

urbanistica
online

DOSSIER

***NUOVE SFIDE
PER IL GOVERNO
DEL TERRITORIO***

ATTI DEL CONGRESSO INU CALABRIA

6 DICEMBRE 2019

023

**Rivista
monografica
online**

ISBN: 978-88-7603-231-8
Euro 8,00 (Ebook)

INU
Edizioni

a cura di
**D. Passarelli
e G. Caridi**

INU CALABRIA

DOSSIER **Urbanistica** online

Febbraio 2022

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma
n. 3563/1995;
Iscr. Cc.iaa di Roma
n. 814190

Codirettori:
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria
generale:
MONICA BELLI
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni:
F. SBETTI (presidente),
G. CRISTOFORETTI (consigliere),
D. DI LUDOVICO (consigliere),
L. POGLIANI (consigliere),
D. PASSARELLI (consigliere),
S. VECCHIETTI (consigliere)

Redazione, amministrazione
e pubblicità:
INU Edizioni srl – Roma
tel. 06/68134341, 335/5487645
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio
direttivo nazionale INU:
ALBERTI FRANCESCO,
ARCIDIACONO ANDREA,
BARBIERI CARLO ALBERTO,
BRUNI ALESSANDRO, CECCHINI
DOMENICO, CENTANNI CLAUDIO,
ENGEL MARCO, FABBRO SANDRO,
FANTIN MARISA, FASOLINO
ISIDORO, FIORA GIANFRANCO,
FREGOLENT LAURA, GALUZZI
PAOLO, GASPARRINI CARLO,
GIAIMO CAROLINA, GIANNINO

CARMEN, IMBERTI LUCA,
LOMBARDINI GIAMPIERO,
MASCARUCCI ROBERTO,
MASTROVITO GIANCARLO,
MOCCIA FRANCESCO DOMENICO,
PASSARELLI DOMENICO,
PINGITORE LUIGI, PORCU
ROBERTA, PROPERZI PIERLUIGI,
ROTONDO FRANCESCO, SCORZA
FRANCESCO, SEPE MARICHELTA,
STRAMANDINOLI MICHELE, TALIA
MICHELE, TOMAZZONI MAURIZIO,
TONDELLI SIMONA, TROMBINO
GIUSEPPE, VECCHIETTI SANDRA,
VIVIANI SILVIA

Progetto grafico:
ILARIA GIATTI

Fotocomposizione:
OFFICINE GRAFICHE FRANCESCO
GIANNINI & FIGLI S.P.A.

INU
Edizioni

***NUOVE SFIDE
PER IL GOVERNO
DEL TERRITORIO***

ATTI DEL CONGRESSO INU CALABRIA

6 DICEMBRE 2019

a cura di
**D. Passarelli
e G. Caridi**

INU CALABRIA



Consiglio regionale della Calabria

Il volume "Nuove sfide per il governo del territorio. Atti del Congresso INU Calabria 6 dicembre 2019" è stato pubblicato con il contributo della Presidenza del Consiglio regionale della Calabria. Si ringraziano caldamente il Consiglio regionale della Calabria e il suo Presidente, On. N. Irto.

Il volume raccoglie, a cura di Domenico Passarelli e Giuseppe Caridi, gli interventi tenuti presso il Consiglio Regionale della Calabria, il 6 dicembre 2019, nell'ambito del Congresso regionale organizzato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica – Sezione Calabria.

I testi raccolti nel volume, di studiosi (architetti, urbanisti, economisti ecc.) a vario titolo qualificati (dottori di ricerca, ricercatori, proff. associati e ordinari, funzionari e dirigenti regionali ecc.), poiché pubblicati su invito non sono stati assoggettati a procedura di referaggio.

Tutti i saggi, con qualche eccezione di aggiornamento, sono pervenuti in forma finale tra il mese di febbraio e marzo del 2020, anche se in più di un'occasione si è cercato di tener conto di qualche sviluppo successivo che è intercorso fino al momento della pubblicazione (febbraio 2022).

