



POLITECNICO DI TORINO

**DIST – DIPARTIMENTO INTERATENEO DI SCIENZE,
PROGETTO E POLITICHE DEL TERRITORIO**

**Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbanistica,
Paesaggistica e Ambientale**

Dissertazione finale

**Il Piano, tra normativa e realtà
Analisi del caso studio della città di Potenza**

RELATORE

Prof. Carlo Alberto Barbieri

CANDIDATO

Luca De Martino

Anno Accademico 2016/2017

INDICE

Premessa	4
Introduzione	5
1. Un'innovativa normativa regionale della pianificazione per la Regione Basilicata	9
1.1 Genesi della L.U.R. 23/99	9
1.2 Inquadramento legislativo e contenuti fondamentali della L.U.R. 23/99	12
1.3 La legislazione deregolativa nazionale e regionale e la L.U.R. 23/99	22
1.4 Grado di attuazione degli strumenti previsti dalla L.U.R. 23/99: Carta Regionale dei Suoli, Quadro Strutturale Regionale, Piano Strutturale Provinciale	25
2. Analisi della situazione territoriale della Basilicata	29
2.1 Descrizione delle condizioni e delle dinamiche presenti sul territorio regionale	29
2.2 L'urbanistica di Potenza, fino all'introduzione della nuova normativa	38
2.3 Crisi economica: blocco dell'edilizia, settore trainante	45
2.4 Situazione attuale del territorio potentino	48
2.5 La genesi del Regolamento Urbanistico (R.U.)	51

3. Piano Strutturale Metropolitan – Piano Operativo – Regolamento Urbanistico: tre nuovi strumenti per la città di

Potenza	53
3.1 Inquadramento legislativo e contenuti: le relazioni con la L.U.R. 23/99	53
3.2 P.S.M.	55
3.2.1 Descrizione generale e obiettivi dell'intervento	56
3.2.2 Soggetti operanti	58
3.2.3 Inquadramento urbanistico-territoriale	59
3.2.4 Stato di fatto	60
3.3 R.U.	61
3.3.1 Descrizione generale e obiettivi dell'intervento	61
3.3.2 Soggetti operanti	64
3.3.3 Inquadramento urbanistico-territoriale	64
3.3.4 Stato di fatto	67
3.4 P.O.	68
3.4.1 Descrizione generale e obiettivi dell'intervento	68
3.4.2 Soggetti operanti	71
3.4.3 Stato di fatto	72

4. Rapporto del Piano con la realtà attuale

4.1 Bilancio urbanistico	74
4.1.1 Analisi dei dati del Bilancio Urbanistico e del quadro generale che emerge	76
4.1.2 Stato attuale	80
4.2 Come si potrebbe portare avanti questa pianificazione	82
4.3 La Comunità: le potenzialità, la richiesta di qualità urbana, il mercato	84
4.4 Il ruolo della Pubblica Amministrazione	86
4.5 Il ruolo degli addetti ai lavori	87

5. Quale forma e quale ruolo del Piano in una città capoluogo di regione in cerca di sviluppo	89
5.1 L'adattabilità nella sostenibilità e la rigenerazione urbana	90
5.2 Proposte e ipotesi applicabili per la Città e l'area potentina	95
Conclusioni	103
Bibliografia	104
Allegati	112

PREMESSA

Questo elaborato si pone come obiettivo principale, partendo dall'analisi di un caso specifico, quello di proporre un Piano che non prospetti un disegno univoco del futuro, ma che sia in grado di adattarsi a situazioni non prevedibili sia dal punto di vista socio-economico sia dal punto di vista ambientale.

Il presente lavoro di tesi prende l'avvio dalla partecipazione al corso "Profili normativi e istituzionali nella pianificazione" del professor Carlo Alberto Barbieri, al quale va il mio ringraziamento per gli spunti di riflessione e alcuni indirizzi di ricerca da lui suggeriti lungo tutto il percorso di redazione.

L'analisi dei dati, la loro elaborazione e le proposte avanzate nel corso di tutti i capitoli sono il frutto del mio tirocinio svolto dal 03/05/2017 al 16/06/2017 presso la sede dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (I.N.U.) della Basilicata di Potenza. A tal proposito vorrei ringraziare il Presidente, l'Architetto Roberto Lo Giudice, per la sua cortesia, la sua collaborazione e il sostegno fornitomi durante tutto il periodo.

Vorrei aggiungere un ringraziamento al Comune di Potenza, per aver cortesemente messo a mia disposizione i materiali e per la gentilezza mostratami dai suoi tecnici nel rispondere alle mie domande e nel condividere la loro conoscenza e le loro competenze.

INTRODUZIONE

La pianificazione si propone di realizzare una corretta gestione delle trasformazioni del territorio considerato come un insieme complesso e dinamico di molteplici aspetti: fisico, sociale, produttivo e ambientale. La pianificazione tiene conto di tali aspetti, ma si prefigge anche l'obiettivo di integrarli fra loro secondo un'ottica di sviluppo sostenibile.

A seconda della dimensione, o «scala», dell'area d'intervento si è soliti distinguere la pianificazione urbanistica da quella territoriale.

La Pianificazione Territoriale contiene la Pianificazione Urbanistica. La prima si interessa di territori vasti, quasi sempre corrispondenti a ripartizioni amministrative, e si occupa di aspetti antropici e ambientali, di tutela e valorizzazione; la seconda si interessa in modo specifico dello spazio urbano, della sua organizzazione e della sua qualità.

La Pianificazione trae legittimità ed autorevolezza dall'essere lo strumento riconosciuto per preservare interessi comuni in tema di trasformazioni territoriali e urbanistiche. Esiste quindi un'etica delle trasformazioni indotte dalle previsioni di pianificazione che portano sempre al bene comune.

La progettazione del Piano, perciò, implica l'esplorazione di un campo di possibili scelte (morfologiche, tipologiche e tecnologiche) da proporre ai cittadini e al decisore politico che si assume la responsabilità finale della programmazione.

Questi concetti di base esposti fin troppo sinteticamente, vanno collocati in uno spazio legislativo in grado di garantire l'interesse comune.

In Italia la legge di riferimento è ancora la n.1150/42, ampiamente aggiornata e modificata, e una serie di leggi regionali, legittimate dal vigente Titolo V della Costituzione, che hanno cercato di innovare la Pianificazione, adattandola alle mutate condizioni socio-economiche dell'epoca contemporanea.

La situazione che si è determinata, con l'immobilismo legislativo dello Stato da una parte e la volontà innovativa delle Regioni dall'altra, ha però dato origine a confusione in campo disciplinare e a situazioni di difficile controllo dal punto di vista amministrativo e legislativo.

La giurisprudenza conseguente non sempre ha chiarito situazioni obiettivamente contrastanti, anche se ha certamente consentito di continuare a pianificare anche in assenza di una legge dello Stato di coordinamento delle leggi regionali. Oggi quasi ogni Regione ha un sistema di Pianificazione autonomo, sistemi simili tra loro, ma certamente non omogenei.

La conferma dell'impalcato costituzionale, a seguito del referendum del dicembre 2016 rende sempre più urgente una legge statale di principi, che tuttavia appare lontana dall'essere emanata. Tutto ciò determina insicurezza e crisi della pratica della Pianificazione, che è sempre meno considerata come strumento di attuazione della Programmazione nazionale e locale.

La Regione Basilicata è stata la seconda regione in ordine di tempo a dotarsi di una legge di tipo Riformista. L'11 agosto del 1999 è stata approvata la legge regionale n.23, innovativa già nel titolo: *TUTELA GOVERNO ED USO DEL TERRITORIO*. Una legge nuova per contenuti, principi e procedure che si trova a dover tuttavia disciplinare un territorio che fino a quella data non aveva avuto regole proprie.

A seguito dell'introduzione di questa nuova legge regionale si è sviluppato un interessantissimo e vivace dibattito sia sulle innovazioni inserite al suo interno, sia sul ruolo che avrebbero dovuto svolgere i nuovi piani da redigere. Questo confronto si è svolto non solo in ambito regionale, ma è entrato nel dibattito nazionale, portando non solo spunti di riflessione, ma anche azioni concrete. Protagonisti di questo dibattito, oltre alla comunità lucana, anche la Regione Basilicata e l'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Metodologia alla base del presente lavoro

Per meglio comprendere l'impatto di una legge riformista su un territorio non abituato alla pianificazione, è stato necessario condurre dapprima

un'approfondita analisi del testo normativo, esaminando sia la sua genesi sia il suo inquadramento legislativo e i suoi contenuti fondamentali. È apparso importante comprendere la reazione dei territori alla vigenza della legge ed il grado di attuazione degli strumenti urbanistici nei primi anni. È interessante comprendere il rapporto della L.U.R. con la legislazione deregolativa emanata dal livello statale e recepita da quello regionale.

A questo punto è stato necessario soffermarsi sull'analisi del territorio della Basilicata, dal punto di vista della descrizione delle condizioni e delle dinamiche presenti sul territorio regionale, della storia dell'urbanistica precedente alla legge regionale e dei mutamenti subiti dal territorio a seguito della crisi economica globale. In questo quadro generale non poteva non trovare spazi importanti l'analisi della condizione di Potenza e del suo hinterland, per la quale sono stati studiati nel dettaglio gli strumenti urbanistici e di pianificazione che avevano come oggetto il capoluogo di regione e il suo territorio.

Partendo da una descrizione generale e dagli obiettivi di ognuno degli interventi, sono stati poi esaminati i soggetti operanti, l'inquadramento urbanistico-territoriale e il loro attuale stato di applicazione.

Dagli elementi emersi e dall'analisi dei dati contenuti all'interno del bilancio urbanistico condotto a sette anni dall'approvazione del R.U., è stato possibile evidenziare il quadro generale. Sulla base di ciò, si è tentato di capire quale rapporto dovrebbe avere il piano con la realtà attuale, in che modo sarebbe possibile portare avanti questo tipo di pianificazione, quale dovrebbe essere a tal fine il ruolo sia della Pubblica Amministrazione sia degli urbanisti e, soprattutto, quali sono le richieste e le esigenze della comunità dal punto di vista delle potenzialità, della qualità urbana e del mercato.

È emerso, senza ombra di dubbio e con grande forza, che oggi è più che mai necessario individuare una nuova forma di Piano e un suo nuovo ruolo, soprattutto in realtà come le città capoluogo di media e piccola dimensione e in Regioni in cerca di sviluppo e quali dovrebbero essere i suoi contenuti,

quale il ruolo della rigenerazione urbana, quale il grado di adattabilità nella sostenibilità.

Queste riflessioni appaiono urgenti, in quanto sembra che attualmente l'attenzione generale sia orientata più sul tema delle città metropolitane che sul problema delle città medie e tuttavia erogatrici di servizi di tipo territoriale.

UN'INNOVATIVA NORMATIVA REGIONALE DELLA PIANIFICAZIONE PER LA BASILICATA

1.1 Genesi della L.U.R. 23/99

La Basilicata è una regione spesso dimenticata, ma che cela al suo interno un coacervo di meraviglie. La sua più pregevole caratteristica è, senza dubbio alcuno, il suo unico e spesso ancora incontaminato paesaggio. Raramente si può ritrovare all'interno di un unico territorio regionale una così vasta varietà di paesaggi: dalla costa ionica, risalendo per i promontori dell'Appennino lucano, fino a raggiungere il Tirreno. La Basilicata, però, non è solo paesaggio, è anche storia e cultura, come espressione dei tipici paesi disseminati all'interno dell'intero territorio regionale. Ognuno di essi ha una storia da raccontare, diversa e unica rispetto al comune contermini, anche se spesso questi insediamenti presentano caratteristiche simili dal punto di vista della morfologia urbana, quali ad esempio la collocazione sulla sommità delle creste appenniniche.

Esemplare è senz'altro il caso di Matera e in particolare dei suoi celeberrimi Sassi, dal 1993 dichiarati dall'UNESCO «patrimonio dell'umanità da tramandare alle generazioni future»¹ e annoverati tra i territori sotto la sua tutela.

Oltre a queste risorse culturali e paesaggistiche già citate, la Basilicata è ricca di risorse naturali, tra le quali:

- Uno dei più vasti giacimenti petroliferi d'Europa;
- Diversi bacini idrici di importanza sovregionale, in grado di soddisfare il fabbisogno anche delle regioni limitrofe e di rappresentare una filiera produttiva di notevole rilevanza.

¹ Iscrizione ufficiale da parte dell'UNESCO dei Sassi di Matera nella lista dei beni Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

Queste sue caratteristiche uniche rappresentano senza ombra di dubbio il più importante patrimonio di cui è dotata la Regione. Fondamentale è perciò che la Basilicata posseda una regolamentazione accurata e precisa dell'uso del suo territorio, in grado al contempo sia di preservare il suo patrimonio, sia di direzionarne e favorirne lo sviluppo. È questa infatti la più grande sfida a cui deve far fronte: dotarsi di regole di governo del territorio che le permettano di stabilire, tramite lo strumento della pianificazione, il suo sviluppo.

In quest'ottica, nel 1999 è stata introdotta la Legge Urbanistica Regionale n.23: "Tutela, Governo ed Uso del Territorio"².

La L.U.R. 23/99 rappresenta la prima organica legge regionale in materia di governo del territorio introdotta in Basilicata e costituisce il punto di arrivo di vari tentativi di legislazione urbanistica condotti tra gli anni '80 e '90. Prima di essa, infatti, vi erano stati solo interventi puntuali e non strutturalmente coordinati fra loro. Dalla sua istituzione e fino alla L.U.R. 23/99, infatti, la Regione ha approvato unicamente alcune leggi concernenti la tutela e valorizzazione del territorio e il suo governo:

- La L.R. 28/94 "Individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata";
- La L.R. 37/96 "Procedure per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti generali urbanistici";
- La L.R. 47/98 "Disciplina della valutazione di impatto ambientale e norme per la tutela dell'ambiente".

È importante anche sottolineare come un fondamentale impulso sia stato indubbiamente la proposta di legge da parte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU): "Principi fondamentali del Governo del Territorio". Si tratta essenzialmente di una proposta culturale e disciplinare, non di una legge regolativa, che mette in evidenza i problemi e suggerisce una normativa in grado di completare la riforma avviata tramite le leggi regionali approvate in

² Da qui in poi, per semplificare, L.U.R. 23/99.

materia di governo del territorio e quindi in ambito di “legislazione concorrente”.

«La proposta dell'INU è essenziale, composta solo da quindici articoli organizzati in quattro Capi, l'ultimo dei quali consistente in un solo articolo dedicato alle norme finali e transitorie, vale a dire i termini di adeguamento delle leggi regionali alla legge di principi e quelli di adeguamento dei piani alle leggi regionali, oltre che all'elenco di norme del precedente ordinamento da abrogare.

Il Capo I “Principi e alle finalità del governo del territorio” comprende la definizione di Governo del Territorio, l'indicazione di principi e finalità da attribuire alla loro applicazione, un terzo articolo dedicato al contenimento del consumo di suolo, indicato come una delle finalità prioritarie, e un ultimo articolo dedicato alla copianificazione, cioè alla partecipazione obbligatoria al processo di pianificazione da parte di tutti i soggetti che hanno responsabilità nel Governo del Territorio.

Il Capo II “Soggetti della governo e della pianificazione del territorio” è composto da due articoli. Il primo dedicato ai compiti dello Stato, tra i quali la definizione delle Linee fondamentali di assetto del territorio, da approvarsi con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro un anno dall'approvazione della legge; il secondo dedicato ai compiti e alle funzioni degli Enti territoriali, cioè i Comuni, le Città Metropolitane e le Regioni.

Il Capo III “La Pianificazione” è composto da sette articoli. Il primo dedicato ai quadri conoscitivi del territorio da predisporre come condizione della pianificazione; il secondo al processo di valutazione, relativo in particolare alla Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.); il terzo dedicato agli strumenti di pianificazione con l'indicazione del modello strutturale-operativo; il quarto alla concorrenzialità e alla negoziazione da sviluppare nella componente operativa del piano relativa alle trasformazioni; un quinto articolo dedicato alle dotazioni territoriali, vale a dire al rinnovo della disciplina degli standard urbanistici; un sesto articolo dedicato alla

perequazione urbanistica e territoriale, oltre che alla compensazione, e un ultimo articolo dedicato alla fiscalità urbanistica e immobiliare»³.

Seguendo la traccia offerta dalla Proposta INU del 1995, la Basilicata, così come altre Regioni, con la legge regionale n.23 “Tutela, Governo ed Uso del Territorio”, oltre ai succitati obiettivi, si proponeva di creare un sistema territoriale che ponesse le sue fondamenta sia nella pregevole struttura ambientale, sia in un’efficiente armatura urbano-produttiva, in modo da renderla competitiva e autonoma rispetto ai territori regionali contermini.

1.2 Inquadramento legislativo e contenuti fondamentali della L.U.R. 23/99

Sulla base del percorso indicato dalla proposta dell’INU, la L.U.R.23/99 si poggia su cinque principi fondamentali ormai consolidati: sostenibilità, sussidiarietà, copianificazione, efficacia ed equità.

Il primo principio fa riferimento sia alla qualità del territorio, come fondamento della pianificazione, sia alla qualità dell’armatura urbana e delle infrastrutture, come fondamento dello spazio regionale.

Il secondo riguarda le scelte di pianificazione che vanno operate al livello di autonomia istituzionale più basso possibile.

Il terzo prevede la partecipazione alle scelte di pianificazione da parte di tutti i livelli istituzionali interessati e degli Enti Funzionali.

Il quarto indica come debba esserci una pianificazione tempestiva, flessibile, mirata, condivisa/partecipata.

Il quinto, infine, suggerisce una redistribuzione degli utili generati dal processo di crescita della città, attraverso lo strumento della perequazione.

La concretizzazione di tutti questi succitati principi avviene attraverso gli strumenti previsti dalla legge regionale, che sono:

- La Carta Regionale dei Suoli (C.R.S.);
- Il Quadro Strutturale Regionale (Q.S.R.);
- Il Piano Strutturale Provinciale (P.S.P.);

³ Relazione della Proposta di Legge dell’Istituto Nazionale di Urbanistica del 1995 sui “Principi fondamentali del Governo del Territorio”.

- Il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.);
- Il Regolamento Urbanistico (R.U.);
- Il Piano Operativo (P.O.).

Proseguendo nell'analisi dei contenuti della L.U.R. 23/99 è assolutamente essenziale esaminare alcuni altri elementi senza i quali non è possibile comprenderne appieno sia il funzionamento sia il contenuto.

In primo luogo, gli oggetti della pianificazione individuati dalla normativa in analisi fanno riferimento a tre sistemi differenti e fondamentali del territorio regionale:

- 1) Il Sistema Naturalistico-Ambientale (Unità geomorfologiche-paesaggistiche, corridoi di continuità ambientale, areali di valore, areali di rischio, areali di conflittualità, areali di abbandono e degrado, areali di frattura della continuità morfologico/ambientale);
- 2) Il Sistema Insediativo (Ambiti urbani: SU-SNU-SRAU; Ambiti periurbani: suoli agricoli abbandonati, sistemi insediativi diffusi disorganici);
- 3) Il Sistema relazionale (Viabilità stradale, sistema ferroviario, sistema porti e aeroporti, reti energetiche, sistema delle telecomunicazioni).

In secondo luogo, gli ambiti della pianificazione si suddividono in istituzionali e strategici. Dei primi fanno parte il territorio regionale, quelli provinciali, quelli dei comuni della Basilicata, quelli dei Parchi nazionali e regionali e quelli dei Bacini. Ai secondi, invece, appartengono i territori di Consorzi, quelli oggetti di vincolo paesistico, quelli inclusi in pianificazione complessa (come ad esempio i PRUSST) e quelli individuati nel Q.S.R., P.S.P. o P.S.C..

Infine, i soggetti della pianificazione si suddividono invece in tre categorie: Enti territoriali elettivi, Enti territoriali titolari di pianificazione e altri Soggetti. Alla prima categoria appartengono la Regione, le Province e i Comuni. Alla seconda categoria le Autorità di Bacino, i Parchi Nazionali, i Parchi Regionali, i Consorzi di Comuni e i Consorzi di Sviluppo Industriale.

Alla terza, infine, le Comunità Montane, gli Enti pubblici funzionali, i Privati e le Società di Trasformazione Urbana.

Il processo di piano stabilito dalla L.U.R. 23/99 prevede, inoltre, che:

- La regione abbia il compito di programmazione e definizione degli obiettivi strategici di politica territoriale;
- Le province diano gli indirizzi generali di assetto del territorio a livello provinciale, d'area vasta;
- I comuni promuovano lo sviluppo delle vocazioni locali, attraverso la loro organizzazione nel Piano, e conseguente affermazione in sede provinciale e regionale, seguendo il principio di sussidiarietà;
- I soggetti privati abbiano un ruolo integrato nel processo di Piano, tramite i Programmi Urbani Complessi e lo strumento della perequazione.

Tra le molteplici novità inserite all'interno della normativa, senza dubbio alcuno vi è la Carta Regionale dei Suoli⁴. La C.R.S. non è uno strumento urbanistico tradizionale, ma è il risultato di una lettura obiettiva del territorio condotta con metodi scientifici, nello stato in cui si trova, con pregi e difetti, con valori e rischi, il cui scopo è individuare il grado di conservazione e di trasformabilità del territorio *ex ante* rispetto a qualsiasi piano o progetto. La C.R.S. ha come fine quello di indirizzare e dirigere la progettazione preservando e salvaguardando il territorio regionale e permettendo sia ai comuni che alle province di operare in conformità con la L.U.R.23/99.

Questa analisi conoscitiva obiettiva *ex-ante* il processo di pianificazione è condivisa. Prendono parte al procedimento tutti i soggetti presenti sul territorio regionale, dalla regione agli enti titolari della Pianificazione, che di comune accordo fissano una griglia di base, realizzata basandosi essenzialmente su un'univoca e singola conoscenza e valutazione delle caratteristiche dell'intero territorio regionale.

Questo imponente processo partecipativo non sfocia nella redazione di un classico Piano Strutturale Regionale, bensì nella realizzazione di una

⁴ Da qui in poi, per semplificare, C.R.S..

Carta, che in pratica istituzionalizza e delinea dal punto di vista qualitativo la condizione del territorio della Basilicata. Vengono determinati i limiti e le azioni per quanto concerne l'uso, la conservazione e la difesa del suolo. Di fatto viene assicurato un prodotto omogeneo e condiviso, attraverso l'interpretazione della totalità del territorio regionale, che dispensa i Comuni dall'impegno di eseguire singolarmente procedimenti estremamente complessi e dispendiosi, preservandoli anche da eventuali pressioni esterne.

Questo particolare procedimento, una volta in atto, permette di risolvere drasticamente il problema della conoscenza e della valutazione e rende più rapido e snello il percorso pianificatorio. La Carta costituisce un comune e condiviso supporto conoscitivo e fondativo per l'attività negoziale di Pianificazione delle Province, Comuni ed altri soggetti, pubblici e privati, legittimati.

Analizzandola nel dettaglio, la redazione della C.R.S. è composta da cinque fasi:

- 1) Ambiti urbani, periurbani, extraurbani, Areali, Unità e Corridoi rappresentano le parti dei Sistemi e devono essere spiegate in maniera chiara ed esaustiva. Una volta determinate con trasparenza, vengono inseriti all'interno del Regolamento di attuazione;
- 2) Prendendo sempre in notevole considerazione la stratificazione dei processi di urbanizzazione, nella loro completezza e nello stato di attuazione delle previsioni urbanistiche degli strumenti esistenti, devono essere realizzati il riconoscimento, la descrizione scientifica e la perimetrazione di Unità geomorfologiche e paesaggistico-ambientali. La normativa nazionale riferita alle leggi D.lg. 490/99, L. 183/89 e L. 394/91 è poi fatta propria dalla C.R.S., soprattutto per quanto concerne i vincoli che possono anche essere integrati in circostanze specifiche di Valore, di Rischio o di Necessità di Restauro del territorio. Questo procedimento porta alla redazione delle Carte Tematiche Regionali, la cui sintesi in

scala 1:10.000 è rappresentata dalla Carta dei Perimetri, ovvero la «conoscenza istituzionale dello stato del territorio regionale»;

- 3) L'obiettivo finale di questi processi conoscitivi è l'implementazione della Carta della Trasformabilità, che altro non è che la traduzione sul territorio della fase valutativa. La Carta della Trasformabilità consiste in una griglia di correlazione tra Regimi d'Intervento e Sistemi, attraverso cui interpretare il territorio e individuare le aree nelle quali sarà possibile o non sarà possibile realizzare una trasformazione;
- 4) Inizia adesso l'importantissima fase di concertazione e partecipazione, che parte successivamente all'invio agli enti subordinati (Province, Comuni, Comunità Montane, Parchi Nazionali e Regionali, Autorità di Bacino) della Carta Regionale dei Suoli adottata dalla Giunta Regionale. Ogni singolo succitato ente si impegna ad implementarla e a perfezionarla, servendosi della conoscenza diretta del proprio territorio e apportando, ove necessario, modifiche e/o integrazioni;
- 5) L'ultima fase prevede per prima cosa l'adozione delle modifiche e delle integrazioni da parte della Giunta. Altra novità voluta dalla L.U.R. è costituita dal fatto che la C.R.S. va approvata con Legge Regionale. Questa scelta vuole evidenziare l'importanza della C.R.S. rispetto a tutela e valorizzazione del territorio. Ma forse questa sottolineatura è stata proprio la ragione della mancata implementazione della C.R.S.. Dopo l'approvazione della L.R. ogni ente subordinato ha solo un anno per adattare i propri strumenti urbanistici.

Assieme alla Carta Regionale dei Suoli vi è poi un ulteriore strumento che deve redigere la Regione: il Quadro Strutturale Regionale⁵, ovvero un quadro strategico di indirizzo generale riferito alle politiche territoriali della Basilicata.

⁵ Da qui in poi, per semplificare, Q.S.R..

Nel dettaglio, si tratta di un dispositivo attraverso cui l'intera comunità lucana si rapporta e si confronta con le politiche nazionali e dello spazio europeo e include una fotografia accurata e precisa delle condizioni, delle caratteristiche e di come è esattamente configurato il territorio regionale. Il Q.S.R. è anche uno strumento attraverso il quale è possibile verificare la compatibilità tra i programmi di intervento sociali ed economici e la struttura territoriale regionale preesistente, facendosi carico delle trasformazioni indotte per poi ricondurle in un unico quadro di riferimento.

