



Sistema Informativo Territoriale
Osservatorio delle Trasformazioni Territoriali
REGIONE CALABRIA

VADEMECUM

DELLA LEGGE URBANISTICA REGIONALE

DELLA CALABRIA

(Legge 16 aprile 2002, n. 19 succ. mod. integr.)



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Viale Isonzo, 414 - 88060 Santa Maria di Catanzaro [CZ]
Tel. 0961.782770 / 854032 - Fax 0961.789261 - osservatorioterritorio@regcal.it - <http://88.49.196.5/web/portalesito>

INDICE

Capitolo 1 - Il quadro normativo

- La nozione di Urbanistica
- Nuovi strumenti di pianificazione e programmazione
- La legislazione regionale
- La disciplina del territorio nella Regione Calabria dal dopoguerra ad oggi

Capitolo 2 - I principi generali della legge

- Sostenibilità
- Sussidiarietà
- Partecipazione

Capitolo 3 - I soggetti

- Le Amministrazioni territoriali tra vecchie e nuove competenze
- Il mutato ruolo della Provincia

Capitolo 4 - Gli strumenti della pianificazione

- Governare il territorio regionale: il QTR
- La pianificazione provinciale: il P.T.C.P.
- La strumentazione comunale: PSC, PSA e REU
- Gli strumenti attuativi
- La pianificazione negoziata
- Le nuove politiche del territorio: strumenti di recupero e riqualificazione urbana

Capitolo 5 - Le procedure di formazione e approvazione

- Il procedimento di formazione dei nuovi piani urbanistici.
- L'approvazione
- I modelli procedurali voluti dalla LUR Calabria.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Capitolo 6 - La perequazione urbanistica

- Il modello perequativo
- La perequazione nella disciplina urbanistica regionale

Capitolo 7 - Sistemi informativi e pianificazione

- I Sistemi Informativi Territoriali. Direttiva Inspire e Codice dell'Amministrazione Digitale
- Il Sistema Informativo territoriale della Regione Calabria: il S.I.T.O.

Approfondimenti

1. Procedimento di Valutazione Ambientale di Sostenibilità e Strategica. Quadro di riferimento
2. Appendice giurisprudenziale
3. Quadro sinottico delle Leggi Urbanistiche Regionali

Documenti

- L.R. 16 aprile 2002, n. 19 (*testo consolidato*)
- Linee guida della pianificazione regionale e Schema base della carta regionale dei luoghi



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Capitolo 1

IL QUADRO NORMATIVO

La nozione di Urbanistica

L'esigenza di dettare una disciplina strutturata a tutela di una crescita ordinata delle città, i cui pilastri sono costituiti da strumenti regolamentari o di piano, viene espressa già alla fine del XIX sec. dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248 sull'unificazione amministrativa e relativo Regolamento attuativo (R.D. 8 giugno 1865, n. 2321), e dalla prima legge sugli espropri per pubblica utilità (legge 28 giugno 1865, n. 2359), che introducono il Regolamento edilizio ed il Piano regolatore generale. Negli anni successivi vengono adottati i primi piani urbanistici che interessano le principali città italiane (Roma, Firenze, Milano, Bologna, Torino) ed istituiti gli strumenti di pianificazione attuativa (legge 24 marzo 1932, n. 355) e l'autorizzazione preventiva all'edificazione all'interno dei centri abitati.

Il primo tentativo organico di regolamentare lo sviluppo edilizio del territorio è da ricondurre tuttavia alla disciplina urbanistica generale, contenuta nella legge 17 agosto 1942, n. 1150, che assoggetta tutto il territorio comunale alle norme del piano regolatore generale o del piano di fabbricazione ed ai relativi piani di esecuzione, introducendo la ripartizione in zone con diverse destinazioni d'uso, sul piano tanto funzionale che quantitativo (indice di edificabilità). Negli anni del dopoguerra l'inteso processo di urbanizzazione e l'espansione incontrollata degli abitati conducono alla sostanziale disapplicazione della legge urbanistica generale ed al varo di una pleora di norme destinate a disciplinare i diversi assetti di interessi via via emergenti. In questa prospettiva vanno inquadrare la pianificazione delle aree destinate ad edilizia economica e popolare (legge 18 aprile 1962, n.167), la legge di riforma della casa (legge 22 ottobre 1971, n. 865), il piano decennale per l'edilizia (legge 5 agosto 1978, n.457), la surrogazione della vecchia licenza con la concessione edilizia (legge 28 gennaio 1977, n. 10), il susseguirsi delle norme sul condono edilizio.

La medesima logica parziale ed a termine ha presieduto anche i tentativi di riformare la legge urbanistica del '42 (ad iniziare dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, cd. legge ponte) che pur governati da lodevoli intenzioni finirono di fatto per creare larghe sacche di impunità.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

L'inadeguatezza dell'attuale apparato legislativo, riconducibile vuoi alla vigenza di una legge-cornice risalente nel tempo e che si limita a disciplinare "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati", vuoi allo stratificarsi caotico e privo di denominatore comune di leggi e leggine a carattere settoriale, hanno innescato un profondo dibattito all'interno delle istituzioni e della società civile sulla urgenza di un rinnovato quadro normativo.

Il tema, nel corso dell'ultimo decennio, è stato posto più volte all'ordine del giorno dell'agenda politica, sulla scorta degli indirizzi espressi dalla Corte costituzionale e delle sollecitazioni provenienti da alcuni organismi di categoria (quale l'INU), sino a condurre alla presentazione in Parlamento di alcuni disegni di legge, purtroppo nella gran parte dei casi neanche approdati al dibattito in aula¹.

In siffatto assetto, evidentemente inappagante, un ruolo di rilievo nella elaborazioni di norme di principio è stato assunto dalle Regioni che si sono dotate di discipline di settore spesso innovative, capaci di cogliere e sistematizzare problematiche urbane e sociali anche di notevole complessità e di integrare nel nuovo quadro legislativo i temi della sostenibilità ambientale, della partecipazione, della copianificazione, della sussidiarietà².

Punto di riferimento comune ai processi sin qui esaminati è senza alcun dubbio la rivisitazione della nozione di urbanistica.

Dopo essere stata considerata come materia a sé stante, distinta e separata dalle norme di settore che disciplinano l'assetto dell'intero territorio³, l'urbanistica ha assunto nella lettura evolutiva della Corte costituzionale e nella legislazione successiva a quella del '42 significati e portata ulteriori, sino a ricomprendere tutto ciò che concerne l'uso del territorio (e non solo degli aggregati urbani) nella sua interezza.

Tappe significative di tale percorso evolutivo sono segnate dal DPR 24 luglio 1977 n. 616 (emanato, in attuazione della delega di cui all'art. 1 legge 22 luglio 1975, n. 382, per l'attuazione dell'ordinamento regionale) che, all'art., 80 definisce l'urbanistica come "*la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*".

¹ In via puramente esemplificativa ci limitiamo a citare il Ddl n. 1215 Mantini, il Ddl n. 2319 Mariani, il Ddl n. 1652 Piglionica, il Ddl n. 1691 Ronchi, il Ddl 1298 Sodano.

² Vd. Quadro sinottico delle Leggi urbanistiche regionali nella Scheda di approfondimento.

³ Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141



La Corte costituzionale, muovendo dall'interpretazione dell'art. 80, assicurerà un cospicuo contributo all'allargamento delle maglie della disciplina in esame, pur mantenendo ferme le differenze con valori di pari rango costituzionale quali quelli legati all'ambiente ovvero al paesaggio, rifiutando qualsiasi ipotesi di reciproca subordinazione o assimilazione. Significative sono le sentenze nn.239/82 e 359/85, che si riportano per esteso nell'Appendice giurisprudenziale, in cui si riconosce che la nozione allargata di urbanistica, desumibile dal cit. DPR 616/77, *“non esclude la configurabilità in ordine al territorio di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anch'esse ad esigenze di integralità e globalità”* atteso che *“il territorio può ben essere da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti (....) e dall'altro lato essere punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro”*⁴.

Tale evoluzione dell'urbanistica, da strumento di conformazione del suolo al ruolo di coordinamento dei diversi usi ed interessi che si appuntano sul territorio, come tale comprensivo non solo della pianificazione territoriale in senso stretto ma anche della tutela del paesaggio e dell'ambiente, della difesa del suolo, trova il suo approdo nella riforma del Titolo V della Costituzione che assimila a pieno titolo le nozioni di “diritto urbanistico” e di “governo del territorio”, fornendo, come statuito dalla Corte con le note sentenze nn. 303, 307 e 362 del 2003⁵, una inedita chiave di lettura in ordine alla forza espansiva dell'urbanistica-governo del territorio, in quanto preordinata alla tutela non già di uno o più interessi prestabiliti bensì di tutti quelli che l'ordinamento ritiene di volta in volta meritevoli di soddisfazione⁶.

La portata ampissima del concetto di “governo del territorio” emerge con evidenza ove si considerino i delicati problemi di raccordo con ambiti che trovano nel territorio il proprio punto di contatto ma connotati da diverse

⁴ Corte cost., 21 dicembre 1985, n. 359

⁵ Le predette sentenze sono citate per esteso in Appendice giurisprudenziale.

⁶ Corte cost. 307/2003 fa esplicito riferimento al “l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”.



discipline. Esemplari le prescrizioni a difesa del suolo che assumono un ruolo pregiudiziale e condizionante rispetto alla configurazione urbanistica del territorio (Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85); le norme di tutela ambientale, che ascrivono all'ambiente il ruolo di valore trasversale che percorre tutte le altre materie, nel rispetto degli standard minimi di tutela fissati dal legislatore statale (Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259); la tutela del paesaggio che, *“costituisce un livello uniforme di tutela nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale e legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali”*, come tale intangibile dal legislatore regionale così come dalla pianificazione comunale (Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182; Corte cost., 18 ottobre, 1996, n. 341).

La presenza di interessi molteplici e differenziati – dunque- si riflette inevitabilmente sul rapporto tra strumenti urbanistici e piani di settore (piano paesaggistico; piani parco; piano di bacino; piano di smaltimento rifiuti; piano di tutela delle acque) quanto sul riparto di competenze tra enti, ponendo delicate questioni in ordine alla possibile sovrapposizione tra autorità diverse ed al sistema di tutela a doppio binario, che risultano poco rispondenti ad esigenze di certezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

I problemi sul tappeto trovano soluzione, intanto, nella composizione dei diversi interessi all'interno dell'iter di approvazione del piano, assicurando la più ampia partecipazione ai soggetti portatori di interessi e la ricerca di soluzioni il più possibile condivise.

Consapevole di tali implicazioni, già il legislatore del '42 aveva introdotto il meccanismo delle osservazioni al piano e delle controdeduzione dell'ente comunale, risultante largamente inadeguato in quanto previsto solo nella fase successiva all'adozione del piano. Le Regioni hanno inteso colmare il vuoto normativo allargando le maglie della partecipazione ed anticipandola nella fase a monte della determinazione delle scelte di piano.

Modelli procedurali quali Accordi di programma e Conferenze di pianificazione consentono, dal canto loro, attraverso gli strumenti della consultazione e della concertazione preventiva delle scelte pianificatorie, di unificare i diversi regimi d'uso del territorio e di superare i conflitti tra le Autorità interessate ai diversi livelli (p.es. delle amministrazioni preposte al rilascio di autorizzazioni o nulla osta o al controllo se si tratta di piano comunale; dell'ente comunale ove si tratti di piani provinciali o regionali), valorizzando nel contempo i principi fondamentali di sussidiarietà e di autonomia pianificatoria.



Nuovi strumenti di pianificazione e programmazione.

Alla rinnovata costruzione del concetto di urbanistica corrisponde – specularmente - il declino tanto del modello pianificatorio contemplato dalle legge-quadro urbanistica, soppiantato dai nuovi modelli introdotti dalle normative regionali, quanto del tradizionale sistema gerarchico e discendente, in favore di modelli dinamici che si sviluppano ‘dal basso’ attraverso processi partecipati e condivisi.

In verità, il prototipo tradizionale di piano su cui si impernano tanto la legge urbanistica del '42 che la legge sulle espropriazioni per p.u. del 1865 si colloca nell'orizzonte di una cultura vincolistica strettamente connessa ad una visione della città di stampo ottocentesco, incapace di fornire una prospettiva a 360° di un' organismo complesso quale il territorio, governato da processi economici, sociali, storico-culturali che la pianificazione urbanistica da sola non può sostenere se non integrata da una seria azione di programmazione e strategica.

I profondi deficit strutturali e funzionali del PRG e la sua incapacità di regolare l'espansione delle città e gli innumerevoli interessi che vi gravitano hanno trovato da tempo ampia eco nella inattuazione di fatto dei piani particolareggiati, nell'esplosione dei piani di lottizzazione, nel moltiplicarsi dei piani settoriali (PEEP, PIP, PRA), nell'assunzione nel piano comunale di contenuti misti (per tutti, la previsione di prescrizioni vincolanti), che ne alterano la natura, alla luce della proliferazione dei vincoli di inedificabilità e della loro continua reiterazione⁷.

Una risposta concreta al riguardo è stata offerta dalla legislazione regionale che ha introdotto in molti casi un doppio livello di pianificazione comunale, l'uno, strutturale, destinato a dettare le linee di indirizzo e gli obiettivi da raggiungere, come tale privo di effetti conformativi del territorio, l'altro, strettamente operativo ed attuativo. L'avvenuto superamento della tradizionale sistema pianificatorio di stampo dirigitico è declinato nel nuovo modello dall' innesto di meccanismi codecisori e di partecipazione e di auto approvazione del piano da parte dell'ente comunale, con il limite imposto dalle prescrizioni contenute nel piano provinciale, le cui scelte costituiscono il parametro di riferimento per la verifica di conformità dello strumento urbanistico locale. Ne esce stravolto anche il principio dello *zoning* grazie all'introduzione massiccia delle zone miste, con pluralità di

⁷ Su tali aspetti vd. URBANI, Urbanistica consensuale, Torino, 2000, 22 ss.



funzioni, e quello dei vincoli posti a salvaguardia degli standard urbanistici, attraverso il ricorso a meccanismi compensativi.

Alla nuova pianificazione offrono, infine, un contributo di non poco momento gli strumenti di programmazione negoziata, quali i Programmi Integrati di Intervento, i Patti d'Area, gli Accordi di Programma, che delineano una progettualità integrata ed organica del territorio, coniugando le scelte di piano con quelle gestionali ed operative, in virtù anche dell'apporto congiunto di soggetti pubblici e privati.

La legislazione regionale

La riforme intervenute negli ultimi anni hanno radicalmente mutato i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in materia urbanistica, affidando quest'ultima alla competenza concorrente delle regioni, che trova unico limite nei principi fondamentali desumibili dalla normazione sovraordinata. Il ruolo delle regioni ha assunto nel tempo dimensioni inedite, alimentate, peraltro, dalla mancanza di una legge-cornice contenente i principi della materia, che ha permesso, nel radicale ribaltamento dei tradizionali rapporti tra norme, l'espansione di una legislazione regionale spesso fortemente innovativa, che si è assunta un compito di supplenza di non poco momento nella definizione di modelli pianificatori e di politiche di governo del territorio modulate in ragione della specificità territoriale.

Ad una prima fase di sviluppo della pianificazione regionale, delineatasi dal dopoguerra sino agli anni '80 - '90, rimasta priva tuttavia di reale incidenza sul territorio⁸, si è succeduta una nuova stagione, in tutte le regioni italiane, contrassegnata da alcuni paradigmi comuni quali il consolidamento dei meccanismi di partecipazione e condivisione, l'integrazione dei valori di sostenibilità ambientale, la riqualificazione urbana, la semplificazione dei procedimenti, tanto per citare i più importanti.

Nella normativa regionale sono essenzialmente omogenei anche contenuti e funzioni dello strumento urbanistico regionale che, a scapito delle differenze terminologiche, assume il ruolo di quadro di indirizzo per le politiche territoriali oltre che di riferimento per la pianificazione di livello provinciale e comunale, e dello stesso piano

⁸ Vd. Rapporto INU, 2005, 44 ss.



comunale, che acquista duplice valenza, strategica ed operativa. In un orizzonte comune si staglia pure la valorizzazione della 'processualità' dei piani, retta dai canoni di sussidiarietà orizzontale, cui viene ricondotto l'avvenuto recepimento della cd. urbanistica concertata, e di sussidiarietà verticale, sintetizzata dal superamento delle tradizionali logiche piramidali e dirigitiche a beneficio della concentrazione di poteri ed attività di governance territoriale in capo all'ente locale, al quale è consentito approvare il proprio piano autonomamente o comunque in esito ad una mera verifica di coerenza da parte della Provincia. Elemento innovatore presente in pressoché tutti i piani regionali è costituito dal modello conoscitivo, strutturato di volta in volta attraverso Quadri conoscitivi, Statuti o Carte, in alcuni casi ad andamento ascendente (in quanto enucleati nei Quadri presenti nei piani comunali e provinciali), con funzioni di analisi e valutative. Tale modello è ulteriormente declinato dalla previsione, contenuta nella gran parte delle norme regionali, dei Sistemi Informativi Territoriali, cui concorrono tutte le amministrazioni, deputati alla raccolta, sistemazione organica, elaborazione di tutte le informazioni inerenti il territorio di riferimento.

Di pari rilievo è il nuovo ruolo attribuito alla componente paesaggio all'interno dello strumento di piano, inaugurato a suo tempo dalla legge "Galasso", consolidato dal Codice Urbani ed articolato dalle regioni ora all'interno del piano regionale che acquista 'valenza paesaggistica' (è il caso di Lazio, Toscana, Calabria) ora come piano a sé stante, ma sempre in forte sinergia con tutta la pianificazione urbanistica e di settore, stante la sua trasversalità, da sempre riconosciuta dallo stesso legislatore nazionale.