Alcuni di essi mantengono volutamente il carattere discorsivo proprio della relazione orale, altri hanno subito modifiche e rielaborazioni in funzione della pubblicazione.

L'ordine di apparizione dei contributi nel volume riflette, con minime varianti, la loro successione originale durante i lavori del Congresso.

La scelta degli argomenti trattati riflette gli interessi dei singoli autori. Le opinioni espresse e le conclusioni cui si perviene sono attribuibili, di volta in volta, ai diversi autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Istituto.

INTRODUZIONE Nuove sfide, vecchi problemi DOMENICO PASSARELLI E GIUSEPPE CARIDI	5
PREFAZIONE Il contributo degli urbanisti alla rinascita del Paese MICHELE TALIA	7
PREMESSA Il Congresso INU Calabria 2019: un agile resoconto ATTILIO MAZZEI	10
Interventi in plenaria e indirizzi di saluto	
Saluto del Presidente del Consiglio regionale della Calabria NICOLA IRTO	11
L'INU sezione Calabria: dalla ri-costruzione alla crescita DOMENICO PASSARELLI	12
Piani e pianificazione in epoca post-covid. Opportunità di ripresa del Mezzogiorno FRANCESCA MORACI	15
Il sistema portuale italiano tra crisi e riforme ROSARIO PAVIA	18
«Due o tre cose che so di lei». Riflessioni nomadi intorno all'urbanistica del giorno dopo in Calabria GIUSEPPE DE LUCA	20
Aree interne, nuove geografie della marginalità e potenziali di sviluppo GIOVANNI SODA	25
Riflessioni dalle sessioni parallele	
L'attività urbanistica della Regione Calabria DOMENICANTONIO SCHIAVA	31
Borghi e Centri Storici della Calabria. Una strategia per innovare la PA BENIAMINO CORDOVA	33
Città storica, Borghi e Periferie: un patrimonio "in fieri" CARLO DE GIACOMO	36
Piani strategici tra criticità ricorrenti e necessità valutative FRANCESCA M. MAZZA	39
La città oltre i confini. La pianificazione strategica favorisce lo sviluppo sostenibile di area vasta FERDINANDO VERARDI	42
Governabilità del territorio GIOVANNI MISASI	45
Verso la Riforma Urbanistica Regionale – Partecipazione e concertazione (INU Calabria) FERRUCCIO LIONE	47

Per una strategia di Programma d'area ATTILIO MAZZEI	48
Riflessioni sul tema della qualità urbana DANILO ARCURI	50
Due casi concreti di ricerca-azione nel contesto geracese: l'esperienza di <i>Slow life</i> e della <i>Banca del tempo</i> e delle esperienze VINCENZO A. COSIMO E GIUSEPPE GARIDI	52
Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) ANGELINA DE MARCO	55
Legislazione urbanistica regionale e adattamento climatico GIUSEPPINA DONATO	56
Il focus sui territori Appenninici e sulle azioni strategiche portate avanti da Slow Food MARISA GIGLIOTTI	59
Il CeStEC e la sua Agenda strategica 2019/22 FEDERICO CURATOLA	62
Un progetto strategico per lo sviluppo sostenibile delle aree interne in Calabria CATERINA SERGI	64
La cultura del progetto in una nuova forma di piano ROBERTO GALLO	68

«Due o tre cose che so di lei». Riflessioni nomadi intorno all'urbanistica del giorno dopo in Calabria

GIUSEPPE DE LUCA

In questa mia breve riflessione prendo spunto da un film di Jean-Luc Godard, fin dal titolo¹, per interpretare un pezzo di storia recente della pianificazione urbanistica in Calabria.

