

Provincia Autonoma di Bolzano

Gli strumenti della pianificazione urbanistica in Alto Adige

La legislazione urbanistica

Pur essendo iniziata già nel 1960 (Lp 8/60), l'attività della Provincia di Bolzano in materia di urbanistica prende corpo negli anni '70 ed in particolar modo dopo l'approvazione del nuovo Statuto di autonomia provinciale.

La successione delle principali leggi urbanistiche provinciali è la seguente:

- il testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento urbanistico approvato nel 1970 (DPGP n.20 del 23 giugno 1970) e successivamente più volte modificato, che si ispira nella sostanza alla L 1150/42, ma che da questa se ne discosta per molti aspetti fondamentali;
- la riforma dell'edilizia abitativa (Lp 15/72) che recepisce in sede locale la L 167/62 e la 865/71 ma con criteri molto diversi di perequazione su tutta la espansione urbana e con l'avvio della perequazione dei diritti tra privati ed ente pubblico.
- la riforma del diritto di edificare (Lp 1/78) che recepisce la L 10/77;
- la legge sull'edilizia residenziale (Lp 52/78) che recepisce la L 457/78.

Tali leggi provinciali più che recepire la legislazione nazionale, hanno introdotto, alle scadenze delle riforme nazionali, una normativa specifica legata alle caratteristiche della situazione locale e agli indirizzi politici della maggioranza tesi alla risoluzione dei problemi della popolazione locale.

La possibilità di approfondita e rapida verifica degli obiettivi da perseguire con le norme (in relazione al limitato territorio di applicazione) e la competenza primaria sono stati il presupposto per lo sviluppo di un apparato legislativo in continua evoluzione, che a scadenza periodica verifica e risponde alle esigenze più riconoscibili della popolazione e si aggiorna con l'introduzione di continue modifiche ed integrazioni.

Nel 1997 le varie leggi sono state riunite in un Testo unico, la legge urbanistica provinciale (Lp 13/97).

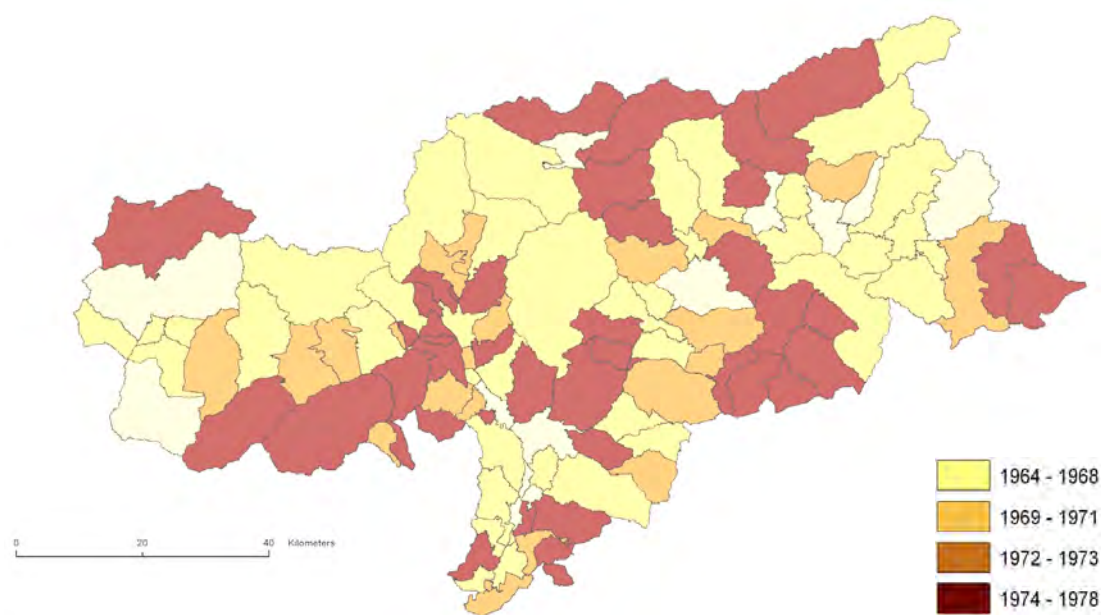
Recentemente la Giunta Provinciale, tenendo conto del lungo processo di modificazione del testo dal '70 ad oggi, ha avviato la rielaborazione integrale della legge urbanistica ed una ridefinizione dei principi fondamentali che in più di 30 anni di modifiche ed integrazioni appaiono oggi meno definiti e più compromessi.