La disciplina del territorio nella Regione Calabria dal dopoguerra ad oggi.

L'evoluzione della pianificazione del territorio calabrese è scandita, nell'immediato dopoguerra, dall'applicazione della legislazione speciale diretta a sostenere processi di sviluppo in un tessuto socio-economico strutturalmente deficitario e fortemente compromesso dagli eventi bellici. Ne conseguiranno la predisposizione del Piano Regolatore di Massima (l. 26 novembre 1955, n. 177), la costituzione delle Aree di Sviluppo Industriale e dei Nuclei Industriali (l. 29 luglio 1957, n. 634) e, nel 1968, l'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento, in ossequio al dettato della l. 1150/1942, che, seppur mai divenuto operativo, prefigura un modello definitivo



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

avanzato, che declina concetti quali ‘poli urbani’, ‘direttrici di sviluppo’, ‘sistemi territoriali’, che troveranno ampio consenso nelle politiche urbanistiche successive.

All’assunzione delle competenze in materia urbanistica, intervenuta con il DPR 24 luglio 1977, n. 616, segue l’avvio da parte delle regioni dei primi processi organici di pianificazione. Anche la Calabria si avvia tempestivamente in tale direzione, come attesta la redazione del Quadro di riferimento territoriale, le cui analisi e la prefigurazione delle tendenze evolutive costituiranno una compiuta piattaforma di partenza per le successive elaborazioni.

Occorre attendere gli anni ’90 tuttavia per assistere all’adozione della prima legge regionale di pianificazione del territorio, la LR 12 aprile 1990, n.23, che detta *Norme in materia di pianificazione regionale e disposizioni connesse all’attuazione della legge 8 agosto 1985, n. 431*, cui segue nell’immediato l’affidamento dell’incarico di redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Regionale con valenza paesistica, che rappresenta il primo progetto organico di tutela e sviluppo del territorio. La legge, che si propone di dettare prescrizioni a tutela dell’identità culturale e dell’integrità del territorio e di indicare “le linee di organizzazione del territorio regionale”, individua quali strumenti della pianificazione regionale il Piano territoriale regionale, i Piani di settore nonché i Piani attuativi (Piani esecutivi, Programmi e Progetti di intervento) e rispettive varianti. I primi dettano norme prescrittive quanto di indirizzo nei confronti della pianificazione subregionale e di quella esecutiva, mentre i Piani attuativi sono ritenuti prevalenti nei confronti di piani e programmi subregionali. Va indubbiamente ascritto alla legge del ’90 il merito di avere integralmente recepito le prescrizioni contenute nella legge 431/1985 (legge Galasso) e di averne esteso l’area di operatività, valorizzandone il dettato.

Occorrerà attendere oltre un decennio, tuttavia, perché la Regione Calabria si doti, al pari delle altre, di una legge urbanistico-edilizia completa ed organica.

La LR 16 aprile 2002, n. 19 (LUR Calabria), che costituisce una delle discipline più innovative nel panorama regionale, configura nuovi scenari nelle politiche di gestione del territorio.

Oggetto della legge è la disciplina della pianificazione, tutela e recupero del territorio, che impone alla Regione di assicurare



- un *sistema di programmazione e pianificazione territoriale* efficace, efficiente, orientato allo sviluppo sostenibile, capace di garantirne l'integrità fisica e culturale ed i suoi tratti identificativi e di contribuire al miglioramento della qualità della vita;
- un *uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e storico culturali*, anche tramite la pianificazione paesaggistica;
- la *disciplina - e rimodulazione - delle competenze* esercitate ai diversi livelli istituzionali, al fine di collegare i diversi strumenti di pianificazione e valorizzazione territoriale;
- la *cooperazione* tra Regione ed enti territoriali e la *concertazione* con le forze economiche, sociali, culturali, professionali e con tutti gli altri soggetti portatori di interessi di rango generale, collettivo o diffuso, alla tutela e corretta gestione del territorio;
- la *semplificazione* dei procedimenti amministrativi e la *trasparenza* dei processi decisionali;
- la *partecipazione* dei cittadini alle scelte che riguardano la qualità dello sviluppo e l'uso delle risorse ambientali.

L'iter pianificatorio, del quale viene valorizzata la valenza processuale, si colloca nell'orizzonte del principio generale di sostenibilità ambientale, che orienta anche i canoni di concertazione, partecipazione e di governance territoriale (sussidiarietà), illuminando le esigenze di salvaguardia, valorizzazione e miglioramento “*delle qualità ambientali, architettoniche, culturali e sociali del territorio urbano*” e di riqualificazione dell'esistente.

Tra gli elementi di spicco della disciplina in esame va segnalata la previsione della necessità di operare, all'interno del processo pianificatorio, scelte consapevoli, che dovrà essere fondata sulla acquisizione di un quadro conoscitivo sistematico dei caratteri del territorio, delle risorse, dei vincoli, dello stato della pianificazione, della previsione delle dinamiche demografiche ed economico-sociali. A tal fine viene istituito il S.I.T.O. (Sistema Informativo Territoriale e Osservatorio delle Trasformazioni Territoriali), che “*costituisce lo strumento conoscitivo di base per la definizione delle strategie e degli atti di governo del territorio, ivi compresa l'allocazione in quest'ultimo delle risorse, per la verifica dei loro effetti*”. Spetta al S.I.T.O. approfondire e diffondere la conoscenza delle risorse e delle trasformazioni del territorio regionale, fornendo agli enti competenti le informazioni necessarie per la redazione, la verifica ed adeguamento degli strumenti di pianificazione e programmazione, grazie allo scambio di



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

dati ed informazioni tra e con le istituzioni (comprese quelle di livello nazionale ed internazionale) che ne sono titolari.

Di pari rilievo sono anche le norme contenute nel Titolo VII, specificamente rivolte a disciplinare la pianificazione del territorio agricolo-forestale, e quelle dedicate agli standards urbanistici che, per meglio soddisfare le esigenze di spazi e attrezzature di uso collettivo, devono rispondere a requisiti non solo quantitativi ma anche qualitativi.

Sicuramente innovativo è pure il regime della perequazione che attribuisce la distribuzione uniforme dei diritti edificatori indipendentemente dalle specifiche destinazioni d'uso attribuite dagli strumenti di piano comunale.

Gli artt. 17 ss. della legge definiscono strumenti e contenuti della pianificazione, nei suoi diversi livelli. La pianificazione regionale si realizza attraverso il QTR (Quadro territoriale Regionale), con valenza paesaggistica, che costituisce il quadro conoscitivo, di indirizzo e coordinamento delle politiche di pianificazione e programmazione degli enti sottordinati. Le prescrizioni del QTR, unitamente alle linee di azione della programmazione regionale, sono assunte ed approfondite, a livello provinciale, dal PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) che attribuisce alla Provincia il nuovo ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche regionali e la pianificazione comunale.

E' al livello comunale, tuttavia, che si delineano le strategie di governo del territorio, attraverso il PSC (Piano Strutturale Comunale), cui spetta, in particolare, la classificazione del territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile, agricolo e forestale e l'applicazione degli standards; la disciplina dei diversi usi del territorio; la delimitazione degli ambiti urbani e periurbani ed i limiti di utilizzabilità; l'individuazione dei nuclei di edificazione abusiva ai fini del loro recupero.

A tale riguardo va sottolineato l'ampio spazio dedicato dalla LUR Calabria agli interventi di riqualificazione e recupero urbano ed edilizio, in cui rientrano i nuovi piani di bonifica urbanistico - edilizia e le attività di risanamento e recupero dei centri storici, che si pongono in continuità con gli studi e le elaborazioni più avanzate.

Il richiamato disposto normativo è rimasto per lungo tempo silente e sostanzialmente inapplicato in assenza dei necessari atti applicativi e solo di recente la sua attuazione è stata inclusa tra gli obiettivi prioritari del programma politico. A tal fine si è operato nella direzione

- a. della parziale modifica della LR n. 19/2002;



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

- b. dello sviluppo di politiche a carattere settoriale e generale rivolte ad assicurare supporto agli enti territoriali coinvolti nel processo di avvio della nuova pianificazione territoriale.

Il primo passo in tale direzione è segnato dalla stipula del Protocollo di Intesa **“Un patto per il governo del territorio”** sottoscritto il 23 settembre 2005 dalla Regione, le cinque Province, l’ANCI, nel quale vengono individuati documenti, processi decisionali, linee d’azione, contenuti della pianificazione, impegni che le parti intendono assumere di concerto tra loro. I sottoscrittori, infatti, *“convengono che la cooperazione, la concertazione e le decisioni orientate alla condivisione del rischio possono diventare nuovi strumenti adatti al nuovo corso e alle decisioni che ne conseguono”* impegnandosi a promuovere la *governance* per lo sviluppo sostenibile, *“puntando alla definizione di piani, programmi e progetti capaci di coniugare sostenibilità ai vari livelli e di attivare la capacità delle istituzioni locali e regionali ad aprirsi a relazioni ad ogni scale, mettendo in comune prospettive strategiche e concertando le soluzioni operative”*.

Regione, Province, Comuni si obbligano inoltre a realizzare gli impegni che agli stessi rispettivamente incombono ex lege oltre che a vigilare sulla legittimità degli interventi di trasformazione edilizia nell’intento di prevenire l’abusivismo edilizio, assumendo ogni iniziativa utile al ripristino dei luoghi colpiti da comportamenti irreversibili.

Il processo di riforma viene completato con la pubblicazione delle *“Linee guida della pianificazione regionale e lo schema base della Carta regionale dei Luoghi”* (approvate con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 106 del 10 novembre 2006) che assume, nelle more dell’approvazione del QTR, medesimo valore ed efficacia e che dà l’avvio al processo di redazione dei nuovi piani urbanistici.

Successivamente, vengono varate le LLRR 24 novembre 2006 n.14, 11 maggio 2007, n. 9, 21 agosto 2007, n. 21, 28 dicembre 2007, n. 29, 13 giugno 2008, n. 15, 12 giugno 2009, n. 19, che apportano modifiche ed integrazioni alla LUR, tra le quali occorre segnalare per la loro innovatività:

1. l’adeguamento della LUR al Codice Urbani ed alla Convenzione Europea del Paesaggio congiuntamente all’introduzione dei Piani Paesaggistici d’Ambito (PPd’A) nel modello pianificatorio regionale (art. 17 bis LUR);
2. la possibilità per Comuni limitrofi di modeste dimensioni ovvero accomunati da affinità di tipo territoriale, identitario, ecc. o da una strategia territoriale unitaria, di dotarsi di un unico Piano Strutturale in forma Associata (PSA), che sostituisce a tutti gli effetti il PSC dei singoli comuni (art. 20 bis LUR);



3. la previsione di specifici strumenti diretti a perseguire gli obiettivi di sostenibilità (art. 53 bis LUR);
4. la previsione di una disciplina transitoria in attesa della entrata a regime della LUR (art. 65 LUR).

In parallelo all'attività legislativa, la Regione Calabria ha avviato una serie di iniziative a sostegno dell'attività delle amministrazioni impegnate nel nuovo processo pianificatorio con gli obiettivi di:

- coadiuvare gli enti locali nello sviluppo della governance territoriale;
- preservare e tutelare il patrimonio identitario e paesaggistico;
- avviare iniziative di recupero e riqualificazione dell'esistente;
- privilegiare la logica di 'rete' valorizzando i cd. nodi urbani.

In tali direzioni vanno, in via puramente esemplificativa, la stipula degli APQ "Accelerazione della spesa nelle aree urbane"; "Emergenze urbane e territoriali", "Difesa del suolo-Erosione delle coste", e dei Protocolli aggiuntivi "Azioni di valorizzazione del paesaggio e interventi sugli ecomostri", "Programma di riqualificazione e recupero dei centri storici"; l'istituzione del S.I.T.O., ai sensi dell'art.8 LUR; l'istituzione dei Laboratori Urbani "Urban Center"; la concessione di contributi per la formazione degli strumenti urbanistici; l'assegnazione di finanziamenti per la realizzazione di progetti di recupero e riqualificazione dei Centri Storici calabresi.

Le politiche qui richiamate rivelano la estrema complessità dei processi decisionali in corso nella *governance* territoriale tanto per l'inedito ruolo assunto dai soggetti coinvolti quanto per la necessità di tenere conto dei diversi livelli politici. I vincoli imposti dalle politiche comunitarie alle politiche di piano e di programmazione regionali, le esigenze di concertazione istituzionale imposte dalla localizzazione di opere pubbliche di interesse nazionale ed internazionale, costituiscono altrettante spie dell'accresciuto ruolo delle Regioni e degli enti locali nel sistema costituzionale, ponendo non pochi problemi di coordinamento tra tutte le amministrazioni chiamate ad esprimersi sui diversi ambiti di policy territoriale.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Capitolo 2

I principi generali della legge

La LR n.19/02 individua principalmente nella sostenibilità, nella sussidiarietà e nella partecipazione i principi in cui trova radicamento ed ispirazione il nuovo modello di pianificazione e programmazione del territorio regionale, che esamineremo qui di seguito.

Sostenibilità.

Il tema dello sviluppo sostenibile, inteso come equilibrio tra la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo economico-sociale, è da tempo al centro dell'agenda politica internazionale. I summit mondiali di Rio de Janeiro e Johannesburg e le Conferenze europee di Aalborg (1994), Lisbona (1998), Hannover (2000), Lipsia (2007), tanto per citare le tappe più importanti, evidenziano la necessità per gli Stati di articolare nuove politiche all'interno delle quali sostenibilità economica, sociale ed ambientale e partecipazione sono ampiamente declinate e possono trovare concreta attuazione soprattutto in ambito locale. Sono, in particolare, le aree urbane ad essere considerate il principale terreno di sperimentazione dei processi di cambiamento e sviluppo nonché "prerequisito chiave" per l'attuazione della Strategia europea in materia di Sviluppo Sostenibile⁹. Ma è con il Sesto programma di azione in materia di ambiente e la successiva Strategia tematica sull'ambiente urbano, che ne sviluppa gli aspetti applicativi, che l'UE attribuisce esplicitamente ai centri urbani un ruolo di primo piano nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, incentrati su gestione urbana sostenibile, trasporto urbano sostenibile, edilizia sostenibile, progettazione urbana sostenibile oltre che sulla promozione di buone prassi e di una pianificazione specifica a livello locale.

⁹ La prima Strategia europea sullo sviluppo sostenibile è stata adottata dall'Unione Europea nel 2001 e completata nel 2002. Nel 2006 il Consiglio europeo ha varato un nuovo documento che "definisce una strategia unica e coerente sul modo in cui l'UE onorerà quanto più efficacemente possibile al suo impegno di fare fronte alle sfide dello sviluppo sostenibile".



Tali impegni sono stati ribaditi dalla IV Conferenza europea delle città sostenibili, tenutasi nel 2004, che ha approvato gli Aalborg Commitments, tra i quali rientra anche la “Pianificazione e progettazione urbana”, che onerano le amministrazioni firmatarie ad operare nell’orizzonte dello sviluppo sostenibile.

E’ da registrare, in ogni caso, come la crescente consapevolezza da parte delle amministrazioni e degli operatori della necessità di politiche integrate sul territorio si è tradotta già da tempo in tutta Europa in nuove esperienze di pianificazione e programmazione tanto più sensibili verso la tutela e la valorizzazione dell’ambiente e dei beni paesaggistico-culturali, anche negli aspetti prettamente identitari, quanto più attente alla riduzione degli usi del suolo attraverso politiche di recupero e riqualificazione.

In particolare, l’introduzione generalizzata di strumenti di valutazione degli impatti degli insediamenti edilizi, soprattutto le infrastrutture, sull’ambiente ha innovato i tradizionali approcci verso l’uso del territorio a beneficio di modelli - tecnologicamente avanzati ma - meno pervasivi e più coerenti con le esigenze dell’ ecosistema e di una migliore qualità della vita. E’ chiaro il cambiamento di orizzonte nel progressivo passaggio dalla logica delle ‘tutele’ alla logica dello ‘sviluppo’ e dalla consolidata visione della città in chiave strettamente urbanistico - edilizia a quella di corpo complesso in cui ogni intervento di trasformazione non può non fare i conti con il consumo di risorse (partitamente, quelle non rinnovabili come il suolo), i costi ambientali prodotti, la necessaria sinergia con le politiche sociali ed economiche.

L’ingresso del tema della sostenibilità all’interno della *governance* territoriale impone, dunque, una lettura a diverse scale di un territorio e, con essa, l’ integrazione tra i percorsi di programmazione e pianificazione che lo interessano, il coordinamento tra gli enti competenti, il superamento dei problemi legati ai rapporti con la pianificazione di settore, la valorizzazione del ruolo della pianificazione attuativa.

Il progressivo influsso delle politiche ambientali è manifestato anche dalla acquisizione all’ interno della pianificazione di modelli conoscitivi e valutativi imperniati sulla accuratezza e completezza del quadri conoscitivi e su indicatori di performance, introdotti dalla gran parte delle leggi regionali che ne hanno fatto ampia applicazione nei nuovi strumenti di piano, in particolare in funzione delle valutazioni di coerenza e compatibilità.

I temi dell’ambiente, del paesaggio, della sostenibilità sono stati ampiamente recepiti anche nella LUR Calabria, che assegna alla sostenibilità il ruolo di “principio generale” chiamato a sorreggere l’intero sistema di programmazione e pianificazione regionale (art. 1) e le scelte pianificatorie degli enti territoriali (art. 3).



