

a cura di Domenico Santoro

Il Piano Strutturale Comunale

PSC - l'urbanistica riformista in Calabria



Aspetti operativi
Legge urbanistica n.19/02 e aggiornamenti
Linee Guida

UrbaTerr Editrice

Nota dell'autore

Nel leggere questo libro qualcuno cercherà certezze giuridiche, che solitamente un pianificatore non può dare, qualche altro cercherà errori che sicuramente troverà, ma ambedue dimostreranno che la legge funziona e che dopo quattro anni, dalla sua nascita, l'urbanistica riformista avrà iniziato la sua strada.

La speranza è che in entrambe le precedenti categorie dei lettori non vi siano solo addetti ai lavori (tecnici e politici), ma che anzi la maggioranza siano gli "attori deboli" della pianificazione (cittadini e associazioni), poiché sono loro che funzioneranno da sentinella dell'applicazione della normativa. Per loro occorre un linguaggio non accademico e che spieghi le questioni tecniche quasi con il linguaggio della comunicazione pubblicitaria.

Altra caratteristica di questa pubblicazione è la possibilità di una lettura flessibile e non cronologica, dall'inizio alla fine, per ciò si troveranno molte parti con ripetizioni che aiutano ad una comprensione del tema specifico nella sua complessità.

Per rendere più facili, sintetiche e comprensibili, ci si permette qui di estrapolare alcuni passi delle Linee Guida che, comunque, hanno bisogno di una lettura e di uno studio in forma integrale che risulta essere essenziale per gli addetti ai lavori.

Questo libro è connesso al DvD "biblioteca urbanistica"¹ che raccoglie i file dei piani che rappresentano un'innovazione, nel panorama Nazionale, nel campo urbanistico e vuole dimostrare che si può vincere la sfida dell'applicazione dell'urbanistica riformista anche in Calabria se ci sono riusciti ovunque.

L'obiettivo politico è di formare una sorta di "club" dei sostenitori dell'urbanistica riformista in Calabria, perché la regione ha bisogno, dopo quaranta anni di scempi, di una speranza. Sarà durissimo, sarà una guerra non una battaglia, quindi essere uniti contro il partito "era meglio prima" sarà strategico; tutti quelli che scriveranno, parleranno, applicheranno la legge 19/02 saranno miei amici, anche se non sono d'accordo con le tesi qui esposte, anzi darò loro spazio ovunque potrò (libri, internet, ecc).

Convenzioni:

Prot.Intesa 2005: richiamo al Protocollo d'Intesa tra regione, Province Enti locali

L.G. da 0.0.0.: estratto dalle Linee Guida urbanistiche del dicembre 2006;

L.r. 19/02 art.00: estratto legge urbanistica regione calabria n.19/02;

Link correlati:

www.urbaterr.it

www.bibliotecaurbanistica.it

¹ www.bibliotecaurbanistica.it

A cura di Domenico Santoro

Il Piano Strutturale Comunale

l'urbanistica riformista in Calabria

Aspetti operativi, Legge urbanistica n.19/02 e aggiornamenti, Linee Guida

Indice

Presentazione	4
Nota dell'autore	5
Capitolo 1° La Pianificazione Comunale Riformista.....	11
La legge urbanistica, gli obiettivi, problemi irrisolti	11
Gli elementi principali della legge 19/02.....	11
La pianificazione orizzontale	13
La cultura urbanistica Nazionale e la Calabria	14
Scenari urbanistici per la Calabria.....	16
Il problema della non reiterabilità dei vincoli.....	17
Nuovi modelli urbanistici e d'accessibilità per il sud.....	17
L'influenza della tassazione sull'urbanistica.....	20
Il finanziamento della nuova stagione urbanistica.....	21
I problemi irrisolti della legge urbanistica.....	22
Quali processi d'urbanizzazione occorre governare?	24
La domanda nel mercato immobiliare	26
Le linee Guida urbanistiche calabresi	28
I principali elementi della legge secondo nelle Linee Guida	28
La storia delle Linee Guida	28
La Lotta alla mafia, le lobby, il Patto per la legalità.....	30
Le nuove Lobby come antidoto alla mafia	30
La lotta alla mafia, un patto per la legalità urbanistica	30
Il Piano Strutturale Comunale (PSC), il significato politico.....	32
Il significato politico ed economico riformista del PSC.....	32
Le strategie del nuovo PSC	33
Come fermare il PSC.....	34
Gli attori della pianificazione (Sindaco, Associazioni, Imprenditori, proprietari,ect.) ..	36
Il Patto delle aree urbanizzabili	36
Il ruolo del Sindaco e dei politici riformisti.....	36
Il ruolo delle Associazioni	40
Il ruolo degli Imprenditori	42
Il ruolo del proprietario	44
Il ruolo del Dirigente urbanistico comunale	46
Il ruolo dei Tecnici Professionisti.....	48
Il ruolo del cittadino	49
L'iter di adeguamento della strumentazione urbanistica	52
L'adeguamento dei Piani nella legge 19/02.....	52
Comune con P.R.G.....	53
Comune con P.d.F.	53

Periodo vacazio Linee Guida, apr.02-nov.06	54
Misure di Salvaguardia.....	55
Presa d'atto vigenza delle Linee Guida	57
Come avviare il nuovo PSC	59
L'ufficio del Piano e Il modulo organizzativo.....	60
L'approvazione? chi approva?	61
Rapporto PSC-PTCP e area provinciale, Comuni limitrofi	63
Competenze provinciali.....	63
Riscontro finale del PSC della Provincia.....	63
Deleghe e attribuzioni immediate alle Province	64
La Perequazione Territoriale a livello del PTCP.....	64
Il PTCP.....	67
Coordinamento e aiuto provinciale verso i Comuni	68
Il S.I.T.	69
Ufficio del Piano provinciale.....	69
Rapporto con i Comuni limitrofi	69
Il principi: sostenibilità, sussidiarietà e concertazione	70
La Sostenibilità Ambientale	70
La Sussidiarietà nel sistema della pianificazione	70
La Concertazione istituzionale	71
La VAS come strumento di controllo dei principi.....	72
Il principio della pari opportunità e al città per l'infanzia	73
La Città per l'infanzia, progetto Ministeriale e UNICEF	73
Le pari opportunità nelle Linee Guida.....	76
Le pari opportunità nei PIT Calabria.....	78
La partecipazione, informazione, Conferenze, Urban Center	80
La figura del responsabile della partecipazione.....	80
La città come luogo mediatico	80
Gli Urban Center	83
Schema progetto di un Urban Center	87
Bandi per la ricognizione trasparente degli interessi diffusi.....	89
L'usabilità e accessibilità del PSC.....	89
L'usabilità dei siti Internet.....	92
La Conferenza di Pianificazione.....	97
La Conferenza di Servizi	100
Ceck List per Conferenza dei Servizi in Variante al PSC	101
Registro e bacheca degli atti urbanistici	102
La Comunicazione e l'innovazione	103
Perché comunicare	103
Rapporto tra Urbanistica e Comunicazione	104
L'accesso alle informazioni cambierà le città?.....	105
Le tecniche di comunicazione	106
I piani della comunicazione.....	112
Comunicare con le affissioni	114
La pianificazione strategica-territoriale.....	117
Cos'è la pianificazione strategica territoriale	117
Alcuni esempi di PS	120
La Pianificazione strategica nelle Linee guida	121

I nuovi piani urbanistici	123
Livello Regionale	123
Livello Provinciale	124
Piani Comunali	129
Piani di settore.....	130
Strumenti di pianificazione negoziata	132
I programmi complessi	133
Capitolo 2° - Il Documento di Piano	134
La costruzione del Piano Strutturale Comunale (PSC)e PSAssociato	134
Il PSC in Forma Associata	136
Il Principio della sostenibilità.....	138
Capacità insediativa, limite dello sviluppo e flessibilità del Piano.....	139
Come costruire il quadro conoscitivo (chi siamo?)	144
Come costruire il piano strutturale (dove andiamo?).....	146
Come costruire le strategie (come ci arriviamo?).....	149
Cosa dovrà contenere il PSC	153
Il consumo del suolo.....	158
Varianti e Deroghe agli strumenti urbanistici.....	161
Le aree per la Protezione Civile	162
Il Regolamento Edilizio ed Urbanistico (REU), l'urbanistica premiale	167
I miglioramenti tecnologici e i sottotetti.....	171
Modifica e passaggi d'uso	172
L'Urbanistica Premiale.....	173
Il POT Piano Operativo Temporale	179
Contenuti	179
Bando pubblico.....	180
Procedure formazione e approvazione	181
I Comparti edificatori	181
L'esecutività del PSC e del POT	182
La perequazione comunale	184
Perequazione: un principio di democrazia.....	184
L'esigenza della perequazione	185
L'obbligo della Perequazione.....	186
La storia della perequazione	186
La perequazione in Europa e negli USA	187
I problemi della perequazione	188
I modelli della perequazione	189
La Banca dei volumi.....	190
L'importanza degli strumenti Finanziari e fiscali.....	190
Le Linee Guida e la perequazione	191
L'iter della Perequazione.....	195
Esempi di perequazione.....	197
Esempio: Schio.....	199
Esempio: Isola Capo Rizzuto	201
Esempio: Casalecchio di Reno	203
Schema atto tra i proprietari	204
Il territorio agro-forestale.....	205

Definizione delle zone agricole nel PSC	205
La relazione agro-pedologica nel PSC	207
L'unità aziendale minima (UAM)	207
Determinazione ingombro massimo edifici	209
Trascrizione Conservatoria dei Registri	209
Asservimento volumetrico e lotto minimo	209
Rilascio Permessi di Costruire e indici	210
Catasto incendi Boschivi	211
Le fasi della gestione del Piano	212
Fase propedeutica	212
Fase progettuale.....	212
Fase gestione del PSC e POT	212
Misure di Salvaguardia.....	213
Lo sportello Unico Comunale (SUE – SUAP)	214
L'Ufficio del Piano Comunale	215
L'Urban Center.....	216
Capitolo 3° - la Tutela del territorio	217
Il Patto delle aree urbanizzabili	217
Il Paesaggio.....	217
Normativa sul Paesaggio	218
La carta calabrese del paesaggio	218
Convenzione Europea del Paesaggio.....	220
Le tutele e i vincoli normativi	221
Direttive, prescrizioni e salvaguardia	221
La valutazione di Incidenza Ambientale	226
Cos'è la rete Natura 2000	226
Natura 2000 nella Regione Calabria.....	227
Quando occorre realizzare la valutazione d'Incidenza	228
(allegato A) Come avviene la Valutazione di incidenza.....	228
(allegato B) Come si esclude l'incidenza ambientale.....	233
La VAS (Valutazione Ambientale Strategica).....	234
Applicabilità degli strumenti di valutazione.....	235
La VAS - Valutazione Ambientale Strategica.....	235
La ValSost (Valutazione di Sostenibilità, compatibilità e coerenza).....	237
La VIA (Valutazione di Impatto Ambientale).....	240
La riduzione dei rischi.....	242
Capitolo 4° - Aspetti tecnici	244
La questione energetica	244
Il Risparmio energetico nell'edilizia ed urbanistica	244
Efficienza Energetica Edifici - Dlg 6 ottobre 2006	245
Il Solare Termico obbligatorio per i nuovi immobili.....	246
Il Fotovoltaico obbligatorio per i nuovi immobili	246
Obblighi urbanistici.....	246
Esempio di interventi edilizi nel REU	247
L'urbanistica Digitale	250
La Metodologia della costruzione della cartografia	250
Rapporto TUE e LR.19/02.....	253

