 2012
Cerreto Sannita	PRG	DCC n.178 – 29.12.84	DPP n.10057 – 18.06.90	Vincenzo Volpe, Carmine Gambardella	Avvio nel 2011 / PRELIMINARE approvato (DGC n.88 – 2014) / presa d'atto proposta di PUC e pubblicazione (DGC n.80 – 31.05.2016)
Colle Sannita	PRG	DCC n.51 – 13.04.82	DPCM n.1 – 31.07.87	Pellegrino Soriano	PRELIMINARE redatto nel 2012 / pubblicazione e consultazioni nel 2013
Cusano Mutri	PRG	DC Acta n.1 – 30.01.89	Decreto Sindacale 24.08.89	Pasquale Miano	Avvio nel 2013/ linee programmatiche PUC con DGC n.87 – 01.06.2016 / consultazioni sul PRELIMINARE avviate nel giugno 2016
Durazzano	PRG	DC Acta n.2 – 25.06.83	Decreto Sindacale 29.07.85	responsabile area tecnica comune Durazzano (Nicola Russo)	PRELIMINARE pubblicato il 10.02.2017
Faicchio	PRG	DCC n.82 – 30.12.91	DPP n.12051 – 22.04.99	Pio Castiello	PUC ADOTTATO con DGC n.58 – 06.07.16 / deposito gennaio 2017
Foiano di Val Fortore	PRG	DC Acta n.34 – 21.07.93	DGR n.1416 – 29.02.94	Pio Castiello	PUC ADOTTATO con DGC n.73 – 30.11.2015 / deposito dicembre 2015
Forchia	no			Angelo Iodice / Beniamino Catapano (Vas)	PRELIMINARE pubblicato, con DGC n.13 – 18.03.2014
Fragneto l'Abate	PRG	DCC n.134 – 20.12.83	DPP n.5214 – 03.03.90	Enzo Carbone, Gianluca Mannato	PRELIMINARE presa d'atto con DGC n.10 – 13.03.2017

Tab. 2 – PUC in corso di redazione

Gilda Berruti

COMUNE	piano vigente	adozione	approvazione	progettista del PUC	fase del PUC
Guardia Sanframondi	PRG	DCC n.3 – 22.03.85	DPP n.15049 – 26.05.88	BOVEDAM (Franco Bove, Feliciano Cefalo) / Angelo Turco (governance)	PRELIMINARE approvato con DGC n.32 – 2017
Limatola	no			Domenico Catapano / Giuseppe Iadarola (Vas)	PRELIMINARE, presa d'atto 2014 / PUC consegnato / non adottato
Melizzano	PRG	DCC n.31 – 1984	DGR n.5984 – 26.09.89	Albino Riviezzo	PRELIMINARE pubblicato nel 2014
Molinara	PRG	DC Acta n.1 – 28.03.83	DPCM n.3810 – 27.09.85	Enzo Carbone	PUC ADOTTATO con DGC n.17 – 01.04.17/ deposito 24.04.17
Montefalcone di Val Fortore	PRG	DCC n.24 – 07.08.98	DPCM n.5586 – 20.07.00	Domenico Catapano, Giuseppe Iadarola	PUC ADOTTATO con DGC n.62 – 06.06.2011
Montesarchio	PRG	DCC n.25 – 02.05.01	DPP n.63 – 08.10.03	Pio Castiello	PRELIMINARE presa d'atto con DGC n.154 – 11.11.15 / osservazioni accolte con DGC n.160 – 02/12/2016
Morcone	PRG	DCC n.212 – 25.11.86	DPCM n.4956 – 30.10.90	BOVEDAM (Franco Bove, Feliciano Cefalo)	PRELIMINARE depositato il 07.07.17
Pannarano	PRG	DCC n.346 – 14.12.89	DGR n.1792 – 28.07.90	ufficio tecnico comunale	AVVIO maggio 2013 (costituzione ufficio di piano)
Ponte	PRG	DCC n.29 – 29.04.02	DPP n.19 – 09.06.05	BOVEDAM (Franco Bove, Feliciano Cefalo)	AVVIO, maggio 2014 (costituzione ufficio di piano) / Consiglio comunale sciolto il 31.05.17
San Giorgio La Molara	PRG	DC Acta n.87 – 19.07.84	DPCM – 16.02.90	Pio Castiello	PUC ADOTTATO 2012
San Lorenzello	PRG	DCC n.48 – 15.07.78	DGR n.1420 – 29.02.84	Ferruccio Ferrigni	PRELIMINARE approvato con DGC n.2 – 08.02.16
S. Lorenzo Maggiore	PRG	DCC n.6 – 22.02.99	DPP n. 35 – 18.11.02	BOVEDAM (Franco Bove, Feliciano Cefalo)	PRELIMINARE presa d'atto con DGC n.40 20.04.15 / comune commissariato
S. Marco dei Cavoti	PRG	DCC n.198 – 29.12.86	DPCM n.9330 – 29.11.96	Pellegrino Soriano	preliminare adottato nel 2012 / adozione PUC / scadute misure salvaguardia / PUC RIAVVIO nel 2017
S. Nazzaro	PRG	DCC n.11 – 21.06.96	DPP n.33997 – 20.11.01	Pio Castiello	PRELIMINARE pubblicato nel luglio 2014
S. Angelo a Cupolo	PRG	DCC n.19 – 84	DPP n.2450 – 19.03.86	Giuseppe Iadarola	Preliminare approvato nel giugno 2014 / ADOZIONE PUC con DGC n.26 – 20.04.16

