

Passaggi di rilievo

la legge urbanistica della regione Calabria: vicende *note* e *meno note* di una normativa *gattopardiana*

"Vera legge è la retta ragione, in armonia con la natura, universale, immutabile, eterna, che con i suoi ordini richiama l'uomo al dovere e con i suoi divieti lo distoglie dalla frode... né popolo né senato potrà dispensarci dall'osservanza per essere compresa e spiegata"

M. T. CICERONE

Dal 16 aprile 2002 la Calabria ha una legge regionale urbanistica o, per come viene evidenziato dalla Relazione di Accompagnamento, una legge per la "gestione e tutela del territorio". Diversamente dalle consolidate abitudini del legislatore calabrese – ma non solo calabrese a dire il vero –, nel caso della Legge 19/2002 è stato seguito un percorso di concertazione e reale partecipazione alla stesura della norma che ha visto impegnate le culture professionali quanto quelle amministrative, le culture imprenditoriali quanto quelle sociali; un percorso di concertazione ben più ampio e ricco di contributi di quanto le varie rappresentanze abbiano saputo e voluto fare cogliere perché a volte troppo impegnata a produrre autoreferenzialità, ovviamente non fine a se stessa. Gli Ordini e Collegi Professionali calabresi, l'ANCE, l'ANCI, le Associazioni, etc., si sono attivati rapportandosi costantemente con i consulenti della Regione e con la competente

Commissione Consiliare e lo hanno fatto, con la capacità propositiva tipica del mondo del sapere professionale, entrando nell'architettura della legge e nelle sue articolazioni. Certo, trattandosi di un concerto di più culture la cui sintesi era, ovviamente, affidata alla capacità politica, non sempre ha prevalso la lucidità progettuale e la conoscenza e non esente da cadute di livello, nonché al riparo da sopravvenienza di interessi minuti, è stato il percorso ma, anche questo è garanzia di democrazia in quanto rappresentativo di diversità, anche etiche e culturali che, comunque, costituiscono una ricchezza da tutelare e non, certamente, un ostacolo da rimuovere. Ed è proprio il percorso che dovrebbe rappresentare sempre l'aspetto al quale attribuire grande importanza, a volte ancor più che all'obiettivo in se, in quanto è proprio dall'azione formativa, anche didattica nel senso delle diffusione di consapevolezza, che si realizza con un idoneo percorso fondativo della legge, che deriva la condivisibilità e, quindi, il rispetto interiore della legge stessa o, per dirla come Cicerone, che si concretizza una legge "... che non ha bisogno di un Sesto Elio per essere compresa e spiegata".

Certo, nel caso della legge urbanistica della Regione Calabria, la sensazione è che vi sia stata una serie di circostanze fortuite che ha reso possibile praticare il percorso partecipato e che, invece, non si sia trattato, purtroppo, di una illuminata scelta politica. Anche perché, in contemporanea con la formazione della Legge 19/2002, altre iniziative legislative regionali seguivano l'abituale percorso dei meandri gestionali, degli apparati, della improvvisazione e, anche di recente, della stessa Legge Urbanistica stanno cercando di reimpossessarsi le culture leguleie, le consorterie e le appartenenze, dopo le passerelle e i virtuosismi politici che hanno caratterizzato un anno di nuovo regime normativo. Ma di tali "virtuosismi", certamente, avremo modo di occuparci diversamente e più approfonditamente, anche per leggere gli effetti che essi stanno producendo in Calabria. Fatto è che la "legge urbanistica" della Calabria è vigente e di essa dobbiamo occuparci perché la sua attualità non venga mortificata, perché la cultura innovativa che essa sottende divenga patrimonio diffuso, perché essa generi indirizzi ed elimini incertezze ed ambiguità. Una cultura che, attenta al governo del

territorio, non si attesta più sul mero controllo edilizio – dove, come e quando costruire – ma, invece, si pone gli obiettivi della vivibilità e della qualità urbana. Una cultura che sostituisce le prescrizioni con i requisiti e con le prestazioni; una cultura che non impone soluzioni ma ne indica gli standards. Una cultura che, del governo dinamico e concertato del territorio, in superamento del governo rigido e predeterminato del territorio e delle sue capacità immobiliari, faccia, semmai, un mezzo e mai un fine. Simbolo delle innovazioni è la scomparsa della vecchia terminologia, delle vecchie sigle di riferimento che, se mantenute, avrebbero potuto costituire un evidente ed ingombrante equivoco concettuale ed operativo. Assieme alle sigle scompare – salvo abiure che, comunque, avrebbero il sapore della restaurazione dal dubbio esito – il vecchio ed ormai logoro modo di intendere l'urbanistica per schemi quantitativi o per "filosofie" prive di qualità reale; tramonta il mito delle verità fideistiche, della gestione formale, astratta, da "letteratura" della pianificazione; si estingue quell'esaltazione del mero carattere previsionale del piano che ha costituito un evidente limite al governo del territorio in funzione di una concreta sostenibilità delle