A questo punto è possibile notare come il principio di sostenibilità traspaia ed emerga dai differenti livelli del procedimento pianificatorio, tramite le verifiche di compatibilità dedotte dalla C.R.S. e le verifiche di coerenza derivate dal Q.S.R.. È possibile quindi trovarne un preciso riscontro all'interno di due strumenti della pianificazione operativa: i bilanci urbanistici e i bilanci ambientali.

L'unico strumento la cui redazione è in capo alle Province, le quali sono pertanto le uniche ad averne la titolarità ai sensi della L.U.R. 23/99, è il Piano Strutturale Provinciale⁶. Esso rappresenta un importantissimo tassello all'interno del mosaico che la nuova legge regionale costruisce, in sinergia con la Legge 142/90, in quanto costituisce il punto di raccordo tra la pianificazione a livello regionale e quella a livello comunale, coordinandole tra loro.

L'intento principale che sta alla base di questo documento è quello di prevenire e oltrepassare qualsiasi eventuale tipo di sovrapposizione, contraddizione e opposizione che potrebbe verificarsi circa le specifiche competenze tra gli enti che partecipano al processo di pianificazione. Al fine di conseguire questo importantissimo obiettivo, al P.S.P. è attribuita la valenza di P.U.T. (Piano Urbano del Traffico), in particolare per quanto riguarda i valori paesaggistici (in accordo con la L. 431/85), quelli di protezione della natura (quali ad esempio i parchi), quelli di tutela dell'ambiente, delle acque e, infine, quelli della difesa del suolo (con specifico

⁶ Da qui in poi, per semplificare, P.S.P..

riferimento ai bacini). È opportuno precisare, però, che questa attribuzione di competenze al P.S.P. è possibile solo previo procedimento di coordinamento e cooperazione durante la conferenza di pianificazione da parte di tutti gli enti e i soggetti che debbono partecipare all'iter pianificatorio.

Le principali azioni a cui ottempera il P.S.P. sono essenzialmente due:

- 1) Delineare le linee strategiche di sviluppo dei principali Sistemi presenti sul territorio regionale (Ambientale, Insediativo, Infrastrutturale);
- 2) Prevedere i nuovi assetti territoriali a scala sovracomunale, stabilendo quali Comuni posseggano le caratteristiche in presenza delle quali è necessaria la realizzazione di un Piano Strutturale Comunale. Coloro i quali non sono in possesso delle succitate caratteristiche, invece, collaboreranno con la Provincia alla redazione di un P.S.C. (Piano Strutturale Comunale) condiviso, a cui poi dovranno obbligatoriamente far seguire la redazione di un Regolamento Urbanistico.

Il particolare processo di cooperazione, appena descritto, messo in piedi dalla L.U.R. 23/99, permette sia di far emergere quali siano gli effettivi bisogni e le esigenze delle comunità e del territorio, sia di comprenderne le numerose differenze.

È importante anche sottolineare come il succitato Piano Strutturale Comunale abbia come compito quello di definire le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, contenute dal Piano Strutturale Provinciale, e di integrarle con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale. Pertanto, identificando e delineando la nuova struttura urbana e le nuove destinazioni d'uso, il P.S.C. ne accerta sia la coerenza sia la compatibilità rispetto al P.S.P. e alla C.R.S.

La caratteristica principale e che descrive meglio la sua particolarità è rappresentata dal fatto che non prevede vincoli, bensì unicamente delle previsioni e degli indirizzi, dal punto di vista sovracomunale, circa gli elementi riguardanti la morfologia, la geografia, il paesaggio e l'ambiente del territorio che deve regolare. Una volta delineate tali previsioni, ogni singolo comune

ha la facoltà, tenendo sempre presente quanto stabilito dalla Legge 109/94 (nota Programmazione Triennale delle Opere Pubbliche), di attuarle tutte o solo alcune. Per compiere questa operazione si hanno diverse possibilità procedurali, quali:

- L'inserimento delle previsioni da realizzare direttamente all'interno del Regolamento Urbanistico;
- La redazione, al cospetto di previsioni che si presentano come particolarmente difficili e articolate, di caratteristici Piani Operativi;
- Unicamente per le iniziative e i progetti destinati al pubblico, l'immediato avviamento degli Accordi di Localizzazione.

Un'ulteriore peculiarità e intuizione contenuta all'interno di questo strumento è senz'altro quella inerente alla tassazione: infatti, solo successivamente alla redazione di uno dei precedenti documenti da parte dell'amministrazione comunale, vengono attivati i regimi o vincoli urbanistici, con tutto ciò che ne consegue. Ciò detto, l'intento maggiore compiuto dalla L.U.R. 23/99 è quello di snellire e abbreviare le procedure, in modo da adattarsi facilmente ai cambiamenti e alle esigenze della comunità e del territorio, e di ridurre il più possibile i contrasti eventualmente prodotti dai vincoli inseriti nel Piano Strutturale Comunale.

La legge regionale prevede anche uno strumento apposito, al fine di regolare tutti gli interventi urbanistici che devono inserirsi all'interno del perimetro comunale: il Regolamento Urbanistico Comunale. La sua redazione è, in primo luogo, imposta dalla legge a tutti i Comuni e, in secondo luogo, è efficace illimitatamente nel tempo per tutti gli interventi sull'edificato esistente.

Per quanto riguarda le previsioni di nuovo impianto, la L.U.R. 23/99 equipara i vincoli pubblici ai vincoli privati, limitandone la validità previsionale a cinque anni, trascorsi i quali decadono agli effetti conformativi della proprietà se non sono stati approvati i piani attuativi. In pratica, «cancella finalmente le Rendite di attesa generate dai vecchi Piani Regolatori Generali, i quali, immediatamente prescrittivi, creavano diritti edificatori privati senza scadenze temporali e senza nessuna contropartita per la comunità, mentre i

Comuni erano obbligati ad espropriare entro cinque anni le aree per Servizi pubblici a costi così alti da renderli in gran parte impossibili. Con il Piano Strutturale, programmatico e non prescrittivo, la Rendita di attesa scompare, perché le previsioni private e pubbliche, indicate in termini generali non catastali, sono proposte che soltanto il successivo Piano Operativo renderà prescrittive, indicando, appunto, solo le previsioni attuabili entro cinque anni, che dopo cinque anni scadono. Il Piano Operativo quinquennale, infatti, tratta allo stesso modo le previsioni pubbliche e quelle private, perché sia gli operatori sia il Comune sono tenuti a realizzare entro cinque anni le previsioni per le quali si sono impegnati. Invece dell'esproprio, sarà in larga prevalenza applicata la Perequazione Urbanistica compensativa, in base alla quale in ogni Ambito di intervento i Diritti Edificatori privati vanno concentrati su una parte dell'area, cedendo in cambio, gratuitamente, al Comune la parte restante, cioè tutte le aree per Servizi pubblici e verde indispensabili alla città, oltre a quelle relative all'intervento. Gli espropri resteranno per acquisire i terreni agricoli necessari ad una strada, o un palazzo già costruito».⁷ Fino alla data di decadenza, pertanto, restano in vigore come previsioni strutturali. Questa è una delle innovazioni importanti introdotte dalla legge, e avrebbe potuto avere anche delle serie conseguenze dal punto di vista fiscale.

Seguendo poi quello che è al giorno d'oggi la più grande sfida a cui devono far fronte tutte le amministrazioni comunali, il Regolamento Urbanistico⁸, attraverso l'utilizzo di interventi diretti e/o tramite Piani Attuativi, regola e pianifica ogni singola azione di riqualificazione e rigenerazione urbana.

È importante però sottolineare anche che il R.U. deve:

- Verificare la compatibilità di ognuno dei progetti che ha intenzione di realizzare con quanto previsto e stabilito dagli strumenti sovraordinati, ovvero il P.S.C., il P.S.P. e la C.R.S.;
- Fissare nell'urbanizzato quali siano i Regimi Urbanistici;

⁷ G. Campos Venuti, 2006, I NUOVI STRUMENTI URBANISTICI A POTENZA, pag. 2.

⁸ Da qui in poi, per semplificare, R.U..

- Decidere i progetti e le azioni da autorizzare anche nella parte del territorio comunale al di fuori dell'urbanizzato;
- Prevedere la redazione di Piani Operativi⁹ qualora sia necessario intervenire in aree dalle difficili e particolari condizioni e che, per questa ragione, attraggono risorse e soggetti sia pubblici sia privati.

È utile e doveroso specificare come il P.O. per la sua corretta applicazione, debba innanzitutto controllare *ex-ante*: lo stato di attuazione della pianificazione comunale; la compatibilità ambientale delle scelte da attivare; le concrete risorse finanziarie attivabili; le proposte rinvenienti dall'iniziativa privata («partecipazione di Bando»). L'obiettivo di questa accurata azione di controllo è quello di attrarre il capitale privato, che è però sottoposto sempre ad un esame rigido e accurato prima di poter essere accettato.

Partendo da questo presupposto di verifica, bisogna anche sottolineare come non si tratti di un intervento senza il quale non sia possibile procedere con l'attuazione del Piano Strutturale Comunale. Infatti esso deve essere stilato unicamente quando le condizioni lo richiedano, ovvero, come già appurato precedentemente, quando siano previsti degli interventi in aree comunali difficili.

Il P.O. ha anche il pregio, pur essendo senz'altro equiparabile agli strumenti attuativi tradizionali quali P.E.E.P., P.I.P., P.P., P.d.R., P.d.L., di prevedere anche l'inserimento di opportune precisazioni dal punto di vista operativo.

A completamento di questo percorso di analisi, emerge chiaramente come la L.U.R. 23/99 abbia voluto innanzitutto portare a termine un complessissimo processo di riconoscimento delle principali peculiarità sia ambientali sia culturali presenti all'interno dell'intera Basilicata, con l'obiettivo di integrarle dentro le strategie e il piano di sviluppo della Regione tramite la Carta Regionale dei Suoli, il Quadro Strutturale Regionale, il Piano

⁹ Da qui in poi, per semplificare, P.O..

Strutturale Provinciale, il Piano Strutturale Comunale, il Regolamento Urbanistico e il Piano Operativo. Successivamente, facendo leva su questo processo di riconoscimento, la legge ha voluto incrementare e allargare quanto più possibile l'adesione popolare alla definizione delle scelte della pianificazione. Contestualmente, ha voluto anche dare il via ad una nuova fase basata principalmente sulla copianificazione e compartecipazione di tutti gli enti e i soggetti presenti sul territorio.

La legge regionale, in conclusione, ha tentato di raggiungere questi obiettivi attraverso l'inserimento di una struttura legislativa il più possibile snella e accurata. Lo scopo di tale provvedimento è stato, inoltre, quello di portare a termine una rilettura strategica dell'assetto strutturale del territorio regionale. Solo una volta completata tale operazione, ciò permetterebbe alla Basilicata di potersi avvicinare a una sostanziale affermazione della competitività del proprio sistema e, conseguentemente, della propria identità territoriale.

1.3 La legislazione deregolativa nazionale e regionale e la L.U.R. 23/99

Negli anni immediatamente successivi alla redazione della nuova legge regionale della Basilicata vengono apportate modifiche da parte dello Stato sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello legislativo, le quali hanno avuto ripercussioni differenti sulla L.U.R. 23/99.

Nel 2001, in primo luogo, viene introdotta la più importante variazione dal punto di vista istituzionale: la Riforma del Titolo V della Costituzione. Quest'ultima prevedeva, in particolare con la modifica degli Artt.117 e 118, che:

- Il governo del territorio diventasse materia concorrente Stato-Regioni;
- Allo Stato venisse affidata la tutela ambientale e dei beni culturali.

Lo Stato, però, non ha provveduto a completare questo riordino attraverso la redazione di una legge di principi generale alla quale tutte le

Regioni potessero ispirarsi e sulla quale potessero basare i loro strumenti regionali. Questa mancanza ha comportato come diretta conseguenza la frammentazione dei provvedimenti e delle modalità di pianificazione diverse, da Regione a Regione, con variazioni sostanziali anche tra gli strumenti urbanistici di pari livello.

In secondo luogo, nel periodo successivo alla riforma costituzionale, si assiste al propagarsi e al diffondersi della spinta al federalismo, in particolare per quanto riguarda le competenze: la cosiddetta *devolution*, un termine inglese utilizzato per indicare la concessione di poteri da parte di un governo centrale a favore di un governo di livello regionale o locale, secondo il principio della sussidiarietà.

Questo processo porta all'introduzione di alcuni documenti che ponevano sempre di più l'accento su temi che fino a qualche tempo prima non rientravano all'interno degli interventi di pianificazione, i quali sovente limitavano il proprio raggio d'azione ai confini dell'urbanizzato. L'ambiente e il paesaggio al di fuori del perimetro comunale, infatti, non erano presi in considerazione, né erano previsti interventi volti alla valorizzazione di quel patrimonio inestimabile e unico di beni culturali che, nel corso del tempo, si è sedimentato in ogni territorio.

Proprio queste caratteristiche uniche possedute da ogni territorio nell'epoca della globalizzazione possono far emergere un territorio piuttosto che un altro, divenendo per ognuno di essi uno straordinario volano per lo sviluppo sociale, economico e produttivo. Con il Decreto Legislativo n.42/2004 e quello n.152/2006, lo Stato stabilisce ed inserisce sia l'obbligo di redazione dei Piani Paesaggistici, ampliandoli a tutto il suolo comunale, sia l'obbligo di valutazione ambientale, specificatamente la Valutazione d'Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica per qualunque intervento le Amministrazioni si prefiggano di realizzare, si tratti di piani, di programmi o di qualsiasi altro tipo di progetto.

Successivamente, lo Stato ha anche introdotto la Legge 56/2014 o Legge "Del Rio", che opera a Costituzione invariata, come già fece la riforma della fine degli anni '90 rispetto alla riforma del Titolo V del 2001. Anche questa

riforma opera dichiaratamente in funzione anticipatoria di una revisione della Costituzione, volta, tra le altre cose, a eliminare la parola “province” dalla Carta costituzionale, disegnando un nuovo e inedito modello di area vasta, azionabile in modo differenziato dalle Regioni. L’obiettivo di lungo corso della riforma è far convergere sul modello politico-organizzativo delle unioni di comuni due finalità e due processi di riforma che, finora, procedevano paralleli e con finalità differenti:

- La riorganizzazione delle funzioni comunali per mezzo delle Unioni;
- La riorganizzazione delle funzioni sovracomunali, prima svuotando e poi sopprimendo le Province.

L’iniziativa dello Stato, sebbene volta sovente alla semplificazione delle procedure e alla definizione chiara delle competenze, poiché non è stata compiuta in maniera organica, ma unicamente attraverso interventi spesso interdipendenti tra di loro, ha ottenuto l’effetto esattamente contrario.

Tale condizione di incertezza e di accavallamento regolamentativo in materia di pianificazione, affiancata all’assenza di un livello istituzionale che facesse da veicolo sia delle istanze statali nei confronti dei comuni, sia dell’inverso, ha di fatto reso a dir poco difficoltoso qualunque tentativo da parte delle Amministrazioni di poter compiere interventi di qualsiasi scala.

Un ulteriore aspetto che ha caratterizzato l’iniziativa dello Stato in questi ultimi anni è stata senza dubbio la spinta deregolativa ottenuta attraverso numerosi interventi di incentivo alla deroga. Questi ultimi, sebbene avessero come scopo quello di dare uno slancio alla riqualificazione delle città in maniera da tramutarle in un volano per l’economia e per l’intero territorio, hanno sacrificato e spesso nemmeno stabilito le regole secondo le quali queste metamorfosi dovessero realizzarsi, sia per quanto concerne i modi, sia, soprattutto, per quanto riguarda il costante controllo sotto il quale esse avrebbero dovuto espletarsi.

1.4 Grado di attuazione degli strumenti previsti dalla L.U.R. 23/99: Carta Regionale dei Suoli, Quadro Strutturale Regionale, Piano Strutturale Provinciale

Proseguendo l'analisi sin qui condotta, è senz'altro utile soffermarsi ed eseguire una quanto più possibile efficace ed attenta valutazione circa il livello di attuazione degli strumenti previsti dalla L.U.R. 23/99.

In primo luogo, è fondamentale notare come lo scheletro di questa innovativa normativa sia tuttora costituito dalla redazione, da parte della Regione Basilicata, della Carta Regionale dei Suoli e dal Quadro Strutturale Regionale. Pertanto, è necessario concentrare prioritariamente l'attenzione su questi due strumenti.

Per quanto concerne la Carta Regionale dei Suoli, negli anni immediatamente successivi all'approvazione della legge regionale, bisogna evidenziare come la Regione abbia più di una volta avviato l'iter che l'avrebbe portata alla redazione della C.R.S.: infatti, tra il 2002 e il 2003 ha prodotto tre prototipi sperimentali. È rilevante notare come nessuno di questi abbia però avuto alcun tipo di prosecuzione, né tantomeno nessun tipo di esito operativo. Trattandosi dello strumento sul quale poggia l'intera struttura della legge regionale, la sua mancata adozione e approvazione ha comportato un sovraccarico di lavoro per le conferenze di pianificazione, avendo come conseguente risultato quello di rallentare e allungare notevolmente le tempistiche di realizzazione, concertazione e convalida della stragrande maggioranza dei piani redatti in quest'ultimo ventennio. È venuto perciò a mancare quello strumento che avrebbe permesso a qualsiasi comune della Basilicata -in questo consisteva una parte sostanziale dell'innovazione della legge regionale- di evitare un cospicuo e gravoso impegno sia finanziario sia temporale e di poter fare affidamento su un obiettivo e accurato strumento di conoscenza del territorio e delle aree nelle quali era possibile o meno prevedere, progettare e realizzare un intervento, in quanto non sottoposte ad alcun tipo di vincolo.

Per quanto riguarda il Quadro Strutturale Regionale, come immediata e diretta conseguenza del fallimento affrontato dalla regione nella redazione della Carta Regionale dei Suoli, i lavori inerenti quella del Q.R.S. non sono mai stati realmente avviati. Questa ulteriore mancanza ha di fatto sostanzialmente sprovvisto la Basilicata di un progetto e di un piano di sviluppo condivisi e intorno ai quali sarebbe stato possibile costruire un forte sentimento identitario, motore indispensabile di qualsiasi trasformazione futura del territorio.

Venendo meno la redazione dei due strumenti fondativi introdotti dalla legge regionale, non è stata realizzata l'architrave sulla quale la pianificazione si sarebbe dovuta poggiare, a cascata, sia a livello provinciale sia a livello regionale. Sono trascorsi diversi anni, infatti, prima che il primo P.S.P. fosse approvato, e neppure in maniera completa: infatti sono stati approvati solo il preliminare del P.S.P. di Matera e solo gli indirizzi strategici che sarebbero dovuti stare alla base del P.S.P. di Potenza. Vi è poi da sottolineare come, seguendo quanto specificato nel paragrafo precedente circa la Riforma del Titolo V della Costituzione, il ruolo e l'importanza delle stesse province abbiano subito un durissimo colpo, delegittimandole agli occhi sia della Pubblica Amministrazione sia della Comunità.

Ogni comune, pertanto, è stato abbandonato al suo destino, poiché in assenza di analisi territoriale, di indagini e di pianificazione di base condivisa ha potuto operare e intervenire unicamente all'interno dei propri confini territoriali e in maniera scollegata dal resto del territorio regionale. Questa parcellizzazione dell'attività pianificatoria si è verificata, come già precedentemente sottolineato, a causa della mancata realizzazione in ambito regionale come parzialmente in ambito provinciale, della quasi totalità degli obblighi e dei compiti cui erano stati delegati dalla L.U.R. 23/99, in particolare quelli inerenti ai procedimenti di copianificazione e sussidiarietà.

Come conseguenza di questa situazione, vi è stato un forzato ritorno ad un'antica pratica propria della vecchia legislazione, ovvero relazione diretta tra l'ente con compiti decisorii e di verifica e l'ente che deve promuovere l'attività pianificatoria e fattivamente realizzarla. Per queste ragioni, anche la

Conferenza di Pianificazione che doveva essere il cuore pulsante della nuova legge regionale ha subito una deformazione tale da trasformarla da spinta a freno del procedimento: essa, infatti, è divenuta un luogo di scontro invece che di confronto costruttivo.

Un'ulteriore conseguenza di questo vuoto legislativo e normativo ha fatto sì che la stragrande maggioranza dei comuni lucani abbia ancora come riferimento per la pianificazione la L. 1150/42. Si è quindi in presenza di una situazione di stallo nei confronti delle novità introdotte dalla nuova legge regionale, in quanto solamente un numero assai esiguo di comuni si è dotato di un Regolamento Urbanistico, mentre una parte ancora più irrisoria ha provveduto a redigere un Piano Strutturale Comunale. Nel frattempo, si è verificato un sistematico disimpegno verso la pianificazione, portato avanti dalla Regione, la quale è divenuta spesso un fattore destabilizzante per l'intera comunità e per i soggetti interessati alle trasformazioni del territorio lucano, piuttosto che un luogo di riferimento il cui lavoro doveva porsi alla base di tutto e permettere uno snellimento strutturato delle procedure in capo agli enti sovraordinati. Questo distacco da parte della Regione si è concretizzato attraverso una colpevole e scellerata rimozione, in particolare ai fini degli obiettivi posti dalla L.U.R. 23/99, di una consistente parte degli addetti all'interno di uffici con un'importanza strategicamente rilevante sia nei confronti della pianificazione urbanistica e sia di sostegno nella applicazione rivolto agli enti esecutori, quali Province e Comuni.

Pertanto, quando si vuole analizzare lo stato attuale della pianificazione in Basilicata, è facile accorgersi di quanto si sia trovata spesso costretta a porsi come unico obiettivo quello di controllo degli interventi limitato all'interno del perimetro comunale. Visto il comportamento della Regione, i Comuni spesso non hanno voluto o non hanno potuto cimentarsi in maniera efficace nello stabilire alcun tipo di programmazione volta a mettere in piedi un qualsiasi tipo di progetto che fosse partecipato e condiviso e che prevedesse l'inclusione attiva anche dei comuni e dei territori limitrofi. Di conseguenza, nei pochi casi in cui il Regolamento Urbanistico è stato approvato ha necessariamente subito delle modifiche che ne hanno

sostanzialmente minato spesso gravemente i propositi innovativi di cui era stato investito dalla L.U.R. 23/99.

Tuttavia, molti dei comuni lucani hanno comunque tentato di sfruttare l'input lanciato dalla nuova normativa regionale, introducendo notevoli e molteplici innovazioni all'interno della maggioranza degli strumenti urbanistici da loro approvati: un bell'esempio è rappresentato dalla redazione e approvazione del Regolamento Urbanistico di Potenza. Così come il capoluogo di regione, anche altri comuni si sono impegnati ad applicare quei principi fondamentali su cui era stata redatta la L.U.R. 23/99, sforzandosi di ottemperare alle manchevolezze della Regione e compiendo un'importantissima e necessaria opera per un territorio come quello della Basilicata, spesso sprovvisto di regole che ne limitino e indirizzino lo sviluppo. Un impegno, purtroppo, che non ha trovato fino ad ora una efficace e necessaria risposta da parte della Regione Basilicata.

2

ANALISI DELLA SITUAZIONE TERRITORIALE DELLA BASILICATA

2.1 Descrizione delle condizioni e delle dinamiche presenti sul territorio regionale

La Basilicata è la regione del Mezzogiorno meno conosciuta. Nonostante le sue modeste dimensioni, essa racchiude tuttavia un paesaggio e un cospicuo numero di beni culturali tali da renderla unica nel panorama del Sud Italia.

Innanzitutto, si trova in una posizione geografica che le conferisce il ruolo di cerniera tra le direttrici di sviluppo che corrono sui lati tirrenico e adriatico dello stivale.

La variabilità morfologica degli ambienti e dei paesaggi rappresenta senz'altro la sua più pregevole caratteristica. Essa è composta, infatti, per circa il 70% da un territorio di montagna, per circa il 20% da un territorio di collina e per il restante 10% da un territorio di pianura. La zona che dalla costa tirrenica si estende per la Provincia di Potenza è prettamente montuosa, mentre quella centrale, più elevata e boscosa nel Melfese e più secca e brulla nella Murgia materana, e quella ionica sono più collinose. Dalle montagne occidentali, attraverso delle ampie e verdi vallate, si giunge sino alla corta fascia pianeggiante orientale. Questa mutevolezza dal punto di vista della morfologia del territorio ha dato luogo al manifestarsi di condizioni ambientali assai differenti, le quali, a loro volta, sono state e sono tuttora responsabili, come si evince chiaramente dalla *Carta degli Habitat* redatta dall'I.S.P.R.A.¹⁰, della presenza di molteplici e differenti ecosistemi all'interno di una regione relativamente piccola, come è la Basilicata.