La sostenibilità, tuttavia, non rappresenta nella nuova disciplina regionale esclusivamente linea di indirizzo ma anche metodo di lavoro ed obiettivo progettuale che devono ispirare la Valutazione di Sostenibilità, Impatto Ambientale e Strategica (art. 10), la valutazione degli interventi e delle trasformazioni pianificabili nel PSC (art. 20) e nel POT (art. 23), le attività del settore edilizio (art.53 bis) così come le scelte da effettuare in seno ai procedimenti di copianificazione e partecipazione (art.11), nelle Conferenze di pianificazione (art. 13), nella programmazione negoziata (art.39).

Che il riferimento alla sostenibilità non sia mero esercizio stilistico ma criterio ispiratore e dirimente di qualsiasi politica territoriale lo rivela pure l'avvenuto riconoscimento della influenza di modelli conoscitivi sistematici per conseguire processi decisionali consapevoli, chiari ed efficaci (vd. artt. 3, 8, 18, 19). La rilevanza di tali modelli è tanto più evidente quanto più *si comprende la estrema complessità degli organismi urbani e la inevitabile molteplicità* di conseguenze sugli ecosistemi, che esigono nella gran parte dei casi un approccio interdisciplinare e un'estrema flessibilità e varietà di strumenti.

Sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà, riconosciuto tanto a livello comunitario (dal Trattato di Maastricht, prima, e dal Trattato di Lisbona, oggi) che dalla Costituzione italiana (art. 118) quale criterio generale di allocazione delle funzioni amministrative, mira a valorizzare il ruolo degli enti territoriali più vicini ai cittadini (i comuni), cui è affidato in generale l'esercizio delle attività amministrative, tranne che le stesse non siano assicurate in maniera più efficace ed efficiente dagli enti superiori (Province, Regioni, Stato).

Il principio, declinato in materia urbanistica, privilegia il modello di pianificazione 'dal basso verso l'alto', ribaltando il meccanismo tradizionale della pianificazione a cascata, per assegnare le competenze in materia all'ente maggiormente in grado di governare il territorio e gli effetti derivanti dalle scelte di piano (il Comune).

La moltiplicazione dei centri decisionali e delle politiche settoriali ha determinato il progressivo superamento del canone di gerarchia tra livelli istituzionali a beneficio dei principi di concertazione e cooperazione tra enti, che affida l'efficacia delle scelte di *governance* territoriale principalmente alla loro condivisione ed alla assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti investiti per legge delle relative funzioni. Ricorrendo a strumenti



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

largamente sperimentati a seguito dell'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo e delle successive modifiche ed integrazioni, quali la Conferenza di servizi e gli Accordi di Programma, numerose leggi regionali hanno inteso generalizzare il metodo della copianificazione, favorendo, soprattutto a livello comunale, il diffondersi di buone pratiche (da Agenda 21Locale ai Piani dei tempi e degli orari; dalla pianificazione contrattata a quella strategica) in cui predomina la dimensione 'strategica', intesa come capacità di delineare in modo sinergico le linee di sviluppo di un territorio e di agglutinare ruoli e competenze istituzionali diverse attorno ad obiettivi, progetti, azioni comuni. E' chiaro, infatti, come piani tradizionalmente relegati a politiche 'di settore' (dai piani di mobilità ai piani ambientali, ai piani di sviluppo economico e sociale) possono acquisire reale efficacia e peso specifico nell'integrazione con le politiche di pianificazione e di governo del territorio, che offrono un orizzonte strategico comune ai singoli enti, valorizzandone i rispettivi ruoli, funzioni ed interessi.

In tale contesto, l'ente locale è chiamato a svolgere un ruolo da protagonista del processo di mobilitazione e coordinamento degli altri attori istituzionali e nella costruzione di un programma di sviluppo condiviso attraverso la definizione delle priorità e la verifica della compatibilità con le politiche urbanistiche delle proposte provenienti dagli stakeholders, in nome di un uso equilibrato del territorio, del riordino di infrastrutture logistiche e delle reti in termini di sostenibilità ambientale, della valorizzazione del capitale sociale ed economico.

Le esigenze della cooperazione istituzionale ed il rinnovato ruolo da leader dei Comuni sono stati assunti anche nell'impianto della LUR Calabria, che non si è limitata ad includerli tra i principi ispiratori (vd. artt. 1, 2, 4) rivendicandone piuttosto valore e contenuto metodologico e di processo sottesi a tutti i procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di piano, facendone la teste d'ariete della programmazione negoziata (per tutti, i programmi d'area) e di quella di recupero del patrimonio edilizio (art. 35 ss.).

La legge sancisce, altresì, l'attribuzione alla Regione e alle Province delle funzioni che attengono alla cura degli interessi di livello sovracomunale o che non possono essere efficacemente svolte a livello comunale.

L'autonomia pianificatoria a scala locale viene raccordata in un contesto organico di area vasta, individuato nel livello provinciale. Il superamento della pianificazione "a cascata" si avvera attraverso l'attribuzione di un ruolo specifico a ciascuno dei tre livelli di pianificazione regionale, provinciale e comunale, la cui sfera di competenza è definita in relazione alla dimensione dei rispettivi impatti sul territorio.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Partecipazione.

Contemplato già dalla legge urbanistica del '42, seppur relegato alla fase successiva alla delibera di adozione del piano regolatore generale, l'istituto della partecipazione ricompare nella legislazione regionale dell'ultimo decennio emancipandosi da tali angusti limiti per acquisire un ruolo di primo piano nella costruzione delle politiche di piano. E' innegabile, difatti, che se lo spazio urbano riguarda essenzialmente l'organizzazione degli ambiti di vita e lavoro di chi lo occupa, le scelte che lo concernono non possono non essere condivise dai suoi abitanti. E' altrettanto ovvio, tuttavia, come la costruzione 'dal basso' delle strategie di governo del territorio - congiuntamente al principio di sussidiarietà - corra il rischio di attestarsi a mero esercizio stilistico ove non assuma valore di *metodo* e di *strumento* di coesione, crescita sociale e di sviluppo.

Per vanificare tale pericolo è necessario perseguire il reale coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interessi (*stakeholders*) nei processi decisionali, in conformità ai principi contenuti nella Convenzione di Aarhus che riconosce il diritto dei cittadini a partecipare alle decisioni assunte e ad accedere alle informazioni in materia ambientale, nell'intento tanto di integrare il percorso informativo ed acquisitivo utile per la redazione dei quadri conoscitivi quanto di esplicitare l'iter decisionale, i suoi presupposti, gli obiettivi da raggiungere, senza dimenticare che la logica della decisione condivisa richiama sempre anche quella della responsabilità condivisa.

Per assicurare effettività a tale percorso è necessario che l'informazione sia trasparente, diffusa, articolata ma anche permanente, slegata dalla contingenza del singolo atto, obiettivi che possono essere meglio perseguiti mediante strumenti che operano *sul e nel* territorio (dai Laboratori territoriali agli OST agli Urban Center ai Forum locali), il cui fine ultimo è la realizzazione della progettazione partecipata. La messa in comune di dati ed informazioni e la loro 'messa in circolo', attraverso i Sistemi Informativi Territoriali (SIT) o i forum di cittadini, rappresentano le ulteriori tappe di quel percorso di conoscenza condivisa che costituisce indispensabile requisito perché la partecipazione possa effettivamente concretizzarsi ed operare.

Si tratta - di tutta evidenza - di luoghi e pratiche che segnano il passaggio dalla dimensione 'statica' del piano, focalizzata sulla disciplina di vincoli e zone, ad una dimensione 'dinamica', in cui prevale la visione dei percorsi sociali, economici, culturali che intersecano un territorio e dei suoi obiettivi di sviluppo, ma anche la ricerca di nuove strategie di intervento (l'esperienza di Agenda21Locale, la diffusione dei Sistemi di Gestione e



certificazione ambientali e degli eco bilanci nei governi locali ne costituiscono solo alcuni degli esempi più rilevanti).

La LR 19/02 declina variamente il canone di *partecipazione*, in primis garantendo la predeterminazione di modalità e tempi della pubblicità degli atti, il puntuale esame delle deduzioni dei soggetti interessati al procedimento di piano e l'obbligo di adeguata motivazione delle determinazioni di accoglimento o rigetto (vd. artt. 1, 2, 11).

I luoghi del confronto tra Amministrazione, enti, cittadini, associazioni sono, accanto a quello tradizionale del procedimento di formazione del piano, i Laboratori di partecipazione (art. 11) e la Conferenza di pianificazione (art. 13), le Conferenze di Servizi (art. 14), gli Accordi di Programma (art. 15).

L'informazione, la consultazione, il coinvolgimento dei diversi portatori di interessi nelle politiche di *governance* territoriale percorrono tutto l'apparato di strumenti di piano e di programmazione urbanistica contemplati dalla LUR Calabria, confermando come la partecipazione sia lo strumento principale per veicolare i temi della sostenibilità e della corretta allocazione delle risorse e per favorire la reale incidenza nel processo decisionale di tutti i protagonisti dello spazio urbano, attraverso un percorso chiaro, trasparente e condiviso.

L'efficacia di tale processo è demandata alla capacità delle Amministrazioni di leggere correttamente il territorio; ascoltare esigenze e bisogni; valorizzare i diversi interessi in gioco; sollecitare lo scambio di risorse e competenze; coinvolgere gli *stakeholders* a tutti i livelli nel processo di anamnesi, diagnosi e monitoraggio delle soluzioni adottate; in poche parole, di capovolgere i paradigmi dell'urbanistica classica per confrontarsi con una nuova visione della città.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Capitolo 3

I soggetti della pianificazione.

Le Amministrazioni territoriali tra vecchie e nuove competenze.

La L.R. 19/2002 viene approvata all'indomani dell'entrata in vigore di riforme amministrative e costituzionali di enorme portata per il Paese, alle quali l'impianto normativo in commento fa esplicito richiamo.

La legge, infatti, conferma in capo alla Regione funzioni essenzialmente di pianificazione strategica, affidandole il compito di dettare, attraverso il Quadro Territoriale Regionale (QTR), le linee di indirizzo e di coordinamento della azione di programmazione e pianificazione degli enti locali.

Naturalmente ciò comporta, per l'ente, l'abbandono di regole astratte in favore della esplorazione delle effettive condizioni del territorio e delle concrete prospettive di sviluppo, in coerenza con il canone di sostenibilità ambientale (vd. artt. 3 e 5 LUR), e la correlata ridefinizione della propria programmazione socio-economica e territoriale, nel rispetto dell'autonomia comunale.

Le politiche legislative dell'ultimo ventennio hanno accresciuto anche il livello della pianificazione provinciale, le cui prescrizioni sono vincolanti per enti ed amministrazioni pubbliche che sono tenute a conformarsi alle medesime (art. 20, D.Lgs. 267/2000)

La LUR Calabria riafferma ampiamente in capo alle Province il ruolo di ente intermedio con penetranti funzioni di coordinamento e supporto per gli enti comunali, in sintonia con il canone di sussidiarietà, perseguite in seno all'intero percorso di formazione e approvazione dei PSC attraverso il dimensionamento su scala territoriale delle linee di azione e delle prescrizioni del QTR, oltre che di raccordo con l'ente regionale, con particolare riguardo ai valori paesaggistici ed ambientali.

La disciplina in esame esalta e consolida, infine, il ruolo dei Comuni di artefici del governo del proprio territorio (art. 118 Cost.; art. 13, D. Lgs. 267/2000), esercitato attraverso il rinnovato apparato strumentale, contenutistico e procedimentale fornito dalla LUR.

Piani Strutturali Comunali (PSC) e Regolamento Edilizio ed Urbanistico (REU) sostituiscono i tradizionali Piani Regolatori Generali, Piani di Fabbricazione e Regolamento Edilizio. Per la pianificazione di livello attuativo sono introdotti i Piani Operativi Temporalmente (POT) unitamente ai Piani Attuativi Unitari (PAU), che hanno i medesimi



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

contenuti ed efficacia dei piani particolareggiati. Ai Comuni è pure affidata in via esclusiva la formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione negoziata, che consentono non solo di migliorare le condizioni urbanistico-edilizie di aree ed immobili degradati ma anche la riqualificazione, il recupero e valorizzazione degli insediamenti nelle aree urbane ed extra-urbane.

Il nuovo corso della disciplina urbanistica regionale può essere colto tanto sul piano dei contenuti del PSC, che abbandona i tradizionali ambiti prescrittivi, fondati su limiti e vincoli, per promuovere interventi di sviluppo del territorio, quanto sul piano del procedimento, che esalta l'autonomia ed il ruolo di naturale gestore del territorio del Comune, facendo perdere al piano la natura di atto complesso, frutto della concorrente autonoma valutazione dell'autorità comunale e di quella regionale, che ne costituiva condizione di efficacia.

Il mutato ruolo della Provincia.

All'interno di siffatto assetto merita una menzione a parte il rinnovamento delle attribuzioni dell'ente provinciale. Naturalmente, se l'urbanistica costituisce terreno per eccellenza di incontro (e di scontro) dei molteplici interessi che si appuntano su un territorio e delle Amministrazioni (anche diverse dagli enti territoriali) che li rappresentano, essa non può non farsi carico dell'onere di individuare strumenti di unificazione e di raccordo tra enti dello stesso livello (cd. relazioni orizzontali) nonché tra la complessa e quanto mai variegata pianificazione di settore e gli strumenti urbanistici, sui quali la prima ha inevitabili quanto profondi riflessi.

La disciplina regionale, compresa quella calabrese, di fronte ad un quadro legislativo estremamente frammentato e nella totale assenza di una normativa-quadro nazionale, assolvendo ancora una volta ad un impagabile ruolo di supplenza, ha individuato nelle precitate forme di collaborazione e negoziazione all'interno dei procedimenti pianificatori i pilastri della riconduzione ad unità dei diversi regimi e discipline differenziate degli usi del territorio, con il chiaro intento di ridurre le (frequenti) occasioni di frattura e di sovrapposizione tra le diverse discipline di piano.

E' in siffatto contesto che va collocata la ratio dell'art. 57, D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che prevede che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale *<<assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze*



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA



naturali, sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nelle forme di intesa fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti>>. La norma, in poche parole, affida alla pianificazione intermedia, previo accordo tra gli enti preposti, l'onere di assorbire le prescrizioni e le direttive conformative del territorio ovvero poste a tutela di singoli beni. La legge urbanistica calabrese, ispirandosi sia pur parzialmente al cit. dettato normativo, nel disciplinare contenuti e finalità del PTCP, assegna ad esso compiti di raccordo con le altre autorità di settore, attraverso la determinazione di <<criteri e parametri per la valutazione di compatibilità tra le varie forme e modalità di utilizzazione delle risorse essenziali del territorio>>, e dei <<principi sull'uso e la tutela delle risorse del territorio provinciale>>, tenendo conto delle loro peculiarità e della pianificazione paesaggistica, nonché ricomprendendo le “prescrizioni localizzative indicate dai piani provinciali di settore” (art. 18). In sintesi, viene assegnato al PTCP il compito di delineare le linee guida dello sviluppo di un'area vasta, che meglio possono essere definite al livello di governo intermedio più che a quello locale, in collaborazione con le altre Amministrazioni che vi operano, individuando nel contempo strumenti di confronto, di valutazione (di compatibilità) e monitoraggio.

E' chiaro il mutamento di prospettiva dal tradizionale modello gerarchico a quello più spiccatamente strategico che colloca le *policies* territoriali ai diversi livelli in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.



Capitolo 4

Gli strumenti della pianificazione.

Governare il territorio regionale: il QTR.

La pianificazione d'area vasta viene introdotta dall'art. 5 della legge 1150/1942 con l'istituzione del Piano Territoriale di Coordinamento, finalizzato ad <<orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale>> mediante la zonizzazione di massima di porzioni di territorio soggette a speciali destinazioni o vincoli e la localizzazione di nuovi insediamenti, impianti e delle principali infrastrutture. I Piani Territoriali di Coordinamento, rimasti a lungo sulla carta, con conseguente riserva delle scelte di pianificazione ai Piani regolatori generali comunali, vengono normati ed acquisiscono natura di Piani Territoriali Regionali solo a seguito del trasferimento delle competenze in materia urbanistica alle Regioni. I Piani regionali, rispetto al modello voluto dalla legge urbanistica generale, si presentano come piani obbligatori, di indirizzo e raccordo con la programmazione economica regionale, segnando una linea di tendenza di seguito recepita anche dal Testo unico degli enti locali che attribuisce alle Regioni l'onere di indicare <<gli obiettivi della programmazione economico-sociale e territoriale>> oltre che i criteri e le procedure per <<gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali>> (art.5, D. Lgs. 267/00).

Le norme regionali incidono, altresì, su contenuti ed efficacia del vecchio Piano territoriale di coordinamento sino a prevedere che il piano regionale contenga, oltre a direttive, pure prescrizioni conformative della proprietà, con efficacia impeditiva di qualsiasi intervento edilizio difforme, come tali immediatamente impugnabili dai privati innanzi al giudice amministrativo¹⁰.

I contenuti degli strumenti di piano sovraordinati si arricchiscono nel tempo grazie alle previsioni di cui all'art.1bis della legge 431/1985, oggi sostituito dall'art. 135 D.Lgs. 42/2004 (Codice Urbani), che assegna al piano territoriale regionale il ruolo di <<piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed

¹⁰ La legittimità di tali norme è stata più volte ribadita dal giudice delle leggi. E' sufficiente citare Corte cost. 13 giugno 1990, n. 327; Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378.



ambientali>>, in quanto chiamato a verificare la compatibilità delle attività di trasformazione del territorio con la tutela dell'ambiente ed ad individuare gli interventi che è possibile realizzare anche in funzione dagli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio (art. 143), con previsioni cogenti e prevalenti su quelle contenute nei piani territoriali e urbanistici (art. 145, c. 3).