Il Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale (Lerop)

Nel 1995 è stato approvato il Lerop – Piano di sviluppo e coordinamento territoriale, che unifica in un unico strumento i precedenti Programma di sviluppo e Piano territoriale provinciale (Lp 3 del 18.01.1995).

Il piano si caratterizza per una elencazione e definizione di "indirizzi" ed indicazioni di metodo vincolanti per tutta la successiva e sott'ordinata strumentazione urbanistica, non contiene vincoli graficamente evidenziati sul

territorio ma specifica e rinvia a successivi Piani di settore alcuni evidenti temi urbanistici di coordinamento e rilevanza sovracomunale. Non essendo un piano cartograficamente definito, non necessita nel tempo di varianti di aggiornamento ma tende a mantenere costanti le invarianti di sostenibilità dello sviluppo sul territorio.



Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige. Fasi di approvazione dei primi Piani urbanistici comunali.

Il Piano urbanistico comunale

Lo strumento fondamentale per ogni previsione urbanistica è il Piano urbanistico comunale (Puc), di competenza del Consiglio comunale, vincolato al rispetto della legge urbanistica e dei principi contenuti nel Piano provinciale di coordinamento territoriale.

La Giunta Provinciale può inserirvi d'ufficio solo le modifiche necessarie al rispetto di previsioni di infrastrutture d'interesse provinciale e quelle necessarie al rispetto del Piano di coordinamento (adeguamento ai principi). Nei Comuni dell'Alto Adige la pianificazione urbanistica ha svolto un ruolo fondamentale nell'assestare, seguire e spesso anticipare e guidare i processi di sviluppo socio-economico e le dinamiche demografiche e abitative. Ciò è stato possibile in primo luogo per l'origine relativamente precoce della pianificazione urbanistica a livello comunale: infatti dal 1973 tutti i Comuni sono obbligati per legge a dotarsi di un piano urbanistico.

Si deve inoltre mettere in evidenza che a quella data già 71 dei 116 Comuni avevano in vigore un proprio piano e nel 1977 tutti i Comuni ne erano ormai provvisti.

Attualmente la totalità dei Comuni ha già rielaborato o sta rielaborando il proprio piano per la seconda volta, con un ritmo sostanzialmente decennale in stretta relazione alla decadenza dei vincoli sulle aree soggette ad esproprio (che in Alto Adige è appunto di 10 anni). Siamo quindi, almeno in termini temporali, di fronte ad una terza generazione di piani.

Il Puc è caratterizzato, recentemente, da un principio di unitarietà a livello provinciale sia nello zoning (legenda unificata) sia nella normativa tecnica, rendendo così standardizzata la lettura e la attuazione di ogni piano.

Un aspetto particolare del Puc, previsto dalla legge provinciale, è costituito dall'obbligo di individuare su mappe catastali tutte le zone soggette ad esproprio, comprese tutte le nuove zone residenziali e produttive, e di avvisare, prima della pubblicazione del piano, i relativi proprietari per consentire l'inoltro di eventuali osservazioni.

La combinazione di una legge urbanistica, costantemente aggiornata e modificata per rispondere alle esigenze delle componenti sociali ed economiche, e di una pianificazione rigida ed unificata sul piano provinciale e comunale, ha consentito per più di 30 anni un controllo urbanistico sul territorio centrato sugli obiettivi più condivisi, sui principi di sostenibilità dello sviluppo e sul mantenimento del paesaggio culturale sudtirolese.