Le tipologie dell'intervento edilizio	253
Commissione edilizia facoltativa (art. 4 TUE);.....	254
Edilizia libera (art. 6 TUE);.....	254
Accertamento di Conformità per l'edilizia pubblica (art. 6 TUE);.....	254
Edificabilità delle zone limitrofe ad aree cimiteriali;	256
Previsione urbanistica dell'opera (art. 8 TUEsp);	256
Scheda tecnica Iter procedurale per l'attività d'esproprio	257
Capitolo 5° - Legge regionale urbanistica n.19/02	259
TITOLO I – Disposizioni generali	259
TITOLO II – Partecipazione e concertazione.....	269
TITOLO III - Opere di interesse Generale	273
TITOLO IV – Strumenti e contenuti della pianificazione	274
TITOLO V – Procedure formazione ed approv. strumenti indirizzo e pianificazione..	285
TITOLO VI – Tutela e Recupero del Patrimonio edilizio e urbanistico	299
TITOLO VI – Pianificazione del territorio agro-forestale.....	311
TITOLO VIII – Disposizioni orizzontali.....	316
TITOLO IX – Misure di salvaguardia	323
TITOLO X – Delega di funzioni e competenze	324
TITOLO XI – Disposizioni finali	330
Capitolo 6° – Diagrammi	335
Approvazione P.S.C. (art.27)	336
Approvazione P.S.Associato (Art. 27 bis).....	337
Approvazione Piano Operativo Temporale POT (art. 29).....	338
Conferenza di Pianificazione (art.13).....	339
Ceck List - Conferenza di Pianificazione e dei Servizi.....	340
Conferenza dei Servizi in variante (art 14)	341
Ceck List Conferenza Servizi in Variante al PSC.....	342
Approvazione P. Attuativi Unitari (art. 30).....	343
Approvazione Piano lottizzazione.....	344
Comparto Perequato (Art.31)	344
Miglioramenti tecnologici :	345
Assetto agricolo-forestale P.S.C (Art.50)	346
Pianificazione negoziata (Art.32) RIUB-PRU-PRA-PA-PINT	347
Approvazione P.T.C.P.	349
Approvazione PPd'A (art. 25 bis).....	350
Modifica Destinazioni d'uso (art.57)	351
Capitolo 7° – Keyword (ricerca per parole chiave).....	353
Bibliografia.....	357
Bibliografia siti Internet	359

Capitolo 1° La Pianificazione Comunale Riformista.

Dopo la "deregulation" inizia per la Calabria la stagione dell'urbanistica "riformista", dove la rendita di trasformazione viene privilegiata a scapito della rendita di posizione (proprietà del terreno). Il momento è solenne e tutti i giornali italiani² hanno dato risalto al momento dichiarando la qualità della legge e la sua applicabilità.

In particolare la politica riformista si concretizzerà su alcuni elementi:

- la capacità di far osservare le regole comuni (le leggi) alla società calabrese senza aree grigie che possono dare spazio a settori deviati e mafiosi.
- La capacità di portare al potere nuove classi sociali che governino unitamente o in alternativa alle lobby oggi esistenti.
- La capacità di attuare un processo di attivazione delle decisioni politiche che veda la partecipazione dei cittadini interessati, e non solo della sola classe politica, ante decisione e non solo post.

Soprattutto l'urbanistica Riformista dovrà portare al superamento della vecchia urbanistica calabrese, intesa come "normativa da forzare a scopi privati" il che avverrà solo se la nuova legge n.19/02 sarà applicata attraverso la massima informazione pubblica possibile.

Abbandonare la consuetudine dei vecchi Piani significa utilizzare la partecipazione in forma pubblica più ampia possibile, perfino dei proprietari interessati, nella consapevolezza che la scommessa della nuova stagione urbanistica si gioca tutta sull'informazione e sulle modalità della pianificazione.

Non servirà "fare" urbanistica, la sfida è sul "come fare" urbanistica con il nuovo PSC.

La legge urbanistica, gli obiettivi, problemi irrisolti

Gli elementi principali della legge 19/02

Con la legge regionale 19/02 il principio "dell'urbanistica orizzontale" sostituisce quello della "piramide urbanistica", che risultava essere un alibi per le Amministrazioni locali a non realizzare la propria strumentazione urbanistica in assenza del Piano sovraordinato. Oggi, qualche amministratore, tenta di ripresentare tale "sindrome", ma nella legge è ben presente il principio dell'uguaglianza tra i diversi livelli amministrativi, perciò tale alibi non potrà essere più una valida giustificazione poiché non vi è alcun limite amministrativo.

A dimostrazione del radicamento in Calabria della "Piramide Urbanistica" vi è la gestione, durata ben quattro anni, dell'avvio della legge stessa che, pur se ad un'attenta lettura la normativa non bloccava la facoltà di realizzare fin da subito il nuovo PSC, è stata bloccata in ogni sua parte per attendere un atto sovraordinato, le Linee Guida.

Gli elementi principali della legge possono essere riassunti in:

- Conferenza di Pianificazione (art. 13)

² Vedi i numerosi numeri di *Edilizia e Territorio del Sole24ore*:
pag. 11

E' il metodo d'approvazione degli strumenti urbanistici a cui possono partecipare anche le forze sociali e persino gli interessati.

- **Conferenza dei Servizi (art. 14)**

Servono per ottenere autorizzazioni da Enti Esterni e varianti urbanistiche per progetti pubblici.

- **P.T.C.P. (art. 18)**

Il Piano urbanistico generale della Provincia che coordina lo sviluppo territoriale ed in base al qual è determinata la congruenza dei singoli P.S.C. Comunali;

- **Regolamento Edilizio e Urbanistico -R.E.U. (art. 21)**

La normativa del P.S.C. che disciplina le trasformazioni del territorio.

- **Piano Operativo Temporale – P.O.T. (art. 23)**

Il piano del Sindaco, facoltativo, detta le norme operative di costruzione se non inserite già nel P.S.C.

- **Comparti edificatori (art. 31)**

Il luogo in cui si attua la perequazione anche con il 51% della proprietà.

- **Perequazione (art. 31 e 54)**

La distribuzione dei diritti edificatori di tutti i terreni solo su alcuni ambiti ad uso edificatorio.

- **Sottotetti e interrati (art. 49)**

Recupero abitativo e commerciale di quei locali che hanno le dimensioni previste nella normativa.

- **Mutamenti d'uso (art. 57)**

Sono stati realizzati alcuni raggruppamenti omogenei ed il mutamento d'uso è realizzato solo nel cambio del raggruppamento.

- **Professionisti (art. 69)**

La procedura dell'incarico va sempre pubblicizzata ed i professionisti giovani hanno una riserva.

- **Adempimenti per i Comuni**

Sportello unico per l'edilizia

Bacheca e registro urbanistico

Responsabile procedimenti urbanistici

Registrazione conservatoria dei registri asservimenti agricoli.

La flessibilità del PSC

La struttura della conformazione di un buon PSC non dovrebbe portare alla pratica delle varianti, poiché la previsione degli Ambiti Urbanizzabili dovrebbe comprendere aree libere, dove il POT può localizzare l'eventuale opera finanziariamente non prevista.

Questa previsione dovrebbe rappresentare quella flessibilità del nuovo PSC, richiesta da tutte le parti, nella consapevolezza che attraverso le deroghe fino ad ora si è fatta urbanistica di sommatoria.

Tempi apparentemente lunghi

Inizialmente il processo di pianificazione, nei tempi, si allunga poiché la successione del PSC, poi del POT ed infine dei PAU può essere vista come una catena molto lunga. Queste lungaggini sono solamente apparenti, poiché se inizialmente la formazione del PSC allungherà i tempi, nella fase del POT e del suo rifacimento, ad ogni nuova Amministrazione politica, diverrà molto più breve degli attuali decenni infiniti.

La pianificazione orizzontale

La pianificazione urbanistica, con la legge 19/02, è il risultato di una coo-pianificazione che caratterizzerà la metodologia di redazione dei piani fin dalla fase iniziale, costituendone l'elemento di modernità che farà seguire le attuali tendenze alla condivisione allargata degli obiettivi di pianificazione.

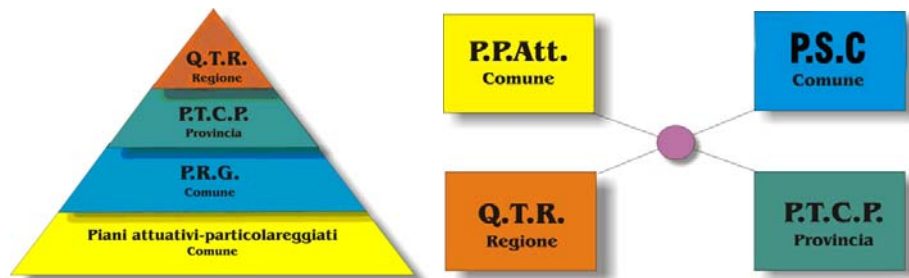
La collaborazione tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica e tra questa e soggetti di natura diversa evidenzieranno l'efficacia di una rete di rapporti portatori di risorse e capacità diverse, facendo emergere la consapevolezza della necessità di fare gioco di squadra per intraprendere un percorso di sviluppo coerente e coordinato di un territorio in cui in passato ogni centro seguiva una logica autoreferenziale.

Tale procedura di pianificazione ha consentito di abbandonare la logica gerarchico-piramidale dei piani a cascata (regione-provincia-comune) favorendo un approccio fortemente cooperativo che, partendo dall'individuazione di problemi e opportunità comuni, mira a far convergere le diverse posizioni su obiettivi strategici condivisi, pervenendo ad una loro traduzione in previsioni d'assetto territoriali e in effettive realizzazioni.

Appare evidente che, in questo modo, il controllo amministrativo esercitato dalla regione e dalla provincia attraverso i piani viene depotenziato dalla garanzia di collaborazione di tutti gli enti istituzionali competenti alla partecipazione e alla gestione del piano.

In questo quadro il concetto di "conformità" di un piano urbanistico viene sostituito dal concetto di "compatibilità" e si passa da una pianificazione autoritaria, a cascata, gerarchica e piramidale, ad un rapporto tra piani prevalentemente affidato ad atti negoziali.

Lo stesso concetto di "governo del territorio" richiama qualcosa di natura interdisciplinare, più ampio della pianificazione come tradizionalmente intesa, che si estende anche alle fasi d'attuazione e gestione del piano, e che richiama anche, nel nome stesso, un atteggiamento proattivo, di promozione e non solo di tutela del territorio.



Vecchio schema governo territorio

Nuovo schema governo territorio

Pianificazione perenne

Nella sostanza l'urbanistica orizzontale, se ben interpretata, instaurerà nei Comuni uno stato di pianificazione perenne, sia per il rifacimento del Pot ad ogni nuova amministrazione politica e sia per l'aggiornamento di tutti i piani alle normative che di volta in volta le altre Amministrazioni, come Province Regione ed altri Enti, approveranno.

Ciò significa che progettazione urbanistica, in un Comune, da elemento sporadico, in media decennale, diverrà annuale e ciò comporterà spese ingenti a tutti i Comuni se questi non si doteranno di un ufficio del piano, magari comprensoriale.

L.G. Da pag. 5 ... Va tenuto conto a questo proposito che con la L.R. 19/02 viene circoscritta l'applicabilità del concetto di pianificazione gerarchica prevista dalla L. 1150/42 e sgg. Per privilegiare una concezione tesa al coordinamento tra Enti in cui un soggetto istituzionale è direttamente responsabile di un livello di pianificazione ai sensi della normativa, ma concerta la sua azione con altri attori anche di livelli differenti.