La LR 19/02, facendo integrale applicazione dei precitati principi, incarica l'ente Regione di assicurare <<*un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale orientato allo sviluppo sostenibile del territorio*>> (art.1, c.1, lett.a)) demandando al Quadro Territoriale Regionale, quale strumento ordinatore della pianificazione, il compito di stabilire <<*in coerenza con le scelte ed i contenuti della programmazione economico-sociale gli obiettivi generali della propria politica territoriale*>> e <<*gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali*>> nonché di indirizzare <<*ai fini del coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali*>> (art. 17).

Seguendo la direzione impressa dalle ultime riforme istituzionali, il QTR si propone come quadro di riferimento per la pianificazione di Province e Comuni e la pianificazione negoziata, nel quale sono predisposti indirizzi e strategie organiche per l'uso sostenibile del territorio e la tutela dell'ambiente, nel raccordo con i piani di settore e i programmi di sviluppo socio-economico.

In sintesi, il piano urbanistico regionale deve prevedere

- ✓ la definizione del Quadro generale delle tutele dell'integrità fisica ed identitaria del territorio;
- ✓ le azioni e le norme per la difesa del suolo e la prevenzione dai rischi (sismici, idrogeologici, da inquinamento e da erosione delle coste);
- ✓ la perimetrazione dei sistemi naturalistico-ambientale, insediativo e relazionale e la previsione delle reciproche interrelazioni;
- ✓ la perimetrazione delle terre soggette ad usi civici o di proprietà collettiva;
- ✓ le modalità di intervento sul territorio;
- ✓ l'analisi dei sistemi naturalistici ai fini della loro tutela e valorizzazione;
- ✓ l'individuazione degli ambiti di pianificazione paesaggistica (art. 17).

La pianificazione di livello regionale è arricchita dalla Carta dei Luoghi, che è parte integrante del QTR e definisce, secondo le Linee guida alla pianificazione regionale, <<*gli orientamenti per la identificazione dei*



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

sistemi territoriali ai fini di una pianificazione e programmazione territoriale corrispondente alle reali esigenze e caratteristiche della regione... (nonché) gli elementi necessari per una lettura interpretativa del territorio tesa a privilegiare gli aspetti qualitativi piuttosto che quantitativi e tecnici dello sviluppo territoriale...>>>. In tal senso la Carta rappresenta uno degli strumenti conoscitivi di base capace di orientare le politiche territoriali in relazione ai cambiamenti di scenario e delle istanze emergenti. Essa definisce

- ✓ la perimetrazione dei sistemi costituenti il territorio regionale, individuandone le interrelazioni alla stregua dei parametri di qualità, vulnerabilità, riproducibilità;
- ✓ i gradi di trasformabilità del territorio, conseguenti alla individuazione di forme e modelli di intervento, con la declaratoria dei vincoli su beni culturali ed ambientali;
- ✓ le modalità d'uso ed intervento dei suoli derivanti dalla normativa di settore in materia di difesa del suolo e dal PAI della Calabria.

Ai sensi del cit. art. 17, nelle more dell'approvazione del QTR, assumono il medesimo valore ed efficacia le Linee guida alla pianificazione regionale, approvate con DGR 20 novembre 2006, n. 106, costituenti il quadro di principio, metodologico e definitorio dei principali assetti del territorio che dovrà indirizzare tutto il processo di pianificazione ai diversi livelli.

Sicuramente di enorme rilievo per una Regione afflitta da fenomeni ampissimi di degrado ambientale, in assenza di qualsiasi strumento di regolamentazione degli usi del territorio e di tutela del paesaggio, è l'assegnazione al QTR del valore di piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica, esercitata attraverso norme di indirizzo e/o immediatamente prescrittive nonché mediante i Piani Paesaggistici di Ambito (PPd'A).

La norma recepisce gli orientamenti espressi dalla normativa di settore, oggi recepita dal Codice Urbani, e dalla Convenzione Europea del Paesaggio, che impegna gli Stati sottoscrittori a riconoscere il paesaggio come componente fondamentale ed identitaria di una comunità oltre che ad attuare politiche di protezione, gestione e pianificazione dei paesaggi con la partecipazione del pubblico e delle autorità coinvolte ed ad integrare il paesaggio nei piani urbanistici ed in tutte le politiche che possano avere incidenza sul territorio.

Ai sensi del disposto di cui agli artt. 135 e 143 D.Lgs. 42/2004, che la LUR espressamente richiama, i Piani paesaggistici costituiscono strumenti di piano obbligatori, finalizzati ad identificare aspetti e caratteri peculiari di un territorio e le relative caratteristiche paesaggistiche, delimitando i rispettivi ambiti, ed a predisporre specifiche



<<normative d'uso>> per ciascun ambito, a presidio e valorizzazione dei valori tutelati. Il piano paesaggistico ha contenuto tanto descrittivo che prescrittivo. Occorre ricordare, in proposito, che i limiti che ne derivano alla proprietà non concretano vincoli espropriativi e pertanto non sono indennizzabili. Ciò in quanto i beni di valore ambientale e paesaggistico costituiscono una categoria omogenea originariamente di interesse pubblico, tutelata dalle norme costituzionali giacché espressiva di valori primari dell'ordinamento, come ribadito in più occasioni dai giudici della Consulta¹¹.

Per ogni ambito esso definisce specifiche prescrizioni e previsioni intese, tra gli altri, anche <<d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO>>.

In conformità alle citate previsioni, il legislatore regionale ha attribuito al QTR il compito di delimitare gli ambiti paesaggistici, lasciando al PTCP il livello di dettaglio delle analisi paesistico-ambientale ed ai PPd'A il ruolo di <<strumenti di tutela, conservazione, valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale del territorio, operanti su area vasta, sub-provinciale o sopra comunale>> (art. 17 bis LUR) ma di emanazione regionale.

Il procedimento di formazione del piano è delineato dall'art. 143 D.Lgs. 42/2004 che dà facoltà alle Regioni di stipulare intese con i Ministeri per i beni culturali e l'Ambiente per stabilire modalità di elaborazione congiunta nonché forme e tempi della sua revisione. La Calabria è stata una delle prime Regioni ad attuare il predetto disposto sottoscrivendo nel 2009 un apposito protocollo di intesa in ordine ad obiettivi e contenuti delle norme di tutela paesaggistica contenute nel QTR.

L'art. 25bis LUR precisa, inoltre, che i PPd'A sono sottoposti ad un procedimento di elaborazione ed approvazione distinto per ciascun ambito, di cui la Regione stabilisce le modalità attuative. Comuni a tutti i procedimenti sono, in ogni caso, la fase di concertazione con le Province e gli altri enti e soggetti interessati e quella di adozione, pubblicazione e trasmissione del piano ai predetti soggetti per la formulazione delle osservazioni. Decorso 60 giorni, a seguito della valutazione delle osservazioni proposte, il PPd'A viene trasmesso al Consiglio Regionale per l'approvazione finale.

¹¹ Vd. Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55; Corte cost., 28 luglio 1995, n. 417.



Sempre per quanto concerne gli aspetti paesaggistici, il QTR comprende anche il Documento relativo alle “*Politiche del Paesaggio per la Calabria*”, nel quale sono contenuti i principi generali, le strategie e gli orientamenti che dovranno reggere le misure di salvaguardia, la gestione e la progettazione del paesaggio adottate dagli enti preposti.

La pianificazione provinciale: il PTCP.

Introdotta dall’art.15, legge 142/90 ed attualmente normata dall’art. 20 del D.Lgs. 267/2000, il Piano Territoriale di Coordinamento costituisce strumento programmatico intermedio per mezzo del quale la Provincia determina gli <<indirizzi generali di assetto del territorio>>, proponendosi come livello di dettaglio rispetto agli indirizzi di programmazione socio-economica e territoriale della regione e come quadro di riferimento della pianificazione comunale. Il PTCP determina, in particolare:

- a) *le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;*
- b) *la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;*
- c) *le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;*
- d) *le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.*

Il legislatore nazionale ha notevolmente consolidato la valenza ambientale dello strumento di piano provinciale demandando alle Regioni il compito di prevedere che esso assuma valore ed effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell’ambiente, delle acque, della difesa del suolo, della tutela delle bellezze naturali, previa intesa con le altre Amministrazioni, anche statali, competenti e fermo restando le competenze esclusive dello Stato in materia di beni ambientali.

E’ evidente come il livello di pianificazione provinciale sia ritenuto più idoneo di quello regionale a far emergere lo stato del territorio e le criticità offerte dagli aspetti ambientali e paesaggistici di un’area, ad indirizzare l’attività di pianificazione e programmazione locale ed individuare il livello ottimale di integrazione tra strumentazione urbanistica e piani settoriali.



Assessorato all’Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

La legislazione regionale, nella sua generalità e quella calabrese nello specifico, hanno colto appieno il rinnovato orizzonte in cui va collocato il ruolo di indirizzo e coordinamento del piano provinciale. Ai sensi dell'art. 18 LUR, difatti, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) costituisce lo strumento di coordinamento e raccordo tra le politiche territoriali regionali e la pianificazione comunale, al fine di conformare le linee d'azione della programmazione regionale e del QTR alle peculiarità dei singoli territori.

Del tutto coerente con tale ruolo è la previsione secondo la quale il PTCP costituisce quadro di riferimento imprescindibile ed esclusivo per la formazione e l' adeguamento dei PSC, che i Comuni sono tenuti a redigere nel termine massimo di 12 mesi dall'approvazione del PTCP pena l' attivazione da parte delle Province dei poteri sostitutivi, verificandone la compatibilità con le proprie previsioni (art. 18, c. 5 e 9).

Più nel dettaglio, il piano provinciale definisce i principi d'uso e di tutela del territorio, tenendo conto della peculiarità dei diversi ambiti e della pianificazione paesaggistica, ed individua ipotesi di sviluppo territoriale indicando gli obiettivi da perseguire e le azioni di trasformazione e tutela a ciò finalizzate.

Esso, inoltre, stabilisce criteri puntuali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale ovvero regionale oltre che di infrastrutture e servizi di interesse sovra comunale, anche in relazione alle indicazioni fornite dai piani provinciali di settore.

Di rilievo sono pure le funzioni conoscitive delle risorse del territorio e del loro grado d'uso e vulnerabilità e le correlate attività operative strumentali alle esigenze di difesa del suolo, di protezione civile e prevenzione dei rischi.

Quanto agli aspetti paesaggistici, il PTCP se, per un verso, recepisce e dettaglia i contenuti del QTR, per l'altro, assume autonome funzioni di indirizzo delle strategie e delle scelte da realizzare, sulla scorta di quelle effettuate dal piano regionale e dai PPD'A, con possibilità di integrarne il quadro conoscitivo (art. 17bis).

La LUR calabrese, in consonanza con la disciplina generale e con le altre leggi regionali, ha demandato alla provincia il ruolo di rappresentare e ridurre ad unità i valori storici, identitari, ambientali e paesaggistici di un territorio, nonché di integrare le strategie di programmazione socio-economica con gli obiettivi della pianificazione territoriale e le esigenze di salvaguardia e ottimizzazione dei valori paesaggistici ed ambientali.

E' chiaro l'obiettivo perseguito dal legislatore regionale di affidare alle Province una posizione centrale all'interno del processo di pianificazione regionale, quale catena di trasmissione delle politiche territoriali in direzione tanto



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

ascendente (comuni-regione) quanto discendente (regioni-comuni), che ne esige un nuovo approccio, più attento e consapevole verso i temi della sostenibilità e della specificità territoriale.

La strumentazione comunale. PSC, PSA e REU.

La LR 19/2002, lo si è già anticipato, ha radicalmente innovato gli strumenti urbanistici comunali vuoi nei contenuti vuoi nell'iter di formazione ed approvazione.

I vecchi PRG e PdF hanno da tempo dimostrato notevoli limiti, intrinseci ad un modello di strutturazione del territorio oramai desueto, essenzialmente rigido ed incapace di assolvere a funzioni tanto di indirizzo quanto conformative dei possibili usi dei suoli, direttamente incidenti sulle posizioni giuridiche dei cittadini.

Non a caso la legislazione regionale negli ultimi vent'anni ha avviato la stagione delle riforme urbanistiche modificando *in primis* gli strumenti di piano comunale, generalmente distinti in un piano a carattere programmatico e strutturale, che delinea scenari ed obiettivi, ed in uno più strettamente operativo, in cui sono definiti gli interventi da realizzare sul territorio.

La rigida divisione in zone dell'aggregato urbano che, unitamente alla localizzazione di aree ed infrastrutture, costituiva il contenuto essenziale del PRG (art. 7 legge 1150/1942), è superata, nella legislazione attuale, dal riconoscimento di una molteplicità d'usi possibili nella medesima zona.

Viene radicalmente modificato anche il procedimento di formazione del piano comunale che da atto complesso, espressione tanto dell'ente locale quanto dell'ente regionale che lo approva, diviene atto di esclusiva paternità comunale, in ossequio ai principi di sussidiarietà ed autonomia.

Anche la LU della Regione Calabria si propone espressamente di superare i limiti connaturati al modello di pianificazione territoriali del legislatore del '42, causa del sostanziale fallimento dei PRG, per costruire <<un sistema di pianificazione più complesso ed articolato nel quale gli strumenti normativi sono affiancati da piani con carattere operativo strategico. Non dunque solo il controllo delle azioni che si attivano spontaneamente nel territorio, ma anche strumenti a carattere programmatico in grado di consentire alla pubblica amministrazione di formulare propri obiettivi e di tragarli attraverso la programmazione temporale ed economica degli interventi, coinvolgendo in tale processo anche le risorse private che, nel rispetto degli interessi legittimi della



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

proprietà, consentono comunque si indirizzare tali risorse anche al perseguimento di obiettivi comuni e collettivi. Quello di un nuovo rapporto fra pubblico e privato, nel quale tutti concorrono in forma concertata e negoziale, al raggiungimento di finalità comuni, è uno degli elementi più qualificanti della nuova legge urbanistica regionale>>¹².

Il tradizionale modello di pianificazione locale, fondato sulla triade PRG-RE-Piano attuativo, è sostituito dal nuovo sistema di piano che si articola su tre diversi livelli - rispettivamente, strutturale, regolamentare, operativo - in cui sono strutturati contenuti ed obiettivi della pianificazione. La definizione degli assetti del territorio e delle strategie di intervento da realizzare nel tempo trova collocazione nel nuovo PSC, che rinvia per gli aspetti regolamentari e per l'attuazione concreta delle scelte concordate al REU ed al POT. Nello specifico,

- **il Piano Strutturale Comunale (PSC)** costituisce strumento di natura normativa, strutturale (definisce le linee di indirizzo ed orientamento per l'assetto del territorio), strategica (nella misura in cui delinea le strategie di sviluppo locale), a carattere generale (riguarda l'intero territorio ed ha efficacia temporale indeterminata). La legge, peraltro, promuove il coordinamento delle iniziative pianificatorie assunte da comuni limitrofi, al fine di conseguire un assetto territoriale armonico e un'ottimizzazione delle risorse, attraverso la redazione dei Piani Strutturali Associati (PSA);
- **il Regolamento Edilizio ed Urbanistico (REU)** è annesso al PSC ed ha carattere normativo e regolativo;
- **il Piano Operativo Temporale (POT)** è strumento a carattere operativo e programmatico, essendo finalizzato alla previsione degli interventi che l'Amministrazione intende approvare, con efficacia temporale limitata (5 anni);
- **i Piani Attuativi Unitari (PAU)** sono strumenti di dettaglio destinati ad assorbire Piani particolareggiati, Piani di lottizzazione, PEEP, Piani per insediamenti produttivi, Piani di recupero, unitamente ai Piani spiaggia ed ai piani di protezione civile;

¹² Vd. Linee guida della pianificazione regionale e Schema base della Carta dei luoghi, approvato con DCR 10 novembre 2006, n. 106, p.92



- **la Pianificazione negoziale** si articola in piani operativi frutto della cooperazione tra pubblico e privato per una migliore gestione del territorio.

Il **Piano Strutturale Comunale (PSC)** costituisce il luogo privilegiato di confronto e di sintesi di tutti gli interessi, i bisogni, delle politiche e programmi che riguardano il territorio comunale, nel quadro delle linee guida espresse dalla Regione nel QTR e dalla Provincia con il PTCP.

Il nuovo strumento di piano comunale muove dalle esigenze di sviluppo del territorio, con riguardo agli insediamenti residenziali e non, alle attività economiche e produttive, ai servizi pubblici, al fine di

- ✓ individuare <<*in linea generale*>> le aree ove essi sono localizzabili oltre che gli ambiti già impegnati da insediamenti e quelli destinati ad ospitarli;
- ✓ determinare le condizioni di sostenibilità degli interventi e la possibilità di procedere al recupero o alla riqualificazione dell'esistente, in considerazione dei valori storici di un territorio da tutelare e conservare;
- ✓ disciplinare gli usi ed i limiti di sviluppo del territorio in funzione delle sue caratteristiche e criticità;
- ✓ delimitare e disciplinare gli ambiti con valenza paesaggistica ed ambientale, integrando le previsioni del PPD'A, o sostituendole, se ancora non approvato, approfondendo le norme contenute nel PTCP (art. 20, c.3).

Il PSC, così come configurato, si propone come strumento di gestione del territorio complesso e multisetoriale che, partendo dall'analisi e valutazione delle condizioni, potenzialità e rischi che esso prospetta (*componente strutturale*) indica gli scenari di tutela e sviluppo da perseguire e le strategie per realizzarli (*componente strategica*).