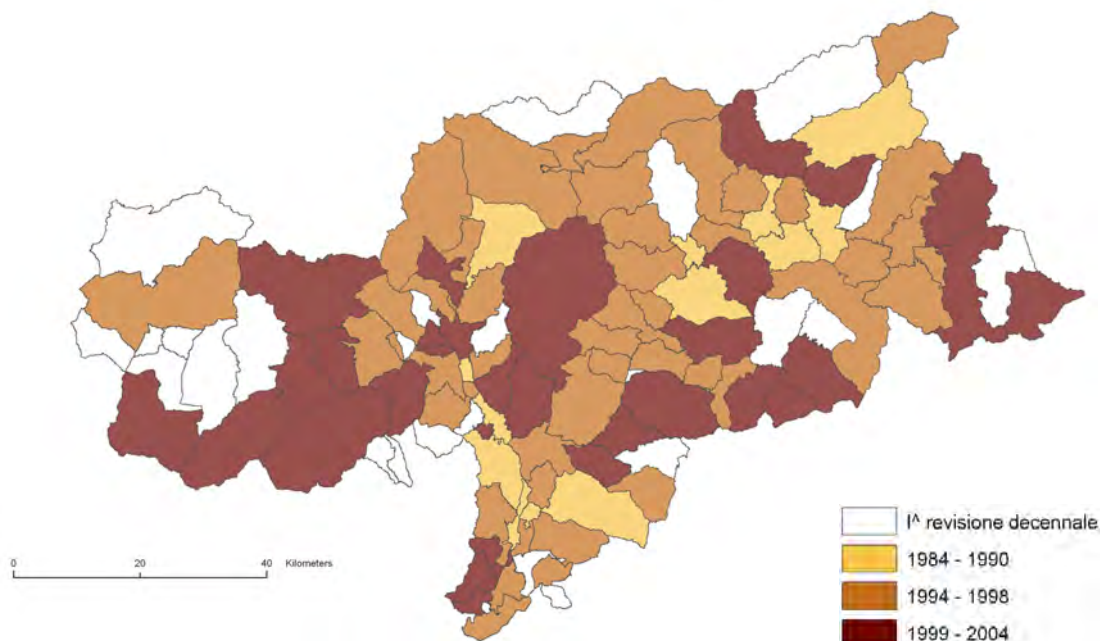
Piano di attuazione

Gli strumenti esecutivi del Puc sono il Piano di attuazione e il Piano di recupero.

Il Piano di recupero è previsto solo per i centri storici e le aree di completamento che necessitano di ri-

strutturazione urbanistica, mentre il Piano di attuazione è prescritto obbligatoriamente per tutte le zone di espansione residenziali e produttive e può essere previsto anche per altre zone del Puc, che necessitano di pianificazione di dettaglio.

Con il Piano di attuazione è possibile derogare dalle prescrizioni del PUC ad eccezione della destinazione della zona e della densità edilizia.



Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige. Fasi di approvazione della IIa revisione decennale dei Piani urbanistici comunali.

Le zone residenziali di espansione: un esempio di perequazione attuata

Di particolare interesse per gli sviluppi recenti dell'urbanistica italiana merita l'introduzione di un metodo perequativo, attuato con la legislazione relativa alle zone residenziali di espansione già dagli anni '70; tale metodo ha saputo regolare e guidare le dinamiche abitative e demografiche nel territorio.

Il quadro legislativo per le zone di espansione residenziale

La legge di riforma dell'edilizia abitativa agevolata n. 15 del '72 stabilisce criteri inderogabili per il dimensionamento delle zone residenziali nei piani urbanistici comunali, commisurati in base allo stretto fabbisogno della popolazione locale previsto per un decennio; la legge stabilisce inoltre l'obbligo di riservare il 50% della volumetria di dette zone all'edilizia abitativa agevolata.

Questa legge nasce come applicazione locale della legge n. 865 del 1971 (programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica) che prevedeva di riservare per i grandi centri urbani dal 40% al 70% delle zone residenziali previste all'edilizia abitativa agevolata.

I principi legislativi introdotti dalla legge nazionale vengono adeguati alle esigenze locali, e l'opportunità viene estesa anche ai centri minori, ai piccoli Comuni e nuclei sparsi, in modo da consentire a tutti i cittadini della provincia di accedere ai contributi previsti dalla legge.

Questa interpretazione legislativa ha avuto inoltre la capacità di evitare spostamenti indesiderati di popolazioni verso i centri maggiori.

Con le zone residenziali miste, destinate cioè all'edilizia privata e a quella agevolata, la Provincia ha cercato di garantire parità di trattamento a tutti i proprietari delle aree, per questo motivo è stato introdotto il sistema della comunione e divisione materiale dei terreni.

Un altro pregio del sistema adottato è stato quello di evitare la ghettizzazione sociale avvenuta precedentemente con la realizzazione delle zone adibite esclusivamente all'edilizia agevolata e attuate ai sensi della legge 167/62.