Anche in questa sede è utile chiarire la particolarità della materia paesaggistica, per cui valgono dei limiti a quanto sopra argomentato sui temi più direttamente territoriali e ambientali.

Anche dopo la promulgazione dell'ultimo Codice Urbani (D.lgs 42/04) è stato chiarito che le competenze di tutela del paesaggio restano statali, secondo le modifiche apportate dal dettato della costituzionale della L. 3/01.

La Regione riceve delega in materia dallo Stato, ma non può sub-delegare a sua volta. Il mantenimento di tale delega non impedisce peraltro di svolgerla con l'ausilio, il concerto ed il coordinamento con gli enti di livello inferiore, secondo i criteri principi di sussidiarietà e adeguatezza.

La cultura urbanistica Nazionale e la Calabria

Un esame complessivo dell'assetto territoriale della Calabria mostra che i fenomeni di crescita degli insediamenti hanno sprecato le risorse ambientali esistenti limitando la qualità della condizione di vita della popolazione e ridotto l'entità dei redditi potenziali d'attività economiche.

Certamente questa è una considerazione post sviluppo, in altre parole "col senno di poi", mentre allora la domanda di residenze a basso costo era preminente e la politica diede una risposta fatta di silenzi e connivenze che ha permesso la costruzione abusiva del 80% del patrimonio edilizio edificato dopo il 1970 in poi³.

Diverse sono state le leggi in materia urbanistica, ed alcune fortemente vincoliste, che alla fine hanno visto lo scemare della loro valenza o la completa disattenzione amministrativa.

La legge 19/02, in questione, mutuata sulla base delle leggi urbanistiche delle regioni di centro-sinistra¹, ha equiparato la Regione Calabria alla cultura urbanistica più diffusa, in altre parole il Piano Regolatore è inteso come processo di concertazione che si svolge in due momenti: il primo denominato strutturale, il secondo Operativo o piano del Sindaco.

Nella realtà la Calabria aveva completamente saltato le generazioni di Piani che dagli anni 60 si erano succedute e ben poche erano state le sperimentazioni. Nella sostanza vigeva una sorta d'acquisizione delle regole dell'urbanistica che costruiva il Piano attraverso la reale sommatoria dei progetti pubblici e privati.

La cultura nazionale del Piano

- **1° generazione** dei P.R.G., anni '50-60, P.R.G. sovradimensionati, espansivi, direttrici preferenziali, quartieri satelliti;
- **2° generazione** dei P.R.G., anni '70, zonizzazione urbana, applicazione degli standard,
- **3° generazione** dei PRG, anni '80, Riqualificazione urbana, nei Comuni di media grandezza si sviluppano i temi della partecipazione e della contrattazione;

³ AA.VV. *Calabria muta*, Gangemi Editore, 2003 RC;

- **4° Generazione** dei PSC, dal '95, Il Piano Strategico Comunale

Lo schema precedente è riportato per rilevare che mentre le generazioni dei P.R.G. nazionali si susseguivano in Calabria avveniva invece il fenomeno dell'abusivismo. Tale fenomeno è stato molto ingigantito dal fatto che il modo di intendere del vecchio P.R.G. era esclusivamente come il libro delle regole sbagliate, che erano ignorate poiché non confacenti allo sviluppo auspicato politicamente.

In altre parole il PRG non era considerato l'unico testo regolativo della gestione del territorio, ma era continuamente sbeffeggiato dagli stessi Enti pubblici con una miriade di progetti sempre in variante al Piano. Tali varianti davano ai cittadini il senso culturale che la normativa principe regolatrice del territorio andava a due velocità: una per l'Ente pubblico, l'altra per i privati.

In questo quadro se la prima normativa, quella per il settore pubblico, era variata spesso e senza un quadro di riferimento e secondo elemento contingente, l'altra, la normativa per i privati, doveva anch'essa essere variata al variare delle contingenze.

La nuova normativa, la legge 19/02, non affronta direttamente questo tema⁴, ma con essa è possibile ribaltare i concetti urbanistici fino ad ora applicati. In particolare sembra che l'individuazione di quel "limite dello sviluppo", di cui all'art. 20 comma 3c della nuova normativa, può essere inteso come linea rossa demarcatrice della zona urbanizzabile, ma non ancora zonizzata, ove localizzare la moltitudine di progetti che piovono sui Comuni.

Questa interpretazione, tipica della legge della Toscana, porta alla scomparsa delle macchinose varianti urbanistiche al variare degli scenari economici o progettuali che saccheggiano le aree agricole che erano intese come la riserva d'aree da urbanizzare.

Occorre rilevare che la legge regionale urbanistica 19/02 è mutuata dal filone della proposta innovativa dell'INU, PRG diviso in due parti (strategico, Operativo), suggellata al congresso INU di Bologna del nov. 1995, di cui ho un ricordo ancora vivo. Per la prima volta l'innovazione in urbanistica avveniva dal basso e le Regioni ad una ad una hanno poi adottato tale sistema senza attendere che lo Stato definisse una normativa quadro.

Infine occorre accennare agli sviluppi più recenti, da 2000 in poi, della pianificazione urbana⁵, che ha fatto intravedere complessivamente tre filoni indicativi e prevalenti:

- Piani per la rigenerazione urbana;
- Piani per le pratiche urbanistiche innovative;
- Piani per la partnership pubblico-privato;

In questo quadro è naturale che le pratiche vincoliste si riducono sempre più a favore d'operazioni più innovative e le Linee Guida calabresi non dovranno essere viste come quadro normativo rigido, ma come riferimento per la sperimentazione di queste filoni di sperimentazione urbanistica.

Il Patto delle aree urbanizzabili

Nella sostanza si può sintetizzare che il PSC è un "patto delle aree urbanizzabili", sottoscritto materialmente fra gli attori⁶ della Pianificazione nella Conferenza di Pianificazione del PSC, il cui contenuto è formato dagli ambiti "Urbanizzabili". Pertanto nelle restanti aree, non urbanizzabili, l'intervento di trasformazione non dovrebbe aver luogo, poiché quel territorio viene considerato la struttura intrinseca del Paesaggio irrinunciabile.

Il successo del Piano Strutturale Comunale

Dopo circa dieci anni dalla sua introduzione nel panorama urbanistico delle città è possibile tracciare un giudizio positivo dell'urbanistica della concertazione. La Toscana, prima regione a partire nel 1995, ha approvato circa il 73% dei piani Comunali, seguono tutte le altre fino ad arrivare alla

⁴ Il tema delle varianti è fortemente negato per i privati, ma non per il pubblico.

⁵ Vedi 5° edizione della RUN ad opera dell'INU;

⁶ Sindaci, politici, Associazioni, Imprenditori, proprietari, tecnici, dirigenti, cittadini comuni, etc

tragica situazione del Lazio. (22%) determinata dal fatto che è stata mantenuta la forma a cascata tra i piani urbanistici⁷.

Scenari urbanistici per la Calabria

Fatte queste premesse, in Calabria vi sarà da aspettarsi una stagione di pianificazione urbanistica piena di processi molto diversificati ed estremamente originali, ma anche di contraddizioni e di possibili ritorni indietro.

È possibile ipotizzare alcuni scenari negativi a cui dobbiamo essere preparati per poterli affrontare e combattere:

1) Tutto cambia per non cambiare

Uno dei probabili scenari è quello della forzatura, peraltro abbastanza possibile, del nuovo PSC come forma nominativa di denominare uno strumento urbanistico con tecniche e modalità del tutto simili al vecchio PRG.

Da questo punto di vista averlo chiamato PSC e non più PRG è un chiaro riferimento alla collettività di voler assumere altre valenze. A favore di questo scenario vi sono alcune regole del PSC, come quella della non estesa obbligatorietà del POC, che sarà il grimaldello per i detrattori del nuovo PSC.

2) Troppo nuovo ed incomprensibile

È lo scenario di coloro che non attueranno una diffusa partecipazione ed elaboreranno la normativa di trasformazione del territorio dall'alto di un piedistallo accademico o intellettualistico. Tale soluzione divide la collettività che dovrà utilizzare il Piano da coloro che sono preposti alla formazione delle regole e pertanto il più delle volte cadono nell'errore di "*composizione*", in altre parole di credere che i loro propositi intellettuali siano validi per tutta la collettività non abbastanza acculturata per capirli fin da subito.

3) Doppio Piano, l'urbanistica parallela

È lo scenario del parallelismo di un'abusivismo da una parte e dall'altra regole per gli imprenditori.

4) legge rinviata e non applicata

È lo scenario auspicato da molti politici in cui l'effettiva applicazione dei termini, oltre i quali i comuni hanno bisogno del nuovo PSC per operare, viene da volta in volta spostato in avanti. In questa soluzione vi è la negazione dell'esigenza inprocasinabile che la Calabria ha bisogno di una nuova stagione urbanistica per rilanciare il proprio sviluppo. Inoltre in questa posizione politica vi è la paura che al modificare, nel proprio Comune, dello status dei diritti edificatori esistenti si modifichi il proprio consenso elettorale negativamente.

5) mancanza di fondi per la realizzazione dei PSC

Scenario molto probabile in cui i Comuni sono obbligati a costruire il nuovo Piano Strutturale, ma anche comuni squattrinati, quindi pur di risparmiare o fermeranno il processo di costruzione del piano o richiederanno ai tecnici incaricati prestazioni minime.

5) Sperimentazioni dei nuovi istituti urbanistici

È lo scenario auspicato, in cui l'applicazione della legge è interpretata in una moltitudine di possibilità di varianti che innescano una sorta di copiatura generale delle esperienze più espressive.

È ipotizzabile che alcuni processi delineati dal Piano siano ad appannaggio solo d'alcuni classi sociali e quindi quelle classi escluse si configurano regole e modalità del tutto diverse e

⁷ Simone Obuem in *Rapporto dal Territorio 2005, INU Roma, 2006*:

parallele. È lo scenario della ripresa dell'abusivismo e dell'ampliamento dello spazio favorevole alla mafia che vorrà essere la costruttrice dell'urbanistica parallela.

L'avverarsi di questi scenari è abbastanza plausibile, e quindi occorre mettere in campo uno strumento di conoscenza dei meccanismi al fine di controbattere e soprattutto di minimizzare, di rendere occasionali, l'avverarsi degli scenari negativi.

In altre parole la gestione della legge è ancora più difficile del suo "parto" e tocca ai settori tecno-politici calabresi, che hanno voluto fermamente questa legge, far avanzare la "nuova stagione dell'urbanistica calabrese" su binari coerenti allo spirito della legge.

In questo quadro la presenza all'assessorato regionale di M. Tripodi sembra essere un punto fermo positivo, poiché egli ha fermamente voluto questa legge regionale ed ha presente le incognite che si presentano. Lo dimostra la sua ferma battaglia sulla modifica dell'art. 58 in Consiglio regionale dove voleva affrontare uno dei buchi neri della legge 19/02 la conservazione del patrimonio ambientale delle coste calabresi.

Il problema della non reiterabilità dei vincoli

La necessità della formazione del nuovo Piano Strutturale Comunale discende anche dalla risposta operativa che i Comuni devono dare all'applicazione fattiva della sentenza della Corte Costituzionale n.179/99 che ha dichiarato non reiterabili i vincoli oltre il decennio.

Allo stato attuale della giurisprudenza si può ritenere che:

- 1) i vincoli urbanistici previsti non comprendono quelli derivanti dalla zonizzazione e in ogni caso tutti quelli che non siano preordinati all'esproprio o non comportino assoluta inedificabilità delle aree vincolate;
- 2) i vincoli urbanistici di cui alla sono reiterabili;
- 3) alla prima scadenza dei vincoli (5 anni) il Comune debba attentamente valutare se la reiterazione sia richiesta dalla permanenza dei bisogni pubblici o meno.

