

VALUTAZIONE E CONFRONTO DEGLI EMENDAMENTI PRESENTATI DA CONSIGLIERI DI MINORANZA SUGLI EMENDAMENTI ALL'ATTO DI INDIRIZZO ESAMINATO NEL C.C. DEL 24/9/2026

1. Premessa

La presente relazione ha per oggetto l'esame degli emendamenti presentati da dieci consiglieri di minoranza all'atto di indirizzo per la redazione della Variante strutturale al Piano Urbanistico Comunale di Salerno, effettuando un confronto con la deliberazione n. 168 del 14 settembre 2026, il Rapporto istruttorio, le proposte di emendamento di cui sopra e i documenti "Considerazioni sulle norme di salvaguardia – Revisione PUC Salerno", "La revision del PUC: strumento per una città più sicura, resiliente e sostenibile" e "Città, cambiamento climatico e competitività urbana", curati dal consigliere Zambrano.

L'obiettivo è verificare, da un lato, l'effettiva portata modificativa degli emendamenti rispetto agli indirizzi originari e, dall'altro, la loro coerenza con l'impostazione generale sviluppata nelle "Considerazioni sulle norme di salvaguardia". La verifica è particolarmente rilevante perché l'atto non approva ancora una nuova disciplina urbanistica puntuale, ma individua gli indirizzi politico-amministrativi destinati a orientare la successiva formazione della Variante.

Il documento sulle norme di salvaguardia riconosce alla deliberazione un'impostazione strategica largamente condivisibile, ma ne evidenzia il limite principale: essa rimane prevalentemente un documento di obiettivi. Occorre quindi trasformare progressivamente tali obiettivi in cartografie, classificazioni territoriali, norme tecniche, indicatori, priorità, obblighi prestazionali, risorse e tempi di attuazione.

2. Valutazione generale della portata degli emendamenti

Dall'esame comparato emerge che gli emendamenti presentati dai consiglieri di minoranza non sovvertono l'impostazione strategica della deliberazione, ma ne precisano e rafforzano numerosi contenuti. La loro funzione principale consiste nel passaggio dall'enunciazione dell'obiettivo alla definizione di criteri per la sua concreta applicazione; dal principio generale alla sua misurabilità; dalla semplice conoscenza dei fenomeni alla loro capacità di condizionare le scelte urbanistiche.

Questo filo conduttore è particolarmente evidente negli emendamenti riguardanti consumo di suolo, comparti non attuati, servizi, resilienza climatica, mobilità, Carta Unica dei vincoli e dei rischi e partecipazione. Nel complesso, gli emendamenti introducono criteri, indicatori, verifiche e condizioni che non risultavano altrettanto esplicitamente definiti nel testo originario.

- Consumo di nuovo suolo – emendamento al punto 2.a

L'indirizzo originario stabilisce il contenimento del consumo di nuovo suolo, privilegiando riuso, rigenerazione e rifunzionalizzazione delle aree già urbanizzate. L'emendamento compie un passaggio ulteriore: prevede misurazioni oggettive riferite alla superficie territoriale interessata, alla quota di interventi su aree già urbanizzate e all'incremento o alla riduzione dell'impermeabilizzazione e della permeabilità dei suoli.

Particolarmente significativa è la previsione secondo cui le eventuali scelte che comportino nuovo consumo di suolo devono essere puntualmente motivate, indicando alternative localizzative e, ove dovute, misure di mitigazione o compensazione. Il principio del contenimento del consumo di suolo assume così la natura di criterio concreto di valutazione delle scelte di Piano.

- Revisione dei comparti edificatori non attuati – emendamento al punto 2.b

Il testo originario dispone la ricognizione delle previsioni edificatorie non attuate e la verifica della loro attualità alla luce delle condizioni economiche, finanziarie, proprietarie e di mercato e degli interessi pubblici attuali. L'emendamento rafforza tale previsione subordinando l'eventuale conferma delle capacità edificatorie non attuate a una specifica istruttoria.

Le verifiche riguardano sostenibilità tecnico-urbanistica e realizzabilità economico-finanziaria, congruità rispetto al fabbisogno abitativo e ai servizi, impatti ambientali e carichi urbanistici, compatibilità con vincoli e condizioni di pericolosità. La modifica sposta quindi il criterio dalla semplice constatazione delle cause della mancata attuazione alla verifica della perdurante utilità urbanistica, ambientale e sociale della previsione.

Rimane tuttavia non espressamente recepito il principio, contenuto nelle "Considerazioni", secondo cui negli ambiti più vulnerabili ogni trasformazione dovrebbe determinare un saldo positivo di sicurezza e resilienza.

- Riconversione delle previsioni residenziali – emendamento al punto 2.c

La deliberazione prevede la riconversione delle previsioni residenziali non attuate verso studentati, housing sociale, residenze per anziani, strutture sociosanitarie e altre funzioni sociali o ricettive, senza aumento della superficie edificabile complessivamente prevista.

