



Piano locale

Il governo del territorio a livello locale in Calabria: opportunità e minacce

Il Laboratorio di Pianificazione Territoriale¹

Mauro Francini

Maria Colucci, Annunziata Palermo e Maria Francesca Viapiana

Il governo del territorio a livello comunale, in Calabria, viene esercitato, secondo quanto indicato nella Legge Urbanistica Regionale n.19 del 16/04/2002, attraverso due tipi di strumenti: uno di natura strategica, il *piano strutturale comunale*, e uno di natura operativa e programmatica, il *piano operativo temporale*.

Il Piano Strutturale ha la funzione di definire le strategie per il governo del territorio comunale in luogo del tradizionale *piano regolatore generale*. Tale strumento, tra i suoi molteplici e articolati contenuti, deve prevedere:

- la classificazione del territorio in urbanizzato, urbanizzabile, agricolo e forestale, assicurando il soddisfacimento dei fabbisogni delle aree a standard;
- il razionale uso del territorio in funzione delle caratteristiche tecniche dei suoli ai fini della prevenzione del rischio;
- l'individuazione delle aree per le opere pubbliche più rilevanti, nonché l'individuazione degli ambiti destinati agli insediamenti produttivi;
- la definizione dei parametri urbanistici;
- la delimitazione e la disciplina degli ambiti di tutela e conservazione e quelli a valenza paesaggistico-ambientale;
- l'individuazione delle aree per il *piano di protezione civile*;
- la classificazione dei nuclei di edificazione abusiva ai fini del recupero.

Nel processo di pianificazione comunale così pensato dalla suddetta Legge, il Piano Strutturale deve porsi in coerenza con gli indirizzi e le definizioni del *piano di assetto idrogeologico* e degli strumenti di area vasta sovraordinati: il *quadro territoriale regionale* e il *piano territoriale di coordinamento provinciale*. In Calabria, tuttavia, si pone la paradossale situazione che, a più di cinque anni dalla emanazione della Legge Regionale, ancora non risulta vigente alcuno strumento, né a livello regionale, né a livello provinciale. Ad una siffatta situazione urbanistica si aggiunge poi, peggiorandola, la poco convincente scelta di affiancare alla dimensione prevalentemente “strategica” del Piano Strutturale uno strumento operativo di natura facoltativa.

¹ Università della Calabria – Facoltà di Ingegneria – Dipiter
tel. 0984.496758 – fax 0984.496769
e-mail: labpt@unical.it

Il Piano Operativo Temporale rappresenta lo strumento di raccordo fra il livello strutturale e quello attuativo; ad esso spetta, in particolare, il compito di dare concretezza e attuabilità alle previsioni del piano strutturale. La Legge prevede, appunto, che esso sia facoltativo e che abbia una validità di cinque anni, pari ad una legislatura amministrativa, e per tale motivo viene anche chiamato *piano del Sindaco*. Attraverso di esso, infatti, il Sindaco e l'amministrazione comunale sono chiamati a individuare le opere pubbliche e le aree la cui realizzazione è considerata di "interesse pubblico", e sulle quali si intende intervenire in via prioritaria per l'attuazione del Piano Strutturale.

La facoltatività del Piano Operativo espone a molti rischi il corretto governo del territorio, rischi che provengono "dall'alto", dovuti alla mancanza di coordinamento e del contestuale controllo, da parte della inesistente pianificazione sovraordinata, nonché provenienti "dal basso", dovuti appunto alla non obbligatorietà dello strumento operativo del Piano.

Nel primo caso risulta completamente vanificata la volontà del legislatore di subordinare le scelte comunali agli obiettivi generali della politica territoriale stabiliti dal livello regionale, coerentemente raccordati con le strategie della programmazione economico-sociale e con le azioni in atto sul territorio provinciale, facendo cadere i presupposti delle verifiche di compatibilità imposti dalla Legge per l'approvazione dei piani comunali.

