

Le novità della legge urbanistica della Calabria

Premessa

L'approvazione della prima legge urbanistica per la Calabria è un fatto di grande importanza da sottolineare anche con la realizzazione di un libro che aiuti la comprensione della nuova normativa.

La lettura della legge con la sua complessità, per i continui rimandi legislativi e il riferimento a nuove procedure di pianificazione, obbliga ad un approfondimento della normativa abbastanza difficile, da questo fattore è scaturita una pubblicazione che possa essere esplicativa delle novità tecniche, ed anche di raccolta di tutta la normativa da applicare oggi in Calabria.

Il libro può essere completato dal CD-ROM, il quale contiene sia i documenti qui proposti e tutte le normative richiamate per esteso. Queste ultime sono raggiungibili attraverso la forma ipertestuale (con i link automatici alle leggi ed ai richiami) e sono completate dalle carte e dalle normative di alcuni PRG presi ad esempio dalle Regioni del Centro-Nord.

La pubblicazione ha utilizzato Internet come fonte primaria della documentazione proposta ed in particolare riporta tutti gli indirizzi dei siti da cui ha estrapolato le informazioni e la sua impaginazione è stata realizzata per sezioni al fine di poter utilizzare separatamente i vari capitoli.

Le novità della legge regionale urbanistica della Calabria n. 19/02

di Domenico Santoro

Non più PRG ma P.S.C. questa è la sigla che individua il Piano Strutturale Comunale che sostituisce fin da subito i vecchi PRG e PdiF. secondo la nuova legge urbanistica regionale n. 19 del 23.05.02

La nuova normativa sembra essere, per la Calabria, una vera riforma che si attendeva da più di venti anni. La legge 19/02 detta nuove regole urbanistiche basate sulla concertazione fra gli Enti alla quale entrano, per la prima volta, anche le forze sociali ed economiche, come i professionisti e le associazioni ambientaliste, che ora possono intervenire nel processo di formazione e approvazione di Piani.

La legge, nata da un accordo istituzionale fra tutte le parti politiche¹, si presenta molto lunga e complessa e porta con se molte novità. Fra queste novità tecniche si trovano le famose e tanto attese deleghe alle Province per l'approvazione dei Piani Comunali. La Provincia, quindi, diviene così il centro della cultura della pianificazione territoriale, in analogia alle altre Regioni italiane.

Alle Province sono dati altri impegni fra cui quella della formazione entro 24 mesi del PTCP, di cui la Calabria è totalmente sfornita, ed inoltre la costruzione del SIT (Sistema Informativo Territoriale).

Ai Comuni è data, invece, la piena delega ambientale perciò diviene superfluo il passaggio attuale presso le Province.

La positività della normativa del territorio non deve portare a credere che i guasti urbanistici della regione saranno risanati, in particolare si può intravedere che non sarà eliminata quella moltitudine di provvedimenti di varianti, di deroghe, che trasformavano il territorio per effetto dell'urbanistica fatta per sommatoria di progetti.

A questo appunto l'assessore Regionale P. Buonaccorsi ha risposto² che con questa nella legge c'è la possibilità di eliminare le varianti, a condizione di attuare la concertazione strategica.

¹ E' stata approvata all'unanimità del Consiglio Regionale.

² Convegno di presentazione della legge: Palazzo del Consiglio Regionale "Sala Green", venerdì 17 Maggio 2002

La legge si occupa, giustamente, di realizzare un quadro coerente di procedure ben organizzato. Guardando il quadro sinottico di queste procedure ([vedi diagrammi nei capitoli successivi](#)) la legge, a prima vista, sembra essere molto complessa e con una burocrazia più defatigante rispetto alla precedente. Tale sensazione è fortemente mitigata dalla possibile istituzione delle Società di Certificazione Urbanistica³ private, che potranno snellire la parte burocratica d'approvazione e controllo degli adempimenti.

La cultura urbanistica in Calabria

La legge in questione, mutuata sulla base delle leggi urbanistiche delle regioni di centro-sinistra⁴, ha equiparato la Regione Calabria alla cultura urbanistica più diffusa, ovvero il Piano Regolatore come processo di concertazione che si svolge in due momenti: il primo denominato strutturale, il secondo Operativo o piano del Sindaco.

Nella realtà la Calabria aveva completamente saltato le generazioni di Piani che dagli anni 60 si erano succedute e ben poche erano state le sperimentazioni. Nella sostanza vigeva una sorta d'acquisizione delle regole dell'urbanistica che costruiva il Piano attraverso la reale sommatoria dei progetti pubblici e privati.

La storia delle generazioni dei Piani Regolatori ha visto momenti importanti come:

- **1° generazione** dei P.R.G.⁵, anni '50-60, P.R.G. sovradimensionati, espansivi, direttrici preferenziali, quartieri satelliti;
- **2° generazione** dei P.R.G., anni '70, zonizzazione urbana, applicazione degli standard,
- **3° generazione** dei PRG, anni '80, Riqualificazione urbana, nei Comuni di media grandezza si sviluppano i temi della partecipazione e della contrattazione;
- **Nuova Generazione** dei P.R.G., anni '90, Il Piano Strategico
Il piano dei due tempi: strategie e attuazione

Mentre le generazioni dei P.R.G. si susseguivano in Calabria avveniva il fenomeno dell'abusivismo⁶. Tale fenomeno ha portato alcuni Comuni ad avere circa il 90% del patrimonio edilizio realizzato abusivamente. Ciò è dovuto al modo di intendere il vecchio P.R.G., che non è riuscito ad essere il testo unico della gestione del territorio, che veniva trasformato dagli stessi Enti pubblici

³ Una specie di S.O.A. applicata all'urbanistica.