In poche parole il PSC, probabilmente ancor più dei piani sovraordinati, esalta e valorizza la capacità dei nuovi modelli di piano di intercettare la complessità dei valori (culturali, paesaggistici, ambientali, architettonici, storici, etc.) e delle esigenze di sviluppo socio-economico espressi da un territorio e di assicurare la compatibilità con gli stessi e la 'sostenibilità' delle politiche e degli interventi delineati dall'Amministrazione.

A differenza del PRG, quindi, il PSC non muove più dalle proiezioni di crescita demografica quanto e piuttosto dalle *reali* condizioni delle risorse ambientali ed antropiche, dai rispettivi caratteri, limiti e grado di resistenza alle trasformazioni.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

In siffatta visione, è imprescindibile che il PSC fornisca, attraverso il Quadro conoscitivo, una rappresentazione effettiva ed organica delle condizioni normative, amministrative, morfologiche, ambientali, economiche e sociali del territorio, sulla cui scorta potranno essere fissati gli obiettivi, generali e specifici, e le strategie d'azione per assicurarne l'attuazione, verificatane la coerenza con la pianificazione di livello superiore e la compatibilità tra le modalità d'uso del territorio ed i sistemi di pianificazione territoriale.

La previsione nel corso dell'iter formativo di diversi momenti di discussione e di confronto sulla *vision* e sulle scelte effettuate dimostra come la complessità dei fenomeni da governare richiede che il un progetto di assetto del territorio sia quanto più possibile partecipato e condiviso ed un ruolo più consapevole dei Comuni nel governare processi di cambiamento che in alcuni casi sono epocali.

Il tenore della norma è chiaro, peraltro, nell'attribuire al PSC, a differenza dal vecchio PRG, un ruolo di orientamento ed indirizzo generale per la pianificazione di dettaglio, in particolare nella definizione delle destinazioni d'uso, senza per questo <<prefigurare assetti futuri obbligati attraverso il ricorso temporalizzato e necessario ai cosiddetti piani attuativi>>¹³.

La frammentazione del territorio regionale in una miriade di Comuni di piccole dimensioni ha spinto il legislatore a favorire iniziative pianificatorie condivise tra enti limitrofi ed il coordinamento delle rispettive politiche territoriali con quelle di programmazione economica, attraverso lo strumento del **Piano Strutturale Associato (PSA)**, piano unitario ma articolato territorialmente, dotato dei medesimi contenuti ed effetti del PSC, che esso sostituisce per conseguire una migliore utilizzazione delle risorse ed evidenti economie di scale. L'art. 20 bis LUR definisce espressamente il PSA <<lo strumento urbanistico finalizzato ad accrescere l'integrazione fra Enti locali limitrofi con problematiche territoriali affini e a promuovere il coordinamento delle iniziative di pianificazione nelle conurbazioni in atto, con conseguente impegno integrato delle risorse finanziarie>>, oltre che <<al coordinamento e all'armonizzazione tra assetto urbanistico, politiche fiscali e programmazione delle opere pubbliche da attuarsi tramite il ricorso ad idonei strumenti di coordinamento delle azioni economiche, finanziarie e fiscali favorendo in tal modo atteggiamenti cooperativi e patti fra le Istituzioni locali e promuovendo garanzia ed equità>>.

¹³ URBANI, Urbanistica consensuale, cit., 59



E' chiaro l'intento del legislatore di favorire lo sviluppo di sistemi urbani reticolari, ritenuti più in grado delle singole realtà locali di ottimizzare la gestione del territorio (attraverso, per esempio, strutture tecniche comuni) e dei servizi pubblici, di affrontare le sfide della economia globale, di assolvere ai complessi compiti imposti dalle politiche nazionali e comunitarie.

Per la realizzazione di siffatte funzioni la LUR prevede che i Comuni, dopo aver adottato apposita delibera nella quale viene espressa la volontà di addivenire alla redazione congiunta del PSA, stipulano un Protocollo di Intesa ai fini delle definizione degli obiettivi e delle politiche da realizzare oltre che delle procedure da attuare per la predisposizione ed approvazione del piano. Segue la costituzione di un Ufficio unico di Piano, deputato a predisporre il Documento preliminare, convocare la Conferenza di pianificazione e gestire l'intero iter procedimentale. I contenuti dei diversi elaborati vanno articolati, in ciascuna fase della formazione del piano, in una *parte generale* uguale per tutti, contenente le scelte strategiche e uno schema generale di assetto strutturale dell'intera area inerenti i sistemi ambientali, paesaggistici, infrastrutturali, insediativi e le dotazioni territoriali, ed una *parte specifica*, attinente alle scelte strategiche locali e di assetto strutturale proprie dei singoli comuni, che dovranno, alla fine, approvare i rispettivi piani.

La Regione Calabria, nell'ambito delle politiche di sostegno agli enti locali nella fase di implementazione della LUR, ha varato un programma di interventi premiali in favore dei Comuni che hanno deciso di associarsi, con esiti insperati dal momento che ben 160 enti su 409 hanno intrapreso il percorso del piano associato dando avvio a 43 PSA, tutti in itinere.

Componente necessaria del PSC/PSA è il **Regolamento Edilizio Urbanistico (REU)**¹⁴ che costituisce la parte tecnico-normativa dello strumento urbanistico comunale, compito a suo tempo assolto dai Regolamenti edilizi e dalle Norme Tecniche di Attuazione. Infatti, il REU è definito dall'art. 21 LUR <<la sintesi ragionata ed aggiornabile delle norme e delle disposizioni che riguardano gli interventi sul patrimonio edilizio>> preesistente

¹⁴ La normativa regionale non modifica la natura giuridica attribuita tradizionalmente al Regolamento edilizio di norma secondaria, applicabile dal giudice ex officio e subordinata al criterio di coerenza con le fonti primarie e, conseguentemente, ai principi ermeneutici generali (*lex superior derogat inferiori; lex posterior derogat anteriori*) (Cons. stato, sez. IV, 17 dicembre 2003, n. 8280).



ovvero di nuova realizzazione, con il compito di individuare i parametri edilizi ed urbanistici, quelli costruttivi, igienico-sanitari e di risparmio energetico applicabili, in conformità con il precetto dell'art. 4 D. Lgs. 380/01¹⁵.

In particolare, spetta al REU fissare gli standard urbanistici, cui l'art. 53 LUR attribuisce una rinnovata dimensione qualitativa che va ad affiancarsi a quella tradizionalmente quantitativa introdotta dal D.M. 1444/1968, integrandola con la previsione di requisiti (accessibilità, fruibilità e sicurezza generale, distribuzione territoriale, funzionalità ed adeguatezza tecnologica, economicità di gestione) idonei ad accrescere i livelli di qualità prestazionale di attrezzature e servizi destinati alla collettività.

Alla classica definizione delle norme di carattere igienico sanitario il REU dovrà affiancare anche la disciplina rivolta a garantire il risparmio energetico, la sicurezza antisismica, la rimozione delle barriere architettoniche, la tutela della salute umana dalle diverse fonti di inquinamento¹⁶.

La legislazione dell'ultimo decennio, peraltro, ha affidato al Regolamento edilizio comunale l'inedito ruolo di motore della sostenibilità, capace di stimolare azioni virtuose nel campo dell'efficienza energetica e dell'uso delle energie rinnovabili, anche mediante il ricorso ad incentivi e sgravi fiscali.

Un ulteriore ambito d'azione del REU, infine, riguarda le disposizioni finalizzate alle modalità di gestione dei PSC, comprensivi dei criteri e dei metodi necessari alla determinazione dei diritti edificatori spettanti a ciascun proprietario ai fini della perequazione urbanistica, per come previsto dall'art. 54 LUR (sul quale vd. oltre).

¹⁵ Già il RD 23 ottobre 1859, n. 3702 riconosceva ai Comuni il potere di adottare Regolamenti <<di ornato e polizia locale>>, successivamente trasfusi nel Regolamento edilizio dalla legge 20 marzo 1865 n. 2248, All. F e dalla legge urbanistica del '42, che affida ad esso il compito di determinare, tra gli altri, composizione ed attribuzioni delle Commissioni edilizie, l'altezza minima e massima dei fabbricati ed i distacchi tra gli stessi, le norme in materia di estetica e di igiene da osservare nelle costruzioni, peculiari prescrizioni costruttive da osservarsi in determinate zone.

¹⁶ Non va dimenticato che molti Comuni hanno disciplinato nei propri Regolamenti l'installazione di impianti di telecomunicazione e telefonia cellulare, in esercizio delle proprie prerogative in materia di corretto assetto ed utilizzo del territorio. Tali poteri in ogni caso non possono derogare ai limiti fissati dalla legge nazionale. Ne segue che i Comuni, cui la legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge-quadro sui campi elettromagnetici), all'art. 8 riconosce il potere di adottare regolamenti atti <<ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione comunale ai campi elettromagnetici>> non possono adottare misure derogatorie ai limiti di esposizione fissati ex lege <<quali, ad esempio, il generalizzato divieto di installazione delle stazioni radiobase per telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione residenziale; ovvero, introdurre misure che pur essendo tipicamente urbanistiche (distanze, altezze, ecc.) non siano funzionali al governo del territorio, quanto piuttosto alla tutela della salute dai rischi dell'elettromagnetismo>> (Cons. stato, sez. VI, 3 ottobre 2007, n. 5098) .



Gli strumenti attuativi: POT, PAU.

Le Amministrazioni comunali hanno facoltà di dare attuazione alle linee generali di assetto del territorio contenute dal PSC mediante i **Piani Operativi Temporal** (**POT**) nei quali sono individuati gli interventi, pubblici o d'interesse pubblico, di trasformazione del territorio, da realizzare nell'arco di 5 anni o comunque nel corso del mandato della stessa Amministrazione emanante.

Il POT consente di assicurare piena operatività alle previsioni generali del PSC fornendo una programmazione temporale delle attività e la previsione del relativo impegno economico, in ragione del suo coordinamento con il bilancio pluriennale comunale, con il programma triennale delle opere pubbliche e con gli altri strumenti comunali di settore contemplati dalle leggi nazionali e regionali.

Esso, pertanto, completa previsioni ed obiettivi contenuti nel PSC, senza poterne modificare gli aspetti già definiti, oggetto di concertazione tra gli enti preposti, integrandone le norme vincolistiche e di tutela, sia pur limitatamente all'arco temporale di efficacia.

Contenuti e funzioni del POT sono definiti nel dettaglio dall'art. 23 LUR, che affida allo stesso

- a) *la delimitazione degli ambiti d'intervento, gli indici edilizi, le destinazioni d'uso ammissibili in conformità al Piano Strutturale Comunale;*
- b) *gli aspetti fisico-morfologici ed economico-finanziari;*
- c) *le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione e/o conservazione, anche ai fini della perequazione dei regimi immobiliari interessati;*
- d) *l'indicazione degli interventi da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e/o di quelli destinati alla mitigazione degli impatti e alla compensazione degli effetti;*
- e) *la definizione e la **localizzazione puntuale** delle dotazioni infrastrutturali delle opere pubbliche di interesse pubblico o generale esistenti da realizzare o riqualificare, nonché l'individuazione delle aree da sottoporre ad integrazione paesaggistica.*

La reale portata ed efficacia del nuovo strumento pianificatorio è dunque affidata alla sua capacità di coordinarsi tanto con il PSC, che ne costituisce il quadro di riferimento, quanto con gli altri strumenti comunali di



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

programmazione degli investimenti e di previsione delle opere pubbliche e degli interventi di riqualificazione del territorio.

Tra gli strumenti di attuazione del PSC rientrano, del pari, i **Piani Attuativi Unitari (PAU)**.

A differenza dei Piani particolareggiati, disciplinati dall'art. 13 ss. legge 1150/1942, che avevano la funzione di meri atti esecutivi delle rigide prescrizioni del PRG, i PAU assolvono al compito di definire le linee guida programmatiche espresse dal PSC e dal POT, ove esistente, e di determinare le destinazioni d'uso del suolo, i rapporti tra aree residenziali e spazi destinati a servizi, gli insediamenti abusivi da riqualificare, i comparti edificatori, etc.(art. 24), recuperando in tal modo quell'ambito d'azione strettamente prescrittivo che il nuovo PSC ha perso.

Essi possono assumere, in ragione degli interventi previsti, i medesimi contenuti ed efficacia dei Piani particolareggiati, dei Piani di Lottizzazione, dei PEEP, dei Piani per gli insediamenti produttivi, dei Piani spiaggia e dei Piani di protezione civile. Partitamente, laddove corrisponda al Piano di lottizzazione, il PAU costituisce presupposto necessario ed inderogabile ai fini del rilascio del permesso a costruire solo nel caso di interventi di edilizia residenziale in comprensorio non edificato e privo di opere di urbanizzazione primaria e secondaria ovvero ove espressamente previsto dal piano urbanistico generale.

La pianificazione negoziata.

Nel corso degli anni '90 il Parlamento approva alcuni provvedimenti che introducono nell'ordinamento nuovi strumenti di programmazione rivolti alla riqualificazione del tessuto urbano, frutto della definizione consensuale dell'uso del territorio da parte di soggetti sia pubblici che privati. Si parla per la prima volta di "urbanistica consensuale", intendendo con tale termine una nuova cultura del governo del territorio fondata essenzialmente su meccanismi di pianificazione concertata e partecipata, sull'implementazione delle diverse azioni, sull'integrazione tra pianificazione e programmazione della spesa pubblica, sulla intersectorialità degli strumenti.

Il primo modello è inaugurato dalla legge 17 febbraio 1992, n. 179, che demanda agli enti locali la promozione dei Programmi Integrati di intervento, con funzioni di riqualificazione del tessuto urbano, edilizio ed ambientale. Seguono nel tempo i Programmi di riqualificazione urbana, finalizzati alla realizzazione diretta di interventi di



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

edilizia residenziale pubblica finanziati con fondi pubblici, in regime di convenzione con i privati (legge 179/1992, art. 2), ed i Programmi di recupero urbano (legge 4 febbraio 1993, n. 493), costituenti piani di dettaglio rivolti alla esecuzione di interventi di completamento ed integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ad iniziativa dei Comuni, degli IACP o dei privati, previa stipula di un Accordo di programma ove si tratti di proposte in contrasto con le previsioni di piano.

Finalità spiccatamente di ripristino di porzioni di territorio deturpate dal fenomeno dell'abusivismo edilizio hanno, invece, i Programmi di recupero degli insediamenti abusivi, normati dall'art. 29 della legge 47/1985, che conferiscono a soggetti pubblici e privati la facoltà di proporre varianti di recupero urbanistico tese <<*al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per il recupero urbanistico ed edilizio, ... al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale, alla coesione degli abitanti dei nuclei edilizi inseriti nelle varianti e alla rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio*>>.

Anche la Calabria, al pari di altre Regioni, dedica congruo spazio nella legge urbanistica del 2002 agli strumenti urbanistici consensuali, espressamente richiamati nell'elenco contenuto nell'art. 32, che include:

- a) i programmi Integrati d'Intervento (art.33);
- b) i programmi di Recupero Urbano (art. 34);
- c) i programmi di Riqualficazione Urbana (art. 35);
- d) i programmi di recupero degli insediamenti abusivi (art. 36);
- e) i programmi d'area (art. 39 ss.);

In linea generale, la formazione ed approvazione di tali strumenti, che vanno ricondotti nell'ambito dei piani attuativi anche ove promossi su iniziativa privata, è di stretta competenza comunale e la disciplina normativa è rinvenibile, oltre che nella legislazione regionale, nella legge di riferimento, <<*in quanto applicabile*>> e non modificata dalla LUR. Inoltre, qualora siano coinvolti, a seconda dei casi, anche la Regione, le Province e/o altri Enti e soggetti, è necessario ricorrere, alla stregua dei principi generali in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla stipula di un Accordo di programma, promosso con le modalità previste dall'art.15 LUR.



Nel dettaglio, la LR 19/2002 affida al **Programma Integrato di Intervento (PINT)** il compito di disciplinare un <<*sistema complesso di azioni e misure sulle strutture urbane*>> retto da una pluralità di funzioni, soggetti e risorse finanziarie ed attuato mediante progetti unitari rivolti alla riorganizzazione di porzioni dell'area urbana colpite dal degrado del patrimonio edilizio e dei servizi, dall'abbandono da parte delle attività economiche e dal conseguente disagio sociale. Il Programma riguarda, essenzialmente, i centri storici in stato di degrado o abbandono; le periferie carenti di servizi e/o infrastrutture ed interessate da fenomeni di degrado; gli insediamenti urbani deficitari sul piano dei servizi; le aree produttive dismesse o degradate; le aree destinate a parchi o giardini o verde pubblico in stato di abbandono e degrado. Il PINT, cui devono essere allegati uno studio ambientale e una relazione finanziaria, può essere proposto anche su iniziativa di privati cittadini titolari di diritti di proprietà o altro titolo abilitante al conseguimento del permesso a costruire. Il piano è approvato dal Consiglio comunale e depositato presso gli uffici comunali per la pubblica visione per un periodo di 30 giorni, decorsi i quali la Giunta, esaminate le osservazioni proposte dai soggetti nei confronti dei quali il programma è destinato a produrre i suoi effetti, procede alla approvazione definitiva.

Anche il **Programma di Recupero Urbano (PRU)** costituisce programma complesso, partecipato dai privati, rivolto al recupero del patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso una piattaforma integrata di interventi di manutenzione, risanamento e riqualificazione non solo di singoli edifici ma anche delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e del contesto urbano in cui essi sono collocati.