Nel caso di cui al precedente punto 3 il Comune ha, sostanzialmente, due possibilità:

- a) **Reiterazione**, in questo caso deve adottare il relativo provvedimento di rinnovazione del vincolo previo avviso agli interessati. In questo caso, qualora il Comune, ove non provveda subito all'espropriazione dell'area, deve determinare l'indennizzo da corrispondere ai proprietari interessati che hanno subito per cinque anni il vincolo imposto. La suddetta determinazione deve essere contenuta nell'atto con il quale si è disposta la reiterazione del vincolo;
- b) **Non reiterazione** deve adottare il provvedimento per la riclassificazione urbanistica dell'area in precedenza sottoposta a vincolo.

Queste determinazioni vengono a cadere con l'applicazione estensiva della perequazione e con l'introduzione della prima parte del PSC, strutturale, per poter essere governate più facilmente nella seconda parte, operativa, che estende la sua efficacia al massimo della decadenza del mandato del Sindaco.

Nuovi modelli urbanistici e d'accessibilità per il sud

Al fine di individuare i nuovi modelli sembra opportuno fare riferimento alla produzione individuale dell'energia da fonte rinnovabile, che a sua volta si pone in analogia con l'offerta individuale della rete internet. Questo assunto pone all'urbanista il tema di riorganizzare la mobilità sul territorio. In

questo quadro "l'accessibilità" non è più data dalla prossimità territoriale e i livelli di competitività si misurano all'interno del distretto produttivo virtuale.

Arretratezza del sud

Notoriamente il sud sconta un'arretratezza generale del sistema dei trasporti, che è ulteriormente aggravata dalla marginalità geografica. Tale situazione risulta, com'è ovvio, di detrimento per l'intero sistema produttivo, fortemente penalizzato dall'insufficienza delle reti del tutto inadeguate anche all'uso attuale⁸: tutto ciò comporta maggiori costi per le imprese che puntano all'esportazione, ma anche un appesantimento degli oneri per l'approvvigionamento di materie prime.

Sul piano della domanda, nel 2010 le imprese avranno perlopiù bisogno di servizi che mirino alla riduzione dei costi di transazione tra le componenti, all'internazionalizzazione dei rapporti tra interno ed esterno, alle infrastrutture materiali e immateriali e alla qualità della vita come strategie per attirare forza lavoro qualificata⁹.

Analizzando le caratteristiche della logistica, nel nuovo modello di "trasporto integrato"¹⁰, possiamo vedere che il servizio prevede l'integrazione di tutte le fasi dal carico alla movimentazione alla consegna, ed il servizio non è valutato in Km/tempo, ma in fattori qualitativi. D'altra parte, accanto alla ricerca di migliori opportunità d'integrazione dei flussi, si evidenzia la necessità di creare un servizio "all inclusive" che vede accanto al trasporto una serie di servizi, dal magazzinaggio alle operazioni di carico e scarico, in grado di soddisfare le esigenze del cliente sollevandolo dall'intero problema della logistica.

Il boom del commercio elettronico ha accelerato lo sviluppo e la concorrenza nella logistica. Per tutti è da porre all'attenzione il settore dei libri, prodotto finito non deperibile, dove la logistica sta accorciando i tempi di consegna in modo esponenziale attraverso l'uso d'Internet¹¹. Attraverso questa modalità logistica quest'ultimo settore commerciale si è aperto a quella miriade d'editori che prima non riuscivano nemmeno ad entrare in libreria¹².

L'energia da fonte rinnovabile

In analogia al settore dell'editoria vi è la produzione individuale d'energia da fonte rinnovabile. La sperimentazione della produzione d'energia rinnovabile in tutta Europa, in particolare dal solare, ha dimostrato come sia fattibile il modello di piccola produzione individuale che poi riversa nella rete generale i suoi surplus. Tale produzione individuale, se opportunamente finanziata¹³, potrebbe divenire, per le imprese del sud, quel vantaggio competitivo utile per annullare l'isolamento fisico.

Analogamente al sistema energetico la produzione in Internet avviene anch'essa per lo più individualmente, in altre parole tutti offrono a tutti la propria produzione. Di questi casi la letteratura giornalistica è piena di formidabili imprese start-up che nascono e crescono in rete perlopiù nel settore del B2B¹⁴.

Tale successo avviene alla sola condizione di saper governare i fattori competitivi del mercato, questi ultimi solitamente poco sviluppati nelle società a forte isolamento fisico.

⁸ Vedi *autostrada A/3 con il carico dei flussi turistici estivi*.

⁹ Carlo Mochi Sismondi, *Scenari P.A. rapporto 2005 – Forum P.A. e Censis*.

¹⁰ *Progetto pilota per la creazione di un sistema di logistica integrata a sostegno dello sviluppo dell'e-commerce di prodotti nella realtà cooperativa nel Mezzogiorno - S&R Studi e Ricerche Piccola soc. coop. Via G. Massaia 65 – Roma*.

¹¹ Rosaria Gagliano *La logistica e la distribuzione da <http://www.ebow.it/> il 14/11/05*.

¹² *Si producono annualmente in Italia circa 240.000 titoli ma solo 40.000 riescono ad entrare in libreria*.

¹³ *Vedi il sistema del "Conto Energia" oggi in Italia, ma ormai diffuso in tutta Europa*.

¹⁴ *Business tra imprese*.

La formazione del Distretto virtuale produttivo e delle filiere verticali, può essere il modello per cui il cittadino sente di competere all'interno di livelli d'Accessibilità che rappresentano la ricchezza ed il successo di un'iniziativa imprenditoriale. Pertanto, la separazione fisica e culturale esistente sono annullabili con la rete internet, poiché essere in rete, in forma di distretto produttivo, significa accettare livelli di competizione urbana e commerciale. Le aziende avvertono il bisogno di perseguire l'eccellenza ad un livello ancora più elevato: quello della rete di relazioni con fornitori, clienti e business partner senza il vincolo della prossimità territoriale.

Il Digital Divide

Per questo dobbiamo affrontare il "digital divide" che si supera non con i finanziamenti in conto capitale alle piccole e medie imprese, in questo momento non interessate¹⁵, ma imponendo alle stesse imprese il rapporto con l'Ente pubblico esclusivamente in rete.

Bisogna, quindi, intensificare gli sforzi perché le interazioni tra Pa ed i cittadini, che, ora, sono di tipo informativo, diventino di tipo transazionale¹⁶. Questa è la sfida che attende la Pubblica amministrazione, in particolare per il sud, dove la politica non ha fatto suo questo obiettivo, è quella di dotare delle infrastrutture telematiche tutte le aree che ancora ne sono prive. Ovvero, per dire con le parole di L. Spinola¹⁷ "Il Digital Divide esiste e potrebbe peggiorare, ma io credo che il computer e Internet ci diano la possibilità di tirare fuori più persone dalla povertà più rapidamente di quanto sia mai successo nella storia dell'umanità".

L'urbanistica e la competizione territoriale

Se tali premesse sono condivisibili, allora l'urbanistica deve individuare come fattori strategici, della riorganizzazione della maglia della struttura urbana e territoriale, la logistica e le reti materiali ed anche quelle immateriali. Pertanto i nuovi poli non saranno più le centralità urbane, ma quelle logistiche che possono essere vicine ad un centro urbano, ma saranno spesso divergenti.

Questo nuovo quadro non vede più i poli urbani come catalizzatori della produzione, ma permette ad ogni Comune, sia pur piccolo, di giocare un ruolo autonomo e concorrenziale, di annullare la separazione fisica con reti alternative (culturali, internet, ecc.) ed organizzare la qualità urbana come "plus" aggiuntivo ed essenziale della qualità della vita non raggiungibile nell'agglomerato urbano centralizzato.

Il modello produttivo individuale, in un contesto di distretto virtuale, si presta molto bene ad essere applicato al settore dell'agricoltura, dove lo spopolamento della campagna sta mettendo in crisi il presidio del territorio. Pertanto gli investimenti per le reti, in questo settore, dovranno essere considerati come valore sociale per il mantenimento del territorio ed il suo recupero.

Risulta naturalmente strategico per l'economia del Sud, pesantemente pervasa dalla presenza mafiosa, diminuire la pressione malavitosa sul sistema produttivo e commerciale, soprattutto nel caso delle piccole e medie imprese che rappresentano i nodi deboli della società. La richiesta d'aumento della competitività rivolta alle imprese deve essere controbilanciata dall'offerta di un sistema di politiche di controllo territoriale molto pervasivo verso le ormai conosciute famiglie mafiose. Pertanto l'uso, anche qui, delle nuove tecnologie dovrà permettere di instaurare una sorta di "grande fratello" che faccia navigare le operose ma piccole imprese del sud in un "mare sicuro".

In conclusione, in questo quadro, la proposta è che tutti i piani e programmi politici (POR, QTR, PTCP, ecc) riferiti alle regioni del sud pongano questi temi come prioritari. Si tratta di riorganizzare la maglia strutturale del territorio in modo tale che tutti, Comuni e piccole aree

¹⁵ Poiché il business verso i consumatori è statisticamente scarso.

¹⁶ E-government, lo sviluppo passa per il sud, di Carlo Zappatori, da <http://www.ildenaro.it> il 14/11/05

¹⁷ L. Spinola, Internet secondo i Grandi, in "I quaderni speciali di Limes", supplemento al n.1/2001, p.67

geografiche, possano giocare un ruolo autonomo nelle reti e nella logistica indipendentemente dalla prossimità di poli specializzati.

L'influenza della tassazione sull'urbanistica

La realizzazione del PSC dovrà affrontare anche i problemi economici della comunità di cui si sta pianificando il territorio ed uno dei fattori che influenza la gestione del territorio è sicuramente la tassazione locale.

Per dimostrare l'influenza della tassazione locale sull'urbanistica si farà riferimento all'esperienza dello Stato del Massachusetts, U.S.A. dove la tassazione, la "property tax", è molto alta e si aggira intorno al 3.5% annuo¹⁸ del valore dell'immobile ed i trasferimenti statali sono generalmente la metà dell'introito della tassazione locale complessiva, 65% tassazione locale e 35% trasferimenti statali¹⁹.

La tassazione sulla casa di così alte dimensioni è determinata politicamente sia dalla minore tassazione nazionale e sia dalla cultura del bene immobiliare che negli USA non appartiene alla famiglia, ma all'impresa. Pertanto i fenomeni urbani che scaturiscono da tale tassazione sono veramente ingigantiti e sono ideali per evidenziare alcune tendenze italiane altrimenti appena percepibili.

Il dilemma dell'Amministratore: punto d'equilibrio del bilancio

I problemi esistono sia se la tassazione locale immobiliare è tanto esigua da non poter assicurare un livello accettabile di servizi e sia se diviene troppo alta che porti a quartieri di élite provocando lo spostamento della popolazione verso i comuni limitrofi più piccoli e con una tassazione minore.

Visto il problema da quest'ottica, si può dedurre che al verificarsi dei due casi estremi si potrebbe avere una città formata solo da quartieri per ricchi e da quartieri per poveri in cui possa mancare la classe media.

Il sistema fiscale sugli immobili, è ormai divenuto negli U.S.A, un elemento della pianificazione del territorio a livello d'ogni singolo comune, quest'ultimo stabilisce la percentuale della in modo tale da attrarre la formazione d'investimenti economici nei loro territori, provocando un complesso sistema di competizione municipale fra territori.