Faccio questa interpretazione, proprio come il film, ricorrendo ad una "lei" – nel film è la città di Parigi, ripresa durante i lavori di ristrutturazione che la renderanno più rispondente alle esigenze della società moderna – in questo contributo la mia "lei" è la legge urbanistica regionale n. 19 del 2002 e smi, narandone una piccola, ma penso assai significativa, parte: quella della costruzione della pianificazione strutturale comunale.

Propongo questa interpretazione poi ricorrendo – come il film – anche ad una narrazione personale che interseca "lei": nel film la storia di una donna, Vlady (Juliette Manson), che si prostituisce di tanto in tanto ad ore per integrare il magro bilancio domestico, e così permettersi i capricci imposti dalla società dei consumi; nella mia narrazione interpretativa del "lei", la storia di alcuni passaggi del Piano Strutturale Comunale di San Giovanni in Fiore, avviato nel 2009 e ancora non concluso.

Una pratica che ho gestito in prima persona e che mi permette sia di scendere nella profondità delle procedure urbanistiche regionali, che, al contempo, di mettere in fila le necessarie convergenze orizzontali tra territori e verticali tra istituzioni per dare corpo allo strumento, ed infine anche di riflettere sulle pratiche organizzative locali di supporto alla costruzione di una decisione pubblica nelle arene politiche e culturali locali che intersecano sia gli in-

¹ *Due o tre cose che so di lei* (originale francese: *Deux ou trois choses que je sais d'elle*), uscito nel 1967. Costruito come fosse un lungometraggio, prende a pretesto un'indagine giornalistica, per presentare un reportage di tipo sociologico e così interpretare la complessità della vita parigina e le sue contraddizioni profonde, che poi scopieranno da lì a qualche mese nel cosiddetto "maggio francese" e nello slogan «Il est interdit d'interdire».

teressi robusti e chiari, anche se impliciti, che quelli più subdoli, nascosti e grigi.

Non racconto quella pratica, anche perché non ancora conclusa², richiamo solo alcuni passaggi che mi sono venuti in mente ascoltando le relazioni tenute durante il Congresso della Sezione Calabria dell'INU e che mi servono a dare senso ad una speranza, che "lei" sia rivista in alcune parti e rimodulata quanto prima in altre, perché fino ad ora non mi sembra abbia dato gran prova di sé.

Delle diverse questioni scivolose della legge regionale, e della sua effettiva attuazione nei territori amministrativi del reale, ne scelgo solo tre, che mi paiono le più rilevanti e anche quelle più esplicative del distacco tra intendimento del legislatore regionale e concreta capacità degli Uffici Tecnici comunali e/o dei professionisti incaricati, a rispondere alle indicazioni normative.

La follia dei dati territoriali standardizzati senza organici database pubblici

La normalizzazione degli apparati conoscitivi e la loro confrontabilità è una delle principali questioni da sempre conclamata dal mondo tecnico e da quello disciplinare. Non è un caso che nel riavvio su basi democratiche nel 1949 dell'Istituto Nazionale di Urbanistica una delle prime preoccupazioni per la ricostruzione dell'Italia fu quello dei dati urbanistici e della loro rappresentazione. Il n. 1 del 1949 della riprogettata rivista *Urbanistica* – organo ufficiale dell'Istituto – pubblica un allegato non firmato (quindi dell'intera redazione, anche se redatto da Giovanni Astengo) significativamente intitolato "Simbologia urbanistica".

L'unificazione dei simboli e delle informazioni quali-quantitative è dunque una necessità disciplinare riconosciuta e indicata in diversi dispositivi normativi regionali, anche perché è alla base di un comune linguaggio e il linguaggio, come si sa, crea appartenenza, permette di comunicare anche con un pubblico non specialista, e soprattutto permette di discutere di urbanistica in modo pertinente e condiviso.