Un ulteriore controllo sull'utilizzo del nuovo volume residenziale viene effettuato con l'entrata in vigore della legge n. 34 del 24 novembre 1980, che prevede l'obbligo di convenzionare il 60% di tutta la nuova cubatura libera, che consiste nel riservare una quota dell'edilizia residenziale non agevolata per gli alloggi non aventi caratteristiche di lusso da destinare ai residenti. Questa norma ha il compito quindi di evitare la terziarizzazione indesidera-

ta e garantire l'uso a scopo abitativo primario di una quota sostanziosa di tutta la nuova cubatura realizzata. L'aspetto più originale del sistema adottato dal '72 è quello dell'assenza di aree residenziali destinate esclusivamente all'edilizia abitativa agevolata. Oggi con le novità introdotte dalla legge urbanistica provinciale n. 13/97 in ogni zona di espansione il 60% della cubatura disponibile deve essere riservato all'edilizia abitativa agevolata; la normativa vigente impone inoltre all'edilizia privata "fatta salva la cubatura per le necessità del proprietario e della sua famiglia" il convenzionamento di un'ulteriore 60% della residenza libera realizzabile, lasciando quindi sul libero mercato solo il 16% dell'intero volume realizzabile.



Zona di espansione "Zinggen Roßlauf" a Bressanone (progettista Arch. O. Barth). L'espansione a nord di Bressanone ha assunto una configurazione unitaria, nonostante la realizzazione sia avvenuta nell'arco di un ventennio.

Il procedimento attuativo

I Comuni devono predisporre all'atto della stesura del Piano regolatore, apposite zone d'espansione abitativa, commisurate al fabbisogno per un decennio. Deve essere inoltre predisposto un piano di sfruttamento delle suddette aree su scala pluriennale, da un minimo di tre ad un massimo di nove anni. Nella programmazione delle zone d'espansione abitativa il 60% della cubatura deve essere destinata all'edilizia agevolata ed il resto a quella libera, mentre al fine di garantire la parità di trattamento fra tutti i proprietari nelle suddette aree, il diritto di proprietà dei singoli sui vari lotti viene commutato in un diritto di comproprietà su tutta la zona. Titolo legittimo di questo nuovo assetto della proprietà è un decreto del Presidente della Giunta provinciale.

Le aree destinate all'edilizia agevolata vengono così, obbligatoriamente espropriate riferendosi ad una comproprietà e distribuendo equamente la penalizzazione economica. A questo punto si procede alla suddivisione dell'area liberamente edificabile tra tutti i comproprietari, sempre con un decreto del Presidente della Giunta provinciale.

Grazie a questo modello di gestione si è registrato tendenzialmente un proficuo snellimento dei tempi tecnici e burocratici, oltre ad una sensibile riduzione dei contenziosi con la pubblica amministrazione.

Il vantaggio del modello

Il modello altoatesino per la messa a disposizione di terreno edificabile presenta una serie di vantaggi.

- I Comuni destinano alla costruzione soltanto quelle aree che sono effettivamente necessarie e ricevono gratuitamente dai proprietari le superfici necessarie per le opere di urbanizzazioni (strade e verde pubblico).
- Il sistema della ricomposizione fondiaria con la costituzione della comunione della proprietà ed eventualmente la divisione materiale crea dei rapporti di proprietà completamente nuovi. Il successivo esproprio delle aree per l'edilizia agevolata e gli impianti d'urbanizzazione non permettono quasi più la prosecuzione dell'attività agricola. I proprietari privati non hanno pertanto nessun interesse a tesaurizzare il terreno edificabile.
- L'assegnazione del terreno agevolato è molto vantaggiosa per i beneficiari. Il rimborso per l'esproprio ammonta a ca. il 50% del valore di mercato stimato. Questo prezzo viene dimezzato un'altra volta con un contributo in conto capitale della provincia. Viene sovvenzionato anche il 50% delle spese di urbanizzazione della quota relativa al terreno agevolato. La domanda di terreno edificabile agevolato di norma supera l'offerta, il che comporta l'utilizzo immediato delle aree messe a disposizione.
- I Comuni stessi non sono interessati ad acquistare enormi quantità di terreno edificabile agevolato in quanto devono rimborsare la quota di mutuo per l'esproprio entro 3 anni. Sono invece interessati a riscuotere dai committenti quanto prima quella parte delle spese di urbanizzazione che non è coperta del contributo della provincia.

Dall'entrata in vigore della legge provinciale di riforma fino al 2003 sono stati approvati 1.290 piani per zone d'espansione abitativa per un'area complessiva di 1.871,59 ettari corrispondente ad una cubatura di 19.194.800 mc. Di queste risorse all'edilizia sovvenzionata sono stati destinati 768,1 ettari, per un volume di 10.003.089 mc.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Provincia di Bolzano
Ripartizione Urbanistica
Sezione INU Alto Adige

IL CASO

Gli strumenti della pianificazione urbanistica in Alto Adige

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree urbanizzate
Città/territorio storico / intero territorio comunale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani urbanistici

RIFERIMENTI

<http://www.provincia.bz.it/urbanistica>