Tab. 2 (segue) – PUC in corso di redazione

COMUNE	piano vigente	adozione	approvazione	progettista del PUC	fase del PUC
S. Croce del Sannio	PRG	DCC n.113 – 11.12.84	DPCM n.4456 – 24.10.89	BOVEDAM (Franco Bove, Feliciano Cefalo)	PRELIMINARE approvato con DGC n.29 – 2017
S. Nicola Manfredi	PdF	1974	DR n.23 – 23.04.1974	Pio Castiello	PRELIMINARE adottato con DGC n.74 – 19.11.14
Tocco Caudio	no			Domenico Catapano	AVVIO
Torrecuso	PRG	DCC n.20 – 23.04.93	DPP n.15132 – 27.05.96	Angelo Zotti, Antonio Oliviero, Vincenzo Paolo Zotti	preliminare approvato con DGC n.12 – 22.01.15 / PUC ADOTTATO con DGC n.55 – 27.07.17
Sassinoro	no			Enzo Carbone, Nicola Apollonio, Nicola Laudato	PUC ADOTTATO con DGC n.42 – 28/12/2016 / Deposito PUC il 30.01.17

Tab. 2 (segue) – PUC in corso di redazione

Per completare il quadro della pianificazione, c'è da aggiungere che:

- sono 58 i comuni in cui è tuttora vigente il PRG (Airola, Amorosi, Apice, Arpaia, Baselice, Bonea, Bucciano, Buonalbergo, Calvi, Campolattaro, Campoli del Monte Taburno, Casalduni, Castelfranco in Miscano, Castelpagano, Castelpoto, Cerreto Sannita, Circello, Colle Sannita, Cusano Mutri, Dugenta, Durazzano, Faicchio, Foglianise, Foiano di Val Fortore, Fragneto L'Abate, Fragneto Monforte, Frasso Telesino, Guardia Sanframondi, Melizzano, Moiano, Molinara, Montefalcone Val Fortore, Montesarchio, Morcone, Paduli, Pago Veiano, Pannarano, Paolisi, Paupisi, Ponte, Puglianello, Sant'Agata de' Goti, Sant'Angelo a Cupolo, Sant'Arcangelo Trimonte, Santa Croce del Sannio, San Leucio del Sannio, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Marco dei Cavoti, San Martino Sannita, San Nazzaro, San Salvatore Telesino, San Giorgio La Molarata, San Lupo, Solopaca, Teleso Terme, Torrecuso, Vitulano);
- sono 3 i Comuni dotati di Piano di Fabbricazione (Castelvetere in Valfortore, Ginestra degli Schiavoni, San Nicola Manfredi);
- sono 7 i Comuni del tutto privi di strumenti urbanistici (Cautano, Limatola, Pietraroja, Reino, Tocco Caudio, Forchia, Sassinoro).

Se si fa una valutazione degli strumenti urbanistici vigenti nei comuni mettendo al centro l'età di ciascun piano o programma, ne viene fuori un bilancio piuttosto chiaro rispetto all'efficacia dei piani vigenti: dal 2000 ad oggi, negli ultimi 18 anni, sono stati approvati 22 strumenti urbanistici comunali (di cui 10 PUC e 12 PRG). Tutti gli altri piani (47) risalgono a più di 18 anni fa, e in particolare: 25 sono stati approvati tra il 1990 e il 1999; 20 tra il 1980 e il 1989; 2, i PdF di Castelvetere in Valfortore e di San Nicola Manfredi, risalgono agli anni '70, rispettivamente al 1971 e 1974. Di questi 47, solo 24 sono oggi impegnati in processi di piano. Ci troviamo di fronte ad un quadro di strumenti vetusti, incapaci di indirizzare lo sviluppo dei territori, assolutamente inadeguati a svolgere il loro ruolo.