Più dettagliatamente, le tipologie di intervento ammesse nel P.R.U. sono:

- a) il recupero degli edifici pubblici nell'ambito degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, anche realizzando volumi edilizi aggiuntivi di completamento e di integrazione;
- b) il completamento degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione, abitativa e non, da realizzare al loro interno, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici esistenti nonché dal potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- c) l'integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione, abitativa e non, da realizzare su aree contigue o prossime, unitamente al recupero contestuale degli edifici esistenti nonché al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

d) la realizzazione, su aree esterne agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ma in funzione del loro recupero, di nuovi edifici, ad uso abitativo e non, a condizione che i primi siano utilizzati quali “case parcheggio” e nell’intesa che a fine locazione essi tornino nella piena disponibilità dell’operatore.

Il procedimento di formazione ed approvazione è analogo a quello previsto per i PINT.

L’art. 34 LUR, infine, richiama testualmente, per quanto in esso non previsto, la disciplina generale dettata dall’art. 11 della legge 443/92.

Le nuove politiche del territorio: strumenti di recupero e riqualificazione urbana.

Gli strumenti dell’urbanistica consensuale sono stati utilizzati dal legislatore nazionale e da quello regionale per affiancare agli interventi nel campo dell’edilizia residenziale pubblica e, più in generale, del recupero edilizio (vd. paragrafo precedente), programmi di più ampio respiro rivolti alla riqualificazione delle aree urbane.

Al recupero di ambiti della città appositamente identificati sono preposti i **Programmi di riqualificazione urbana (RIURB)**. Frutto della partnership tra risorse pubbliche (*in primis*, regionali) ed apporti privati, il RIURB comprende <<un insieme coordinato d’interventi che mirano a riqualificare aree degradate o dimesse risanandone l’edificato e potenziandone le dotazioni attraverso la previsione di nuovi servizi e/o spazi verdi, a promuovere azioni produttive e terziarie di livello elevato e di servizi urbani pubblici o di interesse collettivo, in grado di contribuire allo sviluppo del territorio in un quadro complessivo che miri a finalità strategiche>> che saranno individuate dal proponente (art. 35 LUR).

Il programma è realizzato su iniziativa dei Comuni, cui spetta predisporre un documento sulle aree urbane in crisi, presupposto necessario per la proposta di RIURB, ma è consentito l’apporto di altre Amministrazioni pubbliche e dei privati, previa stipula di un apposito Accordo di Programma, che comporta, oltre agli effetti di cui all’art. 15, variante agli strumenti urbanistici vigenti.

Nel contenuto necessario ed inderogabile del RIURB ricadono, tra gli altri, i compiti di <<d) individuare il patrimonio edilizio pubblico da recuperare con interventi coordinati>> e di <<g) delimitare le singole sottounità d’intervento coordinato, specificando di ciascuna il peso insediativi esistente e quello previsto; il fabbisogno di aree di standard ed il missaggio funzionale (residenziale, non residenziale, produttivo) imposto (cioè non



Assessorato all’Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

derogabile) oppure suggerito (e perciò modificabile nel caso di allocazione di funzioni strategiche o pregiate o di attuazione di importanti opere infrastrutturali pubbliche o di uso pubblico), l'articolazione dell'edificabilità residenziale tra le varie forme di utilizzo (libera, convenzionata, agevolata, sovvenzionata), anch'essa negoziabile nei casi di cui al punto precedente>> (art. 35).

Sottoscritto l'Accordo di programma, il RIURB va depositato presso gli uffici comunali al fine di assicurare la partecipazione dei terzi per 30 giorni, decorsi i quali esso è approvato definitivamente dal Consiglio comunale

Alle politiche di riqualificazione urbana vanno ricondotti anche i **Programmi di recupero degli insediamenti abusivi (PRA)**, disciplinati dall'art. 36 LUR, rivolti al <<reinsediamento nel contesto urbano di parti della città, attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, architettonica ed ambientale, **realizzati senza aumento di volumetria, ad eccezione dei volumi edilizi da destinare a servizi caratterizzati da opere di:**

- a) *realizzazione, ammodernamento e manutenzione delle urbanizzazioni primarie e secondarie;*
- b) *miglioramento del contesto ambientale;*
- c) *recupero degli edifici con opere di manutenzione ordinaria e straordinaria;*
- d) *risanamento conservativo e ristrutturazione>>.*

I programmi in esame puntano ad assicurare un corretto inserimento dell'insediamento abusivo all'interno del contesto urbano, nel rispetto degli interessi di carattere ambientale, storico, artistici, paesistici ed idrogeologici e dell'esigenza di realizzare un'adeguata rete di opere di urbanizzazione, attraverso interventi di recupero, riqualificazione degli edifici e di completamento delle zone ricomprese nelle aree delimitate.

Spetta alle Amministrazioni comunali individuare nei propri PSC o nei piani attuativi¹⁷ le aree da assoggettare a PRA, in considerazione della presenza di edifici condonati o per i quali pende procedimento di condono edilizio e della loro influenza su contesti ambientali di rilievo storico, architettonico, paesaggistico.

¹⁷ Art. 36: <<6. I nuclei di edificazione abusiva ai fini del loro recupero vengono delimitati e definiti, per quanto riguarda densità ed indici territoriali, nel P.S.C. di cui all'articolo 20>>



L'attuazione dei PRA può essere affidata in concessione ad imprese singole, associate o consorziate, dotate dei requisiti tecnico-finanziari richiesti dal programma, selezionate mediante ricorso alle procedure di evidenza pubblica.

Anche in questo caso formazione ed attuazione del programma sono affidati alla stipula di un Accordo di programma tra tutti i soggetti pubblici e privati interessati, successivamente al quale il PRA è depositato per la pubblica visione presso gli uffici comunali ed approvato decorso il termine fissato dalla legge (30 giorni).

Trattandosi di intervento di ampio respiro, del tutto opportunamente la legge regionale esige che la convenzione sottoscritta tra il Comune ed il soggetto attuatore del PRA debba obbligatoriamente ricomprendere il piano economico-finanziario dell'intervento, che ben può prevedere l'uso di risorse derivanti dagli oneri concessori e dalle somme versate a titolo di oblazione o di sanzione pecuniaria dovute per il rilascio del titolo in sanatoria con riguardo agli edifici ricompresi nelle aree interessate dal programma.

Nello stesso ambito di interventi di recupero edilizio rientrano anche gli **interventi di bonifica urbanistica-edilizia**, definiti anche 'piani di rottamazione' di opere, manufatti ed edifici oggetto di condono o comunque fortemente carenti nei requisiti sanitari ed igienico-ambientali (art. 37), ed i **Programmi d'area** (art. 39 ss.). Questi ultimi *<<costituiscono una ulteriore modalità di programmazione intercomunale negoziata>>* consistente in un *<<complesso di interventi finalizzati alla valorizzazione di aree territoriali caratterizzate da peculiari situazioni economiche, sociali, culturali ed ambientali, nonché di aree urbane per le quali appaiono necessari rilevanti interventi di riqualificazione o di recupero, per la cui realizzazione sia necessaria l'azione coordinata ed integrata di più soggetti pubblici o privati>>*.

Il Programma d'area è uno strumento teso ad estendere il coordinamento delle iniziative e delle risorse finanziarie impiegate dagli enti pubblici, con il contributo delle parti sociali e dei privati, per realizzare condizioni effettive di uno sviluppo sostenibile locale.

L'iniziativa, che può riguardare anche più enti comunali, è sottoposta alla preventiva definizione, ad opera della Giunta Regionale, del territorio e degli obiettivi interessati dal Programma, ed alla costituzione del gruppo di lavoro composto dai soggetti interessati, che sarà incaricato di elaborare la proposta di programma. Il consenso degli *stakeholders* sui contenuti della proposta verrà acquisito nell'ambito di una Conferenza preliminare finalizzata essenzialmente alla sottoscrizione dell'Accordo di programma attuativo che dovrà



- a) prevedere una dettagliata descrizione degli interventi, nonché degli obiettivi e dei risultati che si intendono perseguire con la realizzazione del programma d'area;*
- b) contenere gli obblighi assunti da ciascun soggetto partecipante;*
- c) definire le diverse fasi di realizzazione degli interventi;*
- d) individuare le risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione dei singoli interventi e la ripartizione dei relativi oneri fra i soggetti partecipanti;*
- e) prevedere gli effetti derivanti dall'inadempimento degli obblighi assunti dai soggetti partecipanti, compresa l'eventuale attivazione di interventi sostitutivi;*
- f) individuare i contenuti non ritenuti sostanziali dalle parti che possono essere modificate con il consenso unanime espresso dalla Conferenza di programma;*
- g) individuare l'Autorità di programma da designare con Decreto del Presidente della Giunta regionale, come previsto al successivo articolo 45;*
- h) individuare le varie fasi temporali del programma;*
- i) prevedere il diritto di recesso, di uno o più soggetti partecipanti, stabilendone le condizioni.*

Il Programma d'area è approvato dal Consiglio Regionale, su proposta della Giunta, unitamente al relativo programma finanziario, con delibera dotata di efficacia analoga a quella degli atti di programmazione economico-finanziaria ed immediatamente attuabile. Per l'esaurimento della fase attuativa è necessario un ulteriore passaggio in Consiglio regionale, che dovrà nominare gli organi deputati all'organizzazione e coordinamento (Autorità di programma) ed al controllo (Conferenza di programma) dei soggetti e delle attività coinvolti dal Programma.



Capitolo 5

Le procedure di formazione ed approvazione.

Il procedimento di formazione dei nuovi piani urbanistici.

Dopo aver analizzato contenuti e finalità dei singoli strumenti di piano occorre passare in rassegna i rispettivi procedimenti di formazione, che offrono notevoli aspetti di interesse per le novità giuridiche introdotte.

Seppur nei limiti del presente lavoro, esamineremo il modello procedimentale voluto dalla disciplina urbanistica regionale alla luce della legge sul procedimento amministrativo e dei principi generali dell'ordinamento, che della prima costituiscono necessaria integrazione¹⁸, nonché della giurisprudenza formatasi sui temi in esame.

Il procedimento di pianificazione costituisce momento di emersione per antonomasia delle strategie di governo del territorio perseguite dall'ente oltre che della platea di interessi che su quest'ultimo si radicano.

Al riguardo va ricordato come le scelte urbanistiche effettuate dall'ente comunale siano rette da ampia discrezionalità e non richiedano specifica motivazione. Eccezioni tassative sono rinvenibili nell'esistenza di un'aspettativa qualificata del proprietario ad una specifica destinazione urbanistica; nel superamento degli standards minimi di cui al DM 2 aprile 1968; ancora, nella modifica in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo¹⁹, fermo restando, in ogni caso, il rispetto delle prescrizioni contenute nei piani sovraordinati ed in quelli di settore (come il PAI)²⁰.

La pluralità di interessi coinvolti dal processo di piano trovano il luogo privilegiato di confronto e negoziazione nella Conferenza di pianificazione, strumento cardine di concertazione tra Amministrazioni e di cooperazione con cittadini, associazioni di categoria, enti esponenziali, attraverso il quale possono essere acquisiti autorizzazioni, pareri e mere osservazioni e proposte.

¹⁸ In termini da ultimo, Cons. stato, sez. IV, 28 settembre 2009, n. 5818.

¹⁹ Cons. stato, sez. III, 06 ottobre 2009, n. 1610; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 23 giugno 2009, n. 662.

²⁰ Cons. stato, sez. III, 17 marzo 2009, n. 611; *ex multis*, Cons. St., ad. plen., 22 dicembre 1999, n. 24; sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5914; Cons. St., sez. IV, 24 febbraio 2004, n. 738.



Tanto il procedimento di formazione del QTR (art. 25) che quello inerente il PTCP e il PSC (artt. 26 e 27) nonché i Programmi d'area (art. 39), infatti, individuano nella Conferenza di pianificazione l'ambito per eccellenza in cui si concretizzano il dialogo e la concertazione con gli enti territoriali e le Amministrazioni che a vario titolo concorrono alla formazione del piano, unitamente alle forze economiche e sociali ed a tutti gli altri soggetti comunque interessati al procedimento pianificatorio. Tali soggetti sono chiamati a valutare gli obiettivi e le scelte contenute in un Documento preliminare elaborato dall'ente che indice la Conferenza, strutturato nel Quadro conoscitivo, nello Schema delle scelte strategiche e nella VAS (art. 10), oltre che la loro coerenza e compatibilità con gli strumenti sovraordinati e con quelli di settore e l'esistenza delle condizioni di realizzazione dello sviluppo sostenibile sul territorio (art. 13).

Più analiticamente, la Conferenza è chiamata alla verifica della completezza e dell'aggiornamento del Quadro conoscitivo, a promuovere la condivisione dell'analisi delle potenzialità d'uso e delle criticità e vulnerabilità del territorio e dei sistemi socio economici, ambientali, paesistici, insediativi ed infrastrutturali, nonché dei conseguenti fabbisogni di tutela e sviluppo delle risorse naturali e antropiche ivi rappresentati oltre che a ponderare gli esiti della valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale delle previsioni del documento preliminare.

Essa, alla stregua dei principi generali, tende all'acquisizione contestuale e coordinata di tutti gli interessi incisi ed è, come tale, tenuta a prendere in considerazione ed a dare chiaro e motivato riscontro alle osservazioni, proposte e valutazioni espresse dai rappresentanti degli enti e dagli altri soggetti che vi hanno preso parte²¹, assicurando la pubblicità delle sue conclusioni.

E' prevista la possibilità di ulteriori apporti da parte delle Amministrazioni e dei soggetti portatori di interessi nella fase successiva all'adozione del piano, che potrà costituire per l'Amministrazione procedente anche occasione di valutazione di interventi tardivi e di una più attenta ponderazione delle scelte compiute.

La disciplina regionale, al riguardo, accoglie il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, che qualifica le osservazioni e le proposte formulate dai privati come apporti collaborativi, che l'Amministrazione è tenuta ad esaminare ed, in caso di rigetto, a motivare - seppur non in modo analitico ma - congruamente con

²¹ Per tutte Cons. stato, sez. V, 5 aprile 2005, n. 1543. La legittimità delle determinazioni assunte dalla Conferenza è subordinata anche al controllo della regolare investitura dei rappresentanti delle Amministrazioni invitate a partecipare, che devono essere muniti di apposita delega ad esprimere conclusioni coerenti con le decisioni dell'ente di appartenenza (*ex multis*, Tar Liguria, sez. I, 14 ottobre 2005, n. 1377).



riguardo alla situazione di fatto e di diritto dedotta dal privato ed all'apprezzamento dei diversi interessi presi in esame, 'sì da assicurare non solo la legittimità ma anche la opportunità e razionalità delle scelte compiute²².

Garante dell'assolvimento degli obblighi procedurali è il Responsabile del procedimento, al quale è affidato il compito di assicurare la pubblicità e l'accesso agli atti, la conoscenza tempestiva delle decisioni assunte, la partecipazione dei cittadini e delle associazioni esponenziali al processo decisionale (art.1, c.3), oltre alla corretta tenuta del registro delle comunicazioni di atti e provvedimenti a carattere edilizio-urbanistico adottati nel territorio comunale, prevista a pena di inefficacia degli stessi (art. 2, cc.3 e 4).

La LUR affianca alla Conferenza di pianificazione, che costituisce modello procedimentale straordinario, la Conferenza di servizi e l'Accordo di programma, cui corrispondono modelli procedurali semplificati e generali, finalizzati alla emersione e composizione di interessi di cui sono portatori Amministrazioni ed enti diversi.

L'art. 14 LUR, nel rinviare al procedimento disciplinato dagli artt. 14, 14 bis, 14 ter della legge 241/90, introduce previsioni specifiche per l'ipotesi in cui l'approvazione di progetti da parte della Conferenza di servizi comporti variante allo strumento urbanistico comunale ovvero si sostituisca agli strumenti attuativi, chiedendo un'adeguata motivazione circa le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a ricorrere al procedimento semplificato nonché la deliberazione conforme dell'organo consiliare ed una pubblicità diffusa sul territorio, per consentire il più ampio apporto procedimentale.

Ultimo strumento concertativo è l'Accordo di Programma, disciplinato dagli artt. 11 e 15 legge 241/90 e dall'art. 34 del D. Lgs. 267/2000 ai fini della <<definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti>>, nell'intento di assicurare l'unitarietà ed il coordinamento delle azioni e di determinare tempi, modalità, finanziamento dell'intervento. Vale la pena ricordare che l'Amministrazione, per verificare le possibilità di addivenire all'Accordo, deve indire preliminarmente una Conferenza di servizi tra tutti gli enti interessati, di cui è richiesto il consenso unanime per il perfezionamento dell'Accordo oltre alla stipula con atto formale del Presidente della Regione o della Provincia o del Sindaco.

²² In termini, da ultimo, Cons. stato, sez. IV, 29 dicembre 2009, n. 9006. Giurisprudenza costante, cfr. *ex multis*: Cons. stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1732; Cons. Giust. amm. Sic., 21 dicembre 1998, n. 691; Cons. stato, sez. IV, 14 ottobre 1997, n. 1190; Id., 7 marzo 1997, n. 210; Id., 5 dicembre 1994, n. 992; Id., 14 dicembre 1993, n. 1068.



L'accordo in esame costituisce strumento duttile di urbanistica negoziata, preordinata alla rapida conclusione di una serie di procedimenti in luogo dei numerosi sub-procedimenti che essi normalmente richiederebbero²³ oltre che modalità eccezionale a mezzo della quale è possibile realizzare varianti urbanistiche al fine di adeguare il piano comunale all'interesse alla realizzazione di un'opera pubblica²⁴.

L'approvazione.