L'emendamento mantiene questa impostazione ma introduce la preferenza per le aree già urbanizzate, il riuso e la riconversione del patrimonio edilizio esistente e standard qualitativi e prestazionali orientati alla sostenibilità ambientale e alla resilienza climatica. La modifica è quindi rafforzativa e qualificativa.

- Piano dei servizi – emendamento al punto 2.d

Il testo originario introduce un Piano dei servizi per ambiti omogenei a scala di quartiere. L'emendamento ne precisa notevolmente i contenuti, imponendo di considerare accessibilità multimodale, vulnerabilità di anziani, studenti e persone con disabilità, dotazioni effettivamente disponibili, modalità di fruizione, oneri e strumenti necessari alla realizzazione e rapporto con la mobilità sostenibile.

L'emendamento contribuisce pertanto a trasformare il Piano dei servizi da semplice strumento di individuazione delle dotazioni a strumento di programmazione territoriale e attuativa. Rimane utile integrare ulteriormente l'indirizzo con indicatori quantitativi, priorità territoriali, cronoprogramma e risorse necessarie.

- Resilienza climatica e infrastruttura verde – emendamento al punto 2.e

La deliberazione contiene già indirizzi significativi relativi a rete ecologica, aree verdi, permeabilità, forestazione, deimpermeabilizzazione e drenaggio sostenibile. L'emendamento introduce l'esplicito riferimento ai sistemi di drenaggio urbano sostenibile (SUDS), all'efficienza idrica e, soprattutto, all'obbligo di tradurre tali indirizzi in obiettivi misurabili e verificabili.

Quest'ultimo elemento rappresenta uno dei punti di maggiore coerenza con le "Considerazioni", perché consente di trasformare la resilienza climatica da dichiarazione di principio in prestazione urbanistica verificabile.

- Attività extralberghiere e tutela della residenza – emendamento al punto 2.f

L'emendamento mantiene la scelta di introdurre una disciplina territorialmente differenziata delle attività extralberghiere, ma la collega più direttamente all'equilibrio tra offerta turistica e fabbisogno abitativo. Vengono introdotti possibili sistemi basati su soglie, fasce e modalità di regolazione, rapportati alla distribuzione territoriale delle strutture e agli effetti sul mercato abitativo e sul tessuto economico.

La previsione è coerente con le "Considerazioni", nelle quali si ritiene condivisibile la tutela della residenza stabile, purché eventuali limitazioni siano sostenute da una solida istruttoria basata su dati territoriali, andamento dei canoni, rapporto tra posti letto turistici e residenti, impatto sui servizi e individuazione delle aree effettivamente sature.

- Mobilità – emendamento al punto 2.l

L'emendamento rafforza l'obiettivo di collegare le nuove funzioni al trasporto pubblico e alla mobilità sostenibile. La coerenza con il PUMS viene accompagnata da analisi delle alternative modali, misure di mitigazione degli impatti, interventi di riduzione del traffico e gestione della domanda di mobilità.

La modifica è coerente con l'impostazione generale delle "Considerazioni", ma non ne recepisce integralmente la dimensione territoriale più ampia: ferrovia metropolitana, Università di Fisciano, aeroporto, comuni della conurbazione, porto commerciale, retroporto e logistica esterna. Inoltre, nel documento la mobilità è considerata anche infrastruttura della resilienza e dell'emergenza.

- Carta Unica dei vincoli, delle tutele e dei rischi – emendamento al punto 2.m

Questo emendamento presenta una delle maggiori portate modificative. La deliberazione qualifica la Carta Unica come strumento conoscitivo e operativo a supporto delle scelte della Variante, riprendendo in parte una proposta contenuta nei documenti sottoscritti dai consiglieri di minoranza; l'emendamento propone quindi che essa debba costituire la base conoscitiva vincolante per la localizzazione delle scelte urbanistiche e per l'assegnazione delle destinazioni, con indicazione esplicita delle condizioni di pericolosità e rischio e delle conseguenti limitazioni all'uso del suolo.

Permane tuttavia una differenza rispetto alle "Considerazioni", che propongono un sistema articolato su due livelli: una Carta Unica dei vincoli, prevalentemente ricognitiva, e una Carta integrata delle vulnerabilità e della resilienza, avente funzione progettuale e normativa. Quest'ultima dovrebbe incrociare pericolosità, esposizione e vulnerabilità, individuando livelli di rischio, priorità di intervento e il principio secondo cui nessuna trasformazione deve aumentare il rischio complessivo.

11 Microzonazione e sicurezza sismica – emendamento al punto 2.n

L'emendamento stabilisce che gli esiti dell'aggiornamento della microzonazione sismica debbano essere recepiti nella pianificazione delle trasformazioni e tradotti in condizioni operative per progettazione e attuazione. La previsione è positiva perché evita che la microzonazione rimanga un approfondimento meramente conoscitivo.