Nel secondo caso, invece, l'incomprensibile facoltatività del Piano Operativo Temporale - che, unico, può garantire un corretto collegamento tra pianificazione e programmazione economica, sostenendo e garantendo, così, proprio la realizzabilità degli interventi - rischia di far sì che la dimensione prevalentemente strategica finisca con il produrre, fatalmente, piani deboli, permettendo un ricorso ai cosiddetti "programmi complessi" praticamente libero da qualsiasi ipotesi strutturale urbanistica e territoriale di riferimento.

Appare, dunque, altamente auspicabile il ricorso al Piano Operativo, soprattutto da parte dei Comuni più importanti e di maggiori dimensioni, dal momento che esso consente di articolare temporalmente, in un ordine di priorità, le previsioni a tempo indeterminato del Piano Strutturale e di dare concretezza allo stesso attraverso la previsione degli impegni di risorse economiche, dal momento che esso deve essere coordinato con il bilancio pluriennale comunale e costituisce lo strumento di indirizzo e coordinamento per il programma triennale delle opere pubbliche e per gli altri strumenti comunali settoriali previsti da leggi nazionali e regionali.

In merito a quanto detto, però, occorre porre un ulteriore accento sull'importanza di mettere al centro delle politiche di pianificazione e di riordino del territorio la creazione di sistemi territoriali reticolari di relazioni, in grado di superare il gap che oggi questi soffrono per la loro dimensione demografica e spesso per la loro localizzazione territoriale.

La Calabria, infatti, è una regione costituita prevalentemente da piccoli comuni per cui, come indicato nelle Linee guida della pianificazione regionale in attuazione della Legge Urbanistica Regionale, uno degli obiettivi della pianificazione regionale è quello di "unire" i piccoli comuni, mediante la creazione dei suddetti sistemi territoriali (materiali e immateriali).

La Legge Urbanistica Regionale ha pensato, allora, di promuovere e incoraggiare tale politica di sistema favorendo, attraverso la distribuzione di premialità finanziarie, l'unione fra comuni attraverso la redazione di *piani strutturali associati*. Questa forma di programmazione congiunta può realmente fornire un aggregato di spazi, di infrastrutture e di sistemi professionali tali da elevare il sistema generato a nucleo base di progetti integrati.

Nello specifico, a supporto dell'elaborazione dei Piani Strutturali Associati, nelle Linee guida vengono indicati i seguenti vantaggi:

- migliore e più efficace governo del territorio soprattutto delle risorse naturali (bacini idrografici, aree boscate, paesaggio), i cui caratteri di omogeneità travalicano spesso i confini comunali;
- possibilità di realizzare azioni di sviluppo locale in grado di utilizzare al meglio risorse che acquistano valore solo ad una scala sovracomunale, come ad esempio quelle inerenti lo sviluppo di attività turistiche mediante "itinerari" che coinvolgono più comuni;
- possibilità di realizzare e gestire in associazione servizi ed infrastrutture che richiedono, per essere economicamente realizzabili, soglie di popolazione che spesso i piccoli comuni da soli non raggiungono, in special modo nei settori della raccolta dei rifiuti solidi urbani e delle strutture di protezione civile;
- possibilità di dotarsi di adeguate ed attrezzate strutture tecniche di pianificazione e progettazione che comuni di piccole dimensioni non sono in grado di mantenere con proprie risorse, ma certamente realizzabili e gestibili in associazione con altri comuni.

La questione, tuttavia, resta invariata in quanto, così come per il Piano Strutturale singolo, la non obbligatorietà del Piano Operativo Temporale comporta la non attuazione delle strategie espresse nei Piani, e quindi il decadere dell'aspetto innovativo della Legge che, oltre a porre vincoli e ad allargare previsioni attraverso i Piani, pone mano all'attuazione delle loro previsioni.

Si rischia di intaccare, in questo modo, il pur attuabile raccordo tra la programmazione fisica e quella economica disarticolando, a scala comunale, i due momenti fondanti della pianificazione e della programmazione, con ciò riducendo il potere di incidenza dei Piani Strutturali.