² Iniziata nel 2009 a seguito di bando ad evidenza pubblica, il Documento Preliminare è stato approvato dalla Giunta Municipale con deliberazione n. 44/2012, per una crisi amministrativa l'atto non viene trasmesso al Consiglio, incrociando così la LR 35/2012 che modifica sostanzialmente la forma del piano con il cosiddetto "Allegato A" - Linee Guida per la formazione dei dati territoriali dei PSC/PSA. Il Piano viene riconfezionato e riapprovato dalla Giunta Municipale con deliberazione n. 14/2016 e trasmesso in Consiglio Comunale che lo approva all'unanimità con deliberazione n. 5/16. Segue l'indizione della Conferenza di Pianificazione e il Procedimento VAS. Si raccolgono tutti i previsti pareri e si elabora il Documento Definitivo che viene depositato a giugno 2019 per raccogliere il parere ex art. 13 L. 64/74 che arriva solo il 24 aprile 2020. Il 2 maggio l'intero PSC e REU è stato consegnato alla Giunta Municipale ed è in attesa dell'avvio dell'iter amministrativo per l'adozione.

La questione, dunque, non è nel linguaggio e nei dati, ma nel quantum e nel loro confezionamento. Da questo punto di vista l'emanazione della legge regionale 35/12 (che modifica e integra la Lr 19/02) è dirompente, perché obbliga le Amministrazioni locali che redigono un Piano Strutturale (comunale o associato non fa differenza, e già questo è un problema che apre questioni disciplinari di un certo spessore, che qui non tratto) a dargli una particolare forma seguendo le indicazioni di apposite *Linee Guida per la formazione dei dati territoriali*, inserite nell'Allegato "A" della legge regionale. Cos'è successo nel caso del redigendo PSC di San Giovanni in Fiore? Nella prima elaborazione del Documento preliminare, approvato in Giunta Municipale secondo le norme prima della Lr 35/12, era stato possibile contenere il quadro conoscitivo di partenza in 6 tavole, di cui solo 2 con quadranti al 10.000, per un totale di 25 cartografie oltre alle Relazioni di accompagnamento.

Applicando le disposizioni obbligatorie dell'Allegato "A" della Lr 35/12 la situazione si è incredibilmente modificata e le carte in totale sono diventate complessivamente 317 (Tab. 1), tutte in formato A/0 di circa 1,3 mq ciascuna. Stendendole tutte a terra occorrerebbe un capannone, perché la superficie delle carte nel complesso è di oltre 480 mq.

Una follia, certo amplificata dall'essere il territorio comunale il più esteso della Regione Calabria: 27.945 ettari di superficie. Una follia solo in parte attenuata dalla pubblicazione di un geoportale contenente la cosiddetta *Carta dei Luoghi della Regione Calabria*, con strati informativi di base per l'individuazione e la qualificazione degli aspetti morfologici, agro-ambientali, antropici, infrastrutturali e vincolistici caratterizzanti il territorio, perché nella realtà effettiva non tutte le informazioni richieste nell'Allegato sono presenti nella Carta, ed alcuni, anche se presenti, non sono certificati: basta citare il caso più clamoroso della georeferenziazione incompleta delle aree soggette ad usi civici. Tanto per essere esplicito, in sede di Conferenza di Pianificazione del PSC di San Giovanni in Fiore, il Dipartimento Agricoltura e Risorse Agroalimentari della Regione Calabria, Servizio 1, chiede al Comune «ricognizione o accertamento demaniale circa l'esistenza del gravame del vincolo dell'uso civico». La stessa domanda è fatta, nel suo contributo, dal Mibact – Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio, Ufficio di Cosenza.

Una piccola spia che molti dati non sono allineati oppure sono parziali.

Altre questioni si potrebbero riportare, ma lo spazio a nostra disposizione non lo permette. Lo faremo in un altro contributo. Tuttavia, tre considerazioni generali su questo argomento non possono essere nascoste.

