

Assessore all'Urbanistica e alla  
Pianificazione Territoriale  
Direttore Generale del Dipartimento  
Urbanistica e Beni Culturali

Gentile Assessore, gentile Direttore

in relazione alla richiesta di contributi/proposte, pertinenti ai temi trattati nei tavoli di ascolto, che l'Assessorato all'Urbanistica e alla Pianificazione Territoriale e la Direzione Generale del Dipartimento Urbanistica e Beni Culturali hanno attivato con tutti i soggetti competenti in materia di governo del territorio ed ai quali hanno partecipato i rappresentanti degli ordini degli ingegneri delle province calabresi, intendiamo sottoporre le "questioni" di interesse della categoria professionale attraverso un unico documento sottoscritto dal Presidente della Federazione degli Ordini degli Ingegneri della Calabria (F.O.I.Cal.).

Senza entrare nel merito del costrutto giuridico-normativo della LUR n. 19/2002 che sicuramente non rientra tra le nostre competenze, ci limitiamo a fornire alcune indicazioni emerse dall'esperienza nel corso di questi anni, cercando di traggere dal contesto territoriale e ambientale nel quale la Legge si è collocata, alle condizioni socio-culturali che hanno determinato il suo accoglimento, al senso di un provvedimento ritenuto utile per incidere sulla vita delle comunità.

Fin da subito, nella Legge della Calabria sono stati impliciti i riferimenti ai contenuti innovativi delle numerose leggi urbanistiche di cui altre Regioni del nostro Paese si erano dotate in assenza di nuovi, più attuali, riferimenti nazionali.

Pertanto era sembrato positivo che la Regione fosse riuscita a dotarsi di una Legge Urbanistica dopo un'inerzia durata troppi anni e rotta soltanto da iniziative settoriali e poco incisive. Siamo sicuri, tuttavia, che il tentativo di aprire una nuova stagione di "tutela, governo e uso del territorio" sia senz'altro, avvenuto, ma non siamo sicuri che a oggi si siano realizzate le attese immaginate.

Il dettato della Legge appariva in sé formalmente compiuto – basta pensare all'esplicitazione degli obiettivi che si intendevano raggiungere, ai modi con cui operare (il complesso di piani nelle loro sequenze e relazioni), agli strumenti per verificare gli obiettivi (come il SITO e la CTR), alle risorse cui si faceva riferimento (sociali, tecniche oltre che finanziarie), ai tempi entro i quali si intendeva portare la Legge a pieno regime – ma fin dalla sua prima stesura risentiva dell'assenza, quasi totale, di valutazioni legate alle potenzialità e ai limiti della situazione territoriale in cui occorreva operare, nonché del bagaglio "culturale" maturato in anni difficili per l'urbanistica calabrese.

Oggi inoltre, come è noto, la struttura territoriale regionale è profondamente cambiata. Hanno perso peso le localizzazioni produttive (se si esclude la piattaforma logistica di Gioia Tauro-Rosarno); nel tempo sono nate due nuove province e più di recente l'Area Metropolitana di Reggio Calabria; si sono determinate inedite aggregazioni insediative con incipienti "autonomie funzionali" (come i poli di Rossano-Corigliano e Locri-Siderno, ormai in rapporto diretto con la Piana di Gioia Tauro); ha prevalso una riorganizzazione funzionale fondata sulle attività terziarie (basti pensare alle sedi universitarie); si è determinata una diversa complementarità nei rapporti fra aree costiere ed aree interne, per l'uso di risorse turistiche alternative al mare.

Tutto ciò si è determinato in assenza di valutazioni complessive, ancorché sintetiche ed essenziali, senza le quali, oggi, gli stessi principi informativi della Legge 19/2002 hanno difficoltà ad esprimersi.