D'altra parte, in 6 dei comuni che hanno approvato lo strumento urbanistico negli ultimi 18 anni, a parte i 10 PUC approvati, è in corso la progettazione di un nuovo piano.

È interessante anche notare come oggi in 4 dei 7 comuni privi di qualsiasi strumento urbanistico (Forchia, Limatola, Sassinoro e Tocco Caudio), sia in corso un processo di pianificazione comunale⁷.

⁷ In alcuni casi si manifestano evidenti difficoltà nei processi di piano, come, per esempio, a Limatola, dove sembra che non ci sia alcuna intenzione dell'amministrazione di adottare il PUC depositato, come pure a Tocco Caudio, dove, dopo la fase di avvio, non si riscontrano tracce di provvedimenti formali che riguardino il PUC.

Strumento vigente	Numero di comuni
PUC	10
PRG	58
PdF	3
nessuno	7
Totale	78

Tab. 3 – Strumenti urbanistici vigenti in provincia di Benevento

2. Cooperazione nella pianificazione urbanistica comunale

C'è molta difficoltà da parte dei comuni di attivare procedure di cooperazione, di qualsiasi genere. Nonostante premesse più ardite, che sembravano annunciare per la provincia di Benevento l'elaborazione di alcuni PUC condivisi, come quello tra i comuni dell'Alto Tammaro e del Fortore⁸, le uniche procedure comuni emerse dalla ricognizione attuata sono:

- accordo tra il comune di San Bartolomeo in Galdo e il comune di Castelvetere in Val Fortore per la Vas (convenzione per la gestione associata della Vas del 14.06.2013)
- annuncio di PUC condiviso tra Guardia Sanframondi e San Lorenzo Maggiore, presente sul sito dei comuni, che non trova però riscontro nella documentazione urbanistica finora disponibile.

Come è testimoniato dall'ascolto degli enti preposti alla pianificazione in provincia di Benevento, nessuna procedura innovativa dal punto di vista della cooperazione tra i comuni che abbia effetti urbanistici è stata finora attivata. In qualche caso, si è trattato di cornici con l'unico obiettivo di attivare azioni di marketing territoriale.

L'unica forma di copianificazione in atto, invece, è quella dei singoli comuni con l'ente provinciale per dipanare questioni che si pongono nel corso del processo di piano.

3. Piani Urbanistici Attuativi: rassegna dal 2008 a giugno 2017

I piani urbanistici attuativi approvati dal 2008 a giugno 2017 per la provincia di Benevento sono 42. Sono stati classificati in base a: tipo di PUA⁹; localizzazione; iniziativa pubblica o privata, anno.

COMUNE	tipo	localizzazione	iniziativa	anno
Airola	Programma integrato Riqualificazione Urbanistica Edilizia e Ambientale		Comune	2010
Airola	lottizzazione convenzionata	via Mazzoccatò	privata	2011
Apolloso	lottizzazione convenzionata	Zona omogenea T del PUC	privata	2010

Tab. 4 – PUA approvati (2008-2017). Dati: Provincia di Benevento, settore Urbanistica

⁸ Sul piano urbanistico di comuni associati nel Fortore, che mirava a tenere insieme 12 comuni con il comune di Colle Sannita come ente capofila, era in atto un "Patto di pianificazione associata".

⁹ Tra i tipi di PUA si annoverano: lottizzazione, edilizia residenziale pubblica, Programma integrato di Riqualificazione Urbanistica Edilizia e Ambientale, piano di recupero, PIP, destinazione turistica ricettiva.