La prima è quella legata all'incredibile aumento del costo di produzione del piano strutturale, tutto appoggiato sulle spalle delle risorse locali. Ci sono

<i>Tem</i>	<i>Numero carte</i>
01_Quadro Normativo e di Pianificazione	5
02_Quadro Ambientale	13
02.a Parte Geologica	48
02.b Parte Geomorfologica	48
02.c Parte Idrogeologica	48
02.d Parte Clivometrica	48
02.e Vincoli sovraordinati	48
02.f Carta della Fattibilità	48
02.g Carta della Esposizione	48
03_Quadro Strutturale Economico e Capitale Sociale	5
04_Quadro Strutturale Morfologico	2
05_Analisi e studi specialistici	8
06_Documento preliminare	2
	371

Tabella 1— Forma del PSC di S. Giovanni in Fiore a valle della Lr 35/12

stati alcuni bandi di finanziamento della redazione degli strumenti urbanistici, ma la disponibilità complessiva disposta dalla Regione oltre ad essere modesta non ha interessato tutti i Comuni, di certo non ha interessato quello di San Giovanni in Fiore. La seconda è quella dei compensi per i Gruppi tecnici di professionisti incaricati di redigere i piani urbanistici locali, in genere dopo bando ad evidenza pubblica. Beh! Nessuna revisione di onorari è stata fatta, almeno a noi non risultano, per questo incredibile aumento di costo di produzione. L'aumento di costo si è riverso sulla qualità dei prodotti oppure sull'assottigliamento del compenso contrattuale.

La terza è, invece, di natura strategico-operativa. Se la Carta dei Luoghi conteneva tutti i dati necessari per redigere appropriati e bastevoli Quadri Conoscitivi secondo le direttive regionali dell'Allegato "A" della Lr 35/12, perché non è stato definito un protocollo automatico in rete, o un apposito Ufficio regionale di supporto gratuito alle singole Amministrazioni locali? Avremmo così avuto due immediati riscontri: l'autorevolezza della fonte e la cancellazione dei contributi e dei pareri interni all'Ente Regione nella fase della Conferenza di Pianificazione.

Ma questo non è purtroppo accaduto.

L'adesione (calabrese) al principio di "consumo di suolo zero"

Il principio del consumo di suolo zero è troppo conosciuto per richiamarlo ora qui. Basta solo ricordare che il principio fa riferimento alla riduzione di superficie agricola, o comunque di superficie naturale, per effetto di interventi che ne determinano l'impermeabilizzazione, l'urbanizzazione, la trasformazione per infrastrutture. Negli interventi ricadono anche tutte quelle aree che negli strumenti urbanistici vigenti sono classificate aree in attesa di trasformazione, ancorché nessuna trasformazione reale sia ancora intervenuta, per essere chiari le zone "C" e "D" del DM 1444/68.

Nonostante il Comune sia in declino demografico rispetto al suo massimo storico del 1981, pari a 20.179 residenti, il PRG vigente, approvato nel 1999 da un Commissario ad acta nominato dalla Regione Calabria, molto sovradimensionato, ha ancora oggi circa 10 milioni di mq non urbanizzati che potrebbero ospitare quasi 115.000 abitanti teorici: un non senso.

Gli abitanti residenti attuali sono 16.750. Se si considerano poi gli emigrati di lunga data, ma ancora residenti, stimati intorno a 2.000/2.500 abitanti, il paradosso diventa follia territoriale.

Oltretutto il PRG è decaduto nel 2004 per le previsioni delle aree pubbliche soggette ad esproprio, quindi