Al contrario, la necessità di coniugare sviluppo sostenibile e assetto del territorio, di procedere alla parallela valutazione ambientale, di promuovere forme di partecipazione e concertazione, di considerare le complesse questioni legate alla tutela del paesaggio, al controllo dei rischi ambientali, l'introduzione di misure perequative, ecc., ovvero tutte le importanti innovazioni introdotte dalla legge, si sono trasformate in un appesantimento della pianificazione comunale e dunque nella sua sostanziale paralisi.

In questi anni ne è rimasta inficiata la stessa idea di passare da politiche "quantitative" (aumenti di volumi e consumo di suolo) a politiche "qualitative" e coerenti con le forme di recupero insediativo, ambientale, ecc.

L'attuazione della legge si è dimostrata non automatica; le scadenze poste per la definizione dei nuovi strumenti non sono state rispettate; le attività di copianificazione con il MIBACT per l'elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico (costituito dall'insieme dei Piani Paesaggistici d'Ambito di cui agli artt. 17 bis e 25 bis della LR 19/2002) sembra abbiano preso vigore solo in questi giorni; occorrerà uno sforzo organizzativo (e anche finanziario) non certo marginale per portare a regime l'intero sistema di pianificazione.

E' evidente che la Legge n. 19/2002 in Calabria abbia tracciato un "percorso obbligato" per quanto riguarda una migliore gestione del territorio ma è altrettanto evidente che tale percorso, nonostante il lungo tempo trascorso, può ritenersi solo poco più che delineato nei suoi contorni e che richiede attente verifiche in corso d'opera.

Si tratta di dare tempo al tempo affinché si comprenda il cambiamento e si assumano comportamenti e tecniche di pianificazione convergenti con i principi fondamentali del buon governo ed uso del territorio. Il tempo però non è infinito.

Sono passati molti anni dall'emanazione della Legge e, per certi versi, è successo poco per quanto riguarda la sua attuazione.

Al di là delle doverose e ben fondate dichiarazioni di ottimismo sull'impianto della Legge emerge un dubbio, il più importante, relativo alla concreta attuabilità di tale sistema, in una regione in cui non esiste una tradizione urbanistica consolidata e in cui solo 37 comuni su 409 superano i 10.000 abitanti, mentre 200 sono compresi fra 2.000 e 5.000 abitanti e ben 170 sono al di sotto dei 2.000 abitanti; quindi con strutture tecnico-amministrative del tutto inadeguate a svolgere i complessi compiti che la nuova legge affida loro.

Probabilmente per avere risultati più efficaci la "sperimentazione" della legge in questi 15 anni passati dovrà essere meglio finalizzata ai seguenti aspetti.

- E' evidente l'importanza del QTR/P di prefigurare un sistema di *programmazione e pianificazione territoriale* in cui si incrociano "elementi di indirizzo" (propri della programmazione economica, diretta e negoziata), con "prescrizioni spazio-temporali" che però, da una parte, stentano a dare certezza ai processi d'intervento e ai diritti dei cittadini coinvolti, dall'altra non si esplicitano nei diversi rapporti di scala dei contesti regionali.
- Il Piano locale, con la sua articolazione in Piano Strutturale Comunale (PSC), Regolamento Edilizio Urbanistico (REU), Piano Operativo Temporale (POT), Piani Attuativi Unitari (PAU) può restare al centro dell'intero processo di regolazione dell'assetto, avvalendosi per le politiche attuative dei cosiddetti "strumenti complessi", ma dal QTR/P deve ricevere solo supporto nella costruzione del Quadro conoscitivo e non "asfissiante" subordinazione.
- Il Quadro Conoscitivo "certificato" dalla Regione dovrà necessariamente essere costruito su una base dati accessibile, aggiornata e georeferita. Il Quadro Conoscitivo del Piano è il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari all'elaborazione degli strumenti di pianificazione oltre che di comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti stessi. Le informazioni e i dati raccolti ed elaborati in esso devono consentire un'organica ed esaustiva rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano. La Legge stessa prevede la preliminare elaborazione del Quadro Conoscitivo in cui le informazioni vengono opportunamente organizzate e sistematizzate al fine di determinare una corretta definizione delle scelte dello strumento di pianificazione. Costituisce dunque il riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del Piano oltre che per una procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) idonea ed efficace. Per essere riferimento indispensabile il Quadro Conoscitivo deve garantire omogeneità dei dati, dati aggiornati, completezza e correttezza informativa e geografica.
- Un articolato sistema informativo deve tendere ad assicurare forme di pubblicizzazione delle azioni, di monitoraggio ed ancor prima di supporto e valutazione delle trasformazioni degli assetti.