Questo tipo di competizione, generalmente auspicata per innalzare la qualità urbana d'ogni città, porta nella sua struttura alcuni elementi negativi, che sono determinati dalle frequenti esenzioni fiscali, che nel caso di piccole formazioni urbane, producono percentuali di tassazione tanto esigue da non garantire un livello accettabile dei servizi pubblici e producono, invece, la formazione di livelli di qualità urbana estremamente diversi tra quartieri vicini.

Tali problemi sono generalmente risolti attraverso una perequazione economica dello Stato Federale, in Italia chiamata perequazione territoriale, verso i comuni più piccoli, ma le crisi macroeconomiche, hanno gradualmente eliminato questi contributi per cui le municipalità hanno dovuto trovare autonomamente altre soluzioni di finanziamento.

L'interesse per le "Property Taxes" è dato dagli evidenti effetti sul territorio, tali effetti sono prodotti dalle varie tipologie di fiscalizzazioni immobiliari applicate al territorio. In particolare l'effetto più

¹⁸ e pertanto è mille volte maggiore dell'ICI italiana.

¹⁹ Santoro Domenico, *la Nuova Frontiera dell'Urbanistica, la tassazione locale dall'esperienza USA alle leggi italiana*, Urini editore, CZ, 1997;

evidente è stato lo "sprawl"²⁰ della città e ciò dimostra che la tassazione è per gli U.S.A. uno dei più forti strumenti atti alla gestione del territorio sia in ambiente urbano che agricolo.

La simulazione degli effetti della imposizione fiscale.

Gli effetti territoriali della tassazione, ed in particolar modo della defiscalizzazione immobiliare locale, sono molto profondi fino a divenire un elemento di pianificazione estremamente raffinato e molto potente con effetti sia a breve termine che nel lungo periodo.

Gli effetti risultanti dell'applicazione di tale strumentazione, dal punto di vista urbanistico, possono essere estremamente interessanti e piene di sorprese, soprattutto quando si scopre che tali sistemi fiscali possono influenzare negativamente la riqualificazione edilizia ed urbana ed avvantaggiare altre forme d'intervento come ad esempio della ricostruzione ex novo.

Questa affermazione, ormai scontata per la letteratura urbanistica americana²¹, deve essere approfondita per scoprire i meccanismi che provocano il fenomeno, ad iniziare della rivalutazione post-recupero e dal rapporto fra la tassa ed il livello di sviluppo dell'economia locale.

Nella sostanza, è possibile affermare, che la determinazione degli investimenti pubblici nel recupero, è il fattore critico che influenza direttamente la qualità del quartiere stesso o l'ipotesi futura del livello di qualità urbana.

L'interesse per la "property tax" dello Stato del Massachusetts scaturisce anche dal fatto che, dopo una lunga discussione politica, vi è stato un referendum popolare che ha diminuito le tasse in favore della residenza, ed inoltre sono molto evidenti gli influssi negativi sui piani di recupero urbano e edilizi.

Naturalmente, anche in questo Stato, come in Italia la discussione verte primariamente sui metodi di valutazione e di classificazione degli immobili, e sulla quantità d'esenzioni fiscali per dare impulso all'economia.

La tassazione immobiliare legata all'economia regionale e locale.

Tradizionalmente, la maggior parte degli economisti statunitensi considerano efficiente quella fiscalizzazione che non altera gli eventi dell'economia privata come le tasse sul reddito. Dall'altra parte, il sistema fiscale, deve comunque perseguire l'equità della tassazione che si raggiunge nel rapporto tra capacità effettiva del contribuente di pagare ed il beneficio effettivamente ricevuto dal cittadino stesso.

Nel riassumere questi concetti è da fare notare che negli U.S.A. vige la considerazione che la tassazione deve essere sempre legata all'economia e quindi soggetta ad un'elasticità proporzionale del risultato economico della Nazione e della Regione locale in oggetto.

La simulazione degli effetti della tassazione sull'urbanistica nel PSC

L'obiettivo è quello di giungere, all'interno delle analisi del PSC, ad una simulazione dei possibili effetti della tassazione in rapporto ai territori urbanizzabili previsti dal PSC e poi dal POT.

Il finanziamento della nuova stagione urbanistica

L'avvio della nuova stagione dell'urbanistica calabrese si scontrerà con le ristrettezze economiche in cui si trovano i Comuni in questo periodo.

Un primo fattore è rappresentato dallo "svantaggio politico" della Pianificazione che non è considerata un investimento per lo sviluppo, ma esclusivamente una fastidiosa norma comunale da realizzare per imposizione regionale. In virtù di ciò ogni spesa di denaro, in questo settore, è sempre vista come uno spreco di risorse da distogliere a forme di sovvenzioni più politicamente vantaggiose.

²⁰ *Espansione a macchia della urbanizzazione nel territorio agricolo;*

²¹ *John P. Blair, Writ State University, Urban and Regional Economics, 1991 Irwin, Homewood, IL 60430, Boston, MA 02116;*

Un secondo fattore è quello che il periodo politico che stiamo attraversando, di scivolamento dell'imposizione fiscale verso i Comuni, non aiuta la Pianificazione ad essere centrale negli interessi immediati dei cittadini.

Tale centralità sembra che dovrà essere conquistata ed imposta attraverso la comunicazione del "Fare Piano", ovvero con la partecipazione e la comunicazione degli Urban Center²².

Questa centralità politica l'urbanistica non l'ha conquistata neanche nella stessa Regione Calabria, dove il bilancio 2006 ha riservato 3 milioni d'euro a fronte di circa 40-50 milioni occorrenti per tutti i Comuni calabresi in 2-3 anni.

In definitiva lo scenario più probabile potrebbe divenire quello di avere i Comuni obbligati a costruire il nuovo Piano Strutturale, ma anche comuni squattrinati che pur di risparmiare fermeranno o rallenteranno il processo di costruzione del piano e/o richiederanno ai tecnici incaricati prestazioni minime con pagamenti tecnici da fame. Naturalmente tali prestazioni minime porteranno a piani rabberciati e di piccola iniziativa che non vanno nella direzione dello sviluppo sostenibile della Calabria.

I problemi irrisolti della legge urbanistica

Da molti parti la legge urbanistica calabrese n.19/02 è stata giudicata la migliore legge delle regioni italiane. Pur sposando questo giudizio occorre ribadire alcune questioni, in modi sintetico, che possono portare a disguidi ed anche a scenari d'ingovernabilità del territorio come l'attuale.

Tempi lunghi per la nuova stagione urbanistica

Mentre la piramide²³ urbanistica regionale e provinciale è stata eliminata, quest'ultima è ancora presente in sede comunale, perciò la nuova stagione urbanistica calabrese si troverà a realizzare in sequenza il PSC, il POT e per finire il PAU.

La tempistica di questi piani può essere individuata nello schema seguente:

	Fase di predisposizione incarico	Fase di progettazione	Fase di approvazione	Totale
PSC	Min 3 mesi	Min 12 mesi	min. 7 mesi	22 mesi
POT		Min. 5 mesi	min. 4 mesi	9 mesi
PUA o P. Lottiz.		Min. 3 mesi	min. 4 mesi	7 mesi
				38 mesi (3,5 anni)

Esecutività dei piani

Da questa tabella ne discende che è essenziale la formazione, in prima istanza, di PSC quanto più possibile esecutivi, in altre parole che non rimandino a PAU, piani attuativi, successivi.

Pot non obbligatorio

La non obbligatorietà del POT, per come invece previsto in quasi tutte le leggi regionali italiane, farà assomigliare molto lo PSC al PRG. Questa somiglianza scaturirà dalla mancata evidenza che avrà la struttura irrinunciabile del territorio (cosa siamo?) dal Piano gestionale ed operativo (cosa

²² *Urban Center, centri di comunicazione e partecipazione comunale, vedi apposito capitolo più avanti.*

²³ *I piani a cascata Regione- Provincia- Comune*

facciamo?). La speranza è che nella formazione del PSC i due momenti trovino, comunque, una separazione fisica.

Conferenza di Servizi in Variante

Nel caso di una Conferenza di Servizi che modifichi in variante il piano, vi sono alcune questioni piene d'incognite, che possono portare addirittura a vanificare i principi della legge.

Sia la legge 19/02 e sia le Linee Guida pretendono verso un procedimento semplificato anche nel caso di variante per uso pubblico²⁴, tale interpretazione sarà certamente la più utilizzata, ma allo scrivente sembra errata.

In particolare, mentre l'art. 14 (L.r.19/02) sembra riservare ai soggetti con parere consultorio solo l'istituzione delle "osservazioni"²⁵, l'art. 2 disciplina la formazione del piano in modo che la partecipazione sia la più ampia possibile.

Nell'ipotesi precedente vi è la possibilità di non invitare tutti i soggetti "Attori della Pianificazione, ma solo una parte, per cui si potrebbe modificare quel quadro del PSC, precedentemente concertato e faticosamente approvato e che invece rappresenta la struttura irrinunciabile per la collettività.

In particolare la concezione ristretta della Conferenza di Servizi potrebbe portare alla distruzione del quadro degli Ambiti urbanizzati, urbanizzabili ed agricolo-forestali senza una valutazione (VAS) degli impatti originariamente richiesta in modo obbligatorio dall'art.10²⁶.

In conclusione è da ritenere che alla Conferenza di Servizi in variante, sia pur nei tempi semplificata, debbano essere invitati tutti gli "Attori" che intervengono alla Conferenza di Pianificazione e la documentazione debba essere simile alla variante urbanistica comunale, sia pur limitata alla regione territoriale interessata.

Presenza d'atto vigenza Linee Guida

Si tratta di un atto amministrativo molto delicato che riporta la Regione alla funzione, anacronistica, d'arbitro politico del governo del territorio comunale.

Per tutti i Comuni e per qualunque tipologia di Piano (PRG e/o Pdf) il Consiglio Comunale dovrà prendere atto dell'avvenuta pubblicazione delle Linee Guida e fare una dichiarazione²⁷ di contrasto o meno del proprio Piano urbanistico vigente alle nuove norme. La deliberazione di "non contrasto" va inviata alla Regione per il parere vincolante.

Si tratta di una norma che farà discutere molto la politica e i giuristi, poiché potrà rappresentare l'unica possibilità a non adeguare il vecchio PRG. Agli occhi dell'urbanista il non contrasto dei parametri di Tutela, Compatibilità ambientale, Sicurezza e Standard non possono bastare per non procedere alla formazione del nuovo PSC, poiché rimangono fuori i parametri di tutela della protezione della Struttura territoriale, della Perequazione e della Sostenibilità.

In particolare le Linee Guida mostrano i parametri con cui stabilire gli eventuali contrasti. Si tratta di parametri che richiedono l'esplicitazione espressa di una serie di vincoli e tutele già operanti sul territorio.

Sottotetti abitabili

²⁴ TUE- Art.14 C.1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora decreto legislativo n. 42 del 2004 - n.d.r.) e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia

²⁵ Osservazioni dopo la pubblicazione del resoconto della Conferenza di Servizi;

²⁶ L.r. 19/02 art.10 c.1.-La Regione, le Province e i Comuni provvedono, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione e di approvazione dei propri piani, alla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea e della Repubblica, attraverso le verifiche di coerenza e compatibilità.

²⁷ Elaborata dal dirigente preposto all'Urbanistica.

La normativa sui sottotetti, prevista dall'art 49, va applicata solo ai sottotetti esistenti alla data del 16.04.2002, e non prevede l'adattamento edilizio postumo o futuro e si applica solo nelle zone_A.

L'interpretazione²⁸ data dalla Regione dell'art.49/2, con la circolare 770, è alquanto restrittiva ed estremamente dannosa per la Calabria.