Zone di tipo "C" del PRG esistente per superficie												
Zona	destinazione	superficie	mc/mq residenza	mc/mq ricettiva	volume residenza	Volume ricettivo	Abitanti possibili secondo indici PRG	abitanti aree C1-C5 e C11 per 80 mc/mq	Calcolo teorico 0,8 mc/mq C6-C10	Possibili abitanti teorici C6-C10 per 80 mc/mq	possibili teorici aree C6-C10	Abitanti possibili e teorici totali SGF
C1	Espansione Urbana	2381143	1,5		3571714,5		44646,4					
C2	Espansione urbana estensiva	3075	1		3075		38,4					
C3	Espansione residenziale turistica	55968	0,5	1,5	27984	83952	349,8					
C4	Complesso insediativo rurale turistico	496797	0,4		198719	0	2484,0					
C5	Complesso insediativo turistico	647874	0,4	0,24	259150	155490	3239,4	51099,3				
C6	Parzialmente edificata: di recupero insediamenti abusivi e di completamento	22848			0	0			18278,4	228,5		
C7	Parzialmente edificata: di recupero insediamenti abusivi e di completamento	1049			0	0			839,2	10,5		
C8	Edificata: di recupero insediamenti abusivi	3664135			0	0			2931308	36641,4		
C9	Piano di zona (legge 167/62)	54157			0	0			43325,6	541,6		
C10	Lottizzazioni ex C2 del PdF	2565760			0	0			2052608	25657,6		
C11	Complesso insediativo turistico di Lorica	54600	0,5	2	27300	109200	341,3			0	63079,5	114178,8
		9947406										
sommatoria aree C eliminate in mq e in perca		6842514										68,8
aree confermate		3104892										31

Tabella 2 – Capacità insediativa massima teorica nel PRG vigente (1999) S. Giovanni in Fiore

Una buona pianificazione volta al futuro e attenta alle questioni della sostenibilità, e del diritto delle nuove generazioni ad avere un territorio migliore rispetto a quello che noi attualmente gestiamo, dovrebbe immediatamente plaudire all'adesione ad un siffatto principio. Invece cosa è successo in Regione Calabria con l'emanazione della legge regionale 21/2017? Che si considerava già consumato tutto il territorio che gli strumenti urbanistici locali vigenti avevano destinato alla trasformazione (qualunque essa fosse) e indipendentemente se la trasformazione fosse realmente avvenuta o meno, o se lo strumento urbanistico fosse decaduto per quanto riguarda le parti pubbliche.

Per la legge regionale il principio del consumo di suolo si applicava solo al perimetro esterno a quello del piano vigente, cioè a quello libero da destinazioni urbanistiche vigenti. In grammatica urbanistica alle sole zone "E", cioè al territorio comunale esterno alle aree già destinate da trasformazioni e, dunque, non già a quello interessato dallo strumento urbanistico.

Sembra un ossimoro, ma purtroppo non è.

Nel caso del Comune di San Giovanni in Fiore, se dovesse essere applicata una simile decisione, in linea con le indicazioni del dispositivo normativo regionale, si avrebbe un paradosso (Tab. 2).

non è nemmeno realizzabile per le necessarie ed obbligatorie urbanizzazioni primarie e secondarie.

Qui si possono fare numerosi ragionamenti, ma la questione è di ordine etico, soprattutto di etica religiosa ma anche di etica politica, nel gestire l'unica risorsa disponibile in mano pubblica: il territorio. Io considero questa questione alla stregua di un vero e proprio "peccato", e lo intendo come: «una sorta di spartiacque, un "evidenziatore" della rottura della relazione vitale tra uomo e natura, e della coevoluzione tra utilizzazione del suolo per attività antropiche e suolo in quanto risorsa non riproducibile»³.

La domanda che faccio è la seguente: perché le trasformazioni urbanistiche non godute devono essere considerate "diritti acquisiti"?

Nessuna norma nella nostra legislazione nazionale lo riporta, ma è diventata una prassi silente, tanto da dover parlare di doppio regime dei suoli presente in Italia. In breve, i suoli destinati alla trasformazione libera che sottostanno ai soli vincoli urbanistici (cioè lo *ius aedificandi*: densità, altezze, distanze, tipologia, ecc.) che operano con le regole del libero

³ Ne ho parlato in: "Il "peccato" del consumo di suolo e le considerazioni di un urbanista non pentito", in *Testimonianze*, nn. 525-527, 2019, p. 164.