¹⁰Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

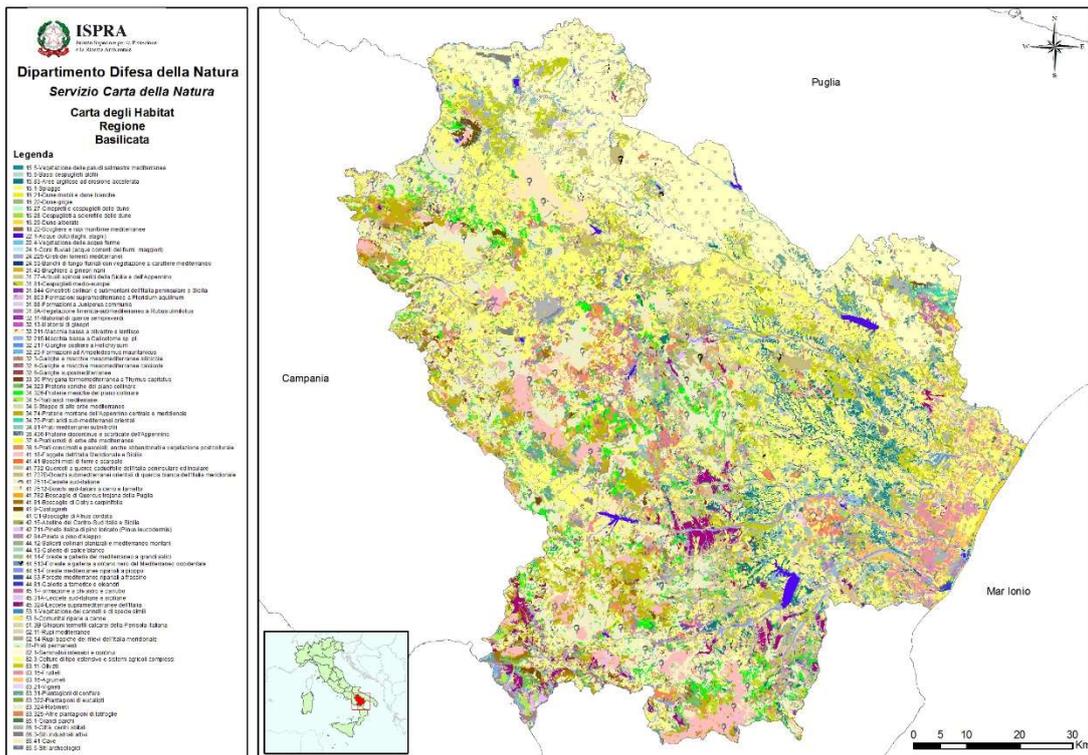


Figura 1. Allegato 1 - Carta degli Habitat Regione Basilicata I.S.P.R.A., Scala 1:50.000

Proprio la suddetta variabilità della Regione ha fatto nascere, inoltre, una assai ingente rete idrografica, composta da numerosi invasi, per la maggior parte in attività, quali quello di Camastra, Rendina, Basentello, San Giuliano, Pertusillo, Saetta, Capo Agri, Acerenza e Genzano, e da altrettanto numerosi corsi d'acqua quali l'Agri, Il Basento e il Bradano. Tutte queste risorse concorrono a soddisfare, di fatto, le esigenze e le necessità non solo della popolazione della Basilicata ma anche di quella delle regioni limitrofe, quali Puglia e Calabria.

Pertanto, tra le più importanti caratteristiche che possiede la Regione Basilicata vanno annoverati un paesaggio fundamentalmente incontaminato, composto per la maggior parte da aree che non hanno subito alcun tipo di alterazione, e un impressionante patrimonio di risorse.

Queste ultime sono rappresentate essenzialmente da quelle naturali, come acqua e petrolio, da quelle ambientali, come parchi, monti e spiagge, e da quelle storico-culturali.

Nonostante le modeste dimensioni del suo territorio, di circa 10.000 kmq, la presenza di numerose risorse all'interno della Basilicata ha favorito l'insediamento di numerosissime strutture che potrebbero provocare, o in taluni casi, hanno già provocato, ingenti danni all'ambiente, quali ad esempio:

- L'ITREC (Impianto di Trattamento e Rifabbricazione Elementi di Combustibile), un impianto in via di dismissione per la lavorazione del combustibile nucleare;
- Poco meno di una quarantina di pozzi petroliferi in attività, su di un bacino potenziale che ne conta centinaia;
- Due centri olii già produttivi e un centro di estrazione e lavorazione di Tempa Rossa già previsto;
- Un cospicuo numero di discariche e di centri per il trattamento degli olii reflui;
- Alcuni inceneritori e cementifici di notevoli dimensioni;
- Due siti S.I.N.¹¹ di Tito e della Val Basento;
- Circa 390 siti di interesse regionale affetti da contaminazione.

Secondo quanto emerge dal dossier «Il futuro oltre il petrolio – Scenari e proposte per uscire dall'era fossile»¹², allo stato attuale, nel territorio lucano sono stati già concessi una decina di permessi di ricerca e sono circa una ventina le richieste per nuove autorizzazioni già presentate a fronte di poco meno di una novantina di comuni interessati. È importantissimo evidenziare, però, come ventisei di questi comuni rientrano all'interno di un'Area Parco e ben sette facciano parte del territorio costituente il Parco Regionale del Vulture. Il dato ancora più allarmante che affiora da questo dossier riguarda però la possibilità di un'espansione dell'area impegnata per l'estrazione e la lavorazione del petrolio, la quale, a fronte delle istanze di permesso già formulate al vaglio del Ministero dello Sviluppo Economico, potrebbe allargarsi nel corso dei prossimi anni ben oltre gli odierni mille chilometri quadrati circa di estensione arrivando a quasi quattromila.

¹¹ Siti di Interesse Nazionale.

¹² Dossier redatto nel 2015 da Legambiente.

Questo imponente concentrazione produttivo, soprattutto in campo petrolifero, potrebbe aver comportato e comportare tuttora rilevanti conseguenze sulla salute umana e sulla catena alimentare. Come diretta conseguenza di questo processo, un'altra fondamentale risorsa del territorio lucano è messa in pericolo: l'acqua. La Basilicata costituisce un deposito di cruciale importanza per quanto riguarda la fornitura di acqua potabile, sia per uso domestico, sia per l'agricoltura, per l'intero Sud Italia.

Sebbene sia in possesso di queste importanti caratteristiche e peculiarità, lo sviluppo della Regione è prettamente concentrato nelle zone nelle immediate vicinanze dei suoi limiti amministrativi, in corrispondenza e diretta dipendenza dalle regioni limitrofe, in particolare Campania e Puglia. Accanto a questo fenomeno, ve n'è un altro che ha contribuito in maniera determinante ad indirizzarne lo sviluppo, ovvero quello legato al tessuto urbanizzato e alla sua espansione. La Basilicata, infatti, è essenzialmente composta da comuni e paesi edificati tra loro a notevoli distanze e nella maggior parte dei casi sulla sommità dei rilievi, sia montani sia collinari.

La combinazione di questi due fenomeni ha orientato lo sviluppo in maniera decisa e ha essenzialmente diviso il territorio in due aree che viaggiano ad opposte velocità, una esterna e una interna, conferendo loro una particolare forma "a ciambella". Nella zona interna corrispondente al buco, si sono verificati e sono tuttora in atto processi di sottosviluppo ed emigrazione.

Proprio il suddetto processo di emigrazione, all'interno del quadro generale sulle condizioni attuali, rappresenta per la Basilicata senza alcun dubbio il più importante e il più consistente dei fenomeni negativi. Stando ai dati I.S.T.A.T.¹³, la popolazione residente sul territorio regionale al 31 dicembre del 2015 è di circa 573.694 individui, pari a circa 57 abitanti per chilometro quadrato.

¹³ Elaborazione TUTTITALIA.IT su dati I.S.T.A.T. al 31 dicembre di ogni anno.



Andamento della popolazione residente

Figura 2. Elaborazione TUTTITALIA.IT su dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno post-censimento.

Questo dato ha come immediata conseguenza il mancato raggiungimento della soglia di domanda minima utile a rendere remunerativa la maggior parte degli interventi produttivi e di conseguenza attrattivo il territorio lucano. Concentrando poi ulteriormente l'attenzione sulla composizione della suddetta popolazione residente, è possibile facilmente notare come sia in atto un processo assai avanzato di invecchiamento: come si evince dalla tabella sotto riportata, quasi il 22% della popolazione è oversessantacinquenne. Il quadro che emerge, pertanto, è quello di una regione che sta andando incontro ad un lento e progressivo svuotamento.

Distribuzione della popolazione 2016 - Basilicata

Età	Celibi /Nubili	Coniugati /e	Vedovi /e	Divorziati /e	Maschi	Femmine	Totale	
								%
0-4	21.087	0	0	0	10.863 51,5%	10.224 48,5%	21.087	3,7%
5-9	24.026	0	0	0	12.481 51,9%	11.545 48,1%	24.026	4,2%
10-14	26.472	0	0	0	13.650 51,6%	12.822 48,4%	26.472	4,6%
15-19	28.597	19	37	4	15.028 52,4%	13.629 47,6%	28.657	5,0%
20-24	31.417	684	13	113	16.580 51,4%	15.647 48,6%	32.227	5,6%
25-29	30.065	4.791	17	223	18.100 51,6%	16.996 48,4%	35.096	6,1%
30-34	20.966	13.809	45	277	17.970 51,2%	17.127 48,8%	35.097	6,1%
35-39	13.790	22.770	172	477	18.966 51,0%	18.243 49,0%	37.209	6,5%
40-44	10.068	30.415	346	806	20.782 49,9%	20.853 50,1%	41.635	7,3%
45-49	7.516	35.190	701	1.159	21.995 49,4%	22.571 50,6%	44.566	7,8%
50-54	5.795	37.039	1.180	1.155	22.317 49,4%	22.852 50,6%	45.169	7,9%
55-59	4.144	33.634	1.802	964	19.698 48,6%	20.846 51,4%	40.544	7,1%
60-64	2.881	29.846	2.640	748	17.708 49,0%	18.407 51,0%	36.115	6,3%
65-69	2.216	27.342	4.222	510	16.672 48,6%	17.618 51,4%	34.290	6,0%
70-74	1.394	16.916	4.676	236	10.812 46,6%	12.410 53,4%	23.222	4,0%
75-79	1.474	16.881	7.969	210	11.765 44,3%	14.769 55,7%	26.534	4,6%
80-84	1.180	10.814	9.355	99	8.788 41,0%	12.660 59,0%	21.448	3,7%
85-89	801	4.875	7.989	54	5.179 37,8%	8.540 62,2%	13.719	2,4%
90-94	334	1.182	3.904	16	1.772 32,6%	3.664 67,4%	5.436	0,9%
95-99	68	132	799	3	286 28,5%	716 71,5%	1.002	0,2%
100+	7	6	129	1	31 21,7%	112 78,3%	143	0,0%
Totale	234.298	286.345	45.996	7.055	281.443 49,1%	292.251 50,9%	573.694	100,0%

Figura 3. Elaborazione TUTTITALIA.IT su dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno post-censimento.

Tutti questi processi sono aggravati anche da un pesante e alquanto rilevante deficit infrastrutturale, stimato intorno al 46% rispetto alla media nazionale.

Da uno studio condotto da Unioncamere Basilicata, in collaborazione con l'Istituto Tagliacarne, sono emersi, infatti, dieci nodi chiave:

- 1) «Quasi il 36% delle imprese è insoddisfatto della dotazione infrastrutturale;
- 2) Maggiori criticità vengono espresse dalle micro imprese e dalle aziende più dinamiche;
- 3) Il 62% delle aziende ritiene che il ritardo infrastrutturale penalizzi il sistema locale in modo determinante rispetto al Nord-Est;
- 4) Prevale nell'80% circa dei casi la preferenza per il trasporto su gomma;
- 5) Le reti di trasporto sono una priorità di intervento per le imprese. La rete stradale, in particolare, è indicata dal 94% circa delle aziende;
- 6) Le imprese materane "soffrono" maggiormente della carenza infrastrutturale;
- 7) Le infrastrutture viarie sono quelle su cui, secondo l'83% delle aziende, si sono concentrati nell'ultimo decennio gli sforzi migliorativi maggiori;
- 8) Tra le priorità di intervento strategico, le aziende indicano il miglioramento della SS 106 Jonica;
- 9) In tema ferroviario, determinante risulta per il 45% delle imprese il collegamento della città di Matera;
- 10) In tema aeroportuale, i giudizi delle imprese sono divisi equamente tra la realizzazione di un aeroporto regionale e il potenziamento, in alternativa, dei collegamenti con Pontecagnano e Bari».¹⁴

Emerge, quindi, chiaramente una problematica che ovviamente non aiuta a rendere attrattivo il territorio regionale né agli occhi di nuovi potenziali

¹⁴ Studio "Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo economico della Basilicata", condotto da Unioncamere Basilicata in collaborazione con l'Istituto Tagliacarne, 2007.

residenti né tantomeno a quelli delle industrie e degli imprenditori esterni, costituendo, inoltre, un rilevante ostacolo per la crescita e lo sviluppo anche delle imprese e delle aziende già presenti sul territorio regionale.

Sempre dalle indagini condotte dall'I.S.T.A.T., con particolare riferimento ai Censimenti 2011 della popolazione, dell'industria e dei servizi, e quello del 2010 dell'agricoltura, emerge in maniera evidente la condizione, sia dal punto di vista socio-economico sia dal punto di vista territoriale ed ambientale, del territorio regionale, nel quale:

- a) «Permane uno stato di crisi, segnata da tassi negativi del PIL e dall'approfondimento del divario tra la Basilicata e le altre regioni italiane, in una misura tale da aver già provocato il suo rientro tra le regioni dell'obiettivo Convergenza, dopo una fase durante la quale la Basilicata sembrava uscita dalle trappole del sottosviluppo;
- b) Sono profondi i segni negativi nei fenomeni di disoccupazione, in particolare di quella giovanile e femminile, e nelle dinamiche demografiche. La tendenza rischia di diventare irreversibile, per effetto dei tassi di natalità ormai tra i più bassi a livello delle regioni italiane e del saldo permanentemente negativo del movimento migratorio;
- c) Sono in espansione, tranne il caso di Melfi, i fenomeni di deindustrializzazione e di impoverimento della base imprenditoriale di origine regionale, solo in parte compensati dalla terziarizzazione;
- d) Risultano in forte espansione gli eventi propri delle economie e delle società sottosviluppate, quali l'estensione dei fenomeni di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e l'avanzamento delle condizioni di povertà. L'indice che segna una distribuzione del reddito molto sperequata è, in Basilicata, tra i più alti in Italia e, secondo le analisi del POR-FESR di Basilicata 2014-2020 «...la popolazione lucana in condizione di severa deprivazione materiale

cresce in maniera esplosiva soprattutto a partire dal 2011...»¹⁵, coinvolgendo un lucano su quattro;

- e) Fenomeni di frammentazione del territorio regionale, determinati dalle tendenze centrifughe della popolazione, soprattutto di quella localizzata nei centri periferici di confine, attratti dalla maggiore competitività delle città extraregionali;
- f) L'ulteriore spopolamento dei molti centri interni, ed in particolare di quelli con dimensione demografica inferiore ai 5.000 abitanti, prevalenti nella geografia interna regionale;
- g) La moltiplicazione dei "conflitti ambientali" nell'uso del suolo, i quali ormai lambiscono anche il perimetro urbano della città».¹⁶

Alla luce di tutti questi processi e di questi fenomeni riscontrati, risulta ancora più preoccupante la totale assenza e inadempienza della Regione Basilicata. Quest'ultima continua a non redigere nessun tipo di piano o programma, dal punto di vista non solo strategico ma anche strutturale, allo scopo di dare un disegno e un indirizzo allo sviluppo del territorio lucano. Tra le più importanti di queste mancanze rispetto alle competenze e ai doveri cui la Regione è venuta meno si annoverano:

- La mancata redazione di un telaio infrastrutturale regionale, utile a mettere in connessione il territorio regionale con le più importanti direttrici nazionali e con le politiche europee in materia di riorganizzazione spaziale dal punto di vista delle infrastrutture;
- La mancata definizione delle componenti strategiche regionali del quadro ambientale;
- La mancata elaborazione di una normativa efficace ed esaustiva circa le forme di utilizzo e di conservazione delle risorse strategiche regionali, quali acqua, petrolio, e paesaggio.

Questo vuoto decisionale e normativo rappresenta un considerevole handicap, che danneggia e condiziona un qualsiasi tipo di eventuale

¹⁵ Regione Basilicata: POR-FESR, 2014-2020.

¹⁶ AGENDA URBANA POTENZA 2014-2020, PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO URBANO, Documento preliminare, 2015.

intervento di governo per trasformazioni territoriali. Ogni scelta di pianificazione è, infatti, accompagnata da una sostanziale insicurezza di fondo, che, nella maggior parte dei casi, potrebbe minare alle fondamenta la sostenibilità del territorio lucano.

Un'ulteriore reale e diretta conseguenza di questa inadempienza legislativa è costituita dall'impossibilità della zona centrale del territorio regionale, il succitato "buco della ciambella", di mettersi in contatto con lo sviluppo e dalla conseguente dispersione di quell'enorme patrimonio storico-culturale, rappresentante nella sua forma più pura l'identità della Basilicata e sedimentatosi nel corso del tempo.

2.2 L'urbanistica di Potenza, fino all'introduzione della nuova normativa

La storia dell'evoluzione urbanistica di Potenza è molto interessante, in quanto permette di comprendere in maniera chiara quali siano stati gli eventi chiave e con quale modalità essi abbiano determinato, insieme ad alcune situazioni sociali, l'attuale disegno urbano di gran parte della città.

Come base per tale analisi sono state studiate le relazioni di Piano sin qui redatte.

La cronistoria urbanistica di Potenza ha inizio quando venne redatto il primo progetto di Piano Regolatore, precisamente nel 1883, il quale prevedeva:

- L'allargamento del tessuto urbano verso sud;
- La realizzazione di spazi verdi e di un parco.

Queste proposte, tuttavia non sono mai state realizzate.

Il secondo step si verifica circa mezzo secolo più tardi, quando nel 1928 viene elaborato il secondo Piano Regolatore. Nel corso di questo lasso temporale così lungo, le condizioni generali ambientali e sociali della città sono profondamente mutate. Ad esempio, la popolazione è cresciuta fino a raggiungere i 21.650 abitanti, creando una serie di problematiche nuove per il territorio, le quali, affiancate anche all'inadatto sviluppo edilizio e

all'inabitabilità della maggior parte degli edifici esistenti, hanno portato ad una crisi degli alloggi. Dal punto di vista della struttura urbana e del suo sviluppo, la città presenta un nucleo centrale posto sulla sommità del promontorio, verso le cui pendici si è naturalmente sviluppata l'espansione insediativa, iniziando a spingersi verso l'anfiteatro che guarda il Basento e la ferrovia. Altra caratteristica importante di questo piano è senza dubbio l'intento di creare un'efficiente rete viaria, anche attraverso interventi importanti come la realizzazione della galleria nord-sud.

Trascorrono pochi anni e nel 1935 si passa al terzo step, che presenta già nelle modalità della sua elaborazione un'importante innovazione: scaturisce infatti dal primo concorso istituito per la realizzazione del Piano Regolatore. Questo Piano prevede essenzialmente due interventi:

- 1) Un sostanziale ridimensionamento del nucleo centrale cittadino attraverso la realizzazione di un'edilizia multipiano a blocco chiuso;
- 2) La realizzazione delle previsioni e degli interventi concernenti la viabilità e già precedentemente inseriti negli strumenti passati.

A questo punto, nello sviluppo e nella pianificazione di Potenza interviene un primo evento di importanza capitale: la seconda guerra mondiale, durante la quale la città subisce numerose incursioni aeree, con conseguenti molteplici danni al tessuto urbano. Questa condizione ambientale conduce inevitabilmente al quarto step, rappresentato dal piano di ricostruzione approvato nel 1947. Quest'ultimo si pone come obiettivi fondamentali:

- La demolizione dei nuclei vecchi e sparsi, a causa delle loro pessime condizioni, soprattutto dal punto di vista igienico-strutturale, e il rimpiazzo con pochi e compatti isolati;
- La realizzazione di una nuova ed efficiente rete viaria all'interno del nucleo antico.

A Potenza, in seguito, in maniera assai più importante rispetto al resto della penisola, sopraggiunge il boom economico, che porta in un lasso di tempo strettissimo al raddoppiamento delle dimensioni del tessuto urbano. Questa crescita spasmodica non è unicamente in senso espansivo, ma anche e soprattutto in direzione verticale, con l'introduzione di imponenti

edifici pluripiano che modificano in maniera sostanziale lo skyline della città, nascondendo quasi completamente il centro storico.

Il più grande pregio del Piano del 1883 e di quello del 1928 è la loro importanza come strumenti finalizzati alla costruzione fisica della città, nei quali viene definito un disegno urbano preciso e facilmente comprensibile, dal punto di vista dei servizi, del verde e delle zone di espansione. Nonostante i buoni propositi, Potenza non è cresciuta secondo questo disegno complessivo, bensì attraverso azioni puntuali, senza concretizzare la maggior parte delle previsioni contenute in questi primi Piani.

Inizia a emergere il *Fil Rouge* che caratterizzerà tutta la storia dell'urbanistica potentina: quello della supremazia delle costruzioni sulla pianificazione, dello sviluppo che non segue programmi, ma tramite episodi e nel quale, sovente, l'attenzione si concentra prettamente su di un'edilizia sovradimensionata a scapito di quella esistente con altezze limitate.

Proprio a causa di questo fenomeno, all'espansione di Potenza non corrisponde un pari incremento dello sviluppo del territorio. Solamente nel Piano del '66, il quinto step, si hanno una completa e corretta contestualizzazione e analisi della particolare condizione nella quale versano la città e il suo territorio e vengono definite delle proposte utili a invertire questa tendenza. Dice Piroddi, ingegnere responsabile, insieme all'ingegner Sergio Bonamico, della redazione del Piano Regolatore Generale di Potenza del 1966: «Per Potenza, capoluogo di regione, l'integrazione tra pianificazione comunale e pianificazione territoriale si sarebbe dovuta realizzare, a livello regionale, o quanto meno definendo un hinterland o comprensorio entro il quale si esercitano tra il nucleo principale e quelli secondari influenze reciprocamente condizionanti».

È assolutamente importante sottolineare come, nonostante siano trascorsi più di cinquant'anni dal primo documento che si impegnava a contrastare questa tendenza, la questione è ancora di stretta attualità.

In questi anni viene a determinarsi una delle condizioni della città che ancora al giorno d'oggi ne caratterizzano la struttura urbana: il dualismo tra la parte Nord, composta essenzialmente da edilizia popolare, e la parte Sud,

costituita, invece, prettamente da edilizia privata. Sempre a Sud nasce in quel periodo, lungo le sponde del Basento, la zona industriale che diverrà con il passare del tempo un elemento che influenzerà lo sviluppo e l'espansione della città. All'interno del centro storico vengono poi concentrate tutte le funzioni direzionali, culturali e commerciali.

Lo scopo principale che si prefigge il Piano del '66 è senz'altro quello di oltrepassare la vecchia visione monocentrica di Potenza, ponendo piuttosto l'accento su una futura visione policentrica. Per ottenere questo risultato, il Piano sostiene che la città debba aprirsi nei confronti del territorio circostante tramite la realizzazione di un centro servizi posto su un'arteria di traffico che lo colleghi sia con il nuovo residenziale previsto sia con le scuole.

Il sesto step è rappresentato, poi, dal Piano Particolareggiato del Centro Storico, redatto nel 1973 dal Professor Corrado Beguinot. È importante evidenziare come, negli anni precedenti a questo intervento, fosse andata consolidandosi con sempre maggior enfasi l'opposizione e il dualismo tra gli abitanti originari, i contadini, e la nuova borghesia sopravvenuta con l'espansione e il potenziamento dei servizi concentrati nel capoluogo. Questo fenomeno ha prodotto due effetti facilmente individuabili e importanti nel tessuto sociale e in quello urbano di Potenza:

- 1) Il processo attraverso il quale, all'interno del centro storico, i primi contadini vengono allontanati e sostituiti dalla borghesia;
- 2) La realizzazione di nuovi edifici pluripiano intorno al perimetro del centro storico, che risulta così quasi completamente coperto.

Alla luce di ciò, per Beguinot è assolutamente imperativo, nonché opportuno, prevedere lo spostamento dei servizi dal centro storico verso un centro direzionale situato nei pressi della stazione ferroviaria di Potenza Inferiore. È prevista, inoltre, la realizzazione di una serie di interventi che possano consentire un facile accesso e una semplice fruizione del centro storico.

Sfortunatamente, il sistema messo in piedi dal Piano di Beguinot era composto da una complessa e articolata serie di azioni di riqualificazione e trasformazione molto impegnative e non efficaci se non realizzate nella loro

totalità, perciò tutto quanto era stato previsto è stato sostanzialmente disatteso e non realizzato. La diretta conseguenza è stata una sostanziale azione di *deregulation* da parte dell'amministrazione comunale, con la conseguente realizzazione di interventi privi di alcuna progettualità, tra i quali lo sgombero del centro storico, senza averne prima definito il nuovo ruolo, e le azioni atte a guidarne passo passo la trasformazione.

Ciò detto, è alquanto semplice, soprattutto nel contesto odierno, accorgersi di come non siano presenti all'interno della città né un forte sentimento identitario e di appartenenza alla comunità, né una struttura urbana organizzata e pianificata, né infine un disegno univoco per salvaguardare il paesaggio.

Il settimo step coincide con quanto avvenuto il 23 novembre del 1980, in occasione del sisma che ha colpito la Basilicata, rappresentando senza dubbio uno spartiacque nella storia della pianificazione di Potenza e portando alla nascita di quella che dal quel giorno in avanti verrà definita "pianificazione post sisma".

Il succitato *Fil Rouge* che attraversa l'intera storia della pianificazione del capoluogo lucano, corrispondente alla tendenza verso una pianificazione portata avanti in maniera prettamente episodica, attraversa indubbiamente il suo momento di apice. Vengono redatti sostanzialmente e unicamente strumenti operativi atti più che altro a contrastare nel minor tempo possibile l'emergenza, quali ad esempio:

- Piani di recupero del patrimonio edilizio;
- Piani di insediamenti per le residenze provvisorie (Buculetto).

Essenzialmente, ciò che in un primo momento era stato stabilito come una soluzione provvisoria e temporanea, con il passare degli anni, si è fondamentalmente trasformato, per molte generazioni di potentini, in soluzioni definitive. Un esempio lampante e ancora di stretta attualità è senza dubbio quello rappresentato da Buculetto: nato come soluzione residenziale emergenziale e provvisoria, è divenuto nel corso del tempo un quartiere in costante peggioramento, divenendo la periferia della periferia della città.

Tra questi interventi, è importante analizzare il Piano di Recupero redatto dal Professor Lugli nel 1981, che delimitava e stabiliva tutte le modalità di intervento, di consolidamento e di ricostruzione per il centro storico della città. Oltre a ciò, si proponeva altri notevoli obiettivi:

- Il rientro della popolazione nelle proprie residenze;
- La ridefinizione delle aree destinate ad uso commerciale;
- La riproposizione delle caratteristiche architettoniche originali del centro storico.