Sulla dichiarata modifica all'art. 27 ter della LUR, dichiarata dall'Assessore al Tavolo, al fine di consentire ad un numero maggiore di piccoli comuni calabresi (circa l'80%), di aderire alla procedura semplificata di cui all'art. 27 ter, modificando il parametro di riferimento fissato relativo al

dimensionamento degli strumenti urbanistici approvati (PRG/PdF), con il numero della popolazione di cui all'ultimo censimento (fino a 5.000), appare necessario fare delle considerazioni.

Uno dei nodi risolti, seppure in ritardo, dalla Legge del 2002 riguarda proprio il fatto di aver introdotto la *procedura* per strumenti e modalità di pianificazione differenziate per i piccoli comuni.

Tuttavia riteniamo che utilizzare il criterio dei parametri demografici come riferimento alla procedura da seguire è non compatibile con i criteri di assetto, oltre che discriminatorio per i comuni con popolazione ai limiti di fascia. D'altra parte assecondare i documenti di Piano vigente sulla determinazione della consistenza del dimensionamento spesso, non è cosa agevole.

Sarebbe opportuno comporre un Regolamento in grado di verificare il dimensionamento con "criteri" univoci e uniformi legati caso per caso alle specificità territoriali e funzionali del comune esaminato.

Ai tavoli di discussione è inoltre emerso la necessità di potenziare il supporto tecnico ai Responsabili dell'Ufficio di Piano ed ai progettisti incaricati nella redazione del Piano attraverso la collaborazione degli Ordini professionali. Tale aiuto, è emerso sempre dalla discussione, potrebbe avvenire attraverso la costituzione di un Albo dei soggetti abilitati alle funzioni di supporto tecnico per la formazione degli strumenti urbanistici, distinto tra i soggetti pubblici abilitati (funzionari regionali/provinciali e comunali competenti nelle materie dell'urbanistica e della pianificazione territoriale) e professionalità esperte in possesso dei titoli di studio di cui al TITOLO II del DPR 328/2001, trasmesso dagli ordini professionali interessati.

Questo aspetto è complesso se si prendono in considerazione i compiti e il ruolo del RUP.

La legge impone a tutte le amministrazioni la nomina, per ogni procedimento, di un responsabile unico da individuarsi tra i dipendenti dell'unità organizzativa di riferimento. Il RUP deve possedere competenze adeguate in relazione ai compiti per i quali è nominato e può avvalersi dell'ausilio del personale dell'amministrazione aggiudicatrice. In alcuni casi specifici può accadere che l'organico presenti delle carenze o che comunque che non ci sia, all'interno dell'amministrazione, un soggetto con la professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti del RUP. Per questo, il codice dei contratti pubblici contempla la possibilità che in tali ipotesi *"i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati, con le procedure previste dal presente codice per l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo, e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali"*.

Un supporto tecnico che possa coadiuvare il RUP pertanto è già contemplato dalla norma con competenze, modi di reclutamento e ruolo ben definiti. In relazione a ciò è difficile immaginare procedure e criteri per l'individuazione di tali figure attraverso gli Ordini professionali.