mercato; e i suoli destinati ad ospitare infrastrutture e attrezzature pubbliche che sottostanno ai cosiddetti vincoli urbanistici ablativi, perché richiedono l'obbligatorio trasferimento della proprietà all'ente pubblico che deve costruirci sopra un servizio (infrastrutture a rete o puntuale, edifici pubblici, ecc.). Una "questione" vecchia, vecchissima, mai realmente affrontata in Italia, eppure centrale perché, di fatto, differenzia i suoli e il comportamento dei loro proprietari tra chi è libero di attuare trasformazioni «a tempo indeterminato»; e chi invece libero non è, perché sottomesso alle indicazioni e ai comportamenti dei soggetti pubblici entro tempi definiti: 5 anni, scaduti i quali le aree si trasformano – congelandosi – in "grigie", cioè senza destinazione urbanistica. Quindi aree in attesa, di fatto, fuori mercato.

La questione è drammaticamente asimmetrica: 5 anni/tempo indeterminato; e poggia sul fatto che i vincoli urbanistici ablativi (quelli che presuppongono l'esproprio o altre forme similari) per acquisire aree pubbliche da destinare a servizi, attrezzature e strutture pubbliche, decadono dopo 5 anni dall'approvazione dello strumento urbanistico che ha posto il vincolo, se non viene attivata la procedura di acquisizione delle aree.

Il Documento Preliminare del PSC e REU di San Giovanni in Fiore e il Documento Definitivo hanno optato per una scelta diversa – che ha pesato nell'allungare i tempi di confezionamento del piano – quella di tagliare tutte le previsioni ingiustificate ed ingiustificabili in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo locale. Con un procedimento interno alla Valutazione Ambientale Strategica è stato redatto un apposito *Atlante di Valutazione delle aree vuote del PRG vigente riclassificate nel PSC* (documento 30d_VAS), che ha portato a tagliare il 68% delle aree classificate come "C" nel PRG vigente. L'Atlante è stato discusso nella Conferenza di Pianificazione e più volte presentato anche all'arena politica locale.

Secondo il Gruppo di Lavoro, e l'Amministrazione comunale che lo ha sostenuto, questa è una scelta di civiltà giuridica e di speranza per le nuove generazioni, oltreché di etica amministrativa. Ciò ha dato modo anche di sperimentare nelle residue aree "C" confermate e molto porose all'orizzonte una operatività del piano a doppio binario: una progettualità "ritardata" affidata ad «Aree a pianificazione differita» su base concorsuale, per quando saranno maturi i tempi, per completare i margini urbani e le zone periferiche molto porose per la casualità delle trasformazioni fatte e per le note forme di abusivismo presenti in quella realtà, come in buona parte della Calabria; una progettualità immediata, sviluppata intorno ad alcuni nodi nelle parti dense esistenti, con l'identificazione di «aree strategiche». Ma su questo rimando ad altro contributo⁴.

⁴ De Luca G. (2018), "Ridisegnare un futuro adattivo: il Piano Strutturale di San Giovanni in Fiore", in *Urbanistica*, n. 161, pp. 142-149.

Il rapporto pubblico-pubblico

L'ultima scivolosa questione che tocco è quella dei pareri e delle osservazioni che per legge gli Enti territoriali e quelli funzionali, nonché i portatori di interessi diffusi sono chiamati ad esprimere il loro punto di vista solidificando e dando senso istituzionale alla costruzione del Piano urbanistico. Un procedimento di natura collaborativa sostanzialmente pubblico/pubblico che dovrebbe far appello alla cosiddetta «leale collaborazione» interistituzionale e intergovernativa. Principio collaborativo oltretutto inserito nella stessa *Carta Costituzionale* (art. 120) e quindi fondante nell'organizzazione dei rapporti quantomeno nella pubblica amministrazione e nella gestione operativa dei fatti territoriali, urbani e sociali.