Non vi è alcun dubbio che, al fine di potenziare quel sentimento d'identità e appartenenza alla città da parte dei suoi abitanti, è certamente essenziale l'identificazione e la convergenza da parte di tutta la comunità attorno a un bene collettivo e alla sua tutela e valorizzazione, anche da un punto di vista estetico.

In nessuno di questi interventi, però, è previsto alcun tipo di programmazione e di azione di prevenzione per il futuro, facendo emergere, dunque, per la prima volta, l'esigenza e il bisogno che il Piano si evolva in Piano dei Piani.

Sebbene il primo progetto di Piano risalga già al 1979, devono trascorrere altri dieci anni prima che si giunga all'ottavo step. Solo nel 1989, infatti, viene redatta la Variante generale al PRG, ciò a causa della brusca interruzione dell'iter progettuale del Piano dovuta al terremoto del 1980. Il sisma ha rappresentato senz'altro uno dei temi principali sui quali ha concentrato la propria azione lo strumento pianificatorio, modificando o mantenendo le previsioni originariamente inserite nella bozza del 1979 in funzione degli effetti del terremoto. Oltre a ciò, uno degli obiettivi centrali all'interno dell'intervento era certamente anche il tema della grande viabilità.

Il Piano si propone, tra le altre cose, di impostare anche una sostanziale modifica dell'assetto istituzionale territoriale, tentando di spostare l'attenzione al di là dei singoli limiti amministrativi e urbani di Potenza, per potenziarne le relazioni con le zone centrali della Basilicata.

Stando a quanto riportato all'interno della Relazione della Variante, il Piano invitava a portare avanti una fase di pianificazione che fondasse

l'espansione della città su due temi particolari: il contenimento attivo e la riqualificazione. Potenza, inoltre, doveva presentarsi come polo di servizi con rilevanza a scala vasta, rientrando in questa maniera all'interno del programma regionale di sviluppo della Basilicata e potendo usufruire dei conseguenti vantaggi. Viene pertanto stabilito uno schema progettuale che coinvolga, oltre al capoluogo lucano, anche una serie di comuni dell'hinterland potentino, sui quali andavano concentrate le azioni di potenziamento e sviluppo, al fine di renderli più attrattivi dal punto di vista dei nuovi insediamenti residenziali, soprattutto grazie al fatto che, attraverso il rafforzamento di tutti i sistemi di trasporto, fosse garantito loro il medesimo livello di accessibilità dei residenti all'interno di Potenza.

Un'altra questione che veniva affrontata con il Piano era quella relativa alla decentralizzazione della maggior parte dei servizi dal centro storico alla zona esterna della città. Questo processo, non essendo supportato da una programmazione efficace circa il ruolo che avrebbe dovuto poi avere il centro una volta svuotato, ha avuto conseguenze tuttora persistenti.

Sono anche chiaramente visibili -e rappresentano anche oggi una delle più rilevanti problematiche che affliggono la città e il suo sviluppo- le conseguenze dovute al sovradimensionamento dell'ampliamento che avrebbe dovuto avere Potenza, a causa della convinzione che entro il nuovo millennio il capoluogo lucano avrebbe ospitato 80.000 abitanti.

Tutte queste questioni non sono ancora mai state risolte e continuano a condizionarne lo sviluppo.

Il Piano Particolareggiato del nucleo urbano centrale, relativo al centro storico "Zona A", redatto nel 1999, rappresenta il nono e ultimo step prima dell'introduzione, nel 2009, del nuovo Regolamento Urbanistico. Tale P.P. si propone di trattare sia il rapporto centro-periferia/e, sia quello centro-periferie-territorio. A tal proposito suggerisce la valorizzazione e il recupero di queste relazioni procedendo soprattutto alla ristrutturazione urbanistica degli accessi al nucleo e delle diverse entrate storiche della città.

2.3 Crisi economica: blocco dell'edilizia, settore trainante

La crisi economico-finanziaria, che si è innescata a livello internazionale a seguito del collasso del sistema dei mutui statunitense nel 2007, ha causato e causa ancora pesanti ripercussioni negative in tutti i comparti dell'economia mondiale. Tali effetti sono stati e sono tuttora percepiti in maniera assai amplificata in una regione come la Basilicata: piccola, del Mezzogiorno e che già versava in una condizione di fragilità e difficoltà.

La mancata definizione di obiettivi strutturali e di interventi di lungo periodo in materia di livelli di occupazione e di industrializzazione-modernizzazione, inseriti in programmi e strategie infrastrutturali, nei trasporti, nella logistica, nel turismo e nei servizi alle imprese per il Mezzogiorno da parte delle Istituzioni, ha senza dubbio contribuito a rendere ancora più devastante la crisi in queste regioni. Un esempio lampante è certamente rappresentato dalla Regione Basilicata, la quale non è stata finora in grado, nella maggior parte dei casi, di far fronte né ai suoi compiti, né alle sue responsabilità in modo appropriato.

Tra i settori che più hanno subito le conseguenze della crisi in Basilicata, vi sono sicuramente l'industria e l'edilizia.

All'interno della prima, le industrie maggiormente colpite sono state quella automobilistica e quella del salotto, dislocate l'una nel potentino e l'altra nel materano. FCA e Natuzzi sono i due colossi di riferimento presenti sul territorio lucano, i quali hanno permesso non solo di creare numerosi posti di lavoro, ma anche la nascita di due importantissimi distretti con un notevole indotto. Entrambi le industrie sono entrate in sofferenza a seguito della crisi:

- FCA, dopo un periodo di ricorso sistematico alla cassa integrazione, sta vivendo adesso una ripresa;
- La filiera del salotto, a causa dell'imponente concorrenza cinese e della crescita dell'euro rispetto al dollaro, era già in una situazione di difficoltà, accentuatasi ulteriormente con l'avvento della crisi. Al fine di invertire questa tendenza fallimentare e recessiva, la

Natuzzi, come altre imprese del settore, ha deciso di ricorrere alla delocalizzazione degli impianti all'estero, al fine di ridurre i costi di produzione e di investire in mercati in forte espansione, come ad esempio la Cina.

L'edilizia è sempre stata uno dei settori, se non addirittura il settore trainante, dell'economia della Basilicata e la sua crisi è stata anche causata da alcune annose controversie e problematiche ancora irrisolte, quali:

- 1) Lo sproporzionato squilibrio esistente nella relazione tra enti pubblici e soggetti privati, in favore dei primi;
- 2) I mancati pagamenti per i lavori già realizzati, dovuti all'eccessiva rigidità imposta dai vincoli contenuti all'interno di documenti economici dello Stato, quali ad esempio il Patto di Stabilità, cui devono sottostare gli enti pubblici, che si trovano costretti a non poter pagare, se non con notevole ritardo;
- 3) La drastica e cospicua diminuzione, dovuta soprattutto alla quasi totale assenza di capitali e di risorse finanziarie, delle commesse per nuove opere e nuovi appalti;
- 4) La sempre più grande difficoltà di accedere e attivare nuovi investimenti a causa della ritrosia delle banche nel prestare denaro.

Qualche tentativo per ovviare a queste questioni è stato realizzato già negli anni immediatamente successivi alla crisi, come nel 2011, quando fu introdotta una normativa che obbligava gli enti pubblici a ottemperare agli impegni presi con i soggetti e le imprese private entro e non oltre i trenta giorni. Si tratta, tuttavia, di interventi sporadici e non inseriti all'interno di nessuna programmazione istituzionale e generale in materia, senza la quale è assai complicato indirizzare lo sviluppo e sbloccare le risorse finanziarie necessarie.

Tra le altre possibili soluzioni, vi sono quelle proposte nel 2011 dagli Stati Generali delle Costruzioni della Basilicata, quali:

- «Sicuramente la necessità di istituire l'Osservatorio Regionale per l'Edilizia e i Lavori Pubblici, in pratica un Tavolo permanente sulla

crisi delle costruzioni. Il Tavolo dovrà svolgere attività specifiche di rilevazione, analisi, monitoraggio e controllo della situazione complessiva delle opere pubbliche nella regione e delle relative dinamiche sull'andamento delle opere stesse, valutate sulla base dell'intero processo articolato che ne sottende la realizzazione. L'Osservatorio Regionale per l'Edilizia e i Lavori Pubblici, così come pensato, costituirebbe senz'altro un utile strumento di supporto agli Organi Istituzionali -sia politici e di governo, che amministrativi e di controllo- per intervenire, in maniera attiva e propulsiva, nella soluzione delle diverse problematiche che, troppo spesso, determinano ostacoli e/o ritardi nei meccanismi di realizzazione delle opere pubbliche sul territorio, siano essi problemi legati alla programmazione degli interventi, alle fonti di finanziamento, che alle dinamiche progettuali, autorizzative, amministrative, tecniche, procedurali o di qualsivoglia altra natura attinente alla tipologia dei lavori pubblici.

- Patto di Stabilità. L'effetto riveniente dai limiti di spesa imposti alle regioni e agli enti locali dal Patto di Stabilità interno non deve e non può più gravare sulle imprese. È inaccettabile che le imprese si sentano chiuse nella morsa dei mancati pagamenti e dell'irrigidimento del sistema creditizio, pertanto si ravvisa la necessità di affrontare i rigori del Patto di Stabilità interno con una programmazione pluriennale, per dare avvio alle procedure di regionalizzazione con la cosiddetta compensazione orizzontale, ovvero la possibilità per le amministrazioni virtuose di cedere quote di Patto in favore di quelle che hanno raggiunto i propri limiti di spesa e indebitamento imposti dal Patto stesso.
- In momenti di crisi bisogna ingegnarsi a pensare a come affrontare l'immediato e sicuramente cavalcare il futuro. Green Economy, energie da fonti rinnovabili e infrastrutture immateriali hanno bisogno di regole certe, ma possono essere attrattori di investimenti privati a costo zero per la pubblica amministrazione. Si

può prevedere la promozione di un distretto sull'edilizia eco-sostenibile, nell'ottica di realizzare un polo tecnologico fortemente integrato. L'economia verde rappresenta un'opportunità di sviluppo per il settore delle costruzioni e al contempo uno stimolo e una propulsione in altri settori industriali strettamente correlati. Occorre rafforzare il collegamento tra Università, centri di ricerca del territorio e tessuto imprenditoriale, affinché si realizzi una valorizzazione economica dell'innovazione tecnologica, nella direzione di energie pulite e rinnovabili e materiali all'avanguardia per la bioedilizia. Per attrarre nuovi investimenti e generare nuovo mercato, con l'attenzione sempre puntata sul bene comune, bisogna promuovere l'housing sociale ad impatto zero. Il mercato immobiliare vede sempre di più una crescita di domanda di edifici certificati ad elevate prestazioni energetiche e ambientali»¹⁷.

Senza dubbio, perché si sblocchi l'attuale situazione di stallo in cui versa il mercato dell'edilizia, è fondamentale che vengano definite una programmazione e pianificazione di base e ciò può avvenire unicamente a seguito sia della redazione di nuovi e assolutamente necessari strumenti urbanistici, sia della revisione e innovazione di quelli esistenti.

2.4 Situazione attuale del territorio potentino

È assolutamente impossibile scindere i processi che coinvolgono la Regione da quelli che riguardano la città di Potenza e il suo hinterland, a causa di un rapporto di interdipendenza reciproca molto stretto, secondo il quale un problema per la città è un problema per la regione e viceversa.

È altresì importante sottolineare come il territorio potentino sia pesantemente influenzato dalle scelte effettuate e dai problemi verificatesi a Potenza, soprattutto a causa del fatto che, nonostante la crisi e le condizioni generali nelle quali versa l'intero territorio regionale, ancora oggi Potenza

¹⁷ Stati Generali delle Costruzioni di Basilicata, Relazione - Crisi dell'edilizia: Azioni per il Rilancio, 2011.

rappresenta il nodo e il fulcro nel quale si racchiudono e sono concentrati tutti i servizi più importanti.

Tutto questo ha un duplice effetto per il territorio potentino:

- 1) Rende oltremodo complicata la realizzazione da parte dei Comuni e delle Amministrazioni del Potentino di qualsiasi tipo di azione e di intervento di pianificazione;
- 2) Consente ancora a Potenza di continuare ad avere un ruolo di locomotiva per lo sviluppo, oltre che del Potentino, anche del territorio regionale.

Alla luce di quanto appena affermato e avendo un ruolo così strategico, centrale e influente rispetto all'intero territorio circostante, risulta pertanto necessario analizzare in maniera accurata e dettagliata la condizione attuale di Potenza. Essa si presenta, infatti, come una città alquanto frammentata, all'interno della quale sono presenti molteplici problematiche di carattere strutturale che ne rallentano e, spesso, ostacolano lo sviluppo, facendo emergere una serie di esigenze particolari che mostrano tuttavia un'importante rilevanza anche, e soprattutto, per l'intero territorio circostante, quali:

- «La rigenerazione degli spazi pubblici, attraverso un disegno organico che colleghi e metta in relazione funzioni e servizi essenziali, aree verdi attrezzate ed ecologiche e infrastrutture di mobilità pubblica;
- L'adozione di soluzioni urbanistiche che consentano il contenimento dello spreco energetico, privilegiando scelte progettuali che riducano i fabbisogni energetici e/o determinino comportamenti energetici positivi;
- La rigenerazione del patrimonio edilizio esistente nelle prestazioni di abitabilità, energetiche e di sicurezza (prevenzione antisismica);
- La rigenerazione degli immobili in disuso e delle aree dismesse ed interstiziali, privilegiando la riqualificazione degli ambienti e degli spazi pubblici per la città;

- Il recupero, la tutela e la valorizzazione degli ambienti naturali ad alto rischio di compromissione -quali le creste collinari a corona della città- da ritenere strategiche per ridare qualità estetica all'intera città». ¹⁸

Accanto a queste emergenze strutturali, il territorio potentino è anche oggetto di fenomeni che toccano un'altra serie di rilevanti questioni su diversi aspetti che incidono direttamente e in maniera importante sulla vita della sua comunità, quali ad esempio:

- a) Dal punto di vista economico, i processi di deindustrializzazione, di espansione delle attività terziarie e di declino delle attività agricole, aventi notevoli ripercussioni su tutto il sistema territoriale;
- b) Dal punto di vista sociale, le problematiche legate alla disoccupazione giovanile e all'estensione delle condizioni di povertà;
- c) Dal punto di vista funzionale e fiscale, le tematiche connesse al pendolarismo e ai costi per il mantenimento e la gestione di tutti i servizi, che allo stato attuale rappresentano degli aggravati economici ricadenti unicamente sui residenti della città, nonostante servano anche, e in maniera cospicua, un numero assai maggiore di cittadini.

Quest'ultima questione, pur essendo comune a tutti i capoluoghi di regione e a tutte le neonate città metropolitane, a livello istituzionale e normativo non ha trovato ancora una soluzione, poiché non si è provveduto a quantificare in maniera chiara né i servizi messi a disposizione delle comunità, né i corrispondenti aggravati economici.

Per quanto concerne, invece, le problematiche legate al sociale, esse mettono in luce un quadro nel quale vi è una continua e sempre più marcata frammentazione del tessuto sociale della comunità. La popolazione in condizioni di povertà aumenta e, conseguentemente, cresce anche il numero degli individui e delle famiglie che vivono in condizioni di disagio, dando

¹⁸ AGENDA URBANA POTENZA 2014-2020, PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO URBANO, Documento preliminare, 2015.

luogo sempre più spesso a casi di allontanamento sociale. Questo particolare fenomeno si è mostrato, negli ultimi anni, in maniera costantemente più persistente all'interno della città e ha raggiunto un livello tale da portare gli esperti a sostenere che, in mancanza di condivise, ampie e serie politiche di sviluppo economico e di inclusione sociale, le condizioni generali non possano che aggravarsi ulteriormente.

Senza alcun dubbio, però, la problematica di maggior rilievo presente all'interno del territorio potentino, soprattutto in relazione al suo ruolo importante di centro funzionale regionale, è quella riguardante il sistema infrastrutturale.

Questa insufficiente dotazione infrastrutturale comporta numerose e cospicue emergenze, soprattutto per quanto concerne la mobilità e l'accessibilità del territorio potentino, ma influisce anche sul livello di competitività della stragrande maggioranza delle strutture di servizi avanzati presenti sul territorio.

2.5 La genesi del Regolamento Urbanistico (R.U.)

Tutto quanto fin qui trattato, dalle condizioni e le dinamiche presenti sul territorio regionale alla storia dell'urbanistica di Potenza, dall'introduzione della nuova normativa, alla crisi economica, con il blocco del suo settore trainante l'edilizia, fino all'analisi dell'attuale situazione nella quale versa il territorio potentino, ha concorso in maniera diretta e indiretta a incidere in modo più o meno rilevante al processo che ha portato alla redazione del Regolamento Urbanistico di Potenza.

La ragione per la quale viene definito un piano di ottimizzazione dell'esistente, all'interno di un quadro normativo regionale posto in essere dalla L.U.R. 23/99 che ne stabilisce e delimita precisamente le competenze giuridiche, risiede proprio nella sua stessa genesi.

Tutte le azioni e gli interventi previsti da questo strumento urbanistico poggiano essenzialmente sui principi della sostenibilità ambientale. Particolare attenzione viene posta, poi, nell'utilizzo della perequazione

urbanistica, la quale diviene lo strumento consueto di realizzazione di qualsiasi intervento, facendo però attenzione a tenere in grande considerazione alcuni principi di base dell'azione amministrativa, quali:

- Economicità;
- Efficacia;
- Pubblicità;
- Semplificazione.

Un ruolo molto importante, all'interno del processo di genesi che ha portato alla redazione di questo fondamentale intervento di pianificazione, è stato senz'altro l'istituzione dell'Ufficio di Piano. L'obiettivo che si era preposto tale organo era di affinare la relazione tra città e territorio raccogliendo le istanze provenienti dal territorio, e redigere anche il cosiddetto Piano Metropolitano. A questo scopo, all'interno di questo ufficio vengono inseriti diversi professionisti che si fanno ognuno portavoce di un diverso comune dell'hinterland potentino.

Sebbene siano trascorsi ormai più di sette anni da quando l'R.U. fu approvato tra il 2009 e il 2010, i suoi esiti sono di difficile valutazione, certamente a causa della notevole complessità degli interventi in gioco.

3

PIANO STRUTTURALE METROPOLITANO – PIANO OPERATIVO – REGOLAMENTO URBANISTICO: TRE NUOVI STRUMENTI PER LA CITTÀ DI POTENZA

3.1 Inquadramento legislativo e contenuti: le relazioni con la L.U.R.23/99

All'interno della legge urbanistica regionale n.23 del 1999 della Basilicata, emerge chiaramente l'intenzione di ammodernare la strumentazione urbanistica attraverso l'utilizzo di un nuovo modello di piano comunale, composto da tre documenti sinergici tra loro:

- 1) Il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) di cui all'articolo 14;
- 2) Il Piano Operativo (P.O.) di cui all'articolo 15;
- 3) Il Regolamento Urbanistico (R.U.) di cui all'articolo 16.

«Il primo non vincolistico (ad eccezione dei vincoli ambientali derivanti da leggi e da piani sovraordinati), non prescrittivo e non conformativo dei diritti proprietari (che cioè non assegna diritti edificatori), relativo quindi ai soli indirizzi programmatici per il futuro assetto della città e del territorio.

Il secondo, prescrittivo e conformativo dei diritti proprietari, attua le indicazioni del P.S.C. e del R.U. per quanto riguarda le principali trasformazioni urbanistiche per insediamenti, infrastrutture e servizi.

Il terzo, anch'esso prescrittivo e conformativo dei diritti proprietari, regola gli interventi relativi agli insediamenti esistenti, compresi quelli nel territorio extraurbano»¹⁹.

¹⁹ Comune di Potenza "REGOLAMENTO URBANISTICO, RELAZIONE GENERALE TESTO" risultante dall'approvazione (Delibera di Consiglio Comunale n.13 del 31/03/2009).

Al fine di sfruttare nel miglior modo possibile la nuova normativa, per far fronte alle molteplici sfide e problematiche esistenti sia dal punto di vista territoriale sia dal punto di vista socio-economico, dieci comuni dell'hinterland potentino hanno spontaneamente e volontariamente deciso di dotarsi di un unico Piano Strutturale. Potenza, Anzi, Avigliano, Brindisi di Montagna, Picerno, Pietragalla, Pignola, Ruoti, Tito e Vaglio hanno così stabilito di redigere di comune accordo un organico Piano Strutturale Metropolitan (P.S.M.), volto ad assicurarsi un coordinamento unitario in merito alle questioni inerenti:

- Le opere infrastrutturali;
- I provvedimenti nel campo della tutela e della valorizzazione ambientale;
- Le decisioni circa le trasformazioni insediative di valenza intercomunale.

Dal punto di vista procedurale, era previsto che solamente in una seconda fase, successiva alla definizione compartecipata dei contenuti del P.S.M., ogni singolo Comune potesse stilare il suo relativo Piano Operativo. Diversamente, la realizzazione di ogni Regolamento Urbanistico poteva avvenire in completa e totale indipendenza.

Tra le competenze attribuite al R.U. che tutti i comuni devono redigere, infatti, vi sono:

- L'amministrazione degli insediamenti esistenti, urbani, periurbani ed extraurbani, garantendo tuttavia contemporaneamente «la realizzazione degli interventi urbanistici già decisi nel passato nel vigente P.R.G., la cui attuazione non è ancora iniziata o che non sono stati ancora completati, ma che possono comunque essere definiti come diritti acquisiti, in quanto hanno completato il proprio iter di formazione in modo definitivo, secondo l'attuale normativa regionale»²⁰;

²⁰ Comune di Potenza "REGOLAMENTO URBANISTICO, RELAZIONE GENERALE TESTO" risultante dall'approvazione (Delibera di Consiglio Comunale n.13 del 31/03/2009).

- L'attuazione, attraverso alcune metodologie individuate o dai piani attuativi, o dalle schede urbanistiche di dettaglio, o dalle N.T.A., di più moderni e più recenti interventi urbanistici, riguardanti in particolare l'Ambito Urbano.

La L.U.R. 23/99 contiene anche un'ulteriore innovazione per quanto concerne i diritti edificatori: l'Art.33, infatti, stabilisce che le cosiddette "*Dotazioni Territoriali*" siano cedute gratuitamente, in contrapposizione a quanto previsto dalla normativa in vigore in materia di standard urbanistici, in base alla quale lo erano unicamente i servizi locali di insediamento. Infatti, è ormai giunto il momento che vengano equiparate alla stregua di un qualsiasi servizio pubblico e che, pertanto, includano pure l'E.R.S.. Tutto ciò, però, viene realizzato salvaguardando al contempo tutte le peculiarità operative sia del Piano Strutturale Metropolitan sia del Regolamento Urbanistico.

Tutti e due gli strumenti succitati, se applicati in maniera coerente e sinergica tra loro, permettono di superare il vecchio sistema dei diritti acquisiti sulle previsioni future del P.R.G., i quali non sono più indeterminati, ma hanno una scadenza.

Per tutte le altre previsioni contenute all'interno del P.R.G. che non ricadono nel novero dei suddetti diritti acquisiti, invece, sono previsti degli esami volti ad appurarne:

- La conciliabilità con gli strumenti sovraordinati, quali la C.R.S. dei comuni aderenti al Piano Strutturale Metropolitan;
- La loro coerenza con quanto stabilito dallo stesso P.S.M..

Solo nel caso in cui superino questi test, tali previsioni diverranno "potenziali" e verranno inserite e previste all'interno del Piano Strutturale Metropolitan, con l'intento di renderle effettive tramite la redazione dei singoli Piani Operativi eseguiti da ogni Comune per realizzare il P.S.M..

3.2 P.S.M.

L'idea di realizzare un Piano Strutturale Metropolitan unitario per questi dieci comuni dell'hinterland potentino scaturisce non solo dalla necessità,

come detto, di sfruttare al massimo la nuova normativa regionale, ma anche e soprattutto dall'intento di contrapporsi allo sviluppo "a ciambella" dei servizi e delle infrastrutture sul territorio regionale.

Proprio per invertire questa tendenza, si tenta di creare un polo in grado di compensare questo squilibrio attirando su di sé e sulla parte centrale della Basilicata, data la sua posizione geografica, investimenti europei e privati, grazie ad una programmazione e gestione policentrica e polifunzionale del territorio potentino.

Al fine di raggiungere questo obiettivo, sono stati identificati diversi fattori:

- Una collaborazione attiva da parte dei comuni volta alla creazione di una *vision* unitaria per il futuro del territorio potentino, alla base della quale debba avvenire un radicale cambiamento nei criteri di intervento sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista amministrativo;
- Una maggiore consapevolezza delle caratteristiche e peculiarità del territorio potentino, le quali sono in grado di differenziarlo da qualsiasi altro territorio e di rappresentarne l'unicità sul mercato globale;
- L'organizzazione di un polo urbano capace, grazie alla sua geolocalizzazione nella parte interna della Basilicata e come nodo primario dal punto di vista dei servizi industriali e terziari, di contrapporsi alla tendenza di sviluppo centripeta, provocando la propagazione di una serie di processi simili in altre parti del territorio lucano.

3.2.1 Descrizione generale e obiettivi dell'intervento

Principalmente, l'intervento in esame si prefigge come obiettivo quello di prevedere azioni e programmi volti a porre un freno alla dispersione insediativa che imperversa e caratterizza ormai il disegno del territorio lucano e, in particolare, potentino.

Tale processo, inoltre, è direttamente responsabile dell'aggravarsi di altri due fenomeni già presenti sul territorio della Basilicata e che interessano primariamente la maggior parte della popolazione lucana, quali:

- 1) La massiccia riduzione della possibilità di fruire effettivamente dei servizi;
- 2) L'accrescimento delle difficoltà di spostamento e nei collegamenti.

Il Piano Strutturale Metropolitan prevede determinate azioni per ognuna delle precedenti problematiche:

- Per la «dispersione insediativa, il P.S.M. risponderà selezionando le parti del territorio suscettibili di trasformazione e proponendo la qualificazione e il completamento degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti consolidati e la localizzazione di nuovi insediamenti di carattere metropolitano, soltanto se collegati al servizio di trasporto su ferro o alla viabilità principale, da realizzare entrambe con funzione strategica»²¹;
- Per la riduzione della fruizione di servizi, prevede la ristrutturazione e il potenziamento dell'intero apparato disponibile in un'ottica di ricalibratura e redistribuzione su tutto il territorio oggetto dell'intervento;
- Per le difficoltà inerenti alla mobilità, attraverso la decisione in base alla quale, oltre alle necessarie modifiche e azioni in favore del trasporto collettivo, vengano realizzati interventi volti ad accrescere e sviluppare alcune importanti risorse presenti sul territorio, il cui utilizzo implementerebbe la ricchezza e l'attrattività dell'intero territorio: si tratta, in particolare, delle risorse ambientali, turistiche e sportive.