Questa interpretazione, attraverso la presenza nel comma 4 dello stesso articolo della parola "*rispettivamente*", prevede l'utilizzo dei sottotetti come residenze esclusivamente gli spazi dei sottotetti dei centri Storici (zone A) e dei seminterrati nelle sole zone B.

A mio ed esclusivo parere, è evidente che nelle zone A si rischia di dare avvio ad una scellerata modifica dei sottotetti, mentre il recupero ai fini abitativi sarebbe opportuno per le sole zone B, ove la maggiore esigenza è localizzata e pertanto la norma rischia di non mitigare l'espansione e di apportare modificazioni irreparabili ai centri storici.

Vi sono altri aspetti della legge urbanistica che devono stare sotto attenzione, ma in questa sede si preferisce soprassedere.

Il controllo Amministrativo degli atti urbanistici

Uno degli aspetti difficili della legge r. 19/02 sarà il mancato controllo degli atti amministrativi, non previsto e sostituito con le forme d'informazioni. Queste ultime non sembrano bastare per allontanare quella forma d'urbanistica settata sugli interessi individuali di pochi che spesso pervadono le amministrazioni comunali.

Nella sostanza l'obbligo di pubblicare gli atti amministrativi urbanistici nella "bacheca" comunale, anche se fuori della sede fisica, non basterà a spezzare quel muro di gomma che spesso il singolo cittadino si trova innanzi quando sente di subire un sopruso normativo.

Sembra invece opportuno che la pubblicazione obbligatoria su siti Internet e l'invio degli atti al SIT provinciale possa essere un baluardo ai soprusi normativi individuali prima del ricorso alla magistratura.

Quali processi d'urbanizzazione occorre governare?

Tutto il dibattito scaturito dalla legge urbanistica e dalle Linee Guida è pervaso da una domanda sottintesa; quale è il compito primario del PSC? Ovvero quali sono i processi urbanistici da governare con il nuovo PSC?

Sintetizzando si può affermare che il Nord e il Centro d'Italia hanno affrontato dinamiche territoriali che vanno dall'iniziale espansione residenziale e industriale, alla salvaguardia dei Centri Storici, alla ristrutturazione delle aree deindustrializzate della città, alla salvaguardia dell'ambiente come risorsa produttiva ed oggi affrontano la competizione territoriale in campo Europeo.

Al contrario il Sud, alle prese con una perenne depressione economica, ha visto dinamiche territoriali legate sicuramente all'espansione esclusivamente residenziale, all'aborto d'espansioni industriali, all'espansione turistica, all'uso predatorio della risorsa ambiente.

È evidente che le diverse dinamiche territoriali hanno bisogno di differenti politiche urbanistiche di intervento e che il semplice trasporto di modelli nordisti, senza un adattamento, può rappresentare un male.

Innescare lo sviluppo

La domanda è sempre la stessa, cosa fare per attivare lo "sviluppo" economico e far sentire i nostri territori al pari dell'Italia del centro-nord?

²⁸ Circolare 7 marzo 2003, n. 770 Dipartimento Urbanistica, Settore Pianificazione e Programmazione Urbanistica, Regione Calabria.

Le ricette sono sempre molto varie e spaziano dallo sviluppo esogeno, ovvero l'attesa di decisioni e finanziamenti esterni, a quello endogeno, che richiama l'autopropulsione del sistema.

Non essendo un economista mi guarderò bene dal dare anch'io una ricetta risolutiva, esprimo solamente la constatazione che in un sistema liberistico, qual è la nostra economia, l'aumento della competizione interna aiuta a saper competere nei mercati esterni.

In pratica si tratterebbe di eliminare tutti quei piccoli o grandi privilegi locali fatti di raccomandazioni, abusivismi, piccola mafiosità, ovvero regole calpestate, e di abbracciare quel principio americano del "primo arrivato primo servito". Questa diffusa "mafiosità" è il nodo centrale della politica calabrese.

Degrado da abusivismo

In Europa possiamo registrare la presenza del fenomeno dell'abusivismo nella Francia meridionale, nella Spagna, ed in Grecia, ma è nell'Italia meridionale dove il fenomeno assume dimensioni enormi.

L'evoluzione del fenomeno è stata caratterizzata da motivazioni più o meno plausibili che posso essere sintetizzati come segue: PRG non rispondenti alle necessità della collettività, ovvero che non garantivano il soddisfacimento della richiesta del bisogno di residenze a basso costo (abusivismo di necessità) e l'esigenza di un mercato edilizio parallelo governato da soggetti che non avevano accesso alle decisioni pubbliche.

Il fenomeno, veramente esteso in Calabria con circa l'80% del patrimonio costruito dopo il 1971, ha portato ad atteggiamenti politici di condivisione che poi sono sfociati nei condoni multipli che si sono susseguiti ed ancora non chiusi dalle Amministrazioni comunali calabresi.

In questo quadro il compito primario del nuovo PSC non è "fare il PSC", ma il recupero del ripristino delle condizioni di legalità condivise con gli strumenti della partecipazione popolare al fine di non far ricreare quell'urbanistica "parallela" di cui la Calabria ha tanto sofferto.

Processo di spopolamento delle aree interne

Si conferma, anche al Sud come al Nord, ormai da un ventennio un'ampia tendenza all'abbandono e allo spopolamento d'alcuni territori a volte montani ed a volte anche medio collinari.

Recentemente anche in Calabria il problema è stato portato all'attenzione dell'opinione pubblica ad opera d'alcuni intellettuali²⁹ che ben interpretano le condizioni attuali. La risposta, fino ad ora, è comunemente stata del tipo conservazione museale delle piccole comunità ai fini di una nicchia molto piccola di turismo, oppure quella di procedere alla costruzione di assi stradali di penetrazione per farli divenire la fascia residenziale di una città polo di servizi.

Processo d'accentramento nelle città

Gli anni '90 sono stati influenzati dalla cultura del decentramento che con il telelavoro diventava una fuga dalla città.

Nella realtà molte funzioni si sono decentrate, ma sono apparse nuove funzioni centralizzate e l'information technology, che doveva essere la base del decentramento, oggi spinge verso la presenza di una rete di servizi specializzati (consulenza legale, comunicazione, informazioni pubblicitarie, ecc) che traggono beneficio dalla presenza d'ambienti urbani complessi, dove la densità produce connettività sociale³⁰.

Si lavora meglio dove lo scambio è topograficamente concentrato e alla presenza di un'offerta culturale.

Trabocamenti insediativi

Questi fenomeni non riguardano più solo i maggiori contesti metropolitani, ma anche un notevole numero di città medie e piccole.

²⁹ Vito Teti, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Donzelli, 2004

³⁰ Saskia Sassen, *Global City, second edition*,

A questo processo le Linee Guida hanno cercato di dare una prima risposta con l'introduzione del PSC associato e quindi esteso ai comuni limitrofi, ma occorrerebbe una più estesa strategia politica.

La Manutenzione del territorio

Se gli scenari precedenti possono essere accettati per veri, allora il problema urbanistico e politico sarà quello di definire per i territori in via inevitabile d'abbandono un loro ruolo e soprattutto di trovare un sistema politico-economico per effettuare la manutenzione del territorio.

Nella sostanza occorrerà che il lavoro, in particolare in agricoltura, e in generale la presenza dell'uomo in questi territori, lontani dalle città, siano considerati come un servizio alla collettività senza il quale i problemi ambientali metteranno in seria discussione persino la sopravvivenza della città stessa.

La domanda nel mercato immobiliare

La soddisfazione della domanda residenziale in Calabria, negli anni passati, è con una rilevante presenza maggioritaria dell'autocostruzione rispetto a quella dell'acquisto immobiliare. Tale fenomeno d'autocostruzione è scemato dopo che il bisogno della prima casa è diminuito, ma non sparito e tutti i dati sugli immigrati indicano che potrebbe ripartire al più presto.

L'acquisto immobiliare in crescita

Il mercato immobiliare del 1° semestre del 2006 ha continuato a mostrare un andamento positivo, presentando un trend in crescita in tutti i settori. Tale convinzione scaturisce dall'analisi dei dati³¹ di circa 920.000 transazioni rispetto alla 8970.000 dell'analogo periodo del 1° semestre del 2005.

Residenziale	Terziario	Commerc.	Produttivo	Magazzini	Altro	Totale
427410	10924	27360	9073	60558	385016	920341
46%	1,19%	2,97%	0,99%	6,58%	41,83%	100,00%

dati: agenzia del territorio

Anche al Sud, con un analogo andamento del Nord, il mercato nei Comuni non capoluogo cresce in modo più marcato, +5.7% rispetto al +2.6% delle città d'Capoluogo.

L'autocostruzione

L'autocostruzione della casa ha radici remote nel tempo ed in Calabria, negli anni tra il 1960 e il 1990, ha permesso il soddisfacimento della domanda della prima casa attraverso il ricorso all'edilizia abusiva.

Il fenomeno presente in quasi tutta la regione si concretizzava prima nella costruzione, sul terreno di proprietà familiare, della prima casa a cui erano lasciati i "ferri della speranza"³², e poi nella costruzione dell'abitazione dei figli.

Questa tipologia di costruzione edilizia, tipica delle comunità che stanno emergendo dal sottosviluppo, ha trovato terreno particolarmente fertile anche nei Paesi del Nord Europa dove, ad esempio, in Irlanda il 25% del patrimonio immobiliare popolare è in autocostruzione.

L'autocostruzione associata e i bandi pubblici

³¹ Agenzia del territorio, *il mercato immobiliare del 1° semestre del 2006*

³² *l'imbocco per il cemento armato del piano successivo*

Oggi a distanza di più molti anni da quelle esperienze la logica dell'autocostruzione è passata dalla fase individuale a quella politica e di sistema. Alcune amministrazioni regionali e comunali hanno scoperto il valore dell'autocostruzione e hanno cominciato ad indire bandi, ad assegnare terreni e ad aprire cantieri in cui gli operai sono gli stessi proprietari delle case da costruire. A guidare oggi questo fenomeno è Alisei³³, associazione non governativa, che ha realizzato Alisei Autocostruzioni, una divisione operativa con personalità giuridica che promuove e gestisce l'autocostruzione associata in Italia.

Lo stimolo e il progetto d'autocostruzione associata proposto da Alisei è stato raccolto, per primi, da alcuni comuni dell'Umbria e dell'Emilia Romagna, tanto che negli ultimi due anni sono stati aperti cantieri a Perugia, Terni, Marciano (PG), Ravenna, Cesena ecc,

La peculiarità dell'autocostruzione³⁴ consiste nel fatto che a costruire sono gli stessi futuri proprietari, che s'impegnano a prestare la loro opera manuale per un numero prestabilito d'ore, fino al completamento del progetto e che sono ovviamente assistiti e diretti da professionisti e da Organismi di consulenza, cui è affidata la soluzione di tutti i problemi legali e burocratici legati alle pratiche edilizie.

L'autocostruzione, che non può essere collocata in una sorta di sottomercato rispetto a quel regolare dell'abitazione, perché presuppone l'esistenza e l'assimilazione da parte di chi ne è coinvolto di precise modalità e tecnologie costruttive, è invece una possibile alternativa offerta a quella "domanda" che non può trovare sbocco sul mercato immobiliare.

In sintesi, queste sono le fasi di realizzazione del progetto:

- Individuare un'area su cui edificare gli alloggi in autocostruzione;
- Portare l'iniziativa a conoscenza dell'opinione pubblica locale;
- Individuare e selezionare i beneficiari, stranieri, ed italiani, che saranno coinvolti nell'iniziativa;
- Creare la cooperativa edilizia che assocerà tra loro i beneficiari;
- Rendere in grado i beneficiari di acquisire le competenze e le tecniche necessarie al lavoro in modalità di autocostruzione;
- Adempiere le pratiche amministrative necessarie per la realizzazione del progetto edilizio;
- Individuare l'istituto di credito che concederà il mutuo finanziario;
- Promuovere la convivenza interetnica tra i beneficiari dell'iniziativa e la comunità locale all'interno della quale sarà realizzato l'intervento.