Provincia di Benevento

COMUNE	tipo	localizzazione	iniziativa	anno
Apollosa	Impianto produttivo Zona EP Agricola Produttiva	via Cancellonica	privata	2013
Benevento	edilizia residenziale pubblica agevolata (132 alloggi)	località Capodimonte	Comune	2010
Benevento	area artigianale commerciale (art.10 c.5 reg. n.5/2011)	località Piano Cappelle	privata	2012
Benevento	variante al pua approvato con DGC n.190/2009 (art.10 c.5 reg. n.5/2011)		privata	2012
Benevento	PUA attività produttive	località Piano Cappelle	privata	2013
Benevento				2015
Benevento		Comparto TU45D2	privata (consorzio)	2017
Campoli del Monte Taburno	PUA del centro storico	zona A del PRG	Comune	2010
Castelvenere	PUA per edilizia privata (art.10 c.5 reg. n.5/2011)	località Parito	privata	2012
Cautano	lottizzazione	via Madonnina del Grappa- Via Trento	privata (coop. edilizia)	2013
Dugenta	lottizzazione iniziativa privata	via Calabroni	privata	2009
Montesarchio	lottizzazione convenzionata	via Settembre - via Capitorre	privata (immobiliare)	2008
Montesarchio	piano zona edilizia economica e popolare	località Varoni	privata (consorzio)	2010
Montesarchio	lottizzazione convenzionata	località Ciesco zona T, aree di valorizzazione turistica PRG	privata	2010
Montesarchio	lottizzazione convenzionata	località Ciesco zona T, aree di valorizzazione turistica PRG	privata	2010
Montesarchio	lottizzazione convenzionata	via Capitorre	privata	2011
Montesarchio	PUA per edilizia privata (art.10 c.5 reg. n.5/2011)	via Raitiello	privata	2012
Montesarchio	lottizzazione convenzionata	via Marone- Settembrini	privata	2012
Montesarchio	lottizzazione convenzionata (art.10 c.5 reg. n.5/2011)	via Cirignano	privata	2012
Morccone	lottizzazione		privata	2011
Paduli	lottizzazione convenzionata	via Circumvallazione Carpine	privata	2010
Paduli	lottizzazione convenzionata	località Saglieta, zona T, area di valorizzazione turistica	Comune	2011

Tab. 4 (segue) – PUA approvati (2008-2017). Dati: Provincia di Benevento, settore Urbanistica

Gilda Berruti

COMUNE	tipo	localizzazione	iniziativa	anno
Paolisi	lottizzazione		privata	2014
Pontelandolfo	Programma integrato Riqualificazione Urbanistica e Ambientale		Comune	2013
Sant'Agata dei Goti	Programma integrato Riqualificazione Urbanistica Edilizia e Ambientale del centro storico	centro storico	Comune	2011
S. Angelo a Cupolo	lottizzazione convenzionata	via Cristoforo Colombo, località Perrillo	privata	2010
S. Bartolomeo in Galdo	Programma integrato Riqualificazione Urbanistica Edilizia e Ambientale		Comune	2012
San Giorgio del Sannio	Ambito di trasformazione a medio indice di utilizzazione n.7, Zona C2	Comparto 2 di piazza della Costituzione	privata	2012
San Giorgio del Sannio	lottizzazione convenzionata	località Cesine Costa d'Arco, Cesine, Monterone e Bosco Lupino, zone omogenee H del PUC	Comune	2010
San Giorgio del Sannio	Ambito di trasformazione a medio indice di utilizzazione n.7, Zona C2	Comparto 4 di piazza della Costituzione	privata	2012
San Giorgio del Sannio			privata	2016
San Giorgio del Sannio		Zona omogenea A1	Comune	2017
San Giorgio del Sannio	PUA ambito 5- comparto n.3		privata	2017
San Giorgio La Molara	Piano Particolareggiato area comunale turistico ricettiva	Località Lago Migliatta	Comune	2010
San Marco Cavoti	Programma integrato Riqualificazione Urbanistica Edilizia e Ambientale LR 3/1996 e 26/2002		Comune	2009
San Marco Cavoti	piano di recupero di iniziativa privata		privata	2014
San Marco dei Cavoti	piano di lottizzazione		privata	2012
Solopaca			privata	2015
Vitulano	PIP ad iniziativa privata	località Carpineto, zone omogenee D del PRG	privata	2010

Tab. 4 (segue) – PUA approvati (2008-2017). Dati: Provincia di Benevento, settore Urbanistica

Testimoniano una discreta attività, soprattutto da parte dei privati, che si attivano per lo più per realizzare piani di lottizzazione. Si riscontra, inoltre, l'aprirsi un varco, finora più connesso all'iniziativa pubblica, per azioni tese alla rigenerazione urbana e al recupero dei centri storici, su cui potrebbe essere interessante un approfondimento.

d'Alessandro L., Realfonzo R. (a cura di), *Per una strategia di sviluppo della città metropolitana di Napoli*, 2018

Corona G., Realfonzo R. (a cura di), *Le politiche per l'ambiente in Italia*, 2017

Realfonzo R. (a cura di), *La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane*, 2016