Partendo da queste problematiche e dagli interventi per la loro risoluzione, il P.S.M. definisce tre Sistemi Urbani:

- 1) Un Sistema Urbano "connesso";

²¹ "PIANO STRUTTURALE METROPOLITANO DELL'HINTERLAND POTENTINO DOCUMENTO DI SINTESI PER LA REDAZIONE DEL DOCUMENTO PRELIMINARE" sottoscritto il 4 giugno 2008.

- 2) Un Sistema Urbano “attrattivo”;
- 3) Un Sistema Urbano “unitario”.

Il primo intende mettere in collegamento diretto ed efficiente questa nuova entità urbana con il sistema delle grandi infrastrutture e delle reti di comunicazione sia del Mezzogiorno, sia del bacino del Mediterraneo, sia del Sud-Europa. Tale connessione deve avvenire in tutti i campi e in tutti i settori infrastrutturali e della comunicazione, in quanto solo attraverso questi nuovi canali potranno giungere nuove opportunità per il territorio.

Il secondo sistema pone al centro l’ambiente, identificato come quella caratteristica in grado di fare da traino per l’intero territorio e di attrarre investimenti su di esso. Potenziando questa peculiarità, sarà possibile contrapporsi alle problematiche di svuotamento della popolazione e dispersione insediativa, tornando a rendere l’hinterland potentino appetibile.

Il terzo, infine, stabilisce la condizione “*sine qua non*” tutte le precedenti azioni e interventi possano attecchire e dar frutto: il Sistema Urbano deve assolutamente essere unitario. Tra gli abitanti del territorio potentino deve essere necessariamente presente un forte sentimento di appartenenza alla stessa comunità, che vada oltre il classico campanilismo italico.

3.2.2 Soggetti operanti

Trattandosi di una nuova entità territoriale, i lavori per la redazione del Piano Strutturale Metropolitan hanno coinvolto gli Uffici Tecnici Comunali di tutti e dieci i Comuni aderenti. Proprio per snellire e centralizzare il processo decisionale, fu creata un’apposita cabina di regia incaricata della realizzazione della proposta di P.S.M.: si trattava dell’Ufficio di Piano.

Nonostante l’esistenza dell’UdP²², si sono verificati dei notevoli ritardi nella formazione del P.S.M., a causa di due fattori principali: la concentrazione fino alla fine del 2007 di tutte le sue risorse nel portare a termine i lavori per la redazione del Regolamento Urbanistico di Potenza; la

²² Ufficio di Piano, incaricato di fare da cabina di regia per la redazione del P.S.M..

difficoltà nel mantenere una comunicazione regolare e durevole con lo stesso UdP da parte degli Uffici Tecnici Comunali.

Memori di questa esperienza, sarà dunque necessario, una volta riconfermata la partecipazione da parte di tutti i comuni, che tutti facciano la propria parte tramite un impegno e un dialogo costanti e costruttivi. Tutto ciò avrebbe un duplice effetto:

- 1) La compartecipazione da parte di tutti i soggetti alla redazione del Piano e delle sue azioni e interventi;
- 2) Liberare e svincolare il procedimento di scelta delle politiche dalle problematiche connesse alle possibili incompatibilità degli Uffici Tecnici Comunali competenti.

Pertanto, è essenziale non ripetere l'errore di separare gli incontri di confronto sui temi politico-istituzionali da quelli sulle tematiche tecniche.

3.2.3 Inquadramento urbanistico-territoriale

L'analisi della seguente carta redatta dall'Ufficio di Piano permette di visualizzare e collocare geograficamente l'inquadramento urbanistico-territoriale delle varie componenti inerenti:

- Al sistema infrastrutturale;
- Al sistema ambientale;
- Al sistema della mobilità.

Affiancando quanto precedentemente esposto circa le problematiche, i fenomeni e le peculiarità presenti sul territorio, è possibile evincere chiaramente come il territorio oggetto dell'intervento del P.S.M. possa rappresentare un'incredibile opportunità di crescita e sviluppo non solo per i comuni aderenti, bensì per l'intero territorio della Basilicata.

L'hinterland potentino, infatti, presenta tre caratteristiche importanti:

- È attraversato dalla quasi totalità delle infrastrutture viarie extra regionali;
- È collegato direttamente, o in taluni casi comprende, con le aree verdi e i parchi;

- Si trova in una posizione baricentrica sia nei confronti della Regione Basilicata, sia rispetto ai collegamenti tra le coste e i mari Tirreno, Ionio e Adriatico.



Figura 4. Allegato n.6 - Inquadramento territoriale Stato di fatto, Scala 1:350.000

3.2.4 Stato di fatto

All'interno del Documento di Sintesi per la Redazione del Documento Preliminare, con lo scopo di verificare lo stato di realizzazione della pianificazione, sono state esaminate le intere documentazioni inerenti ai dispositivi in materia urbanistica e di costruzione edilizia. Pertanto, tali verifiche sono state eseguite sia su tutti i dieci Comuni oggetto del Piano Strutturale Metropolitano, sia su tutte le zone omogenee presenti all'interno di ognuno dei documenti di strumentazione urbanistica ancora in vigore.

In sostanza, non è stato tralasciato alcun elemento, anzi sono state individuate, qualora fossero ancora presenti all'interno dei Piani Comunali vigenti, le restanti potenzialità.

«Per quanto riguarda la predisposizione della strumentazione prevista dalla nuova Legge Urbanistica Regionale, allo stato attuale i Comuni di Pietragalla e Brindisi di Montagna risultano dotati di Regolamento Urbanistico approvato, mentre i Comuni di Potenza e di Vaglio hanno adottato tale Strumento. Per i restanti Comuni, le relative Conferenze di Pianificazione

presentano uno stato di avanzamento dei lavori che dovrebbe consentire l'espressione del definitivo parere, in alcuni casi nell'arco dei prossimi giorni o settimane, e negli altri casi comunque nell'arco dei prossimi mesi»²³.

3.3 R.U.

«La strumentazione urbanistica vigente è costituita dalla Variante Generale al P.R.G. approvata con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale n.901 del 21 Luglio 1989 e successive Varianti Normative, di cui le principali sono quelle del 1993 (DPGR n.593) e del 1999 (DPGR n.391).

Successivamente, con Delibera di Consiglio Comunale n.159 del 20 Dicembre 2002, è stata approvata una Variante al P.R.G. limitata agli interventi P.R.U.S.S.T..

Si parla, quindi, sostanzialmente di un Piano la cui attuazione si è avviata ben 17 anni fa.

Questa valutazione della disciplina urbanistica vigente non ha certamente scopi storico-critici, ma è necessaria unicamente per disporre dei dati di confronto con la nuova disciplina che nasce dalla Legge Regionale 23/1999.

E d'altra parte, se una sola precisazione storica può essere fatta, il P.R.G. del 1989 va inquadrato nella produzione urbanistica dell'epoca nel Mezzogiorno d'Italia. Che, purtroppo, mediamente era di livello nettamente inferiore a quella realizzata con il piano di Potenza»²⁴.

Partendo da questi presupposti, è possibile comprendere la portata dell'intervento in analisi e le problematiche con le quali si è dovuto cimentare il nuovo Regolamento Urbanistico di Potenza.

3.3.1 Descrizione generale e obiettivi dell'intervento

Questo documento si pone come fine imprescindibile quello di riqualificare e completare la città esistente, sia sotto il profilo insediativo, sia

²³ "PIANO STRUTTURALE METROPOLITANO DELL'HINTERLAND POTENTINO DOCUMENTO DI SINTESI PER LA REDAZIONE DEL DOCUMENTO PRELIMINARE" sottoscritto il 4 giugno 2008.

²⁴ Comune di Potenza "REGOLAMENTO URBANISTICO RELAZIONE GENERALE TESTO" risultante dall'approvazione (Delibera di Consiglio Comunale n.13 del 31/03/2009).

sotto il profilo infrastrutturale. Pertanto, dapprima è necessario che venga posta l'attenzione sulla soluzione delle problematiche precedentemente emerse, a proposito delle quali la nuova legislazione regionale fornisce agli strumenti previsti, come il Piano Strutturale Metropolitano e il Regolamento Urbanistico, i principi fondamentali sui quali impernare gli interventi urbanistici. Principi e caratteri quali:

- Trasparenza;
- Partecipazione alle scelte;
- Equità nella distribuzione dei vantaggi;
- Obiettivi di sviluppo sostenibile del governo unitario del territorio regionale;
- Coerenza e sinergia delle azioni programmate dai vari soggetti operanti sul territorio;
- Tutela e valorizzazione delle risorse e dei beni territoriali;
- Preservazione a favore delle generazioni future;
- Distribuzione delle opportunità in termini spaziali e temporali.

Solo attraverso il loro utilizzo, è possibile realizzare un intervento organico in grado di produrre ricadute positive a tutti i livelli e in tutti i campi prioritari d'azione.

Diretta conseguenza di tale applicazione è la possibile instaurazione di una nuova relazione tra la Città e il Territorio, incentrata principalmente sulla redistribuzione delle risorse e sullo sviluppo e sfruttamento delle singole peculiarità. Tutto ciò permetterebbe di potenziare e valorizzare al massimo tali caratteristiche, mettendole a sistema con un coacervo di altre e portando alla crescita complessiva del valore generale del territorio, non più limitato ai meri confini comunali.

Per raggiungere questo proposito, è assolutamente essenziale:

- 1) Delineare una scala di priorità;
- 2) Analizzare ciò di cui necessita il Territorio attraverso l'utilizzo di una rete composta da assi e nodi.

L'attenzione, dunque, deve essere concentrata sia sui processi presenti alla scala macro-territoriale, sia su quelli presenti alla scala locale, in quanto

è prioritario potenziare i collegamenti con le realtà esterne in forte crescita, in modo da non perdere ulteriori possibilità di sviluppo e capacità attrattive nei confronti di investimenti pubblici e privati.

Lo sviluppo al quale questo intervento vuole portare la città di Potenza e il suo territorio può essere raggiunto unicamente attraverso la drastica diminuzione degli spazi attualmente presenti all'interno dei differenti poli insediativi. In altre parole, è necessario:

- 1) Potenziare le connessioni tramite la concentrazione dei servizi di maggior livello nelle immediate vicinanze delle principali arterie infrastrutturali;
- 2) Condensare e organizzare gli insediamenti in poche zone con maggior rilevanza.

In questa maniera è possibile dar vita alla cosiddetta "città diffusa", la quale permetterebbe inoltre di porre un freno all'espansione e alla dispersione insediativa incontrollata.

La nuova normativa regionale della Basilicata consente di portare a compimento questi obiettivi grazie alla collaborazione sinergica tra il P.S.M. e il R.U.:

- Il P.S.M. diventa il cuore della pianificazione dal punto di vista economico e territoriale, stabilendo le strategie e i programmi;
- L'R.U. si occupa di applicare e realizzare le azioni a breve e medio termine definite dalle strategie e dai programmi del P.S.M..

I principali obiettivi che si prefigge il Regolamento Urbanistico sono:

- Attuazione diretta degli interventi, quasi azzerando la stesura di nuovi e ulteriori strumenti urbanistici, attraverso, ad esempio, l'utilizzo delle Schede Urbanistiche di Dettaglio. In pratica, viene fabbricato un "cassetto degli attrezzi" composto da una serie di moderne modalità attuative da utilizzare per risolvere le problematiche nelle quali potrebbe imbattersi la città di Potenza;
- Produzione di un preciso insieme di norme relativo ai procedimenti d'esecuzione, «attraverso la previsione della compensazione tra suolo ceduto o acquisito e diritti edificatori acquisiti o ceduti e la

conseguente applicazione della Perequazione Urbanistica quale modalità attuativa ordinaria, ponendo in essere tutti gli accorgimenti per ripartire equamente oneri e benefici derivanti dall'attuazione delle previsioni di Regolamento Urbanistico»²⁵;

- Individuazione sia di un insieme di Parchi e Greenways sia di un insieme della viabilità;
- Creazione di progetti volti alla risoluzione dei problemi della zona del Gallitello, tra i quali la realizzazione di un'area verde sulle sponde del torrente;
- Costruzione di una serie di norme complessive inerenti all'Ambito Periurbano e all'Ambito Extraurbano;
- Focalizzazione metodica e prima proposta di possibili soluzioni ai maggiori problemi d'autorità del P.S.M..

3.3.2 Soggetti operanti

Nell'ottica della nuova normativa regionale, i soggetti operanti all'interno dell'organigramma dell'Amministrazione, ai quali è stato assegnato il compito di redigere e far attuare il Regolamento Urbanistico della Città di Potenza, dovrebbero essere:

- L'Ufficio di Piano del Piano Strutturale Metropolitano;
- L'Ufficio Tecnico del Comune di Potenza, Unità di Progetto "Programmi Complessi – Ufficio Piano Urbanistico".

Affinché l'intervento possa essere efficace ed efficiente e raggiungere così gli obiettivi prefissati, i soggetti operanti devono collaborare in sinergia, con una collaborazione costante e continua nel tempo.

3.3.3 Inquadramento urbanistico-territoriale

La più grande peculiarità della città di Potenza è senza alcun dubbio la sua posizione geografica unica: essa è collocata sulla sommità di un

²⁵ Comune di Potenza "REGOLAMENTO URBANISTICO RELAZIONE GENERALE TESTO" risultante dall'approvazione (Delibera di Consiglio Comunale n.13 del 31/03/2009).

promontorio a circa 819 metri sul livello del mare. Ciò le permette di essere il capoluogo di regione più alto d'Italia.



Figura 5. Foto di www.basicatanet.com, Panoramica di Potenza.

Sulla cima del promontorio è posizionato il centro storico della città, intorno al cui perimetro è avvenuta l'espansione, scendendo successivamente fino a valle, dove scorre il Basento.

L'ampliamento del tessuto insediativo ha portato, però, alla creazione di una corona massiccia e imponente di edifici, responsabile non solo dell'oscuramento quasi totale del centro storico, ma anche del depauperamento dello skyline cittadino.



Figura 6. Foto di www.comune.potenza.it, Skyline di Potenza.

Conseguenza diretta di questo processo è stata l'impoverimento e l'alteramento dell'immagine della città, la quale ad oggi appare come un conglomerato per lo più disordinato di enormi palazzi senza alcuna valenza architettonica né alcun valore scenico.

A questa serie di ampliamenti si è aggiunto, nel corso del tempo, l'allargamento della zona industriale situata nelle immediate vicinanze delle sponde del Basento. Essa, infatti, ha contribuito a depauperare ancor di più il paesaggio e ha inserito una nuova criticità al territorio urbano.

Sebbene questi fenomeni abbiano radicalmente modificato il contesto urbano e periurbano della città, all'interno del territorio comunale, che si distende su una superficie di circa 174 kmq, permangono tuttora alcuni elementi che rappresentano delle unicità, quali ad esempio:

- Il centro storico, dove sono situati gli edifici di maggior pregio e più antichi di Potenza;
- La storica linea ferroviaria delle Ferrovie Appulo-Lucane;
- La Via Appia, la cui particolarità di percorrere il tessuto urbano da Sud a Nord la rende ancora oggi un fondamentale asse della viabilità cittadina;
- Una cospicua quantità di superfici verdi incluse all'interno di una serie di interventi edilizi realizzati oltre un secolo fa, le quali hanno portato all'aumento della dotazione di verde complessiva della città;
- I molteplici ponti e cavalcavia di cui è ricca Potenza, che ne contraddistinguono lo skyline e, al contempo, rappresentano degli straordinari punti di visuale sul territorio e sul centro abitato.

Il caratteristico sviluppo fino ad ora descritto ha avuto come ulteriore conseguenza quella di creare dei cospicui vuoti urbani all'interno del tessuto insediativo. Ciò emerge con maggior forza a causa della verticalità dello skyline potentino e in conseguenza della conformazione montana, con pendii e valli, sulla quale è stato costruito l'urbanizzato.

Detto ciò, è possibile affermare che in Potenza emergano con forza due distinte ma coesistenti anime:

- 1) Quella edilizia e delle costruzioni;
- 2) Quella ambientale e di, potenzialmente, cospicua valenza naturale.

3.3.4 Stato di fatto

Potenza si presenta attualmente come una città con palesi problemi sia strutturali sia funzionali.

Sotto il profilo strutturale, l'elemento che più di ogni altro ne condiziona i giudizi è senza alcun dubbio il traffico, che in talune fasce orarie quasi paralizza e rende complicatissimi gli spostamenti all'interno della città.

A causare questo fenomeno con il quale deve scontrarsi ogni persona, sia essa un cittadino o un pendolare, vi sono molteplici cause:

- La carenza del trasporto pubblico;
- La quasi totale assenza di parcheggi e aree di sosta nei punti strategici della città;
- La dislocazione in aree difficilmente raggiungibili di tutti i più importanti servizi, anche di quelli d'interesse sovralocale.

Sotto il profilo funzionale, invece, la burocrazia rappresenta uno dei più grandi ostacoli allo sviluppo urbano e territoriale di Potenza, nonostante il capoluogo sia sede di servizi di valenza non solo sovralocale, ma regionale.

Entrambe queste problematiche insieme anche ad altre, quali ad esempio la crisi economica mondiale, hanno concorso a portare:

- Alla cessazione di un notevolissimo numero di attività;
- Alla drastica diminuzione della presenza di imprese nel comparto manifatturiero.

Sostanzialmente la città e la sua popolazione sono state ridotte sulle ginocchia.

Alla base e come punto di partenza di tutti questi fenomeni e processi vi è una chiara mancanza da parte della politica dal punto di vista delle politiche e della gestione delle risorse. Infatti, la quasi totale assenza per tantissimo tempo, di programmi e progetti in grado di guardare al futuro piuttosto che

all'immediato presente, non ha fatto altro che accrescere la complessiva situazione socio-ambientale.

Solo negli ultimi tempi è stata prevista un'ipotesi progettuale, che tuttavia si è esaurita, purtroppo, prima di proseguire concretamente all'attuazione.

Questa colpevole carenza sul piano politico comunale ha consentito alla Regione di non trovare più alcun ostacolo al suo continuo e sempre più marcato allontanamento dalla realtà e dalle problematiche concrete del territorio.

3.4 P.O.

La L.U.R. 23/99 prevede all'interno del suo impianto normativo, oltre al P.S.M. e al R.U., anche il Piano Operativo. Si tratta di uno strumento programmatico messo a disposizione dei Comuni al fine di espletare quanto previsto dal P.S.C., in particolare in materia di:

- Regimi d'Uso e d'Intervento previsionali;
- Indirizzi e parametri da rispettare;
- Definizione degli insediamenti, delle infrastrutture e dei servizi da realizzare;
- Perimetrazioni dei Distretti Urbani per l'attuazione di modalità perequative.

La legge regionale, inoltre, stabilisce che il P.O. venga utilizzato anche per realizzare quanto definito all'interno del R.U., soprattutto per quanto riguarda quelle previsioni strutturali non attuate e tuttavia vigenti, nonostante siano trascorsi cinque anni.

3.4.1 Descrizione generale e obiettivi dell'intervento

Analizzando dettagliatamente il documento, emerge chiaramente come il punto fondamentale di tale strumento sia la manifestazione da parte di privati di voler mantenere i diritti proprietari e di realizzare ancora i medesimi diritti.

La L.U.R. 23/99 descrive anche le procedure attraverso le quali le superfici incluse nel Piano Operativo debbano essere attuate, ponendo

particolare attenzione a quanto previsto all'interno del R.U., soprattutto per quanto riguarda gli elaborati inerenti:

- Le zone ad intervento indiretto;
- Le opere di urbanizzazione.

Un caso rappresentativo è senza dubbio quello delle Schede di Dettaglio dei D.U.S. (Distretto Urbano Scheda) e dei D.U.T. (Distretto Urbano Trasformazione), poiché vengono loro attribuite, dopo il termine quinquennale, capacità anticipative dal punto di vista sia conformativo sia identificativo.

In relazione alla realizzazione di quanto previsto per i distretti, la normativa regionale specifica, inoltre, le procedure e le tempistiche circa l'inizio dei procedimenti di:

- Formazione della pianificazione attuativa;
- Presentazione dei piani al Comune;
- Costituzione dei Consorzi Privati, come prevista dall'Art.6 delle N.T.A. del R.U., in osservanza sia all'Art.23 della L. 1150/42, sia all'Art.27 della L. 166/02.

Al fine di facilitare la lettura e la comprensione riguardo alle previsioni attinenti ai distretti/aree di intervento sono state anche predisposte delle Schede con valore normativo, con le quali vengono esplicitate le determinate ipotesi grafiche e prescrittive.

Ciò detto, l'obiettivo fondamentale del Piano Operativo attuativo del Regolamento Urbanistico di Potenza al momento in vigore è quello di permettere l'esecuzione delle trasformazioni inserite nell'Ambito Urbano.

Per conseguire questo risultato, il P.O. prevede la riconcessione dei Regimi Urbanistici mediante:

- 1) I Regimi d'Uso e i Regimi d'Intervento;
- 2) La successiva applicazione dei vincoli conformativi della proprietà.

Sempre su questo argomento, all'interno del Regolamento Urbanistico di Potenza viene anche incluso il principio perequativo così come viene tracciato dall'Art.33 della L.U.R. 23/99, cioè attraverso un procedimento realizzativo consueto per i cambiamenti inerenti alla sfera urbanistica. Infatti,

«nel caso in cui l'attivazione delle trasformazioni nei Distretti perequativi avvenga su iniziativa dei privati proprietari oltre il termine di cinque anni dall'approvazione del R.U., per le aree destinate a cessione non si configurerà alcuna ipotesi di reiterazione del vincolo espropriativo e di relativo indennizzo»²⁶.

Partendo da questo presupposto, dunque, è prevista la possibilità di suddividere i diritti edificatori assegnati dal Regolamento Urbanistico fra la totalità delle proprietà contenute all'interno dei Distretti Urbani. Tutto ciò avverrà esclusivamente con una preliminare cessione gratuita e obbligatoria delle superfici destinate:

- Alle opere di urbanizzazione;
- Alle infrastrutture;
- Alle dotazioni pubbliche;
- Alle attrezzature di interesse collettivo;
- All'edilizia sociale;
- Agli standard.

Quando vengono assegnati i diritti edificatori, contestualmente sono anche distribuiti gli oneri tra tutti i proprietari che risiedono all'interno del Distretto. Di conseguenza, le modalità con le quali viene applicato il modello perequativo sono:

- 1) Il conferimento di un indice territoriale a tutte le proprietà incluse nel Distretto;
- 2) La cessione gratuita di tutte le superfici pubbliche da realizzare nel Distretto e l'esecuzione delle annesse opere di urbanizzazione a carico degli stessi proprietari.

Così facendo, viene assicurata una crescita completa e organica della città, che si sviluppa in modo uniforme e ordinato per quanto riguarda:

- Le opere pubbliche, come le urbanizzazioni primarie;
- Le opere private, come l'edilizia privata;

²⁶ Art.5 comma 11 delle N.T.A. del R.U. di Potenza.

- L'opportunità di servirsi delle aree cedute, come le superfici compensative, allo scopo di implementare maggiormente le opere pubbliche.

In conclusione, il Piano Operativo delinea la realizzazione dei Distretti perequativi del Regolamento Urbanistico che finora non hanno ottenuto l'approvazione, per mezzo dell'accoglimento delle proposte dei privati che si propongono di realizzare, nei successivi cinque anni, quegli interventi programmati dallo strumento urbanistico.

3.4.2 Soggetti operanti

«1. L'Ente, ai fini della formazione della P.O., approva con Delibera di Giunta una Relazione Urbanistica al Programma triennale dei LL.PP. di cui all'Art.14 della L. 109/94 avente i contenuti definiti nel Regolamento d'Attuazione della presente legge, dandone notizia al pubblico mediante manifesti ed avviso sul Foglio degli Annunzi Legali e sul B.U.R. o anche mediante altre forme di diffusione;

2. Nel termine perentorio di 60 giorni dall'approvazione della Relazione, e secondo le modalità della partecipazione di bando di cui al precedente Art.9, gli operatori pubblici e privati che intendono realizzare interventi previsti dal P.S.C. nel periodo di validità del P.O., presentano al Comune le loro proposte;

3. Entro i tre mesi successivi dalla scadenza del termine per la presentazione delle proposte, l'Ente adotta il P.O.;

4. Con la Delibera di Consiglio di adozione, l'Ente dà atto delle proposte pervenute, motivandone le conseguenti determinazioni, e dà luogo alla procedura di partecipazione per osservazione prevista all'Art.9 della presente legge;

5. Espletata quest'ultima procedura, il P.O. è approvato con Delibera di Consiglio, nella quale vengono espressamente motivate le determinazioni assunte in ordine agli esiti delle procedure di partecipazione attivate.

Dell'avvenuta approvazione è data immediata notizia mediante pubblicazione sul Foglio Annunzi Legali della Provincia;

6. Il P.O. è trasmesso in copia alla Giunta Regionale e alla Giunta Provinciale. Le variazioni ai P.O., anche su proposta di operatori pubblici e privati, seguono le stesse procedure di cui sopra.»²⁷

Come si evince chiaramente dall'iter di formazione, adozione e approvazione del Piano Operativo, i soggetti che intervengono in materia sono sostanzialmente due:

- 1) L'Amministrazione Comunale, attraverso la Giunta Comunale;
- 2) Gli operatori pubblici e privati che desiderano attuare quanto stabilito dal Piano Strutturale Comunale.

Questi due soggetti devono interloquire al fine di realizzare uno strumento condiviso, capace di sfruttare le energie dei privati e canalizzandole all'interno di un più ampio e organico progetto di città, rappresentato dall'attuazione sinergica:

- Del Piano Strutturale Metropolitano;
- Del Regolamento Urbanistico di Potenza;
- Del Piano Operativo stesso.