³³Alisei Ong è un'organizzazione non governativa che opera a livello internazionale nel campo della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'educazione interculturale ed a livello nazionale in quello delle politiche sociali. www.alisei.org

³⁴ www.autocostruzione.net

Le linee Guida urbanistiche calabresi

I principali elementi della legge secondo nelle Linee Guida

L.r. 19/03..Art.1. comma n.1. La presente legge, in attuazione dei principi di partecipazione e sussidiarietà, e nel quadro dell'ordinamento della Repubblica e dell'Unione Europea, disciplina la pianificazione, la tutela ed il recupero del territorio regionale, nonché l'esercizio delle competenze e delle funzioni amministrative ad esso attinenti...

L.G da 1.1.1..La sostenibilità ambientale, sociale, economica e territoriale è assunta quale paradigma fondamentale delle politiche e della pianificazione del territorio calabrese...

... la pianificazione territoriale viene intesa come un complesso di operazioni mirate a determinare un adeguamento spaziale e temporale dello sviluppo della regione, comprensivo degli aspetti ambientali, socio-economici, tecnici e culturali, con lo scopo di migliorare le condizioni di vita della popolazione nel suo insieme ed in equilibrio con le risorse disponibili.

1.1.2 Il principio di sussidiarietà

Il termine "sussidiarietà" consiste nella delega, ai livelli più prossimi all'elettorato, del maggior numero possibile di competenze...

1.1.3 La concertazione e la partecipazione

La legge regionale n. 19/02 della Calabria è improntata alla nuova cultura della concertazione e della partecipazione che negli ultimi anni ha segnato fortemente la disciplina urbanistica...

La storia delle Linee Guida

Molto veloce era stata l'approvazione della legge n.19 nel 2002 quanto contrastato e lungo è stato il processo d'approvazione delle Linee Guida che ha visto molte giunte regionali anche di diverso colore e molti assessori.

Nella realtà si è percepito che l'entrata in vigore della legge modificasse radicalmente le modalità di trasformazione del territorio calabrese e il partito della "deregulation" lavorasse molto sotterraneamente ed a fondo per non far partire per nulla l'applicazione della legge.

A questo partito si è opposto l'assessore M. Tripodi che ha creduto nella possibilità di giungere alla conclusione e non ha esitato al ritiro delle vecchie Linee Guida formate dalla Giunta di destra per formare quel consenso con le Province ed i Comuni richiesto perfino nelle aule dei Tribunali (TAR).

Quello fu un passaggio molto delicato poiché riscrivere e non modificare le Linee Guida poteva essere un metodo per allontanare ancora di più la nuova normativa.



Il tentativo d'allontanamento in ogni modo è avvenuto e lo dimostra che l'appuntamento, per riscrivere ed approvare le L.G., era di soli tre mesi e ce ne sono voluti 15 dal ritiro e quattro anni e mezzo iniziale approvazione della legge.

Per completezza si espongono i discorsi degli ON. Sulla e M. Tripodi proprio alla riunione del Consiglio regionale del 10 nov 2006 che hanno dato il via definitivo alla legge, anche qui con strascichi politici per la mancata approvazione di una misura di salvaguardia sulle coste.

Dalla relazione dell'On. Sulla al Consiglio Regionale del 10.11.06.....A tal proposito voglio brevemente ricordare la vicenda che ha caratterizzato l'approvazione delle Linee guida, sin dal varo della Legge urbanistica nel 2002. Questo non per rispolverare ormai inutili polemiche, ma per uno spirito doveroso d'informazione completa da fornire a questo Consiglio.

Il comma 5 dell'art. 17 della legge regionale n. 19 sancisce che la Giunta regionale avrebbe dovuto approvare le Linee guida entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. Ciò sappiamo che non è avvenuto.

Si è pervenuti all'approvazione di un elaborato di Linee guida, proposto dall'allora assessore all'Urbanistica avvocato Mirigliani, tra mille polemiche, l'11 gennaio 2005, cioè con oltre due anni di ritardo.

Questo provvedimento venne impugnato davanti al Tar da tutte le Amministrazioni provinciali e dagli stessi Ordini professionali. Le Amministrazioni provinciali, oltre a contestare alcuni contenuti impositivi presenti nella proposta di Giunta, parlavano di "scorrettezza istituzionale" e reclamavano più "partecipazione e spirito di collaborazione" da parte della Regione.

Evidentemente si era disattesa tutta una fase di concertazione e di ascolto con il territorio che aveva portato ad un clima non sereno e soprattutto all'elaborazione di un provvedimento affrettato ed inadeguato alla portata del cambiamento che la Legge urbanistica aveva affermato.

Quella delibera è stata revocata dall'attuale Giunta regionale con provvedimento del 6 giugno 2005. A meno di un mese dal suo insediamento la nuova Giunta ha quindi riavviato un processo di elaborazione tenendo conto di tutte le necessità che la legge imponeva e soprattutto delle azioni finalizzate a coinvolgere gli enti e gli operatori interessati.

Il 23 settembre 2005 si sottoscriveva così il protocollo d'intesa "Un Patto per il governo del territorio" con le 5 province e l'Anci per come stabiliva il comma 5 dell'art. 17 che, ho prima richiamato.

Il 22 novembre la Giunta regionale approvava la delibera per l'elaborazione del "Quadro territoriale regionale con valenza di piano paesaggistico", su cui tornerò più avanti. Questo costituisce un adempimento prioritario e improrogabile per la concreta attuazione dei principi della legge 19/2002.

Dalla relazione dell'On. M. Tripodi al Consiglio Regionale del 10.11.06...Abbiamo avviato, dunque, un'altra fase, un tentativo di innovazione che punta a dotare la Regione di strumenti di pianificazione e di dotare la Regione di regole in un campo in cui le regole non ci sono mai state. Non è ovviamente un caso che questo non sia avvenuto. Non c'è dubbio che la mancanza di regole sul governo del territorio, la mancanza di strumenti di pianificazione regionale ha determinato gli scempi urbanistici ed edilizi che conosciamo. Le speculazioni selvagge, l'aggressione del territorio, il grande sacco delle coste calabresi.

Tutto questo è determinato ed è il frutto della mancanza di regole e di un quadro di strumenti di pianificazione regionale. Probabilmente qualcuno vorrebbe continuare così ma noi crediamo che sarebbe un grave errore perché quel meccanismo, quel modello di sviluppo, quel consumo irrazionale ed irresponsabile che ha solo garantito rendita e profitti per gruppi ristretti non ha certamente giovato alla crescita di questa regione.

La Lotta alla mafia, le lobby, il Patto per la legalità

Le nuove Lobby come antidoto alla mafia

Nell'interpretazione che la Politica sia la mediazione tra lobby di pressione analizziamo il loro comportamento estendendolo al settore dell'urbanistica.

Naturalmente occorre evidenziare preliminarmente che nelle piccole comunità ognuno è portato a formare una lobby che garantisca il proprio potere economico, ma anche queste lobby agiscono con gli stessi meccanismi delle altre salvo che non sia malavitoso.

Inizialmente possiamo registrare la presenza disparata di una moltitudine di lobby fra cui alcune possono far pressione per salvaguardare i diritti delle donne, altre per promuovere o scongiurare l'introduzione di cibi transgenici, altre per emendare le ultime norme in campo farmaceutico. Si tratta sempre di gruppi di pressione che, con diverse strategie, cercano di ritagliarsi un ruolo nel cuore del potere esecutivo o legislativo per favorire i propri interessi. Per ottenere questo scopo è indispensabile lo scambio d'informazioni e una conoscenza profonda delle trame del potere, avere obiettivi chiari e programmare una strategia d'azione.

Generalmente le lobby hanno grande influenza nei campi in cui la legislazione è agli inizi, come l'informatica o le biotecnologie, l'ambiente, etc. dove è più facile superare la concorrenzialità dei gruppi di pressione esistenti in loco.

In questo quadro al cambio delle leggi cambiano le posizioni delle lobby ed in questo caso, della legge urbanistica calabrese, cambieranno le lobby che faranno pressione sul potere.

Le vecchie lobby saranno ancora certamente all'attacco, per mantenere il potere acquisito, ma la legislazione non le aiuta poiché essa mutua dalla legislazione anglosassone la pubblicizzazione e l'informazione d'ogni passaggio politico in campo urbanistico.

Nella sostanza la Legge Urbanistica 19/02 accetta l'esistenza di forme di lobby e le istituzionalizza (Conferenze di Pianificazione e di Servizi) a patto che abbiano una forma pubblicistica esteriore esplicita e che non abbiano i caratteri della segretezza.

La speranza è che le varie associazioni culturali, professionali, economiche ecc, sappiano esercitare questo ruolo di lobby poiché in tutti quei casi in cui si registrerà una loro assenza il ruolo sarà svolto da soggetti segreti e quindi non funzionali a interessi collettivi, ma esclusivamente individuali.

La mafia, essendo in pratica una lobby criminale che altera il libero scambio con strumenti coercitivi ed illegali, ha come sue peculiarità la segretezza, l'osservanza di regole interne che eludono quelle pubbliche, interessi individuali e non collettivi.

La lotta alla mafia, un patto per la legalità urbanistica

La nuova stagione dell'urbanistica calabrese nasce nel periodo in cui lo scontro con la 'ndrangheta si è fatto più alto. Dopo la morte dell'On. Fortugno, sia i ragazzi di Locri e i recenti colpi assestati dalle forze dell'ordine fanno intravedere che la vittoria contro la "piovra" criminale si può raggiungere. Per tale scopo il settore dell'urbanistica deve dare un forte contributo poiché in esso si annidano interessi di controllo criminale del territorio e i tecnici, i politici, le associazioni, etc, devono contribuire ognuno per la sua competenza alla lotta alla mafia.

Anche in questo caso occorre ribadire che la rottura dell'urbanistica piramidale porta alla consapevolezza dell'immediata operatività delle singole azioni amministrative per cui occorre mettere in campo immediatamente³⁵ strategie che allontanano la formazione sotterranea degli interessi criminali.

Strategie

Da questa analisi, sia pur sintetica a certamente manchevole, se ne può dedurre che le procedure urbanistiche dovrebbero proprio ribaltare le peculiarità su cui la mafia fa affidamento attuando alcune strategie che si possono racchiudere come le seguenti:

- **segretezza:** ogni passaggio politico dovrà avere la massima pubblicizzazione anche automatica (Web) possibilmente che elimini ombre grigie di informazione generalizzata delle motivazioni. Occorrerà indicare sempre le motivazioni delle scelte anche se afferiscono a sfere individuali.
- **Regole:** gli Enti locali dovranno mettere in piedi strumenti di controllo delle regole che siano sempre a disposizione a settori esterni ai livelli politici.
- **Interessi e gestioni individuali:** evidenziare gli interessi individuali quando si presentano senza demonizzarli, ovvero è possibile che tali interessi abbiano una risposta politica alla sola condizione che tutti sappiano che quell'interesse sia stato soddisfatto. Mentre per le gestioni amministrative all'aumentare dell'individualismo aumenta l'attacco mafioso³⁶.