Può sembrare strano ma la criticità più forte è il rapporto pubblico/pubblico quando questo diventa asimmetrico tra livelli e/o tra funzioni rappresentate e quando questi interpretano i pareri e le osservazioni non come contributi per migliorare l'atto pubblico a cui sono chiamati a collaborare, in forza di disposizioni nazionali e/o regionali, ma semplicemente come giudizio, cui segue sempre un invito al fare usando il presente indicativo: "manca questo", "devi aggiungere quest'altro", ecc. e qualche volta si chiede di avere in anticipo le banche dati, ma non come scambio.

Certo non è una norma regionale che può modificare un costume legato sostanzialmente alla pianificazione di sistema vigente in Italia e nella Calabria. Quest'ultima, per quanto abbia tentato di portare innovazione nella forma della pianificazione regionale con la Lr 19/02, ne ha mantenuto la natura, così come il sistema dei livelli di pianificazione. La pianificazione di sistema si avvicina per livelli susseguenti al territorio attraverso l'istituto giuridico della conformità, che garantisce l'autorevolezza formale (per legge) del livello superiore (istituzionale o funzionale) su quello inferiore. Per far questo ha bisogno della conformazione (è così, punto).

La questione tuttavia è un'altra: all'interno di una Conferenza di Pianificazione e/o nelle fasi di consultazione il parere non può essere espresso come mera revisione con imposizione indicativa (nemmeno nelle aule universitarie e in quelle scolastiche si usa più questo approccio) ma deve essere espresso come contributo dimostrativo e/o come contributo sostantivo: cedendo dati se si hanno e, se non si hanno, non si chiedono oppure si consiglia di averli, se si è in grado di farlo.

La domanda che formulo è questa: perché il parere non è fatto seguire da materiali informativi secondo le disposizioni tecniche contenute nell'Allegato "A" della Lr 35/12?

Basterebbe l'emanazione di una semplice *Circolare* regionale per raggiungere l'obiettivo: il parere e le osservazioni sono intesi come contributi espliciti per migliorare l'atto di pianificazione e devono essere espressi in forma scritta e supportata con dati e informazioni secondo la tipologia dei dati e il formato

spaziale previsto dalla Lr 19/12 e s.m. Ciò anche per dare seguito alla Sentenza 137/2018 della Corte Costituzionale sui costi nascosti delle Pubbliche Amministrazioni.

Che fare?

Chiudo questo contributo con la più nota domanda rivoluzionaria di inizio Novecento: che fare?

Io penso che «costruire uno strumento urbanistico, sia di livello territoriale che, soprattutto, di livello locale, è un investimento di natura pubblica che deve funzionare ed essere coerente in quanto è innanzitutto una “struttura tecnologica” verbo-disegnata di organizzazione cosciente e consapevole dello spazio, che serve per governare paesi, città e territori, ma anche come matrice di riferimento per gli investimenti privati e pubblici.

Serve per governare, dunque, non solo nell'immediato presente, quanto in una prospettiva futura, dove la capacità di saper prevedere diventa fondamentale e scientificamente necessaria, quindi tecnicamente pertinente e funzionante»⁵.

È una decisione consapevole e pubblica che deve essere condotta in luoghi pubblici e il suo processo di costruzione reso in maniera trasparente e chiaro. Costruire uno strumento urbanistico è costoso, molto costoso in termini anche di tempi investiti dagli apparati interni alle pubbliche amministrazioni. Diminuire i costi, diminuire i tempi, ottimizzare i lavori significa soprattutto collaborare insieme ad un comune obiettivo pubblico, ma solo con lavoro tecnicamente pertinente e con aiuti materiali effettivi e non con semplici documenti verbali.

Questo permetterebbe di parlare di una Urbanistica del giorno prima e non più di una del giorno dopo.

⁵ De Luca G. (2018), “Perché fare urbanistica è una decisione tecnicamente assistita”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 278, pp. 106-107.

DOSSIER **Urbanistica**
online