3.4.3 Stato di fatto

Attualmente, partendo dalle proposte presentate e considerando le superfici urbane delimitate dal P.O., è in corso il procedimento di redazione del Piano Operativo, allo scopo di realizzare le previsioni rimaste incompiute dal R.U. del 2007.

Al fine di verificare lo stato d'attuazione delle suddette previsioni, si è provveduto all'aggiornamento del Bilancio Urbanistico e Ambientale. La nuova normativa regionale, infatti, negli Artt.11 e 12 del Regolamento di Attuazione stabilisce che:

- Venga appurato lo stato di realizzazione della pianificazione vigente;

²⁷ Legge Urbanistica Regionale 23/99 - Art.37 commi 1,2,3,4,5,6.

- Venga accertata la sostenibilità ambientale dei progetti indicati, anche tenendo in considerazione gli standard prestazionali.

Conseguentemente, dovranno essere revisionati alcuni elaborati facenti parte del Regolamento Urbanistico in vigore, inseriti all'interno dei documenti del Quadro Conoscitivo. L'attenzione sarà posta in particolare sulle tavole:

- QC-12c "Bilancio Urbanistico e Verifica degli Standard";
- QC-12c' "Bilancio Urbanistico – Standard attuati PRG previgente";
- QC-12d "Bilancio Ambientale".

È utile sottolineare nuovamente come il Piano Operativo abbia quale compito primario quello di attuare, all'interno dell'Ambito Urbano, le previsioni del Regolamento Urbanistico.

Tenendo presente questa considerazione, tutti i succitati elaborati rimangono a tutti gli effetti efficaci ed effettivi.

Dopo l'approvazione delle previsioni contenute all'interno del R.U., si è provveduto nel lustro successivo, a realizzarle gradualmente, con l'obiettivo di proseguire nel loro processo di attuazione anche nel corso del prossimo lustro, grazie all'approvazione del P.O..

In questa maniera, sarà possibile configurare un disegno urbano uniforme e in grado di ridurre gli squilibri presenti in Potenza sia dal punto di vista urbanistico, sia da quello ambientale.

4

RAPPORTO DEL PIANO CON LA REALTÀ ATTUALE

4.1 Bilancio urbanistico

«1 - Il Bilancio Urbanistico ha come obiettivo la verifica dello stato di attuazione della pianificazione vigente sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo (attuazione degli standard), esso è atto tecnico amministrativo necessario per la formazione del Regolamento Urbanistico di cui all'Art.16 della L.U.R., dei Piani Operativi di cui all'Art.15 della L.U.R., per l'aggiornamento annuale dei Rapporti Urbanistici di cui all'Art.23 della L.U.R., per la formazione delle Relazioni Urbanistiche al Programma Triennale delle OO.PP. (ex legge 109/94), di cui all'Art.37 della L.U.R..

2 - Il Bilancio Urbanistico si compone di due parti:

- a) La prima descrive, separatamente per la parte attuata e per quella programmata dell'impianto urbano:
 - la dotazione, l'estensione e lo stato d'uso dei servizi, delle attrezzature e delle infrastrutture di base di livello comunale esistenti;
 - la dotazione espressa in mq e mq/ab degli spazi destinati dal Piano vigente alla parte pubblica della città (SRAU – standard D.M. 1444/68);
 - individua gli immobili di proprietà pubblica distinti per soggetti proprietari, specificandone l'uso, il grado di utilizzazione e la destinazione di Piano, con particolare riferimento alle dismissioni e agli usi impropri.
- b) La seconda analizza il deficit di dotazione dei servizi (esprese in mq e in mq/ab), lo stato d'uso e i requisiti prestazionali (accessibilità, fruibilità per tutti i cittadini di ogni età e condizione,

funzionalità e adeguatezza tecnologica), la distribuzione territoriale, e, se necessario, i costi di gestione per ogni singolo servizio, attrezzatura e infrastruttura di livello locale.

3 - Il Bilancio Urbanistico può essere articolato per l'intero territorio comunale, o anche per Zone Urbanistiche, possibilmente coerenti con le zone di rilevamento demografico, così da consentire un aggiornamento e una verifica delle previsioni degli strumenti urbanistici ancorata agli andamenti demografici reali; allegata al presente Regolamento si propone una Scheda Tipo di rilevamento.

4 - I progetti d'intervento pubblici e privati in attuazione di Piani Operativi, istituzionali o non istituzionali, devono contenere l'aggiornamento del Bilancio Urbanistico di zona compilato secondo lo schema allegato.

5 - Il Bilancio Urbanistico si conclude con una relazione sintetica che dichiara lo stato della Pianificazione attuata rispetto ai limiti minimi previsti dalla legislazione nazionale o regionale, indica inoltre le azioni necessarie ad equilibrare eventuali scompensi. Le situazioni rilevate dal Bilancio Urbanistico sono prese a base per attuare le ulteriori previsioni del R.U., del P.S.C. e del P.O.».²⁸

Pertanto il B.U. si presenta come dispositivo di controllo a disposizione del P.O., che può così stimare e pesare, tenendo in considerazione la normativa in vigore, le quantità necessarie di:

- Servizi;
- Attrezzature;
- Residenziale;
- Produttivo.

Il Bilancio Urbanistico, inoltre, consente di esaminare anche sotto il profilo della qualità tutte le componenti del sistema insediativo sopra citate.

Sempre la normativa regionale, durante la fase preliminare del P.O., ritiene che le previsioni ivi inserite debbano necessariamente essere rapportate anche al Bilancio Ambientale. Quest'ultimo strumento, infatti,

²⁸ Legge Urbanistica Regionale 23/99 - Regolamento d'Attuazione, Art.11 commi 1,2,3,4,5.

permette di analizzare la sostenibilità dei progetti da attuare, identificando l'area migliore nella quale portarli a compimento.

Visto quanto previsto dalla L.U.R. 23/99, sarebbe alquanto utile, per una più accurata programmazione e attuazione, che il P.O. prendesse in considerazione anche il Bilancio Sociale, qualora sia stato realizzato. Così facendo, sarebbe possibile ottenere un'istantanea ancora più dettagliata della realtà nella quale il Piano Operativo dovrebbe essere attuato.

Un'ulteriore accortezza sarebbe quella di raffrontare gli interventi previsti nei sopraccitati strumenti urbanistici con il Bilancio Finanziario. Per quello che riguarda soprattutto quanto previsto nella fase operativa, infatti, è alquanto importante valutare la disponibilità economica necessaria alla realizzazione dei progetti.

Il Piano Operativo, una volta terminato questo elaborato momento di contestualizzazione degli interventi previsti, deve stabilire, utilizzando i criteri di fattibilità e coerenza nei confronti di tutti gli strumenti urbanistici sopraelencati, quali progetti attuare per poter conseguire i risultati prefissati.

4.1.1 Analisi dei dati del Bilancio Urbanistico e del quadro generale che emerge

I dati più recenti sul Bilancio Urbanistico sono quelli inseriti all'interno degli elaborati del Quadro Conoscitivo del Regolamento Urbanistico di Potenza approvato nel 2007, i quali fotografano tuttavia la realtà comunale sino al 16 giugno 2006. Sostanzialmente, il quadro che emerge è da riferirsi allo stato di attuazione del vigente P.R.G. e dei Piani Attuativi approvati.

Solo una volta portato a termine l'iter del Piano Operativo sarà possibile avere una fotografia più accurata e recente dell'effettivo stato di realizzazione delle previsioni previste dalla strumentazione urbanistica in vigore.

Partendo da questa doverosa premessa, è importante anche sottolineare come nella maggior parte dei casi la situazione sia, purtroppo, rimasta sostanzialmente la medesima, con la fondamentale differenza che sono

tuttavia mutate le condizioni ambientali e di sviluppo del contesto nel quale le suddette previsioni erano state stabilite.

I dati che emergono dall'analisi delle azioni sia di trasformazione del territorio e sia edilizia effettuate nella fase di redazione e in esecuzione del P.R.G. in vigore permettono di eseguire un esame quantitativo rispetto:

- Ai dati dimensionali Zone di P.R.G.;
- Allo stato di attuazione Zone Omogenee.

BILANCIO URBANISTICO

aggiornamento 18 giugno 2006

SCHEDA 1.2 - DATI DIMENSIONALI ZONE DI PRG

Zone attuate

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volumetria realizzata (mc)	Volume x Destinazione d'uso Residenziale (mc)	Altre destinaz. (mc)	Stanze resid. realizzate (n°)	SUL altre destinaz. (mq)
A centro storico	259.883	-	-	-	-	-	-
B1 edificio scultore	609.770	-	-	-	-	-	-
B1 Macchia Gioielli	37.785	1,75	66.123	66.123	0	501	0
B3 ex C5/C6 alloggi post-ekma	19.788	2,16	42.788	42.788	0	324	0
B3 Malvacara	67.788	1,75	118.629	100.835	17.794	764	5.392
B3 Verdenuolo	126.421	3,00	379.263	322.374	56.889	2.442	17.239
B3 Cocuzzo-Poggio Tre Galli	486.752	2,00	973.504	876.154	97.350	6.638	29.500
B3 Via Bertazzoni	23.282	3,00	69.846	59.369	10.477	450	3.175
B3 Parco Aurora	199.193	1,50	298.790	253.971	44.818	1.924	13.581
B3 Mutole	60.935	1,50	91.403	77.692	13.710	589	4.155
B3 zona militare Via Appia	22.970	-	-	-	-	-	-
D4 cementificio	18.932	0,6 mq/mq	37.485	0	37.485	0	11.359
DBC Patenza est	14.431	3,00	43.293	0	43.293	0	13.119
F1 1° Centro Direzionale	71.255	5,00	356.275	0	356.275	0	107.962
F1 lotizzazione Mancusi	8.070	3,88	31.301	9.390	21.911	71	6.640
F2B1 Università	266.281	-	-	0	-	0	-
F2B2 Ospedale	323.903	-	-	0	-	0	-
F8A Seminario maggiore	64.876	1,00	64.876	0	64.876	0	19.659
F11 hotel park	27.181	0,40	10.872	0	10.872	0	3.295
F17 Regione	34.886	-	-	0	-	0	-
F17 Ministero Entrate	12.242	-	-	0	-	0	-
F22 V.V.F.	12.004	-	-	0	-	0	-
TOTALE	2.768.229		2.584.449	1.806.697	775.752	13.702	235.077

Zone in attuazione (PA convenzionali - interventi diretti)

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volumetria realizzabile (mc)	Volume x Destinazione d'uso Residenziale (mc)	Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. realizzate (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
B2 lotizzazione De Vivo	27.318	0,30	8.195	8.195	0	62	0	62	0	100%
B3 ex C5/C6 PEEP	401.267	1,10	441.394	375.185	66.209	2.842	20.063	2.447	395	86%
B3 ex C5/C6 PP	281.798	1,10	309.978	272.387	37.591	2.064	11.391	1.550	514	75%
B3 ex G	454.229	0,80	363.383	303.894	59.489	2.302	18.027	1.912	390	83%
B3 ex C1C	67.441	1,00	67.441	53.953	13.488	409	4.087	311	378	8%
C7B1 (PRUST)	10.020	0,50	5.010	5.010	0	38	0	0	38	0%
C7D Comparto 2	19.492	0,50	10.749	10.749	0	81	0	25	56	31%
C8A lotto S. A. La Macchia	3.140	0,50	1.570	1.570	0	12	0	0	12	0%
C10 PRU Bucaletto *	58.932	1,11	65.397	49.048	16.349	372	4.954	158	214	43%
C10 localizzazione ATER	14.061	3,56	50.000	50.000	0	379	0	0	379	0%
D3 S. Vito (lotizz. Ignomirelli)	13.374	1,76	23.500	3.150	20.350	24	6.167	20	3	86%
D5 V.le Marconi **	1.548	3,00	4.644	1.161	3.483	9	1.055	0	9	0%
D5 Gallifello **	243.396	3,00	730.188	182.547	547.641	1.383	165.952	183	1.200	13%
D7 Gallifello **	515.443	3,00	1.546.329	0	1.546.329	0	468.585	0	0	-
D7 Patenza est **	12.721	3,00	38.163	0	38.163	0	11.565	0	0	-
D8A Via Appia **	29.851	3,00	89.553	0	89.553	0	27.137	0	0	-
D8B Belleme **	28.891	3,00	86.673	0	86.673	0	26.265	0	0	-
D10 San Vito	25.219	1,30	32.810	0	32.810	0	9.942	0	0	-
F2A II° Centro Direz. (PRUST)	35.872	3,92	140.700	70.350	70.350	533	21.318	0	533	0%
F4A Comparto 2 (PRU Ierace)	61.828	1,39	85.983	41.368	44.615	313	13.520	0	313	0%
F4B1 Epitaffio	22.371	2,00	44.742	18.792	25.950	142	7.864	136	4	96%
F4B2 Via Ciccoffi	12.020	2,00	24.040	10.097	13.943	76	4.225	76	0	100%
F6B galoppatoio (PRUST)	37.043	0,20	7.440	0	7.440	0	2.255	0	0	-
F20 monas. Clarisse M. Gioielli	16.976	0,50	8.488	0	8.488	0	2.572	0	0	-
TOTALE	2.394.251		4.186.370	1.457.455	2.728.915	11.041	826.944	6.602	4.440	

* le stanze indicate come realizzate sono relative agli insediamenti prefabbricati da sostituire

** indice territoriale desunto sulla base degli interventi già realizzati

Programmi Complessi approvati *

(Programma Preliminare d'intervento Bucaletto - Programma Integrato Aggiornato Ponte Alfrezzato)

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
C10 Bucaletto **	225.819	0,94	213.010	146.957	66.053	1.113	20.016	887	226	80%
CP Ponte Alfrezzato	21.171	2,27	48.000	40.500	7.500	307	2.273	0	307	0%
F6D3 Ponte Alfrezzato	23.433	2,56	60.000	0	40.000	0	18.182	0	0	-
TOTALE	270.423		321.010	187.457	133.553	1.420	40.471	887	533	

* per l'attuazione di tali zone è necessaria una progettazione di dettaglio allo stato non attivata.

** le stanze indicate come realizzate sono relative agli insediamenti prefabbricati da sostituire.

Piani Quadro approvati *

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
C4-C4A-C5-C5A Malvaccaro	380.964	1,00	380.964	323.819	57.145	2.453	17.317	736	1.717	30%
C7D Via Appia	122.019	0,50	61.010	54.909	6.101	416	1.849	216	200	52%
C8A Costa della Gaveta	176.739	0,50	88.370	79.533	8.837	403	2.678	351	251	58%
C8B Rossellino	772.844	0,50	386.422	347.780	38.642	2.633	11.710	1.976	659	75%
TOTALE	1.452.566		916.765	806.040	110.725	6.106	33.553	3.279	2.828	

* superficie relativa ai compii non attivati.

Piani Quadro in fase di istruttoria

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
C7B Pascon Grande	146.435	0,50	73.218	105.454	11.717	799	3.551	478	321	60%
TOTALE	146.435		73.218	105.454	11.717	799	3.551	478	321	

Piani Attuativi approvati

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
B3 Contratto di Quartiere	23.660	0,30	7.098	7.098	0	54	0	19	35	35%
C8B Comparto A	111.926	0,50	55.963	55.963	0	424	0	76	348	18%
D10 Via Grippo	37.212	1,50	55.818	0	55.818	0	16.915	0	0	-
F4A Comparto I	5.695	1,39	7.920	3.810	4.110	29	1.245	0	29	0%
F12 Verduolo inf.	23.485	1,70	40.000	0	40.000	0	12.121	0	0	-
TOTALE	201.978		166.799	66.871	99.928	507	30.281	95	411	

Piani Attuativi adottati

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
F2C Centro Studi *	207.490	0,30	62.247	43.573	18.674	330	5.659	0	330	0%
TOTALE	207.490		62.247	43.573	18.674	330	5.659	0	330	

* superficie relativa alle aree con diritto edificatorio, escluse, pertanto, quelle già asservite o espropriate.

Piani Attuativi in fase di istruttoria

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
C2 Epitaffio	127.489	0,50	64.911	55.174	9.737	418	2.951	30	388	7%
C2AB (PRUSST)	182.274	0,50	91.137	82.278	8.859	424	4.768	171	452	27%
C4-C4A-C5-C5A Comp. 1	141.143	1,00	141.143	122.049	19.094	925	5.786	0	925	0%
C4-C4A-C5-C5A Comp. 3	121.750	1,00	120.530	108.111	12.419	819	3.763	174	645	21%
C8A Comparto 3	97.858	0,50	48.929	45.329	3.600	343	1.091	54	289	16%
C8B Comparto B2	31.847	0,50	15.924	18.632	0	141	0	21	121	15%
C8B Comparti D2/D4	39.779	0,50	19.890	19.890	0	151	0	48	103	32%
C8B Comparto E1	46.515	0,50	23.258	23.258	0	176	0	32	144	18%
C8B Comparto E3	19.620	0,50	9.810	9.810	0	74	0	11	63	15%
C8B Comparto H3	39.711	0,50	19.856	19.856	0	150	0	20	130	14%
C8B Comparti H5/H6	48.330	0,50	24.165	24.165	0	183	0	6	177	3%
F18 (PRUSST)	19.612	2,50	49.030	34.321	14.709	260	10.400	0	260	0%
F5 (PRUSST)	135.249	2,00	270.498	94.674	175.824	717	53.280	0	717	0%
F6A Vallone S. Lucia *	647.378	0,27	175.644	122.951	52.693	931	15.968	407	525	44%
F12 Via Ancona (PRUSST)	4.147	1,23	5.117	0	5.117	0	1.551	0	0	-
F13 Ritorreddo	130.017	2,00	260.034	0	260.034	0	78.798	0	0	-
TOTALE	1.837.719		1.349.073	780.497	568.575	5.913	178.356	974	4.939	

* la superficie individuata nella proposta di PA è in variante a quella di PRG.

Piani Attuativi non attivati

Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume Residenziale (mc)	Volume Destinazione d'uso Altre destinaz. (mc)	Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
B2 Bellemme *	34.515	0,30	10.355	10.355	0	78	0	63	16	80%
B2 Via Appia *	3.410	0,30	1.023	1.023	0	8	0	2	5	30%
B2 San Rocco *	11.632	0,30	3.490	3.490	0	26	0	24	3	90%
B2 Pascon Grande *	70.088	0,30	21.026	21.026	0	159	0	48	112	30%
B2 Macchia Romana *	56.645	0,30	16.994	16.994	0	129	0	103	26	80%
B2 Via Vaccaro *	7.778	0,30	2.333	2.333	0	18	0	18	0	100%
B2 Murate *	3.768	0,30	1.130	1.130	0	9	0	3	6	30%
C2 non lottizzata	7.205	0,50	3.603	3.603	0	27	0	0	27	0%
C2A	17.063	0,30	5.119	5.119	0	45	0	13	52	20%
C2B (PRUSST)	105.290	0,50	52.645	44.748	7.897	339	2.393	134	203	40%
C3-C3A	228.712	1,00	228.712	182.970	45.742	1.384	13.861	384	1.000	28%
C5 (PRUSST)	10.104	1,00	10.104	4.042	6.064	31	1.837	0	31	0%
C7A valle Via Verduolo inf.	9.696	0,50	4.848	3.394	1.454	26	441	13	13	50%
C7B2 (PRUSST)	3.333	0,50	1.667	1.667	0	18	0	0	18	0%
C7C	150.056	0,50	75.028	63.774	11.254	483	3.410	97	387	20%
C7D Comp. 2 non pianificato	5.942	0,50	2.971	2.971	0	23	0	10	13	43%
C11 Verduolo inf.	23.585	1,50	35.378	28.302	7.076	214	2.144	21	193	10%
D3 non lottizzata **	4.467	-	-	-	-	-	-	-	-	-
D9 Ritorreddo	109.905	0,25	27.476	0	27.476	0	8.326	0	0	-
D10 non lottizzata **	16.849	-	-	-	-	-	-	-	-	-
F1 area ex container	32.231	5,00	161.155	48.347	112.809	366	34.184	0	366	0%
F3A dragonaia	174.395	1,00	174.395	52.319	122.077	396	34.993	119	277	30%
F3B Costa della Gaveta	354.608	1,00	354.608	106.382	248.226	806	75.220	242	564	30%
F4A valle Via Cavour	4.898	2,00	9.796	2.939	6.857	22	2.078	9	13	40%
F6B Parco Rossellino	130.816	-	-	-	-	-	-	-	-	-
F6C Parco S. A. La Macchia	73.884	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1.650.897		1.209.098	611.121	597.976	4.630	181.205	1.305	3.325	

* zone totalmente o parzialmente edificate da assoggettare a ristrutturazione urbanistica.

** aree per le quali non è possibile valutare il carico urbanistico.

Piani Attuativi annullati/scaduti										
Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume x Destinazione d'uso		Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)	% di attuazione resid.
				Residenziale (mc)	Altre destinaz. (mc)					
C7A Verderuolo Inf.	16.290	0,50	8.602	8.602	0	65	0	27	38	42%
D2 Canale	103.160	2,75	283.500	14.380	267.120	124	80.945	0	124	0%
TOTALE	119.440		292.102	24.982	267.120	189	80.945	27	162	

Interventi Diretti non attuati									
Zona omogenea	Sup. territoriale (mq)	Indice territoriale (mc/mq)	Volume realizzabile (mc)	Volume x Destinazione d'uso		Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)
				Residenziale (mc)	Altre destinaz. (mc)				
D8F Buccaletto	56.638	3,00	169.914	0	169.914	0	51.489	0	0
D8G Tora	37.451	3,00	112.353	0	112.353	0	34.046	0	0
F88 attrezz. per anziani	20.730	1,00	20.730	0	20.730	0	6.282	0	0
F10 Buccaletto *	2.857	-	-	0	-	0	-	0	0
F12 (varie) *	104.701	-	-	0	-	0	-	0	0
F16 Enel	9.785	5,11	50.000	0	50.000	0	15.152	0	0
F17 canale (area residua) *	19.706	-	-	0	-	0	-	0	0
F19 Viviani (PRUSST) *	24.680	-	-	0	-	0	-	0	0
F21 monastero Clarisse Botte	37.876	1,00	37.876	0	37.876	0	11.478	0	0
TOTALE	314.424		390.873	0	390.873	0	118.446	0	0

* aree per le quali non è possibile valutare il carico urbanistico.

Riepilogo totale aggregati con riferimento allo stato di attuazione

	Sup. territoriale (mq)	Vol. realizzato/realizzabile (mc)	Volume x Destinazione d'uso		Stanze residenziali (n°)	SUL altre destinaz. (mq)	Stanze resid. realizzate/-esistenti (n°)	differenza Stanze res. (n°)
			Residenziale (mc)	Altre destinaz. (mc)				
Zona attuale	2.768.229	2.584.449	1.808.697	775.752	13.702	235.077	13.702	0
Zona in attuazione	2.384.231	4.181.360	1.452.445	2.728.915	11.003	826.944	6.602	4.402
Programmi Complessi approvati	270.423	321.010	187.457	133.553	1.420	40.471	887	533
Piani Quadro approvati	1.452.566	916.765	806.040	110.725	6.104	33.553	3.279	2.828
Piani Quadro in istruttoria	146.435	117.171	105.454	11.717	799	3.551	478	321
Piani Attuativi approvati	211.998	171.809	71.881	99.928	545	30.281	76	468
Piani Attuativi adottati	207.490	62.247	43.573	18.674	330	5.659	0	330
Piani Attuativi in fase di istruttoria	1.847.825	1.379.179	784.539	594.638	5.943	180.193	974	4.970
Piani Attuativi non attuati	1.640.791	1.198.992	607.079	591.913	4.599	179.368	1.305	3.294
Piani Attuativi annullati/scaduti	119.440	292.102	24.982	267.120	189	80.945	27	162
Interventi Diretti non attuati	314.424	390.873	0	390.873	0	118.446	0	0
TOTALE	11.363.852	11.615.956	5.892.147	5.723.808	44.637	1.734.487	27.330	17.307

TOTALE - ZONE ATTUATE :	840	% in attuazione su espansioni previste :	28%
PROGR. + P.A. APPROVATI :	48	% (in atti. + progr. + p.a. appr.) su espansioni :	33%

BILANCIO URBANISTICO

SCHEDA 1.3 - STATO DI ATTUAZIONE ZONE OMOGENEE

a) - Volumetrie

Zona di PRG	Sup. territoriale (mq)	Volumi previsti (mc)			Volumi realizzati/esistenti (mc)			Volumi residui (mc)			% Volumi realizzati
		Vol. residenziale	n° stanze	Vol. altro uso	Vol. residenziale	n° stanze	Vol. altro uso	Vol. residenziale	n° stanze	Vol. altro uso	
A	259.683	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B	3.098.233	2.876.369	21.791	417.817	2.628.385	19.912	376.706	247.984	1.879	41.111	91%
C	3.542.166	2.153.228	16.312	353.462	814.821	6.173	64.647	1.338.407	10.139	288.815	38%
D	1.269.488	203.238	1.540	3.078.462	26.880	204	874.244	176.358	1.336	2.204.217	13%
F	3.194.281	659.312	4.995	1.874.067	139.967	1.060	505.760	519.345	3.934	1.368.308	21%
TOTALE	11.363.852	5.892.147	44.637	5.723.808	3.610.052	27.349	1.821.357	2.282.094	17.289	3.902.451	61%

b) - Superfici

Zona di PRG	Sup. territoriale (mq)	Sup. attuata (mq)	Sup. in attuazione (mq)	Sup. non attuata (mq)	% Sup. attuata	% Sup. in attuazione	% Sup. non attuata
A	259.683	259.683	0	0	100%	0%	0%
B	3.098.233	1.654.684	1.232.053	211.496	53%	40%	7%
C	3.542.166	0	95.625	10.765.584	0%	3%	304%
D	1.269.488	33.363	870.443	365.682	3%	69%	29%
F	3.194.281	820.498	186.110	2.187.673	26%	6%	68%
TOTALE	11.363.852	2.768.229	2.384.231	13.530.435	24%	21%	119%
in ha	1.136	277	238	1.353			

nella sup. non attuata:

Sup. Progr. Complessi appr. (mq)	Sup. Piani Quadro appr. (mq)	Sup. Piani Quadro istr. (mq)	Sup. P.A. approvati (mq)	Sup. P.A. adottati (mq)	Sup. P.A. istruttoria (mq)	Sup. non attuata (mq)
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	23.660	0	0	187.836
246.990	1.452.566	146.435	7.430.883	0	911.422	577.288
0	0	0	37.212	0	0	328.470
23.433	0	0	29.180	207.490	936.403	991.167
270.423	1.452.566	146.435	7.520.935	207.490	1.847.825	2.084.761

Figure 7-8-9-10-11. Allegato n.11 - Tavola Quadro Conoscitivo, 29_QC_12c (Bilancio Urbanistico e Verifica degli Standard).