Come si può intravedere tutta la speranza di una nuova urbanistica è riposta nella fase informativa e pubblicistica del Piano senza la quale il PSC ricalcherà le storture del vecchio PRG:

Sostanzialmente il processo di lotta alla mafia si potrebbe richiamare alla strategia "più informazione, meno lobby mafiose". L'informazione a cui si fa riferimento non è certamente quella giornalistica, poiché quest'ultima rimane ad appannaggio degli addetti politici, mentre solo l'informazione pubblicitaria, vedi Urban Center di seguito, si rivolge alla complessità dei cittadini.

Uffici del Piano, Sportelli Unici e Stazioni Appaltanti accorpati

La lotta alla mafia è bene ribadirlo si fa anche spogliando l'Amministrazione locale di alcune prerogative amministrative e tecniche che solitamente richiamano la pressione mafiosa. In pratica la formazione di Uffici Amministrativi sia di progettazione, di controllo e di gestione, se accorpati per territorio omogenei o provinciali, possono esser in questo momento validi sostegni alla lotta alla mafia poiché più controllabili.

Tutor e gruppi di progetto per piani e progetti

Sempre nel solco culturale di evitare qualunque elemento di segretezza, l'idea di assegnare un tutor informativo alle operazioni tecniche, siano essi di pianificazione che di opere edilizie, sembra essere estremamente interessante. Accanto all'idea del Tutor vi è quella di formare dei gruppi di progetto all'interno dell'Amministrazione locale e far seguire il gruppo da un tutor esterno. Le Amministrazioni pubbliche che hanno provato³⁷ queste forme di organizzazione hanno visto che la presenza di associazioni locali, università, etc, in forma di tutor, assegnate per ogni piano o progetto in itinere, aumenta sia la qualità dell'atto amministrativo e sia l'informazione verso i cittadini interessati ed esclude pressioni hobbistiche non volute.

Atti tecnici

La strategia "più informazione, meno lobby mafiose" si dovrebbe concretizzare in alcuni atti tecnici amministrativi che potrebbero essere individuati inizialmente come di seguito:

- Sportelli unici edilizia e attività industriali accorpati per comprensori comunali;

³⁵ Fin da quando si inizia alla elaborazione del PSC;

³⁶ Don Ciotti, Libera, www.libera.it

³⁷ Ad esempio il Comune di Biancavilla (Ct)

- Informazioni sui permessi di Edificare da inviare obbligatoriamente al SIT, provincia, ed al SITO, regione, e raffronto con la scheda urbanistica di partenza (certificati di edificabilità).
- Urban Center come elemento di partecipazione e laboratori di progettazione;
- Bandi pubblici per l'ingresso dei singoli privati nel PSC e nel POT;
- Tutor e gruppi di progetto per i piani e progetti;
- Sito internet con bacheca atti urbanistici completi, domande permessi,
- Show room con visioni tridimensionali per visualizzare le proposte private e pubbliche sulle modifiche del territorio;

Tutti questi atti tecnici sono costosi, specie per i piccoli comuni, e pertanto occorrerà un vero e proprio "patto della legalità Urbanistica" dove le amministrazioni più grandi e le Province e la Regione si fanno carico di dare l'avvio al patto.

I pericoli mafiosi al tempo della perequazione

I meccanismi della perequazione sono tali che difficilmente un attacco mafioso potrebbe dissimularsi, comunque esiste una possibilità che i proprietari dei terreni, inseriti in comparti di perequazione, possano essere indotti a cedere malevolmente la loro proprietà. In questo caso occorrerà che siano messi in campo, da parte del Sindaco riformista, altri strumenti perequativi espliciti, come il banco dei volumi o la vendita pubblica dei diritti edificatori (vedi in altro capitolo), che possono mitigare gli effetti di penetrazione delle lobby criminali o semplicemente di sopraffattori.

Il PSC associato

È evidente che lo strumento del PSC associato può avere una ricaduta qualitativa sul territorio molto grande sia per la conformazione degli obiettivi simili e sia per una mitigazione della pressione delle lobby e della criminalità mafiosa.

Il Piano Strutturale Comunale (PSC), il significato politico

Il significato politico ed economico riformista del PSC

Inizia, quindi, per la Calabria la stagione dell'urbanistica "riformista", dove la rendita di trasformazione viene privilegiata a scapito della rendita di posizione (proprietà del terreno).

In particolare la politica riformista si concretizzerà su alcuni elementi:

- la capacità di far osservare le regole comuni (le leggi) alla società calabrese senza aree grigie che possono dare spazio a settori devianti e mafiosi.
- La capacità di portare al potere nuove classi sociali che governino unitamente o in alternativa alle lobby oggi esistenti.
- La capacità di attuare un processo di attivazione delle decisioni politiche che veda la partecipazione dei cittadini interessati, e non solo della sola classe politica, ante decisione e non solo post.

Nuovi soggetti economici dovranno affacciarsi

- rendita di trasformazione privilegiata
- non privilegiata la rendita di posizione (proprietà del terreno).

Oggi, in Calabria, vi è in gioco la politica riformista degli Enti Locali per cui occorre dimostrare che tale politica sia attuabile e che possa produrre dei risultati certi.

Mi piace qui riportare una frase di G. Campos Venuti³⁸ che già nel lontano '91 introduceva il rapporto tra Progetto e Piano

...Una parte della cultura architettonica considera il Piano un peccato di superbia, proprio per le sue previsioni non immediate, e suggerisce da sempre di abbandonare alla depianificazione (deregulation) tutte quelle parti di città non immediatamente oggetto di trasformazione...

Dall'altra parte il partito della "deregulation" in Calabria ha imposto la doppia urbanistica:

- il Piano come regola delle classi sociali al potere locale;
- l'abusivismo come regola delle classi sociali fuori dal potere locale;

Da questo tipo di separazione è scaturita la lunga stagione dell'abusivismo calabrese che ha portato ad avere alla fine degli anni '90 circa l'80% di abusivismo nel patrimonio edilizio del dopoguerra³⁹.

Questo scenario non ha portato a quello sviluppo economico a cui i "deregulatori" inneggiano, ma anzi ad un sottosviluppo cronico e da cui la Calabria non sa uscire.

Oggi la novità si chiama "Legge Urbanistica" che mutuata dalle legge regionali precedenti impone l'emersione di nuove classi sociali.

Quest'ultima affermazione può essere sorretta dall'osservazione che nelle altre Regioni i meccanismi previsti dal Piano Strutturale e dalla Perequazione fanno emergere la classe imprenditoriale come elemento cardine delle trasformazioni urbane.

Sostanzialmente si sostituisce la vecchia rendita di posizione, dei proprietari terrieri, con la rendita di trasformazione ad appannaggio degli operatori della trasformazioni edilizie, gli imprenditori.

Dall'altra parte occorre una più esatta individuazione degli obiettivi pubblici, allontanando quel damagogismo di chi solitamente spara il numero più alto di metri quadrati di verde urbano che puntualmente è poi destinato a rimanere inutilizzato. Occorre pensare e settare obiettivi pubblici che dovranno essere realizzati non oltre un decennio con costi realisticamente affrontabili dalla collettività attraverso la messa in carico ai soggetti che della attribuzione dei diritti edificatori beneficiano.

Le strategie del nuovo PSC

La strategia fondamentale, da adottare, è quella di contrastare gli squilibri territoriali, determinati sul territorio, attraverso due fondamentali tappe⁴⁰: un nuovo sistema della mobilità e la riorganizzazione del sistema insediativi per centralità. Quest'ultima consente di riequilibrare il territorio attraverso politiche di decongestionamento, ovvero minor carico urbanistico e la localizzazione di funzione di eccellenza per qualificare i territori degradati.

Per far ben capire gli obiettivi generali che un PSC dovrà porsi si riporta di seguito un articolo giornalistico⁴¹ che espone con parole semplici le decisioni urbanistiche prese dal Comune di Firenze per il nuovo PSC.

"Quelli che seguono sono gli assi portanti del nuovo Piano Strutturale di Firenze che indicherà la strada per i prossimi 20 anni, dopo l'ultimo piano del 1998.

³⁸ Giuseppe Campos Venuti, *L'Urbanistica Riformista*, Etas Libri 1991;

³⁹ Santoro Domenico in AAVV. *Città Muta, Gangemi, Reggio Calabria*, 1993

⁴⁰ Federico Oliva, *INU, rapporto dal territorio 2006*, Roma 2006

⁴¹ Massimo Vanni, *La Repubblica*, ediz. Firenze, del 04.01.07 – *Tubone a Nord, palazzi di 20 metri*; pag. 33

Nei ipermercati, né centri commerciali, ma tutela della residenza nel centro e obbligo di destinare all'affitto il 20 per cento della superficie di ogni intervento privato che superi i 2mila metri quadrati. Sistema delle tranvie, dell'Alta Velocità e servizio metropolitano ferroviario, ipotesi di una circovallazione nord. Difesa del panorama con divieto di costruire palazzoni privati più alti di 20metri, cioè più di sette piani. Aumento del 10 per cento del verde cittadino, difesa delle colline e di quanto già costruito, dovr sono ammessi solo rsstauri e recuperi.

Il primo concetto è che lo sviluppo, cioè l'edificazione, deve essere conforme alle caratteristiche dell'esistente. Da qui ne consegue una "inalterabilità" del paesaggio, mentre nella parte di città più recente il piano ammette anche "interventi innovativi", purchè non contrastino con i valori architettonici e ambientali che, nelle diverse parti della città, hanno ormai assunto una propria fisionomia.

Il piano parla anche di una gerarchia della sosta realizzando una serie di parcheggi scambiatori. La città è divisa in 28 zone con caratteri omogenei dette UTOE (cioè unità territoriali organiche elementari) in cui saranno previste tutte le funzioni pubbliche e private ad alta frequentazione di pubblico a non più di 300 metri di distanza dalle fermate della tranvia".

Come fermare il PSC

Nei diversi scenari ogni cittadino potrà trovarsi nei diversi ruoli, di seguito esplicitati, ed avere il desiderio politico o l'interesse personale di ostacolare il processo di formazione urbanistica. Nel passato questa fase avveniva elaborando una strategia lobbistica sotterranea che aveva successo a seconda la vicinanza politica personale. In questa fase, pur non negando che possa ancora esserci una lobby sotterranea, quest'ultima dovrà confrontarsi esplicitamente con i nuovi attori della pianificazione, ovvero le associazioni e i cittadini.

Fermo giuridico

Pur non facendo una dissertazione giuridica, si può constatare che i meccanismi amministrativi della pianificazione urbanistica sono tali che probabilmente si potranno fermare solo per difetto informativo. Quest'ultimo si potrà configurare nel caso di mancata informativa pubblica, giornali, etc nel caso di PSC o informativa privata nel caso dei PAU.

I giuristi, naturalmente, saranno bravissimi a trovare falle giuridiche, ma complessivamente dovrebbe finire la stagione "dell'urbanistica dei tribunali" che ha governato il territorio degli ultimi decenni delle grandi città calabresi⁴².

Ostacolo politico

Il nuovo PSC disegnato dalla legge urbanistica n.19/02 assegna alla maggioranza politica un'operatività molto maggiore alla precedente, dove si era sottoposti ad un giudizio regionale politico-amministrativo per il quale non vi era certezza sulle disposizioni urbanistiche approvate dal Consiglio Comunale.

Le fasi di approvazioni concertate producono questa certezza, ma anche l'impossibilità di attuare fermi di contrapposizione politica in fase amministrativa.

La contrapposizione politica dovrà essere espressa nella forma organizzativa associazionistica nella fase di discussione del PSC e nella Conferenza di Pianificazione, dove dovranno emergere i contrasti tecnici e quelli politici.

⁴² Vedi in particolare l'approvazione degli ultimi PRG di Vibo, Catanzaro, Rende, etc dove l'ultima parola è stata determinata dai giudici e non dai Consigli Comunali.