Nel governo del territorio, riteniamo inoltre, che l'amministrazione regionale non può prescindere da politiche energetiche attive, cui eppure la legislazione nazionale inserisce nelle materie concorrenti tra Stato e Regione. In Calabria ad oggi l'ultimo PEAR (Piano Energetico Ambientale Regionale) è stato approvato nel 2005 con dati di analisi risalenti al 1999. E' ovvio sottolineare come lo scenario sia regionale, ma anche nazionale ed internazionale, in questi ultimi 14 anni sia profondamente cambiato e come sia pertanto urgente aggiornare questo strumento. Inutile parlare di sostenibilità ambientale, anche a livello urbanistico, se non si delineano degli indirizzi di carattere energetico, quando per energia non si intende soltanto la produzione, ma anche il risparmio e soprattutto l'efficientamento, transizione da green economy a blue economy, alla quale proprio a livello urbanistico negli ultimi anni si è arrivati proponendo un nuovo modello di città, la smart city.

Il nuovo PEAR, pertanto, dovrebbe proporre dei nuovi scenari evolutivi dello sviluppo energetico regionale, gli obiettivi e gli strumenti della politica energetica regionale, la formulazione di indirizzi generali, delle proposte volte ad incentivare il ricorso alle energie rinnovabili ed al risparmio e all'efficientamento energetico e la definizione di un programma dettagliato delle azioni da realizzare, riferite sia ad interventi correttivi immediati, sia a soluzioni di medio e lungo termine, ma anche la formulazione delle proposte di Piani d'Azione con l'individuazione di interventi di settore finalizzati all'efficienza energetica, all'innovazione tecnologica, alla diffusione delle fonti rinnovabili. Dovrebbe fornire indicazioni di tipo normativo per l'efficace conseguimento degli obiettivi perseguiti e

l'attivazione di azioni relative all'informazione e alla formazione mirata, alle incentivazioni di carattere finanziario e agli strumenti per l'accesso al credito. Dovrebbe formulare gli strumenti politico organizzativi per l'attuazione di tale Piano e una proposta di struttura di collegamento per far ricerca ed impresa per agevolare la formazione di filiere produttive e lo sviluppo dell'occupazione in campo energetico e di supporto agli enti locali nella pianificazione urbanistica del proprio territorio.

Proprio rivolto agli enti locali, la Commissione Europea ha lanciato negli anni scorsi, ed è tuttora in corso, l'iniziativa del Patto dei Sindaci, che, a carattere volontario, impegna i Comuni ad abbattere le emissioni climalteranti in oltre il 40% entro 2030, elaborando un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC) che altro non è che un piano energetico comunale, dove, per esempio, in materia urbanistica tra le altre cose si potrebbero recepire o addirittura migliorare i requisiti minimi nazionali sulla prestazione energetica in edilizia. Tali piani, che hanno anche una forte valenza urbanistica e per legge sono obbligatori all'interno dei PSC, dovrebbero essere elaborati in accordo con il PEAR. La stessa Regione, per agevolarne la redazione, potrebbe mettere a disposizione fondi POR-FESR, come ad esempio accade nella Regione Siciliana. Ma l'utilizzo degli stessi fondi, ad oggi, in campo energetico, è risultata deludente, con poche iniziative volte prevalentemente alle amministrazioni comunali per alcuni interventi nella pubblica illuminazione e nell'installazione di impianti fotovoltaici o, in minima parte, nella riqualificazione energetica degli edifici pubblici, ignorando del tutto il settore privato, le imprese regionali, con iniziative che avrebbero potuto promuovere una campagna di diagnosi energetica a valle del quale finanziare iniziative volte ad interventi per abbattere i consumi e rendere le imprese anche più competitive sul mercato nazionale.

E' ovvio che quanto auspicato non può che essere conseguito attraverso una seria programmazione in materia di tutela, uso e governo del territorio da parte dell'amministrazione regionale.

Si rimane a disposizione per ogni chiarimento utile e si potgono cordiali saluti.

Il Presidente della F.O.I.Cal.  
*(Ing. Carmelo Gallo)*