Dall'esame dei dati appare chiaramente come le previsioni siano rimaste di fatto inattuato. Infatti:

- 28% è la percentuale delle attuazioni sulle espansioni previste;
- Sono circa 860 le Zone attuate;
- Sono 48 i Programmi e i Piani Attuativi approvati;
- 33% indica la percentuale in fase di realizzazione dei Piani Attuativi e dei Programmi approvati.

Il quadro che emerge è quello corrispondente ad un sovradimensionamento delle previsioni inserite all'interno della strumentazione urbanistica in vigore, il quale ha portato a un sostanziale immobilismo e alla mancata attuazione della maggior parte degli interventi previsti.

4.1 Stato attuale

Con la cessazione degli effetti conformativi della proprietà, si è resa necessaria per il Comune di Potenza la redazione di un Piano Operativo.

L'obiettivo prioritario di questo documento è quello di realizzare tutte quelle previsioni contenute nel R.U. attualmente in vigore e che hanno subito la suddetta cessazione a causa del loro mancato compimento entro i cinque anni successivi all'approvazione del Regolamento Urbanistico.

I momenti principali di questo procedimento sono stati:

- 1) L'approvazione di un Atto con il quale sono stati specificati gli indirizzi da seguire durante la stesura del Piano Operativo e contenuto all'interno della delibera di Giunta Comunale n.155 del 14/10/14;
- 2) La disposizione di una Relazione Urbanistica al Programma Triennale dei Lavori Pubblici (Artt.15 e 37 della L.U.R. 23/99) e di uno Schema di Avviso e del Modello di presentazione della domanda per le proposte per l'introduzione all'interno del Piano Operativo di superfici interne all'Ambito Urbano di Potenza, ai

sensi di quanto stabilito dal R.U. in vigore, inseriti nella delibera di Giunta Comunale n.1 del 14/01/15;

- 3) La pubblicazione il 29/01/15 del suddetto Avviso;
- 4) La posticipazione, venendo incontro alle esigenze dell'Amministrazione, della scadenza entro la quale consegnare le proposte, che è passata dal 30/03/15 al 15/04/15, attraverso una nota del Sindaco (n.20576) del 26/03/15;
- 5) A seguito della pubblicazione del suddetto avviso sono pervenute al Comune di Potenza le proposte degli operatori pubblici e privati che avevano intenzione di attuare gli interventi previsti. Queste succitate proposte sono state, successivamente al loro recepimento, catalogate secondo la componente territoriale del Regolamento Urbanistico alla quale erano relazionate. Tali proposte sono state molteplici, 58, e ognuna di esse è stata sottoposta ad un accurato processo di verifica dell'effettiva complementarietà nei confronti di quanto previsto nel R.U.. Inoltre tali proposte dovevano anche provare che i loro progetti fossero realmente fattibili e realizzabili non oltre la scadenza di validità del P.O..

Come recita L'Art.37 comma 2 della L.U.R. 23/99 l'impulso per il Piano Operativo può arrivare sia dai privati sia dalla progettazione di opere pubbliche. È importante sottolineare, però, che alcune di quest'ultime hanno bisogno che il P.O. sia approvato.

Per quanto riguarda l'efficacia del Piano Operativo sarà mantenuto il limite del quinquennio successivo all'approvazione, prevedendo tuttavia un adeguamento ripetuto ogni due anni. Tali termini sono stati posti in modo da andare incontro alla programmazione dei Fondi Europei e, così, permettere di partecipare ai bandi per ottenere dei finanziamenti utili alla realizzazione degli interventi previsti.

Per tutte quelle proposte di natura privata pervenute all'Ufficio Tecnico comunale che richiedevano variazioni al R.U. non riguardanti il P.O. è

prevista una successiva revisione per verificare se sarà possibile inserirle all'interno di una eventuale variante alla strumentazione urbanistica vigente.

A questo punto, l'Amministrazione Comunale procede con la redazione della Valutazione Ambientale Strategica. Dalle analisi in essa contenute, emerge chiaramente come il Piano Operativo accolga e faccia proprie:

- Le previsioni e le prescrizioni della strumentazione urbanistica sovracomunale, superando così la verifica di coerenza esterna;
- Le previsioni e le prescrizioni della strumentazione urbanistica comunale sovraordinata, in quanto non viene riscontrato alcun tipo di incongruenze o incompatibilità fra gli obiettivi e le azioni del Piano, con la conseguente approvazione favorevole della verifica di coerenza interna.

Dopo aver superato l'esame di complementarietà con la Valutazione Ambientale Strategica, verrà intrapreso lo studio minuzioso di ognuna delle molteplici schede che costituiscono il Piano.

L'iter si concluderà con l'adozione, in sede di Consiglio Comunale, del suddetto Piano.

4.2 Come si potrebbe portare avanti questa pianificazione

È innanzitutto necessario che i soggetti presenti sul territorio, prima di proseguire ulteriormente nella pianificazione, si fermino e riconoscano l'imperativo di provvedere a un attento esame e a una lucida autocritica.

Infatti, non è possibile ottenere alcun tipo di risultato o raggiungere qualsiasi obiettivo senza aver individuato quali siano stati gli errori commessi e quale sia la situazione reale e attuale della città.

Tutto ciò, però, come la crisi e le risorse urbane, potrebbe essere utilizzato proprio come energia per capovolgere nel lungo periodo questa situazione.

Ad esempio sebbene l'edilizia attraversi un momento di profonda crisi, essa rappresenta tuttavia il comparto più importante dal punto di vista economico-produttivo per la città di Potenza. Senza alcun dubbio, dovrebbe

essere prioritario ottemperare a questa situazione prevedendo una serie di interventi mirati, come:

- Ridurre la burocrazia procedurale;
- Praticare una politica di incentivi fiscali.

Ciò potrebbe permettere che venga ripristinata una situazione favorevole agli investimenti, soprattutto privati, anche nella realizzazione di servizi pubblici. Questa eventuale cooperazione pubblico-privato va però controllata, assicurando che l'interesse pubblico non sia mai sovrastato da quello privato. A tale scopo, è indispensabile che vengano stabilite regole nuove, più efficaci e severe di quelle vigenti attualmente. L'urbanistica è la sola in grado di prevedere simili norme, pertanto sarebbe doveroso procedere con:

- La redazione di una Variante al R.U.;
- Il rimpiazzo del Regolamento Edilizio.

Il Regolamento Urbanistico deve perciò farsi carico della soluzione di tutte le problematiche e di tutti i fenomeni che investono la città di Potenza, tra i quali vi sono anche:

- I diritti acquisiti originati dalla molteplicità di Piani Attuativi redatti successivamente all'approvazione del R.U. e spesso non realizzati, i quali devono necessariamente essere riconsiderati. Ciò può avvenire unicamente attraverso un confronto costruttivo con i tecnici, rapportando sia le quantità sia le qualità sia le destinazioni d'uso attualmente stabilite nei Piani approvati con le reali potenzialità finanziarie, la concreta domanda di mercato e i bisogni di Potenza;
- La riqualificazione e valorizzazione dell'esistente caduto in disuso, raggiungibile solo se verrà convogliata una grande quantità di investimenti, senza tale disponibilità economica non sarà possibile, infatti, portare a compimento il processo di rigenerazione della città.

Oltre a questo, vi sarebbero altre azioni del Regolamento Urbanistico da correggere al fine di renderlo il più efficace possibile, quali quelle riguardanti:

- a) L'analisi sull'effettiva necessità di alcuni interventi non ancora realizzati ma inseriti all'interno del R.U. vigente;
- b) La sostanziale rielaborazione dell'apparato compensativo urbanistico, eccessivamente squilibrato nei confronti dei privati;
- c) La cessazione della distinzione tra urbano e periurbano, iniziando a considerare le superfici e i centri agricoli posti nelle immediate vicinanze di Potenza come componenti del medesimo Ambito Urbano, in modo tale da conservare e sviluppare al meglio l'intero territorio;
- d) La riscoperta del centro storico di Potenza, che allo stato attuale non è sufficientemente valorizzato dal vigente Regolamento Urbanistico. Per raggiungere questo obiettivo è necessaria l'introduzione di interventi volti a riportarlo al centro della vita della città, facendogli assumere il ruolo di memoria storica della collettività.

4.3 La Comunità: le potenzialità, la richiesta di qualità urbana, il mercato

Potenza appare allo stato attuale come una città ferma e demoralizzata, nella quale le nuove generazioni sono prive di ragioni per restare e vanno via, mentre la maggior parte della popolazione anziana vive una condizione di distacco sociale. A questi fenomeni, si affianca anche la condizione di abbandono nella quale versano numerose contrade.

Teoricamente, quando un abitante decide di stabilirsi in una città capoluogo di regione, pensa che ciò possa permettergli di risiedere in una città vivace, piena di opportunità di sviluppo e in grado di garantirgli un alto tenore di vita.

Nell'immaginario collettivo, si tratta di «una città che produce più energia di quanta ne consumi. Una città senza periferie e che riconosce la sua campagna; dove il trasporto pubblico è per tutti, l'accessibilità ai servizi è comoda e sicura, la raccolta dei tributi è equa ed efficiente, come trasparente

è la loro spesa. Una città nella quale gli spazi pubblici sono considerati bene comune e per questo sono curati, confortevoli, e frequentarli significa consolidare le relazioni sociali, rafforzare le pari opportunità, tonificare l'intelligenza collettiva. Un ambiente urbano amichevole concentrato sulla comunità e sulla solidarietà. Insomma, una città gestita sinergicamente sull'ambiente fisico e su quello sociale, dove tutti partecipano, per quel che possono e per quel che vogliono»²⁹.

Per poter raggiungere questi obiettivi, è necessario innanzitutto che venga ricostruito un forte senso identitario e di appartenenza alla comunità in tutti i cittadini di Potenza.

Migliorare la qualità urbana è certamente un'azione essenziale in tal senso. Se è vero che gli interventi volti ad accrescere il potenziale turistico della città sono necessari e contemporaneamente aumentano la qualità urbana, è altrettanto vero, se non addirittura più importante, che le azioni attuate nelle zone maggiormente degradate incrementano sensibilmente la percezione di qualità negli abitanti.

Qualsiasi tipologia di intervento realizzato in questa direzione, infatti, consente un sostanziale incremento della qualità urbana sia dal punto di vista fisico, sia, soprattutto, dal punto di vista immateriale.

Tutto ciò sostiene la creazione e la propagazione di una forte identità locale tra gli abitanti della città. Si tratta di un elemento fondamentale per la conservazione della qualità dello spazio pubblico, senza il quale si diffondono fenomeni di depauperazione, come ad esempio il vandalismo.

Sarebbe pertanto necessario prevedere interventi riguardanti:

- Il recupero e la ridefinizione delle zone periurbane della città;
- Il potenziamento dell'offerta di aree per lo sport;
- Lo smantellamento delle barriere architettoniche presenti nel tessuto insediativo;

²⁹ Sede Partito Democratico (PD) Intervento di Roberto Lo Giudice *"I.N.U. Basilicata su Potenza: sogni e realtà"*, Potenza del 2016.

- La riconversione e la riqualificazione dell'area industriale ASI, inserendo una serie di servizi ed esercizi innovativi e d'interesse sovralocale;
- Il riutilizzo e la riorganizzazione dei cosiddetti spazi residuali, ovvero di quelle modeste aree frutto, ad esempio, dell'intersezione di assi viari.

Queste azioni, assieme alla crescita dell'identità locale e della qualità urbana, contribuirebbero a rendere la città di Potenza molto più attrattiva per gli investimenti pubblici e privati.

Essenzialmente l'immagine della città sul mercato risulterebbe trasformata e inoltre emergerebbero al meglio le peculiarità e potenzialità insite nel territorio e nell'Ambito Urbano della città.

4.4 Il ruolo della Pubblica Amministrazione

Qualsiasi tipo di azione o intervento non può prescindere ed essere attuato senza la partecipazione diretta, regolamentativa e gestionale della Pubblica Amministrazione.

Purtroppo, la classe dirigente della Basilicata è venuta meno per molti anni a questo compito. Essa ha rappresentato nella maggior parte dei casi il vero e reale tallone d'Achille del territorio lucano. Senza un'efficace e lungimirante regia, le singole entità comunali e rurali disseminate nell'intera regione fanno molta fatica o spesso non sono in grado di impostare e stabilire alcun tipo di politica di sviluppo a medio o lungo termine.

Un esempio di questo fenomeno è rappresentato dal fatto che, già da parecchi anni, la programmazione regionale è stata portata avanti separatamente dalla pianificazione territoriale, causando un vuoto normativo nel quale si è inserita una moltitudine di piccoli interventi a pioggia all'interno di tutto il territorio della Basilicata. Sono infatti trascorsi quasi dieci anni dalla prima delibera regionale che stabiliva la compilazione del Piano Paesaggistico e ancora nulla è stato fatto. Alcuni tra i tecnici e gli addetti ai lavori sostengono che si tratti di una precisa scelta volta a favorire lo

sfruttamento delle principali risorse regionali, come in particolare il petrolio, da parte di aziende e multinazionali.

L'Amministrazione Pubblica³⁰, soprattutto a livello sovracomunale (Regione), deve tornare a occuparsi prioritariamente e in maniera attenta e costante della Pianificazione Territoriale. Si potrebbe iniziare con la redazione di tutti i documenti di sua competenza assegnatigli dalla L.U.R. 23/99, quali la C.R.S. e il Q.S.R..

Successivamente, la P.A. dovrebbe a tutti i livelli:

- 1) Riavviare un dialogo reale e concreto con i cittadini, riallacciando i rapporti con tutti i soggetti che lavorano sul territorio, come i comitati di quartiere o le associazioni di volontariato, i quali desiderano soltanto che le loro istanze vengano recepite dalla P.A., al fine di poter partecipare attivamente al rilancio del proprio territorio;
- 2) Identificare alcuni spazi di incontro in grado di sviluppare e incoraggiare sia il patrimonio culturale e sociale, sia le capacità creative presenti all'interno del territorio.

4.5 Il ruolo degli addetti ai lavori

I tecnici e gli addetti ai lavori devono necessariamente essere capaci di descrivere in una forma tecnicamente compiuta il territorio con le sue trasformazioni in atto.

Dato che, sono in possesso delle competenze scientifiche circa la pianificazione territoriale e urbanistica a tutte le scale, essi devono interpretare accuratamente tutti i fenomeni e le problematiche del territorio nel quale operano, mettendo a disposizione dell'Amministrazione Pubblica e dei privati gli strumenti utili e indispensabili affinché possano intervenire nella maniera più opportuna.

Devono pertanto avere una partecipazione attiva e propositiva all'interno del panorama politico-decisionale del territorio, stimolando il confronto

³⁰ Da qui in poi, per semplificare, P.A..

istituzionale sui temi della pianificazione territoriale e guidando i vari processi di trasformazione, progettazione e pianificazione che verranno attuati.

In particolare essi devono redigere:

- Cartografie ed elaborati, utilizzando indici, grafici, statistiche e dati;
- Testi, come relazioni e norme, per descrivere e per prescrivere.

5

QUALE FORMA E QUALE RUOLO DEL PIANO IN UNA CITTÀ CAPOLUOGO DI REGIONE IN CERCA DI SVILUPPO

Dall'analisi delle tematiche fino ad ora trattate emerge uno scenario di crisi all'interno del quale si trovano sia il territorio sia la città odierni.

È doveroso sottolineare, in primo luogo, come Potenza e il suo territorio rappresentino un caso studio emblematico e assai rappresentativo della condizione nella quale versa un cospicuo numero di città italiane, soprattutto situate in regioni in cerca di sviluppo.

In secondo luogo, è altrettanto importante chiarire che sebbene alcune delle problematiche emerse siano riscontrabili anche in altri territori, esse sono assai più complicate e gravi in Basilicata per tutta una serie di ragioni già riscontrate precedentemente.

Tutto ciò è riconducibile all'interno di una questione di prioritaria rilevanza e tuttavia non affrontata da troppo tempo o procrastinata dalle istituzioni italiane: l'ideazione della forma e del ruolo che deve assumere il Piano nelle città e nei territori. Urge realizzare un'innovazione nella strumentazione e nella normativa urbanistico-territoriale in grado di permettere al Piano di trasformarsi e svilupparsi rapidamente, adattandosi alla realtà e alla situazione generale nella quale viene a trovarsi.

La pianificazione deve dunque porre l'attenzione contemporaneamente su:

- Lo sviluppo dei territori;
- Le emergenze sociali;
- Le esigenze paesaggistico-ambientali;
- La progettazione urbanistica delle città.

Tutti questi temi devono perciò essere affrontati in maniera sistematica all'interno del Piano.

5.1 L'adattabilità nella sostenibilità e la rigenerazione urbana

La pianificazione è una disciplina incrementale che non va avanti per scoperte, bensì ricerca tra gli interventi già realizzati quali siano quelli che possono essere riutilizzati o adattati alla realtà in cui il Piano deve inserirsi.

È indispensabile partire da questa considerazione di fondo, perché non tutto quello che è stato realizzato o elaborato è da buttare, anche se talvolta non ha ottenuto i risultati prefissati. Non tutta la strumentazione e la normativa urbanistico-territoriale nella sua totalità sono da considerarsi obsolete o inutili.

Analizzando le leggi in materia, è possibile notare come la legislazione nazionale sia ormai vetusta. Contestualmente, a seguito della nascita delle regioni e del conferimento delle competenze in materia di governo del territorio da parte della Riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, ognuna delle regioni ha realizzato degli strumenti innovativi rispetto alla L.1150/42. Tutto ciò ha fatto sì che si creasse un coacervo di norme spesso assai diverse, ma che sostanzialmente affrontano le medesime tematiche e problematiche.

Per usare una metafora utile a descrivere la situazione nella quale si trova tuttora la pianificazione in Italia, è possibile asserire che essa si trovi «a metà del guado». È senza alcun dubbio assai controproducente, vista la totale diversità delle condizioni generali, tornare indietro, ma è altrettanto complicato proseguire senza che vengano stabiliti dei nuovi principi di base.

Pertanto, per poter realizzare uno strumento atto a indirizzare e programmare organicamente lo sviluppo e le trasformazioni delle città e del territorio, sarebbe necessario che venisse redatta una nuova legge urbanistica nazionale. Si tratta di una necessità imperativa per il nostro Paese, perché solo attraverso un governo del territorio attento ed efficace è possibile:

- Migliorare le condizioni di vita della popolazione;
- Preservare l'ambiente e il paesaggio;
- Valorizzare al meglio le eccellenze del territorio;
- Attrarre nuovi capitali e nuovi investimenti sia pubblici, come ad esempio i fondi europei, sia privati, come l'installazione di sedi di grandi multinazionali e aziende straniere sul territorio.

Vista la colpevole incapacità o il grave disinteresse da parte dello Stato nei confronti di questa necessità, vi è un'unica possibilità per ovviare alle succitate problematiche: bisogna prioritariamente iniziare dal recupero degli strumenti esistenti.

Poiché si è trattato di interventi redatti a un livello più basso rispetto a quello statale e in tempi assai più recenti, essi sono stati in grado, chi più e chi meno, di venire incontro alle mutate esigenze del territorio e delle città.

Perciò, dallo studio e dall'analisi dettagliata di tali interventi è possibile:

- 1) Verificare il loro grado di attuazione;
- 2) Evidenziare gli ostacoli o i problemi sorti durante o successivamente alla loro realizzazione;
- 3) Individuare quali parti, alla luce della condizione odierna, è utile eliminare, mantenere o modificare.

È necessario, realizzare in pratica una deframmentazione di questi strumenti al fine di crearne nuovi, più rapidi a cogliere e canalizzare all'interno di un disegno stabilito sia i fenomeni di sviluppo, sia le problematiche che costantemente mutano nel territorio e nelle città.

Spesso, infatti, a causa di questa incapacità e mancanza di velocità nel suo aggiornamento, il Piano non risulta predisposto a ottemperare agli imprevisti che può incontrare nel corso della sua attualizzazione, come ad esempio una crisi economica mondiale.

Il territorio e la città devono raffigurare un sorta di officina nella quale poter immediatamente comprendere e sostenere sia l'avvenire, sia le trasformazioni nel campo del lavoro, delle abitazioni, delle comunicazioni e delle relazioni.

Non bisogna perciò prefiggersi solo traguardi come:

- La sostenibilità paesaggistico-ambientale del territorio;
- Lo sviluppo economico delle imprese e delle città;
- Il sostegno alle nuove necessità sociali della popolazione.

È essenziale piuttosto rielaborare completamente sia il modello urbanistico sia quello di sviluppo e stabilire nuove priorità per il Piano, per quanto riguarda, soprattutto, i capitali urbani, quali:

- 1) La Rigenerazione;
- 2) Il Riciclo;
- 3) La Resilienza;
- 4) La Riattivazione.

Il Piano, in particolare, deve essere resiliente, ovvero in grado di reagire con efficacia alle tensioni esterne causate da fattori strutturali, naturali e socio-economici.

Sostanzialmente esso deve essere capace di adattarsi agevolmente agli shock e alle pressioni e, a tale proposito deve essere più snello. Bisogna necessariamente ridurre i procedimenti burocratici indispensabili che devono essere espletati prima di poter apportare modifiche al Piano.

Per usare una similitudine, il Piano deve essere come un SUV, ovvero un'automobile capace di adattarsi di volta in volta a qualsiasi superficie e situazione, con il pianificatore che deve solo cambiare il modo di guidare in base alle condizioni ambientali e del terreno che incontra.

Vi sono essenzialmente due caratteristiche imprescindibili che deve possedere il Piano affinché possa reagire prontamente:

- 1) La sostenibilità;
- 2) L'operatività, volta per volta.

La prima rimanda al concetto di rispetto o salvaguardia nel tempo, con particolare attenzione per il lungo periodo, sia dello status attuale sia della possibilità di assicurare un sostegno e un mantenimento, senza generare degrado. Essa dovrebbe individuare quegli elementi capaci di accontentare i bisogni della società per quanto concerne il benessere a breve, medio e, soprattutto, lungo periodo. Tra i fattori che contraddistinguono la sostenibilità vi sono:

- La visione di lungo termine;
- La partecipazione;
- L'equità Inter ed Intra generazionale;
- L'approccio olistico allo sviluppo economico, sociale ed ambientale.

L'operatività, invece, riguarda l'attuazione del Piano, che deve essere prevista in maniera tale da permettere di realizzare volta per volta interventi e azioni in base alle condizioni generali, come la disponibilità economica, il verificarsi di un determinato evento o il soddisfacimento di una nuova esigenza della comunità.

Il Piano, dunque, deve essere organico, ma deve anche obbligatoriamente possedere pochi punti, che devono essere ben definiti e condivisi dalla popolazione.

La partecipazione alla redazione del Piano è un elemento imprescindibile per la buona attuazione e conservazione nel corso del tempo degli interventi in esso stabiliti. Questo processo partecipativo deve essere:

- Il più ampio possibile, tentando di racchiudere tutte le istanze di ogni soggetto coinvolto attivamente o passivamente nell'operazione;
- Concentrato esclusivamente sull'individuazione di questi pochi punti.

Successivamente, il Piano deve, però, diventare subito molto puntuale, soprattutto quando deve essere attuato attraverso i Piani Particolareggiati.

Un'ulteriore fondamentale caratteristica che deve possedere il Piano è il concetto di qualità urbana. Il progetto e il Piano, infatti, devono servire ed essere utili alla comunità, portando a un sostanziale e generale incremento della qualità urbana complessiva della città.

Per fare tutto questo, oggi è altrettanto necessario determinare quali siano:

- I margini di cambiamento di un Piano;
- I limiti che possiede o dovrebbe avere.

Senza aver provveduto a tutto questo, il Piano non potrà mai raggiungere quella capacità di adattamento e di pronta reazione sopraccitate, perché potrebbe entrare in conflitto con altri strumenti urbanistici e subire conseguentemente notevoli allungamenti nella sua attuazione.

Tutto ciò gli consentirebbe di creare le condizioni tramite le quali possa essere messo in piedi un circolo virtuoso, nel quale siano messe in connessione le risorse europee e la propositività privata.

In pratica, permetterebbe di attivare una serie di progettualità da parte dei territori locali in maniera tale da preparare il campo al recepimento di eventuali successive politiche europee di:

- Sviluppo;
- Sostenibilità energetica e ambientale.

L'obiettivo è quello di cogliere qualsiasi opportunità e finanziamento contenuti all'interno dei bandi per i fondi europei o della Programmazione. Questo, inoltre, consentirebbe la creazione di una realtà favorevole e in grado di realizzare rapidamente, senza ostacoli e rallentamenti dovuti alla burocrazia, qualsiasi tipo di intervento all'interno del territorio e delle città, venendo incontro alle esigenze anche delle possibili iniziative delle imprese private.

A questo punto diviene prioritaria la necessità di affrontare tutte le suddette sfide con le quali deve confrontarsi il Piano attraverso una logica sistemica.

A tal fine, assume un ruolo essenziale la figura tecnica e professionale del pianificatore. Egli, infatti, deve farsi messaggero di un approccio culturale esteso, in grado di oltrepassare quei fenomeni di protezione dei confini disciplinari portati avanti dalla gran parte degli specialisti che intervengono in materia pianificatoria.

Bisogna passare da una visione multidisciplinare, nella quale vengono solamente trattate in generale tutte le discipline che riguardano più o meno direttamente il territorio e le città, ad una visione olistica, secondo la quale le caratteristiche di un determinato sistema non possono essere individuate dalla semplice addizione delle sue singole componenti, ma, invece, è il

sistema nella sua totalità a definire l'atteggiamento delle parti. Questa nuova visione dunque dovrebbe essere in grado di avere successo, favorendo un dibattito tra le medesime materie.