Passando alla fase di approvazione degli strumenti urbanistici, occorre rilevare come il superamento della nozione del piano comunale quale piano complesso comporti la ridefinizione del ruolo attribuito dalla LUR alla Provincia, il cui intervento è circoscritto ad una valutazione di compatibilità tra lo strumento di piano comunale e quello provinciale, al quale sono estranee valutazioni di merito, insite - diversamente - al procedimento voluto dalla legge urbanistica generale nazionale. Tale valutazione può condurre la Provincia a dettare al Comune prescrizioni di adeguamento in relazione a norme del PTCP di carattere vincolante ma anche raccomandazioni o inviti a rivedere le proprie previsioni.²⁵ L'adeguamento del piano comunale alle osservazioni proposte o alle prescrizioni della Provincia, in ogni caso, non comporta una nuova pubblicazione²⁶, in conformità al principio di non aggravamento e proporzionalità del procedimento.

Sempre con riferimento alla fase di approvazione, val la pena ricordare che la Corte Costituzionale ha da tempo ritenuto costituzionalmente legittimo tanto il ricorso da parte delle Regioni allo strumento legislativo per l'approvazione del piano regionale quanto la previsione di prescrizioni direttamente vincolanti per i cittadini. A tale riguardo, la Corte ha precisato che la procedura di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione di livello regionale comprenda in realtà due fasi, distinte e separate quanto a natura e finalità. La prima fase comprende atti di natura esclusivamente amministrativa suscettibili di incidere in via immediata e diretta sulle

²³ Così Cons. stato, sez. IV, 28 luglio 2008, n. 3757.

²⁴ Cons. stato, sez. IV, 21 novembre 2005, n. 6467.

²⁵ In proposito si veda T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 1 giugno 2009, n. 3887

²⁶ Vd. Cons. stato, 5818/09, cit.



posizioni dei soggetti interessati, stante l'immediata applicabilità delle norme di salvaguardia, come tali soggetti al sindacato del giudice amministrativo unitamente alle eventuali violazioni del procedimento. La seconda fase, coincidente con la sottoposizione del piano all'assemblea legislativa per l'approvazione, ha, invece, natura strettamente politica ma inidonea a conferire al piano valore di legge o a sanare gli eventuali vizi che lo inficiano²⁷. Non va dimenticato, infine, che l'atto di approvazione dà vita ad un atto *formalmente e sostanzialmente* nuovo rispetto al piano adottato, cui consegue, sul piano processuale, che le due delibere possano essere impugnate disgiuntamente l'una dall'altra, senza che la mancata impugnazione dell'una comporti preclusioni o decadenze alla proposizione di ricorso avverso l'altra ovvero il venir meno di quello eventualmente già presentato²⁸.

I modelli procedurali voluti dalla LUR Calabria.

Vediamo nello specifico i singoli procedimenti enucleati dalla LUR, sintetizzati per comodità nelle Schede che seguono.

²⁷ Così Corte cost., 11 giugno 1999, n. 225.

²⁸ Cons. stato, sez. IV, 17 settembre 2004 n. 6055; giurisprudenza costante a partire da Cons. stato, ad. plen., 1 marzo 1983, n. 1



Quadro Territoriale Regionale (QTR)

(Art. 25)



La Giunta Regionale, entro 12 mesi della entrata in vigore della Legge Urbanistica n.19/02, elabora il Documento Preliminare del Q.T.R. e lo trasmette al Consiglio Regionale, alle Province, ai Comuni ed ai vari Enti sub-regionali.	Documento Preliminare
La Regione di concerto con le Province convoca, nei trenta giorni successivi alla trasmissione del Documento Preliminare, una Conferenza di pianificazione su base provinciale, chiamando a parteciparvi i Comuni, le Comunità Montane, le Autorità di bacino e gli Enti di gestione dei parchi e naturali protette, le forze economiche e sociali e i soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione.	Conferenza di Pianificazione
Entro quarantacinque giorni dalla convocazione della Conferenza, la Regione acquisisce le osservazioni e le eventuali proposte sul Documento Preliminare.	45 gg. Osservazioni e Proposte
La Giunta regionale, nei 90 giorni successivi, anche sulla base delle valutazioni e delle proposte raccolte in esito alle Conferenze di pianificazione, elabora il Q.T.R. e lo propone al Consiglio regionale per la relativa adozione entro i successivi 60 giorni. Il Q.T.R. viene successivamente trasmesso alle Province ed ai soggetti partecipanti alle conferenze di pianificazione.	90 gg. Adozione
Il Q.T.R. viene depositato presso le sedi del Consiglio regionale e degli altri Enti per 60 giorni dall'avviso di pubblicazione dell'avvenuta adozione.	60 gg. Deposito
L'avviso deve contenere l'indicazione degli Enti presso i quali il Q.T.R. è depositato e dei termini entro cui se ne può prendere visione. Notizia dell'avvenuta adozione del Q.T.R. è data, altresì, su almeno un quotidiano a diffusione regionale ed attraverso qualsiasi forma ritenuta opportuna dalla Giunta regionale.	Avviso pubblicazione
Nel medesimo termine di 60 giorni possono formulare osservazioni e proposte: <ul style="list-style-type: none"> • gli Enti e gli Organismi pubblici; • le forze economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi; • i soggetti nei confronti dei quali le previsioni del Q.T.R. adottato sono destinate a produrre effetti diretti. 	Osservazioni Enti Forze economiche e sociali Soggetti interessati
Il Consiglio regionale, entro i successivi novanta giorni, decide sulle osservazioni e sulle proposte ed approva il Q.T.R., che conterrà il termine entro il quale le Province ed i Comuni saranno obbligati ad approvare o adeguare i loro piani.	90 gg. Approvazione
Copia integrale del Q.T.R. approvato è depositata per la libera consultazione presso il competente Assessorato regionale ed è trasmessa agli altri Enti. L'avviso di approvazione è pubblicato sul BUR e su un quotidiano a diffusione regionale.	Deposito e Pubblicazione



Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

(Art. 26)



Il Consiglio Provinciale elabora il Documento Preliminare del P.T.C.P., sulla base degli atti regionali di programmazione e pianificazione, ove esistenti o, in mancanza, sulla base delle linee guida regionali.	Documento Preliminare
Il Presidente della Provincia convoca la Conferenza di pianificazione per l'esame congiunto del Documento Preliminare, invitando la Regione, le Province contermini, i Comuni, le Comunità montane e gli altri Enti di gestione, forze economiche e sociali e soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione.	Conferenza di Pianificazione
Entro quarantacinque giorni dalla convocazione della Conferenza, gli Enti e le associazioni intervenuti formulano le proprie osservazioni e le eventuali proposte sul documento preliminare.	45 gg. Osservazione Enti
Il Consiglio Provinciale, conclusa la Conferenza di pianificazione e sulla base delle osservazioni e proposte formulate, adotta il P.T.C.P. che, in copia, viene trasmesso alla Regione, alle Province contermini, ai Comuni, agli altri Enti intervenuti.	Adozione
Il P.T.C.P. adottato è depositato presso la sede del Consiglio provinciale e degli altri Enti territoriali per 60 giorni dal relativo avviso di avvenuta adozione.	60 gg. Deposito
Nel medesimo termine di cui sopra possono formulare osservazioni e proposte gli Enti e gli Organismi pubblici, le forze economiche e sociali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi ed i soggetti nei confronti dei quali le previsioni del P.T.C.P. adottato sono destinate a produrre effetti diretti.	Osservazioni e Proposte
Il Dipartimento regionale competente, entro il termine perentorio di 120 giorni dal ricevimento del P.T.C.P., è tenuto a dare riscontro rilevando gli eventuali profili di incoerenza con gli esiti della Conferenza di pianificazione e di difformità del P.T.C.P. rispetto ai contenuti prescrittivi del Q.T.R. e degli altri strumenti della pianificazione regionale, ove esistenti. Decorso infruttuosamente il termine di 120 giorni la giunta provinciale predispone il P.T.C.P. nella sua veste definitiva rimettendolo al consiglio per la relativa prescritta approvazione.	120 gg. Verifica
Il Consiglio Provinciale, nei 90 giorni successivi al ricevimento del testo del PTCP dalla Regione, si determina in merito alle osservazioni pervenute ed adegua il P.T.C.P. alle eventuali prescrizioni da questa formulate. Procede analogamente anche per le osservazioni e proposte provenienti dagli altri enti e soggetti intervenuti alla Conferenza di pianificazione. La mancata determinazione nel termine indicato da parte della Giunta provinciale dei dovuti riscontri alle prescrizioni regionali ed ai contenuti delle osservazioni al PTCP, comporta l'automatico accoglimento, intendendosi quale silenzio-assenso, di quelle chiaramente identificabili sulle tavole di piano e/o nell'apparato normativo.	Silenzio/Assenso Approvazione
Successivamente all'approvazione del P.T.C.P. da parte del Consiglio provinciale, copia dello strumento è depositata per la libera consultazione presso la Provincia ed è trasmesso alle Amministrazioni interessate. L'avviso di approvazione è pubblicato sul BUR e su un quotidiano a diffusione regionale.	Deposito e Pubblicazione



Piano Strutturale Comunale (PSC)

(Art. 27)



Il Consiglio Comunale, su proposta della Giunta, elabora il Documento Preliminare del piano (PSC) e del Regolamento (REU), sulla base degli indirizzi degli atti regionali e provinciali di programmazione e pianificazione in vigore.	Documento Preliminare
Il Sindaco convoca la Conferenza di pianificazione per l'esame congiunto del Documento Preliminare invitando la Provincia, i Comuni contermini e quelli eventualmente individuati dal P.T.C.P. la Comunità montana e gli altri Enti territorialmente interessati, le forze economiche e sociali ed i soggetti comunque interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione.	Conferenza di Pianificazione
La Conferenza si conclude entro il termine di quarantacinque giorni dalla sua convocazione, entro il quale gli Enti ed i soggetti intervenuti possono presentare proposte e memorie scritte, che il Consiglio comunale deve valutare in sede di adozione del P.S.C..	45 gg. Proposte e memorie scritte
Acquisiti i pareri obbligatori e predisposta la certificazione di conformità normativa e di coerenza con altri strumenti il PSC è adottato	Adozione
Il P.S.C. adottato viene depositato presso la sede del consiglio comunale per sessanta giorni dalla data di pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'avvenuta adozione.	60 gg. Deposito Pubblicazione notizia adozione
Entro lo stesso termine possono formulare osservazioni e proposte: <ul style="list-style-type: none"> • gli Enti e Organismi pubblici o di interesse pubblico, • le forze economiche, sociali e professionali e quelle costituite per la tutela di interessi diffusi, • i soggetti nei confronti dei quali le previsioni del piano adottato sono destinate a produrre effetti diretti. 	60 gg. Osservazioni e Proposte
Il competente ufficio provinciale, entro il termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del P.S.C. è tenuta a dare riscontro formulando osservazioni ovvero individuando eventuali difformità del piano rispetto ai contenuti prescrittivi del P.T.C.P. e degli altri piani provinciali.	90 gg. Osservazioni e Rilievi della Provincia
Decorso infruttuosamente il termine di cui sopra il P.S.C. è predisposto nella sua veste definitiva e rimesso al Consiglio per la prescritta approvazione. Nel provvedimento di approvazione occorrerà dare conto delle osservazioni e proposte pervenute e dare espressa motivazione delle determinazioni adottate	Approvazione Consiglio comunale
Dopo l'approvazione una copia integrale del piano approvato viene trasmessa alla Regione, alla Provincia e depositata presso il Comune per la libera consultazione. Il piano entra in vigore dalla data di pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'approvazione.	Deposito e Pubblicazione



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

Piano Operativo Temporale (POT)

(Art. 29)



<p>La Giunta comunale procede all'elaborazione ed all'approvazione del P.O.T. secondo quanto stabilito da P.S.C., dal R.E.U. e dalla normativa vigente.</p> <p>Il P.O.T. è adottato dal Consiglio e successivamente depositato presso la sede comunale per i sessanta giorni successivi alla data di pubblicazione dell'atto di adozione sul B.U.R..</p>	<p>Adozione 60 gg. Deposito</p>
<p>Osservazioni al P.O.T., entro i termini di deposito, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali le prescrizioni del piano sono destinate a produrre effetti.</p>	<p>Osservazioni</p>
<p>Successivamente all'adozione, il P.O.T. viene trasmesso alla Provincia che, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di ricevimento, è tenuta a dare riscontro formulando osservazioni ovvero individuando eventuali difformità del piano rispetto ai contenuti prescrittivi del P.T.C.P. e degli altri strumenti della pianificazione provinciale.</p>	<p>Trasmissione alla Provincia</p>
<p>La Giunta comunale recepisce le osservazioni della Provincia ed invia il piano al Consiglio per la prescritta approvazione ovvero, in caso di mancato riscontro, predispone il P.O.T. nella sua veste definitiva rimettendolo al Consiglio per l'approvazione.</p>	<p>Approvazione</p>
<p>L'adeguamento del P.O.T. alle prescrizioni della Provincia, ovvero l'accoglimento delle osservazioni, non comporta una nuova pubblicazione del piano.</p> <p>Successivamente all'approvazione, una copia integrale del piano viene trasmessa alla Regione ed alla Provincia e depositata presso il Comune per la libera consultazione.</p> <p>L'avviso di approvazione è pubblicato sul BUR e su almeno un quotidiano a tiratura regionale.</p> <p>Il piano entra in vigore dalla data di pubblicazione sul B.U.R. dell'avviso dell'approvazione</p>	<p>Deposito Pubblicazione</p>



Piano Attuativi Unitari (PAU)

(Art. 30)



Il P.A.U. è adottato dal Consiglio e successivamente depositato, corredato dai relativi elaborati, presso la sede comunale per i venti giorni successivi alla data di affissione all'albo pretorio dell'avviso di adozione del piano.	Adozione 20 gg. Deposito
Entro lo stesso termine, il Comune provvede ad acquisire i pareri, i nulla osta e gli altri atti di assenso comunque denominati previsti dalle leggi in vigore per la tutela degli interessi pubblici. A tal fine il responsabile del procedimento può convocare una Conferenza dei servizi.	Acquisizione pareri, autorizzazioni, etc.
Del deposito va dato avviso al pubblico. Osservazioni ai P.A.U., entro i termini stabiliti, possono essere presentate dai soggetti nei confronti dei quali le prescrizioni dei medesimi P.A.U. sono destinate a produrre effetti.	Pubblicità Osservazioni
Scaduto il termine di deposito, il Consiglio Comunale decide sulle eventuali osservazioni, provvede, ove necessario, ad adeguare il P.A.U. e rimette gli atti al Consiglio per la relativa approvazione, che deve intervenire nel termine di 60 giorni dalla data di scadenza del termine prescritto per la presentazione delle osservazioni. Copia del P.A.U. è inviata alla Provincia.	60 gg. Approvazione
Il P.A.U. diventa esecutivo scaduti i termini del deposito.	Esecutività
Non appena gli atti di approvazione dei P.A.U. divengono esecutivi, i relativi provvedimenti devono essere notificati a ciascuno dei proprietari interessati. Sono ammesse varianti al P.S.C. o al P.O.T. da parte degli strumenti di iniziativa pubblica o privata con le procedure e nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 30.	Notifica agli interessati



Capitolo 6

La perequazione urbanistica.

Il modello perequativo.

Il problema di fondo della disciplina urbanistica risiede nell'incidenza delle scelte di piano sulla proprietà privata e nella creazione di 'rendite di posizione' a beneficio dei proprietari di aree cui è stato attribuito un determinato 'contenuto edificatorio'. Ancora, l'esigenza di recuperare aree destinate alla pubblica fruizione ha condotto le PPAA, nel corso del tempo, ad un uso massiccio dei vincoli espropriativi, reiterati anche per decenni, e provocato come effetto naturale ed immediato una cattiva gestione del territorio e gravi sperequazioni sociali. Agli evidenti deficit delle tecniche di pianificazione tradizionali si è tentato di porre rimedio mediante il ricorso al metodo perequativo, che alcuni Comuni da oltre un ventennio a questa parte hanno introdotto nei propri piani in via sperimentale in assenza di qualunque aggancio normativo. La perequazione consente di attribuire un valore edificatorio omogeneo a tutte le aree rientranti in un ambito interessato da un intervento di trasformazione urbanistica, a prescindere dalla capacità edificatoria di ciascuna area.

In concreto, si individuano degli ambiti territoriali (comparti) nei quali dovrà concentrarsi l'edificazione e su cui verranno trasferiti tutti i diritti edificatori delle aree rientranti nell'ambito, con obbligo di cessione al Comune delle aree destinate a servizi.

Ne consegue che **a)** le scelte di piano sono indifferenti rispetto al regime dei suoli dotati di medesime caratteri e che tutti i proprietari parteciperanno in egual misura alla distribuzione di valori e costi dell'intervento di trasformazione; **b)** le Amministrazioni hanno la possibilità di godere di un non trascurabile patrimonio fondiario da destinare alla collettività senza ricorrere all'esproprio, eliminando la spada di Damocle della decadenza dei vincoli.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

La perequazione nella disciplina urbanistica regionale.

La legge 19/02 attribuisce alla perequazione un <<ruolo essenziale e fondante>> nella pianificazione territoriale. Invero, <<i valori generali del territorio unitamente al riconoscimento dei benefici derivanti dalla tutela, ai fini paesaggistici ed ambientali, di porzioni di territorio urbanizzato e non, devono necessariamente comportare, per i Comuni (ed i privati) limitazioni e vincoli all'uso incondizionato del territorio. Ai vincoli e ai comprensibili disagi dovuti per l'ubicazione in alcuni territori comunali di impianti "problematici", deve corrispondere una politica territoriale finalizzata al raggiungimento dell'equità ed efficacia delle politiche territoriali di area vasta>>²⁹.