trasformazioni dello stesso. La legge è stata infine fatta; pur con riserve su taluni aspetti, manchevolezze e dubbiezze normative, essa è una buona legge ed è attuale. Il percorso compiuto è stato positivo, da riproporre per altre esperienze, anche nell'ambito regolamentare della stessa legge; un plauso a tutte le intelligenze che hanno reso possibile il raggiungimento del risultato. Ad oltre un anno dall'entrata in vigore della legge, però, parliamo di ciò che deve essere, ancor più di ciò che è stato. Quale è lo stato dell'arte? Cosa ha prodotto, anche in termini culturali, in questo periodo la legge? Cosa è necessario fare perché la legge vada a regime e, soprattutto, non venga abiurata? Questi sono alcuni interrogativi, non esaustivi ma solo esemplificativi di un'ampia tematica, ai quali provare a dare una risposta. Se è vero che è fisiologico che per ogni legge, in particolare per quelle di cambiamento, vi sia un naturale percorso giuridico ed operativo di affinamento, è pur vero che, comunque, le condizioni di estrema fragilità del paesaggio della Calabria non consentono tempi lunghi perché si consolidi una nuova cultura di governo del territorio, anche perché taluni episodi – certamente fuori scala – stanno

modificando ed a breve ancor più rischiano di modificare il paesaggio e gli equilibri ambientali calabresi. Nella legge 19/2002 sono assenti riferimenti a scadenze e ad eventuali sanzioni nei casi di inadempienza in relazione ai tempi di adeguamento dei vecchi strumenti urbanistici ed è appena il caso di sottolineare come l'adeguamento, il rinnovo, della strumentazione sia il nodo centrale del cambiamento. A dire il vero, nel disegno di legge vi era un articolo che prevedeva per tutti i Comuni calabresi l'obbligo, a pena di sanzioni, di attivare le procedure per l'adeguamento alla legge degli strumenti esistenti entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa e di concluderle entro i successivi 24 mesi ma, in sede di Commissione Consiliare, l'articolo in questione venne eliminato. Quell'articolo, se mantenuto, avrebbe consentito, pur con le prevedibili e fisiologiche proroghe delle scadenze dei suoi termini temporali, che la legge andasse a regime entro un lasso di tempo ragionevole dalla sua entrata in vigore; nel mentre, nella stesura attuale non vi è alcuna certezza in merito e l'incentivo finanziario previsto per la redazione dei nuovi strumenti finisce con l'essere l'eterno





ed immutabile “contributo economico” che, politicamente promettibile a tutti, viene poi distribuito in base a superiori valutazioni in ordine alla “spesa ritenuta ammissibile”. Sarebbe auspicabile, invece, il ricorso ad un oggettivo ed automatico meccanismo che metta a disposizione di Comuni e di Province una percentuale fissa di contribuzione finanziaria da erogare sul consuntivo delle spese sostenute e ciò in assoluta certezza di diritto e senza margini discrezionali politici. Ma, a parte questa considerazione che seppur importante non è, certamente, una delle fondamentali riflessioni, cosa va fatto, allo stato attuale, per consentire che la legge va a regime? Anzitutto sarebbe indispensabile, pur con le fisiologiche proroghe, il rispetto dei tempi e dei percorsi che la legge detta e ciò, purtroppo, finora non è avvenuto, tutt’altro. Il mancato rispetto dei percorsi e dei tempi scanditi da una legge è cosa dannosa, ancor più della omissione in sé, in quanto potrebbe lasciare trasparire, anche al di là del dolo effettivo, un atteggiamento culturalmente indifferente rispetto agli obiettivi della legge e ciò, essendo in gioco interessi sociali rilevanti che si riconducono a diritti costituzionalmente protetti, non è positivo che avvenga. Certo, una legge quadro, una legge di indirizzi

ma, anche di principi e di visioni sociali, economiche e politiche, che viene votata all’unanimità dall’Assemblea Legislativa regionale, lascia lo spazio ad evidenti perplessità. I consiglieri regionali che votavano la legge erano coscienti dell’architettura e della cultura che essa sottendeva? Si è pervenuti ad una stesura normativa così aulica, partecipata, condivisa, da non meritare alcun distinguo tra i diversi gruppi politici, neanche negli ambiti ideologici o, piuttosto, vi è stata una lucida scelta di taluni soggetti i quali hanno votato la legge avendo deciso di tentare di obliarne l’attualità con i comportamenti successivi? Dopo oltre un anno dall’entrata in vigore della legge, quando già sono saltati tutti gli adempimenti operativi previsti e dopo qualche “incidente” di percorso, dai connotati farseschi o da “carte dei miracoli”, dei competenti ambiti politici e burocratici, è stata avviata la riflessione sulle “linee guida”, quasi a farne l’elemento centrale ed estrapolandole dal calendario fissato dalla legge stessa. Tale modifica è giuridicamente e culturalmente discutibile. Se vi è una ragionevole motivazione per modificare la legge - la variazione del calendario e della propedeuticità degli

adempimenti costituisce una modifica - ciò deve essere fatto all’interno dell’ordinamento vigente e non può, certamente, essere un’autonoma scelta assessorile che si sostituisce all’Assemblea legislativa. Il calendario fissato dalla legge era:

- L’emanazione del Regolamento per il “Fondo per il risanamento ed il recupero dei Centri Storici” – giugno 2002;
- L’individuazione degli elaborati e della documentazione tecnica della pianificazione – giugno 2002;
- La costituzione del S.I.T.O. – agosto 2002;
- L’emanazione delle “linee guida ed il regolamento attuativo dei piani di rottamazione” – agosto 2002;
- L’adozione dello “strumento normativo sulla identificazione dei centri storici” – agosto 2002;
- L’istituzione del nucleo di valutazione – agosto 2002;
- L’emanazione delle “linee guida della pianificazione regionale” – ottobre 2002;
- L’emanazione degli atti relativi agli “standards urbanistici” – ottobre 2002;
- L’elaborazione del documento preliminare del Q.T.R. – aprile 2003;
- L’elaborazione degli “atti di indirizzo e di coordinamento” – aprile 2003.

E’ vero, taluni sosterranno - ed è tesi



sostenibile - che una legge quadro non deve necessariamente indicare calendari e scadenze ma, al di là di ogni scuola di pensiero, la legge 19/2002 indica adempimenti e propedeuticità e lo fa in un modo non casuale. Come sarebbe possibile, ad esempio, applicare le linee guida relativamente alla perequazione urbanistica, che è un parametro della pianificazione territoriale ed urbanistica attraversante tutta l’intera gamma degli strumenti di pianificazione comunale in quanto disposizione orizzontale, se non si definiscono, quasi in parallelo per come indica la legge, gli standard di qualità, che consentono di determinare le destinazioni d’uso e le quantità degli spazi pubblici o di uso comune non in mera applicazione al D.I.M. 1444/1968 ma, soprattutto, in funzione delle esigenze di qualità urbana dell’abitato entro cui ricade l’area in questione? La realtà è che fatta la legge bisogna fare di tutto per applicarla e per sperimentarla, pronti a correggerne e migliorarne tutti quegli aspetti che in fase operativa dovessero denotare difficoltà applicative, pronti a rilevarne carenze e limiti precedentemente non sufficientemente valutati, pronti a denunciare con forza i tentativi di restaurazione che, paludati in modo variegato, tentano di non cambiare in realtà

nulla in quanto i cambiamenti della legge, modificando gli ambiti decisionali decentrano il governo del territorio, come è ovvio e giusto che accada e ciò è, chiaramente, non confacente al potere centralizzato regionale. Ma vi immaginate un apparato politico ed amministrativo regionale che deve produrre solo indirizzi? Fatta la legge, in definitiva, bisogna creare la cultura urbanistica che non è solo un problema normativo e tanto meno finanziario ed in tal senso è da condividere assolutamente l’iniziativa assunta dalle Amministrazioni Provinciali e Comunali le quali, pur in assenza di iniziativa regionale, anche in relazione al trasferimento delle deleghe specifiche, si sono subito avviate sulla via della nuova cultura. Una nuova cultura urbanistica potrà essere formata se vi concorrerà la disponibilità di più soggetti e se si affermerà una consapevolezza diffusa circa il diritto collettivo sui patrimoni paesaggistici, storici, artistici, culturali, testimoniali e sull’inesistenza sugli stessi di monopoli, riserve o deleghe di alcun tipo. Ruolo importante in questo quadro è quello delle professioni intellettuali che esercitano attività influenti sul governo del territorio, proprio in quanto garanti di quei fini sociali che la Costituzione assegna loro in difesa

di diritti tutelati. E’ il professionista, prima di chiunque altri a dovere acquisire le giuste consapevolezze sul governo del territorio e sulla qualità della vita che sono consapevolesse etiche ancor più che consapevolesse tecniche, in modo da poterne essere veicolo positivo di diffusione e di partecipazione. La Calabria intera deve vivere questa nuova cultura e tutta la società calabrese deve pretendere di partecipare al governo del territorio assumendosi in pieno la titolarità, anche morale, di quello che è uno dei paesaggi più straordinari del mondo, paesaggio che ha connotato la storia dell’umanità ed ispirato i grandi miti. A volte, purtroppo, nel passato tali consapevolesse sono state obliate e non solo per ignoranza dei singoli. Oggi ciò non può avvenire. Oggi, più che mai, è proibito soffermarsi su singole avventure e su angosce individuali che nessun legame hanno con le prospettive e le vicende di interesse collettivo, oggi più che mai deve essere bandita la cultura delle fortune individuali e delle culture mafiose, alla ricerca, invece, di una nuova cultura del vivere, come diceva Cicerone: “... in armonia con la natura, universale, immutabile, eterna, che con i suoi ordini richiama l’uomo al dovere e con i suoi divieti lo distoglie dalla frode...”.