Conseguentemente, il pianificatore deve per forza comportarsi come uno "scanner" della realtà nella quale è inserito. Deve essere curioso, deve tenersi perennemente aggiornato, leggendo tutto e informandosi su tutto.

Un'altra caratteristica importante che deve possedere il pianificatore è la creatività, che consiste nella sua capacità di trovare la soluzione più corretta e più adatta, applicando i principi sin qui enunciati e inerenti la redazione di questo nuovo Piano.

5.2 Proposte e ipotesi applicabili per la Città e l'area potentina

Tutte le caratteristiche e i contenuti appena descritti corrispondono a ciò che dovrebbe possedere il Piano, in modo tale da renderlo il più performante e il più attuabile possibile e tenendo sempre presente le condizioni del contesto.

Tenendo conto di ciò, questo elaborato ha ipotizzato la possibile applicazione della teoria appena descritta al caso studio della città di Potenza e del territorio potentino.

A tal proposito, è doveroso in primo luogo sottolineare nuovamente la situazione attuale nella quale versa l'area oggetto di analisi, al fine di cogliere in maniera chiara ed esaustiva quali potrebbero essere gli effetti e la portata della suddetta applicazione.

Il territorio del Potentino, come peraltro anche quello dell'intera regione, denunciano una politica regionale assente e colpevolmente inadempiente anche per quanto riguarda i doveri attribuiti dalla normativa nazionale e, soprattutto, regionale vigente. Sostanzialmente vi è una totale e grave mancanza di una strategia generale, che ha causato e causa tuttora una parcellizzazione degli interventi e degli strumenti urbanistici. In pratica, in assenza di una normativa a scala sovralocale, i comuni si sono dovuti e si

devono adattare con iniziative diffuse ed essenzialmente puntiformi, in grado di rispondere solo parzialmente, e perciò non in maniera organica e strutturale, alle esigenze e alle opportunità di sviluppo.

Un'ulteriore problematica si è venuta a creare a causa di un altro difetto che affligge la regione Basilicata a tutti i livelli: la programmazione e la pianificazione sono, nella maggior parte dei casi, ancora in itinere.

A Potenza, ad esempio, il P.R.G. è sempre stato presente, ma continuamente in itinere, ovvero mai definito fino in fondo. Questo fenomeno ha fatto sì che anche gli interventi strutturalmente più innovativi e organici, come ad esempio la L.U.R. 23/99 o il R.U., subissero una costante e continua amputazione di parti consistenti. Questa prassi ha contribuito, oltre a rendere questi strumenti di fatto spesso inefficaci, alla crescente perdita di fiducia nella pianificazione da parte della comunità.

Sulla stessa falsa riga, un altro episodio ha contribuito a segnare profondamente la pianificazione del territorio potentino: quello che ha portato alla mancata definizione e attuazione del Piano Strutturale Metropolitan per l'hinterland potentino. Il P.S.M., infatti, è stato inizialmente appoggiato dalla Regione, che però, con il passare del tempo, si è completamente defilata, dal punto di vista della partecipazione e dell'impegno verso questo piano.

In principio, difatti, venne costituito l'Ufficio di Piano, composto da professionalità del settore, che si presentava come un ufficio tecnico sovracomunale in grado di dirigere il piano. Ma il suo smantellamento, tuttavia, ha implicato il fatto che chi vi si trovava all'interno non era effettivamente chi aveva portato avanti il Piano.

Inoltre, non è stato creato un sistema informativo e di banca dati a supporto del P.S.M. che, qualora volesse essere ripreso, dovrebbe necessariamente essere realizzato.

L'interruzione di questo procedimento alla fase preliminare e la mancata redazione del P.S.M. ha causato anche un ulteriore problema, ovvero l'allontanamento dei comuni che lo avevano sottoscritto.

Quando il P.S.M. venne presentato, i nove comuni inclusi parteciparono attivamente e in maniera convinta. Successivamente, a seguito del fallimento

di questo progetto, essi ne sono rimasti talmente delusi e scottati, che, ancora oggi, qualora si voglia riproporre il piano, sarebbe necessario dapprima ricostruire questa rete in maniera tale da riconquistare in primo luogo la fiducia.

Effettivamente, allo stato attuale, quando si parla di pianificazione, questa viene vista dai piccoli comuni come un vincolo e non come un'opportunità di ridisegno del territorio e di programmazione per futuri sviluppi.

Partendo da questi presupposti, e facendo affidamento sulle analisi svolte in questo documento, sarebbe perciò prioritario provvedere in prima istanza all'individuazione degli strumenti urbanistici redatti e parzialmente attuati che, alla luce della condizione odierna, sarebbe utile:

- Eliminare;
- Mantenere;
- Modificare.

Quello che emerge chiaramente dalle analisi svolte è che sostanzialmente gli strumenti urbanistici e normativi esaminati contengono tuttora dei tratti e delle caratteristiche alquanto innovative, ma a causa della loro mancata attuazione o addirittura redazione, risultano allo stato attuale monchi e spuntati.

È il caso certamente della L.U.R. 23/99, la quale, pur essendo stata adottata, non ha sostanzialmente introdotto effettivamente alcun tipo di innovazione alla pianificazione in Basilicata a causa della mancata redazione dei suoi strumenti principali la Carta Regionale dei Suoli e il Quadro Strutturale Regionale.

Senza dubbio, la Regione dovrebbe per prima cosa porre rimedio a questa colpevole inadempienza redigendo la C.R.S. e il Q.S.R.. Essi rappresentano infatti l'architrave sulla quale si dovrebbe poggiare, a cascata, la pianificazione ai livelli regionale, provinciale e comunale.

La realizzazione di questi strumenti rappresenterebbe il punto di partenza per la redazione dei Piani Strutturali Provinciali.

È necessario, però, a questo punto, fare due considerazioni:

- 1) Allo stato attuale, il ruolo e l'importanza delle stesse province hanno subito un durissimo colpo, poiché sono state delegittimate agli occhi sia della Pubblica Amministrazione, sia della Comunità e, conseguentemente, potrebbero non essere in grado di portare a compimento tale dovere;
- 2) Il costante processo di svuotamento che sta subendo l'ufficio di pianificazione della Regione, fa trasparire la linea della Regione, che, con tutta probabilità, continuerà a non ottemperare ai suoi doveri, non redigendo né la C.R.S. né il Q.S.R..

Tali considerazioni non fanno che aumentare l'importanza che ha e ancora di più potrebbe avere la ripresa dei lavori per la redazione del Piano Strutturale Metropolitano per l'hinterland potentino.

Questo strumento, infatti, consentirebbe la creazione di un polo di primaria importanza per tutta la Regione Basilicata. Esso sarebbe in grado di attrarre investimenti e porre un freno all'emorragia delle nuove generazioni e delle imprese. Inoltre, permetterebbe di attribuire a tutti i comuni inclusi una specializzazione differente dal punto di vista dei servizi, distribuendo su un ampio territorio le ricadute positive e gli effetti di tale intervento.

Questo documento, tra le altre cose, fornirebbe:

- Una strategia e un disegno condivisi e organici al territorio;
- Uno strumento unico di base per tutti i Comuni inclusi.

L'impostazione generale del P.S.M., pertanto, andrebbe sostanzialmente mantenuta. Andrebbero invece modificate/i:

- Le analisi e le previsioni contenute all'interno del documento preliminare sottoscritto nel 2008, aggiornandole alla luce delle condizioni odierne;
- I Regolamenti Urbanistici dei nove comuni, soprattutto quello di Potenza, che ha ovviamente un ruolo essenziale all'interno della struttura del P.S.M..

«Disarticolare il disegno del R.U., con modifiche puntuali e singolari, vuol dire comprometterne la natura unitaria, mettendo in discussione l'intera

strategia e rischiando di cancellarne la sostanziale qualità.»³¹ Con questo avvertimento, Giuseppe Campos Venuti, incaricato della redazione dell'R.U., si rivolgeva al Consiglio Comunale di Potenza nel 2008, prima della Delibera con la quale sarebbe stato approvato il R.U..

Questo avvertimento, purtroppo, come è emerso chiaramente dalle analisi svolte, è stato completamente ignorato.

Di conseguenza, è doveroso sottolineare come sia necessario fare altre due considerazioni:

- Nonostante tutto, il documento possiede ancora, allo stato attuale, dei contenuti innovativi, i quali andrebbero aggiornati e modificati di conseguenza;
- Alcune delle soluzioni e, in particolare, le quantità previste dal R.U., risultano tuttora essere sovradimensionate.

Per quanto concerne la prima considerazione, è assolutamente da mantenere l'impostazione di stretta interdipendenza tra lo strumento innovativo del P.S.M, anche rispetto a quanto già stabilito dalla L.U.R. 23/99, e il Regolamento Urbanistico di Potenza. Questo rapporto va consolidato e rafforzato, poiché è in grado di far ottenere contemporaneamente un duplice risultato:

- 1) Lo sfruttamento sinergico di tutto il territorio potentino;
- 2) L'aumento della qualità urbana e la soluzione delle problematiche che gravano sull'urbano e il periurbano del capoluogo.

La L.U.R. 23/99, infatti, consente di ottenere questi risultati grazie alla collaborazione sinergica tra il P.S.M. e il R.U.:

- Il P.S.M. diventa il cuore della pianificazione dal punto di vista sia economico sia territoriale, stabilendo le strategie e i programmi;
- Il R.U. si occupa di applicare e realizzare le azioni a breve e medio termine definite dalle strategie e dai programmi del P.S.M..

Per quanto riguarda la seconda considerazione, alcuni esperti e tecnici del settore sostengono che le quantità da realizzare previste dal R.U. fossero

³¹ Consiglio Comunale di Potenza, Testo deregistrato corretto "Con il Regolamento Urbanistico migliora tutta la città" di Giuseppe Campos Venuti, Potenza, febbraio 2008.

sovradimensionate, perché sono state calibrate prevedendo un incremento della popolazione che, allo stato dei fatti, non si è mai verificato. Partendo da questo presupposto e sottolineando anche come siano ormai trascorsi già dodici anni dall'approvazione del R.U., è assolutamente necessario aggiornarne i contenuti quantitativi alla luce della realtà odierna.

Appurata la necessità di revisionare parzialmente questi strumenti, a causa della loro mancata completa redazione o attualizzazione, sarebbe saggio sfruttare questa opportunità per inserire alcuni contenuti nuovi nell'impianto generale.

Ad esempio, i concetti di Rigenerazione, Riciclo, Resilienza e Riattivazione. Il Piano, infatti, dovrebbe essere resiliente, cioè in grado di adattarsi facilmente agli shock e alle pressioni, e di conseguenza deve essere più snello.

A tale scopo, sarebbe utile costruire un insieme di pochi punti, individuati attraverso un dialogo partecipativo tra tutti i soggetti in campo, condivisi e indispensabili per il futuro non solo della città di Potenza, ma anche dell'hinterland potentino. Essi rappresenterebbero il fulcro e la base della pianificazione.

Una volta identificati questi punti, però, il Piano deve essere in grado di diventare subito efficace e puntuale. Per fare ciò, è assolutamente essenziale che vengano snellite il più possibile le procedure burocratiche, in modo da rendere più veloce:

- Lo sfruttamento di alcune opportunità di finanziamento, sia pubbliche che private;
- La possibilità di adattare gli interventi in base alle condizioni, tentando, nonostante questo, di conseguire gli obiettivi stabiliti dai punti condivisi.

Tra le azioni utili per snellire e velocizzare la parte burocratica e, di conseguenza, attuare gli interventi, vi è senza dubbio la realizzazione di un sistema informativo e di banca dati digitale a sostegno del Piano, inteso come unità di P.S.M. e R.U..

È fondamentale, infatti, creare un sistema informativo efficiente ed efficace che si inserisca all'interno di un ambiente nel quale il governo del territorio sia sussidiario e cooperativo.

Un'ulteriore innovazione rispetto al passato potrebbe essere quella di portare avanti una politica dei piccoli passi. Si tratterebbe di inserire all'interno della strumentazione urbanistica la possibilità di portare avanti l'innovazione e le trasformazioni sia del territorio sia della città, attraverso delle piccole modifiche, costanti nel tempo.

Questa politica consentirebbe non solo di ovviare alla colpevole mancanza di strumentazioni di livello sovralocale, ma anche di rispondere a quell'esigenza dei comuni di realizzare comunque interventi indispensabili per la comunità e per il loro sviluppo.

Tutto ciò darebbe la possibilità alle Amministrazioni Comunali di ovviare e rispondere prontamente alle questioni urgenti che interessano la maggior parte dei Comuni dell'area di studio.

Nel caso della città di Potenza, ad esempio, esistono allo stato attuale alcune controversie che debbono ancora essere affrontate, quali:

- a) La collocazione dell'area artigianale e con quali quantità;
- b) Il trasferimento dell'ASI (possibile soluzione un P.I.P.);
- c) Il restauro del ponte Musumeci;



Figura 12. Foto di www.comune.potenza.it, Ponte Musumeci.

- d) Il problema inerente alla questione dell'eolico (impatto sul paesaggio e come gestire la sua collocazione all'interno del territorio, anche del mini-eolico);
- e) Il problema dei diritti acquisiti (o pretesi) e di come trattarli in maniera produttiva.

CONCLUSIONI

Dalle analisi svolte sul territorio oggetto di studio affiora una condizione, molto simile ad altre presenti sul territorio italiano, che fa emergere però con chiarezza l'esigenza di un cambio di rotta per quanto riguarda la pianificazione e la conseguente strumentazione urbanistico-territoriale.

In questo quadro generale di crisi, dove latitano gli Enti sovralocali, una soluzione per far sì che vengano realizzati degli interventi efficaci ed efficienti per i cittadini potrebbe essere quella di invertire il processo pianificatorio, partendo dal basso invece che dall'alto.

Vista la frequente incapacità di concordare e redigere strumenti a scala regionale o provinciale, a causa di una serie di fattori di varia natura, è perciò fondamentale elaborare un Piano nel quale vengano stabiliti solamente un numero ridotto di obiettivi ed oggetti. Caratteristica essenziale di questi oggetti strutturanti e caratterizzanti deve essere la loro natura condivisa e accettata da tutti i soggetti in campo.

Partendo da questa base operativa, è opportuno procedere con la politica dei piccoli passi e degli interventi più puntuali, in modo da venire incontro alle esigenze e alle problematiche sia del territorio sia della comunità, usufruendo per questo della maggiore operatività di cui godrebbe di conseguenza il "nuovo" Piano operativo e regolativo (R.U.) comunale se "coerente" con il Piano strutturale a scala intercomunale.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

E. Calvi, A. Spaziante, L. Re, *Kassel Madrid Torino Ricostruire nella città storica*, Torino 1996.

G. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi 1967.

G. Campos Venuti, P. Gabellini, *L'urbanistica riformista: antologia di scritti, lezioni e piani a cura di Federico Oliva*, Etaslibri 1991.

G. Campos Venuti, a cura di Federico Oliva, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza 2010.

V. Comoli, *Torino*, in *Le città nella storia d'Italia*, Roma-Bari 1983.

A. Crosetti, A. Giuffrida, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino 2009.

A. Crosetti, A. Police, M. R. Spasiano, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino 2007.

F. Ognibene, *Elementi di urbanistica*, Torino 2007.

DOCUMENTAZIONE E PUBBLICAZIONI

Agenda Urbana Potenza 2014-2020, *Piano Strategico di Sviluppo Urbano*, Documento preliminare 2015.

Articolo su "LA NUOVA" di Roberto Lo Giudice, Potenza del 23/06/2016.

Bilancio Urbanistico Piano Strutturale Provinciale (P.S.P.) Provincia di Potenza.

Consiglio Comunale di Potenza, Testo deregistrato corretto *Con il Regolamento Urbanistico migliora tutta la città* di Giuseppe Campos Venuti, Potenza febbraio 2008.

Giuseppe Campos Venuti, *I nuovi strumenti urbanistici a Potenza*, Bologna giugno 2006.

Il futuro oltre il petrolio – Scenari e proposte per uscire dall'era fossile
Dossier redatto nel 2015 da Legambiente.

Iscrizione ufficiale nel 1993 da parte dell'UNESCO dei Sassi di Matera nella lista dei Beni Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

Istituto Nazionale di Urbanistica, *Principi fondamentali del Governo del Territorio*, Proposta di legge Relazione, 1995.

Istituto Nazionale Urbanistica (I.N.U.) Sezione Basilicata, *Revisione della L.U.R.23/99: prime riflessioni*, Potenza 2015.

L. Garretti, M. Giudice, A. Spaziante, *Dai Piani agli strumenti informativi e ritorno. La cooperazione istituzionale per il governo del territorio*, Torino 1998.

Regione Basilicata: P.O. FESR 2014-2020.

Rotary Intervento di Roberto Lo Giudice Aula Magna Università degli Studi della Basilicata, *Il futuro dell'area industriale*, Potenza del 24/01/2014.

Sede Partito Democratico (PD) Intervento di Roberto Lo Giudice *I.N.U. Basilicata su Potenza: sogni e realtà*, Potenza del 2016.

Sede Partito Democratico (PD) Intervento di Roberto Lo Giudice *La città ed i servizi territoriali*, Potenza del 2016.

Seminario ANCI Basilicata, *Innovare l'Urbanistica* di Giuseppe Campos Venuti, Potenza giugno 2008.

Stati generali delle costruzioni di Basilicata, Relazione *Crisi dell'edilizia: Azioni per il Rilancio*, 2011.

Studio *Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo economico della Basilicata* condotto da Unioncamere Basilicata in collaborazione con l'Istituto Tagliacarne 2007.

TAO (Transmitting Architecture Organ), *Pianificatori senza piani Architetture Rivelate* – monografia n.14, Torino 2013.

Testo scritto per "Il quotidiano della Basilicata", *Regolamento Urbanistico. Innovazioni per la città* di Giuseppe Campos Venuti, Bologna marzo 2008

NORMATIVA NAZIONALE DI RIFERIMENTO

Legge 17 agosto 1942, n.1150 "*Legge Urbanistica*".

Legge 6 agosto 1967, n.765 "*Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150*" (GU Serie Generale n.218 del 31-08-1967).

Decreto Ministeriale 2 aprile 1968 "*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli*

insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'Art.17 della legge 6 agosto 1967, n.765" (G.U. 16 aprile 1968, n.97).

CIRCOLARE 31 agosto 1985, n.8, Legge 8 agosto 1985, n.431 "*Tutela delle zone di particolare interesse ambientale*" (GU Serie Generale n.266 del 12-11-1985).

Legge 18 maggio 1989, n.183 "*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*" Testo della legge 183/89 integrata con la legge 253/90 e con il decreto legge 398/93 convertito con la legge 493/93.

Legge 6 dicembre 1991, n.394 "*Legge quadro sulle aree protette*". Testo coordinato (Aggiornato al D.L. n.262/2006) (GU n.292 del 13-12-1991, S.O.).

Legge 11 febbraio 1994, n.109 "*La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici*" (abrogata dall'articolo 256 del decreto legislativo n.163 del 2006).

Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n.490 "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n.352*" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.302 del 27 dicembre 1999 - Supplemento Ordinario n.229.

Legge 7 giugno 2002, n.106 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 aprile 2002, n.51, concernente disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera*" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n.133 dell'8 giugno 2002.

Decreto Legge “*Semplifica Italia*” del Governo, approvato il 4 aprile del 2012 in via definitiva dal Parlamento.

Decreto Legge “*del Fare*” (D.L. n:69/2013, convertito in legge 9 agosto 2013, n.98).

Decreto Legge n.133, coordinato con la Legge di conversione n.164 dell’11 novembre 2014, detto “*Sblocca Italia*”.

NORMATIVA REGIONALE DI RIFERIMENTO

Legge regionale 28 giugno 1994, n.28 “*Individuazione, classificazione, istituzione, tutela e gestione delle aree naturali protette in Basilicata* (B.U. Regione Basilicata n.31 del 4 luglio 1994) - Testo Aggiornato e coordinato con la Legge regionale 29 gennaio 2010, n.4 (B.U. n.6 del 01 febbraio 2010).

Legge regionale 7 agosto 1996, n.37 “*Procedure per l’approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti generali urbanistici*” (B.U. Regione Basilicata n.40 del 16 agosto 1996).

Legge regionale del 14 dicembre 1998, n.47 “*Disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale e norme per la Tutela dell’Ambiente*” [Istruttoria, valutazione e predisposizione di provvedimenti per opere soggette a V.I.A. nazionale e regionale; Attuazione direttiva comunitaria 42/2001/CE (VAS); Applicazione delle Direttive Comunitarie 92/43/CEE e 79/409/CEE e leggi nazionali e regionali di attuazione; Valutazione di Incidenza (V.I.) in attuazione del D.P.R. n.357/97; Rapporto annuale sull’ambiente in materia di V.I.A., V.A.S e V.I. Legge nazionale 349/86 e Legge regionale 47/98 -- D.G.R. n.887 del 20/05/2003].

Legge regionale 11 agosto 1999, n.23 “*Tutela, Governo ed Uso del Territorio*” (B.U.R. 20 agosto 1999, n.47) [Testo Coordinato Modifiche e

integrazioni ai sensi delle seguenti leggi regionali: L.R. 31 ottobre 2001, n.38 (B.U.R. 5 novembre 2001, n.73); L.R. 4 gennaio 2002, n.3 (B.U.R. 8 gennaio 2002, n.2); L.R. 4 febbraio 2003 n.7 (B.U.R. 4 febbraio 2003, n.11) con modifiche della L.R. 23 aprile 2003, n.13 (B.U.R. 1 maggio 2003, n.31); L.R. 2 febbraio 2004, n.1 (B.U.R. 2 febbraio 2004, n.8); L.R. 2 febbraio 2006, n.1 (B.U.R. 2 febbraio 2006, n.7); L.R. 30 gennaio 2007, n.1 (B.U.R. 2 febbraio 2007, n.7); L.R. 28 dicembre 2007, n.28 (B.U.R. 31 dicembre 2007, n.60); L.R. 27 giugno 2008, n.11 (B.U.R. 28 giugno 2008, n.26); L.R. 6 agosto 2008, n.20 (B.U.R. 6 agosto 2008, n.35); L.R. 24 dicembre 2008, n.31 (B.U.R. 29 dicembre 2008, n.60); L.R. 7 agosto 2009, n.27 (B.U.R. 7 agosto 2009, n.36); L.R. 30 dicembre 2009, n.42 (B.U.R. 31 dicembre 2009, n.57)].

Regolamento di Attuazione della L.U.R.23/99, approvato dalla Giunta Regionale con Delibera del 10/02/2003.

Legge Regionale del 3 dicembre 2012, n.25 "Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2009, n.25 (misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), alla legge regionale 11 agosto 1999, n.23 (tutela, governo ed uso del territorio), alla legge regionale 7 agosto 1996, n.37 (procedure per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali), alla legge regionale 27 luglio 1979, n.23 (disciplina transitoria delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici di attuazione), in attuazione dell'art.5 comma 9 del decreto legge 13.05.2011, n.70 convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n.106" (B.U.R. del 7 dicembre 2012, n.44).

DOCUMENTI COMUNE DI POTENZA (Strumentazione Urbanistica)

P.R.G., del 1971.

P.R.G., del 1989.

P.R.G., del 2002.

Piano Strutturale Metropolitano dell'hinterland potentino (P.S.M. Provvisorio), del giugno 2008.

Regolamento Urbanistico (R.U.), approvato dal Consiglio Comunale con Delibera n.13 del 31/03/09.

Regolamento Urbanistico - Norme Tecniche d'Attuazione (N.T.A.), approvato in Consiglio Comunale con Delibera n.13 del 31/03/09.

Regolamento Edilizio, approvato dal Consiglio Comunale il 07/04/09 e entrato in vigore il 16/05/09.

Piano Operativo (P.O.), aprile del 2009.

Piano Operativo (P.O.), dicembre del 2016.

SITOGRAFIA

Regione Basilicata

<http://www.regione.basilicata.it/giunta/site/giunta/home.jsp>

Provincia di Potenza

<http://www.provincia.potenza.it/provincia/home.jsp>

Comune di Potenza

<http://www.comune.potenza.it/>

Basilicatanet

<http://www.basilicatanet.com>

Dati Statistici

Elaborazione TUTTITALIA.IT su dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno.

ALLEGATI

Allegato 1

Carta degli Habitat, Regione Basilicata, I.S.P.R.A., Scala 1:50.000

Allegato 2

Carta del Valore Ecologico, Regione Basilicata, I.S.P.R.A., Scala 1:50.000

Allegato 3

Carta della Fragilità Ambientale, Regione Basilicata, I.S.P.R.A., Scala 1:50.000

Allegato 4

Carta della Pressione Antropica, Regione Basilicata, I.S.P.R.A., Scala 1:50.000

Allegato 5

Carta della Sensibilità Ecologica, Regione Basilicata, I.S.P.R.A., Scala 1:50.000

Allegato 6

1. Inquadramento territoriale - Stato di fatto, Scala 1:350.000

Allegato 7

2. Inquadramento territoriale - Interventi di progetto, Scala 1:350.000

Allegato 8

3. Sistema della mobilità esistente e di progetto, Scala 1:50.000

Allegato 9

4. Ricognizione dei vincoli sovraordinati esistenti, Scala 1:50.000

Allegato 10

5. Firme P.S.M.

Allegato 11

29_QC_12c (Bilancio Urbanistico e Verifica degli Standard)

Allegato 12

30_QC_12c' (Bilancio Urbanistico e Standard P.R.G.), Scala 1:6.000

Allegato 13

P_2b (Assetto Urbanistico), Scala 1:10.000

Allegato 14

P_2c' (Assetto Urbanistico - Criticità Geologica), Scala 1:10.000

Allegato 15

P_4e_D.U.T.5 - Piazza Zara, Scala 1:2.000

Allegato 16

P_5 (Assetto Urbanistico - Gallitello), Scala 1:2.000

Allegato 17

P_9 (Viabilità e Costi), Scala 1:10.000

Allegato 18

P_10 (Parchi e Greenways), Scala 1:10.000

Allegato 19

P_12 (Standard attuati e di progetto), Scala 1:6.000