Essa, tuttavia, recepisce solo parzialmente l'impostazione più ampia delle "Considerazioni", che richiede anche il censimento della vulnerabilità del patrimonio edilizio, la classificazione degli edifici

pubblici e strategici, l'individuazione delle unità strutturali del centro storico, le condizioni limite per l'emergenza, la rete delle vie di fuga e le aree di attesa e ricovero, l'istituzione del fascicolo del fabbricato.

- Partecipazione – nuovo punto 2.o

L'introduzione di uno specifico indirizzo sulla partecipazione rappresenta una delle integrazioni più significative. La partecipazione viene estesa dall'avvio del percorso fino alle successive attività di monitoraggio e gestione, prevedendo pubblicizzazione e consultazione, pubblicazione degli elaborati e degli esiti istruttori e, soprattutto, tracciabilità delle osservazioni e delle conseguenti decisioni di accoglimento o mancato accoglimento.

Si tratta di una integrazione pienamente coerente con le “Considerazioni”, nelle quali la partecipazione pubblica viene individuata tra gli aspetti ancora insufficientemente sviluppati dalla proposta originaria.

3. La reale portata modificativa degli emendamenti

Merita una precisazione la frase contenuta nella proposta secondo cui gli emendamenti “non alterano i contenuti del testo così come proposto dalla maggioranza”. È corretto affermare che gli emendamenti non modificano l'impostazione strategica generale della proposta; appare invece meno preciso sostenere che essi non ne alterino i contenuti.

Alcune modifiche producono infatti effetti sostanziali: introducono indicatori misurabili, obblighi motivazionali, istruttorie specifiche e criteri prestazionali; attribuiscono carattere vincolante alla Carta Unica e introducono ex novo un indirizzo sulla partecipazione.

4. Aspetti delle “Considerazioni” non ancora recepiti

Nonostante il significativo avanzamento prodotto dagli emendamenti, alcuni elementi qualificanti delle “Considerazioni sulle norme di salvaguardia” non risultano ancora compiutamente recepiti.

- distinzione tra Carta dei vincoli e Carta integrata delle vulnerabilità e della resilienza;
- principio del saldo positivo di sicurezza, resilienza ed ecologia;
- scenari climatici almeno al 2035, 2050 e 2100;
- mappatura delle isole di calore e della popolazione vulnerabile;
- Carta della vulnerabilità costiera;
- censimento della vulnerabilità sismica degli edifici e delle infrastrutture strategiche;
- Piano urbano delle acque e del drenaggio;
- coordinamento tra PUC, PUMS, Piano di protezione civile, PAESC, Piano del verde e pianificazione portuale;
- sistema unitario di indicatori prestazionali e cruscotto pubblico di monitoraggio;
- cronoprogramma, responsabilità amministrative e fonti finanziarie;
- ampliamento della strategia economica oltre il binomio turismo-edilizia ricettiva;
- rapporto strutturale con Università e area metropolitana;
- valutazione comparativa pubblica dei comparti non attuati.

5. Conclusioni

Il confronto effettuato consente di affermare che gli emendamenti presentati risultano largamente coerenti con le “Considerazioni sulle norme di salvaguardia” e contribuiscono a superare alcune delle criticità individuate nell'esame della deliberazione e del Rapporto istruttorio.

Il loro elemento comune e più significativo consiste nell'introduzione di una maggiore misurabilità, verificabilità e condizionalità delle future scelte urbanistiche. Risultano particolarmente incisivi gli emendamenti riguardanti consumo di suolo, comparti inattuati, resilienza climatica, Carta Unica e partecipazione.

Rimane tuttavia una distanza tra il quadro così integrato e l'impostazione complessiva delineata nelle "Considerazioni". Gli emendamenti rafforzano significativamente un PUC orientato alla rigenerazione e alla sostenibilità, ma non realizzano ancora integralmente il modello di un PUC della sicurezza, della resilienza e della competitività sostenibile, nel quale le diverse categorie di rischio, la vulnerabilità territoriale, l'adattamento climatico, la mobilità, la qualità urbana e la competitività siano ricondotte a un unico sistema di pianificazione.

In questa prospettiva potrebbe essere utile valutare la presentazione di un ulteriore, limitato pacchetto di integrazioni, attraverso eventualmente la Commissione Urbanistica, concentrato su tre questioni prioritarie: una Carta integrata delle vulnerabilità e della resilienza, accompagnata dal principio del saldo positivo di sicurezza; l'introduzione di scenari climatici e di una specifica valutazione della vulnerabilità costiera; un sistema di indicatori, monitoraggio, cronoprogramma e coordinamento degli strumenti comunali di pianificazione.

Armando Zambrano

già Presidente del Consiglio Nazionale Ingegneri e Coordinatore Nazionale della Rete delle Professioni Tecniche