La perequazione consente, pertanto, alle Amministrazioni di ridisegnare lo spazio fisico urbano, liberandosi dei lacci della rendita parassitaria e della speculazione immobiliare, per dare senso all'organizzazione della città in relazione a bisogni e stili di vita dei propri cittadini.

Spetta alla pianificazione di livello provinciale (PTCP) il compito di fissare i meccanismi della perequazione nell'ottica dei principi di compartecipazione, al fine di assicurare nella pianificazione territoriale la predilezione verso scelte organiche e soluzioni coerenti tra esigenze di tipo sovra comunale e quelle di scala locale, con evidenti riflessi in termini

- ✓ ambientali, in presenza di una razionalizzazione degli usi del suolo;
- ✓ economici, per il possibile ricorso ad economie di scala nella localizzazione degli insediamenti oltre che nell'erogazione dei servizi pubblici locali;
- ✓ sociali, per la maggiore aggregazione e coesione tra le diverse componenti delle varie comunità locali;
- ✓ politico-istituzionali, in presenza di una programmazione più coerente e tesa al superamento delle disparità di trattamento.

La applicazione della perequazione a scala provinciale consente inoltre di 'spalmare' su un territorio di area vasta vantaggi ed oneri derivanti dall'assunzione dei diversi meccanismi perequativi, indipendentemente dal loro contenuto (fiscale, realizzazione opere pubbliche, oneri ambientali).

²⁹ Linee guida, cit., p.82.



Nella prospettiva delineata dalla LUR, compete ai PSC formulare i criteri della perequazione ed ai piani attuativi (POT e PAU) farne concreta applicazione, fissando regole precise, eque e trasparenti che governino i rapporti tra i diversi attori chiamati alla gestione della città e del territorio.

Le Linee guida chiariscono in proposito che il PSC, come primo livello di attuazione delle misure perequative, dovrà <<procedere in prima istanza alla perimetrazione e definizione di tutti gli Ambiti Territoriali Unitari (ATU) per i quali è prevista una destinazione a carattere urbano. Esso, pertanto, dovrà contenere al suo interno la struttura pubblica dell'organizzazione urbana, specificando anche la **localizzazione di massima delle infrastrutture a rete e delle attrezzature fondamentali al disegno della struttura urbana** (art. 20 comma 3, lettera f) e le relative aree da cedere in compensazione gratuita al Comune nell'ambito del meccanismo attuativo perequativo. A tutte le aree così individuate potrà essere assegnato un **Indice Territoriale di Base** (plafond di edificabilità) che sarà determinato sulla base della complessiva **capacità insediativa ottimale** calcolata dal PSC, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 54, ovvero che tutte le aree destinate ad usi urbani debbano godere di una loro edificabilità indifferente dalle destinazioni d'uso attribuite dal Piano. Il PSC ripartirà la complessiva capacità insediativa prevista, applicando di norma **indici di edificabilità differenziati** in base alle condizioni geomorfologiche ambientali e funzionali ed alle caratteristiche di ogni ambito, riconoscendo tuttavia la medesima capacità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee, "in modo che ad uguale stato di fatto e di diritto corrisponda una uguale misura del diritto edificatorio">>³⁰.

La quantità di edificazione attribuita dal piano, che si traduce in diritti edificatori, potrà essere utilizzata da tutti i proprietari di terreni urbanizzabili concentrando la capacità edificatoria su lotti edificabili individuati nell'ambito dei POT o dei PAU all'interno di uno stesso Ambito Territoriale Unitario ovvero trasferendoli su lotti della stessa proprietà o su quelli dati in permuta dal Comune, con conseguenti benefici in ordine ai costi di urbanizzazione delle aree.

Alla pianificazione attuativa spetta invece il compito di individuare le aree nelle quali andranno "concentrate" le volumetrie edificabili previste per l'intero ambito, nelle quali saranno di norma previste anche le volumetrie spettanti ai proprietari delle aree destinate dal piano attuativo alla realizzazione delle opere di urbanizzazioni

³⁰ Linee guida, cit., 123.



primarie e secondarie. Inoltre, POT e PAU possono modificare, a determinate condizioni e per sopravvenute necessità, l'estensione della superficie da destinare ad usi pubblici (in aumento o diminuzione) in un determinato comparto senza necessità di variante al P.S.C.; prevedere, in alternativa alla compensazione, forme di monetizzazione o credito edilizio; applicare dei bonus premiali.

Compete in ogni caso ai proprietari, anche riuniti in consorzio, o ad un loro delegato (compreso lo stesso Comune) il compito di dare un assetto urbanistico definitivo mediante la promozione dei **comparti edificatori**, definiti <<*strumento di attuazione e controllo urbanistico*>> (art. 31 LUR). La norma precisa che per costituire il consorzio ai fini della presentazione al Comune della proposta di attuazione del comparto e del relativo schema di convenzione è sufficiente il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore dell'intero comparto in base all'imponibile catastale. Successivamente, il Sindaco diffida i proprietari che non abbiano aderito alla formazione del consorzio ad attuare le indicazioni del predetto comparto sottoscrivendo la convenzione presentata nel termine di novanta giorni, decorso il quale il consorzio consegue la piena disponibilità del comparto ed è abilitato a richiedere al Comune di procedere a proprio favore all'esproprio delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti.

E' previsto inoltre, per il caso di inadempienza dei privati, singoli o associati e dei promotori mandatari, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Comune che predisporrà i piani di comparto addebitando agli inadempienti gli oneri conseguenti.

L'integrazione tra iniziativa pubblica e privata, tra attività negoziale ed autoritativa, tra funzioni diverse all'interno del comparto, consente di ritenere tale principio come elemento cardine delle tecniche perequative e più in generale la sua piena assunzione nella materia urbanistica che, unitamente a tutte le altre novità introdotte contribuisce, a conferire unità ed organicità ad un sistema, quale quello del governo degli usi del territorio, estremamente complesso ed articolato.



Capitolo 7

Sistemi informativi e pianificazione

I Sistemi Informativi Territoriali. Direttiva Inspire e Codice dell'Amministrazione Digitale.

L'utilizzo dell'informazione geografica e della sua rappresentazione si è rivelato da tempo uno strumento insostituibile per conoscere, descrivere, controllare, visualizzare i diversi aspetti del territorio. Le attuali tecnologie GIS e l'uso di database geografici (DBMS) offrono l'opportunità di manipolare, elaborare e gestire quantità cospicue di informazioni spaziali, creando nuovi apparati informativi flessibili e, soprattutto, dinamici, ben lontani dalle modalità di rappresentazione statica rappresentate dalla cartografia tradizionale.

Già nei primi anni '80 alcune amministrazioni comunali hanno avviato la realizzazione di sistemi per la gestione del territorio incontrando, tuttavia, numerosi ostacoli sul proprio cammino, che hanno a lungo impedito l'avvio di un processo organico di informatizzazione del dato sull'intero territorio nazionale.

All'avverarsi di siffatto processo hanno dato un contributo cospicuo la formalizzazione dell'Intesa Stato-Regioni-Enti Locali sul Sistema Cartografico di riferimento e sui Sistemi Informativi Territoriali (1996), l'approvazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (2005) e l'Unione Europea con la proposta di direttiva per la realizzazione della *Spatial Data Infrastructure* (SDI) o Infrastruttura per l'Informazione Territoriale (IIT), presentata al Parlamento Europeo il 23 luglio 2004, confluita nella Direttiva 2007/2/EC del 14 marzo 2007, entrata in vigore il 15 maggio 2007, meglio nota come Direttiva INSPIRE.

L'obiettivo della Direttiva è quello di creare un quadro giuridico per la realizzazione e l'attivazione di una infrastruttura di dati territoriali nella Comunità Europea con la finalità di formulare, attuare, monitorare e valutare le politiche comunitarie in materia di ambiente e territorio, a tutti i livelli, e di fornire informazioni al cittadino.

INSPIRE intende rendere disponibili non solo una quantità maggiore ma anche di elevata qualità di dati territoriali, compatibili ed utilizzabili in un contesto transfrontaliero, favorendo processi di conoscenza condivisa tra governi e cittadini e l'implementazione di politiche di sviluppo sostenibili e consapevoli.

Questi, in sintesi, gli aspetti più importanti della direttiva:



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

- **INSPIRE si basa sulle infrastrutture per l'informazione territoriale create dagli Stati Membri.** A tal fine l'infrastruttura deve essere stabilita e resa operativa dai singoli Stati, che devono garantire che i dati territoriali siano archiviati, resi disponibili e conservati al livello più idoneo, al fine di evitare duplicazioni di dati. Questi vanno raccolti una sola volta e gestiti laddove ciò può essere fatto in maniera più efficiente. Non è richiesta la raccolta di nuovi dati spaziali, ma qualsiasi dato territoriale dovrà adeguarsi alle indicazioni della direttiva.
- **L'interesse principale della direttiva è rivolto soprattutto alle politiche ambientali comunitarie e alle politiche o alle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente.** Quando sarà pienamente operativa permetterà, teoricamente, di combinare e trasferire dati transfrontalieri da uno Stato membro all'altro con continuità e condividerli con le applicazioni e tra gli utilizzatori.
- **La Direttiva mira ad agevolare la ricerca dei dati spaziali attraverso il web.** Lo strumento è offerto dai servizi di rete che ne permettono l'utilizzo in molteplici modi, compresi la visualizzazione, il downloading, le varie trasformazioni. I dati devono essere facilmente individuabili e adatti ad un uso specifico, oltre che di agevole comprensione ed interpretazione.

Lo scopo di INSPIRE è quello di

- garantire che i dati territoriali siano archiviati, resi disponibili e conservati al livello più idoneo;
- consentire di combinare in maniera coerente dati territoriali provenienti da fonti diverse all'interno della Comunità e di condividerli tra vari utilizzatori e applicazioni;
- permettere di condividere i dati territoriali raccolti a un determinato livello dell'amministrazione pubblica con altre amministrazioni pubbliche;
- rendere disponibili i dati territoriali a condizione che non ne limitino indebitamente l'uso più ampio;
- permettere di ricercare facilmente i dati territoriali disponibili, valutarne agevolmente l'idoneità allo scopo e ottenere informazioni sulle loro condizioni di utilizzo.

Spetta a ciascuno Stato membro adottare le misure necessarie rivolte alla condivisione dei set di dati territoriali e dei servizi relativi tra le proprie autorità pubbliche, permettendone l'accesso e lo scambio ai fini dell'esercizio delle attribuzioni istituzionali in materia ambientale.

Il quadro giuridico nazionale di riferimento per la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale è stato delineato con il D. Lgs. 7 marzo 2005, n.



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

82, cd. Codice dell'Amministrazione Digitale. Il Codice rende obbligatoria l'innovazione nella Pubblica Amministrazione sancendo, da una parte, il diritto per i cittadini di interagire con la stessa attraverso modalità digitali (internet, posta elettronica, reti); dall'altra, il dovere per tutte le amministrazioni di organizzarsi in modo da rendere disponibili le informazioni in modalità digitale.

L'art. 59 del Codice disciplina specificamente proprio i Dati Territoriali, termine con il quale si definisce "qualunque informazione geograficamente localizzata", ed istituisce il *Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni*, con il compito di determinare le regole tecniche per la realizzazione delle basi dei dati territoriali, la documentazione, la fruibilità e lo scambio dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali, in coerenza con la disciplina del Sistema Pubblico di Connettività. La norma, inoltre, demanda ad uno o più decreti il compito di fissare le regole tecniche per la individuazione dei contenuti e delle modalità di costituzione, aggiornamento ed utilizzo del Repertorio Nazionale dei Dati Territoriali.

Con D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 32 l'Italia ha recepito la Direttiva INSPIRE.

Il Sistema Informativo territoriale della Regione Calabria: il S.I.T.O.

Anche la Regione Calabria ha introdotto nella legge urbanistica n.19/2002 norme in materia istituendo, nell'art. 8, il Sistema Informativo Territoriale e l'Osservatorio delle Trasformazioni Territoriali (S.I.T.O.), in cui confluiscono tutti gli atti di pianificazione, le informazioni cartografiche realizzate degli Enti ed Organismi regionali e sub-regionali e le risorse a tale scopo destinate. La norma definisce il S.I.T.O. come <<*lo strumento conoscitivo di base per la definizione delle strategie e degli atti di governo del territorio, ivi compresa l'allocazione in quest'ultimo delle risorse, per la verifica dei loro effetti*>>. Segnatamente, S.I.T.O.

- a) *cura la realizzazione della cartografia di base regionale e delinea norme e criteri per la formazione della cartografia tematica informatizzata;*
- b) *approfondisce e diffonde la conoscenza delle risorse e delle trasformazioni del territorio regionale;*
- c) *fornisce ai soggetti competenti per la programmazione economica ed alla pianificazione territoriale ed urbanistica le informazioni necessarie per la redazione, la verifica e l'adeguamento dei diversi strumenti,*



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

comprese le informazioni riguardanti i progetti d'intervento finanziati e/o cofinanziati dall'Unione, dallo Stato e dalle altre regioni;

- d) registra gli effetti indotti dall'applicazione delle normative e dall'azione di trasformazione del territorio;*
- e) sviluppa e coordina i flussi informativi tra gli enti titolari dell'informazione territoriale presenti nella regione (che) vengono costantemente implementati dalle informazioni trasmesse dalle Amministrazioni Comunali e dagli altri enti titolari di potestà urbanistica concernenti il rilascio dei permessi di costruire e di altri atti abilitativi rilevanti ai fini del presente articolo (...);*
- f) predisporre criteri, requisiti e metodi di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di allocazione delle risorse nel territorio e degli strumenti urbanistici, nonché delle loro interrelazioni e modalità di attuazione, anche ai fini dell'attività normativa di indirizzo e di coordinamento della Regione e degli enti locali;*
- g) favorisce la conoscenza dei dati relativi ad esperienze rilevanti realizzate nell'Unione, nella Repubblica e nella Regione riguardanti le metodologie tecniche e i risultati ottenuti nella pianificazione e gestione del territorio;*
- h) stabilisce collegamenti con i corrispondenti servizi informativi dell'Unione, della Repubblica e delle altre Regioni;*
- i) promuove servizi di informazione al cittadino.*

Al S.I.T.O. è demandato, infine, il compito di predisporre annualmente il programma regionale delle attività conoscitive e di controllo con le connesse rilevazioni cartografiche oltre che la sintesi informativa delle trasformazioni territoriali regionali e del relativo contesto geo-economico ed una dettagliata Relazione, che verrà trasmessa al Consiglio regionale, sullo stato di avanzamento del processo di pianificazione territoriale e sullo stato di attuazione delle relative previsioni.

La normativa in esame, in poche parole, consacra il Sistema Informativo Territoriale Regionale come strumento principale di conoscenza, valutazione, controllo delle politiche di pianificazione e governo del territorio.

Nella consapevolezza di tale ruolo, la Regione Calabria con l'Accordo del 23 settembre 2005, "Un patto per il Governo del territorio in Calabria", sottoscritto con le cinque Province e l'ANCI, ritenendo "l'attivazione di un Sistema Informativo Territoriale unitario, basato su standard condivisi di qualità delle informazioni e delle meta-



Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio
REGIONE CALABRIA

informazioni, (...) condizione indispensabile per una conoscenza dei fenomeni territoriali, dei paesaggi, e dell'ambiente finalizzata alla programmazione e alla pianificazione territoriale ed urbanistica, nonché supporto necessario per la definizione degli indicatori, degli indirizzi, più in generale, degli strumenti di monitoraggio delle trasformazioni territoriali e dell'efficacia dell'azione di pianificazione che si concretizzano nell'Osservatorio regionale e nel sistema degli Osservatori locali>>, assume l'impegno di definire un progetto organico e condiviso di sviluppo del S.I.T.O. fondato, in primo luogo, sulla piena utilizzazione e valorizzazione del patrimonio di dati e conoscenze già in possesso degli enti e dei soggetti titolari delle informazioni, avviando il censimento dei dati rilevanti prodotti dagli enti territoriali ai diversi livelli (art. 11). All'impegno dell'amministrazione regionale fa da contraltare quello delle Province chiamate a provvedere all'istituzione ed organizzazione del Sistema Informativo Provinciale, garantendo supporto tecnico ed operativo ai Comuni nella redazione dei rispettivi strumenti di piano. Il S.I.T.O., istituito con DGR 15 dicembre 2005, n. 1105, si articola nell'Osservatorio delle Trasformazioni Territoriali, in un Sistema Informativo Territoriale (SIT) ed in un Sistema Informativo Amministrativo (SIA), il cui compito precipuo è quello di progettare, realizzare e gestire banche dati relazionali in grado di raccogliere ed organizzare informazioni territoriali, elaborare dati e porli a disposizione di chi ne abbia necessità. Il S.I.T.O. costituisce, in tale accezione, una leva formidabile a supporto dell'azione di pianificazione e di programmazione degli enti locali e di tutti gli altri enti dotati di poteri di governance territoriale ma anche dell'Ente Regione in relazione ai compiti di monitoraggio dei processi di trasformazione urbana, della sostenibilità delle politiche urbanistiche avviate, dell'effettività delle attività di interoperabilità di dati ed informazioni. E' evidente come l'avvenuto avvio delle attività dell'Osservatorio e l'apertura del relativo portale di servizio costituisca la prima tappa verso la piena interoperabilità e l'interscambio delle informazioni territoriali con i Comuni e le Province. E' altrettanto manifesto come la possibilità di sviluppare e rendere disponibili soluzioni informatiche aperte per la gestione dei Piani e servizi di e-government e per la gestione dei processi di pianificazione e programmazione rappresenta un *asset* strategico per la Regione Calabria ed una straordinaria occasione per introdurre processi di innovazione tecnologica nella PAL.