⁴ Alessandro Arona, Edilizia e Territorio, n. 18/02

⁵ P. Avarello, Il Piano Comunale, evoluzione e tendenze, Il Sole 24 Ore, Milano 2000

⁶ Domenico Santoro in Calabria Muta, Gangemi editore Roma 1993

con una miriade di progetti sempre in variante al Piano. Tali varianti davano ai cittadini il senso culturale che la normativa principe regolatrice del territorio andava a due velocità: una per l'Ente pubblico, l'altra per i privati.

In questo quadro se la prima normativa, quella per il settore pubblico, era variata spesso e senza un quadro di riferimento, l'altra, quella normativa per i privati, doveva anch'essa essere variata al variare delle situazioni contingenti e quindi anche per i privati "fortemente contingenti".

La nuova normativa, non affronta direttamente questo tema, ma con essa è possibile ribaltare i concetti urbanistici fino ad ora applicati. In particolare sembra che l'individuazione di quel "limite dello sviluppo", di cui all'art. 20 comma 3c della nuova normativa, può essere inteso come linea rossa demarcatrice della zona urbanizzabile, ma non ancora zonizzata, ove localizzare la moltitudine di progetti che piovono sui Comuni.

Questa interpretazione, tipica della legge della Toscana, porta alla scomparsa delle macchinose varianti urbanistiche al variare degli scenari economici o progettuali che saccheggiando le aree agricole che erano intese come la riserva d'aree da urbanizzare.

Il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.)

Il Piano cardine per la definizione degli interventi edilizi sul territorio diviene il Piano Strutturale Comunale che classifica il territorio come urbanizzabile, urbanizzato o agricolo e definisce i limiti e le specificità dello sviluppo con gli indici per ogni ambito.

Accanto al P.S.C. troviamo il Regolamento edilizio ed Urbanistico (R.E.U.) che riunisce i due strumenti, Le Norme Tecniche ed il regolamento Urbanistico, che in Calabria erano stati separati da sempre. A valle di tali indirizzi troviamo il cosiddetto "Piano del Sindaco" (P. Operativo Temporale -P.O.T.), strumento qui facoltativo per la perequazione e le infrastrutture pubbliche da realizzare durante il mandato politico con un raccordo con il bilancio Comunale ed il programma pluriennale d'attuazione.

Il Piano Strutturale racchiude in se la dimensione Strutturale e quella Strategica mentre rimanda alla dimensione operativa le azioni di trasformazione del territorio.

Per spiegare le tre dimensioni del Piano Regolatore⁷ è possibile prendere ad esempio la definizione dell'arch. Stefano Pompei autore del primo Piano Regolatore perequato in Calabria (Nocera Terinese, Cz).

⁷ Stefano Pompei, Il Piano Regolatore perequato, Hoepli, Milano 1998

...Il Piano Strutturale è il Piano dei vincoli incontrovertibili e non negoziabili che discendono dalla natura dei luoghi, da disposizioni d'ordine superiore e da leggi economiche la cui validità si presuppone illimitata nel tempo.

Il Piano Strategico è formato dalle previsioni e dalle strategie vincolanti, generalmente accettate dalla comunità locale, per raggiungere determinati obiettivi. Uno degli esempi classici: non installare industrie a forte impatto ambientale ed elevare la qualità degli ambiti territoriali per un uso turistico.

Il Piano Operativo è formato dalle disposizioni per la realizzazione delle strategie attraverso disegni e norme di dettaglio che regolano le trasformazioni che possono essere eseguite...

L'innovazione della legge è, quindi, riposta nella concertazione della pianificazione che individua gli elementi strutturali del territorio incontrovertibili e quelli strategici del territorio⁸ accettati dalla comunità e che non possono essere variati se non in tempi molto lunghi, 10-15 anni.

La concertazione porta ad una forma del Piano che diviene l'insieme delle modalità e dei contenuti progettuali⁹. Questa forma ha inizialmente (P.S.C.) un "atteggiamento strategico e strutturale" che si riferisce alla sfera di valutazione di una comunità locale che decide quali sono gli elementi da conservare e quali da trasformare o riutilizzare. In successiva analisi la forma del Piano assume un "atteggiamento regolativo", il Piano Operativo Temporale (P.O.T.) che definisce gli oggetti del Piano e regola gli elementi con previsioni rigide e vincolanti per tutti.

Fra le novità della legge calabrese vi è il nuovo atteggiamento verso il territorio agricolo-forestale, dove si alzano gli indici edificatori del 30% (0.013 mq/mq), ma s'invita il P.S.C. a coordinare tutti gli interventi ed a non considerare, come già detto, la zona agricola come un'area di riserva a cui attingere nel caso di bisogni localizzativi improvvisi.

Gli elementi principali della legge 19/02

La legge fa riferimenti ad una moltitudine di provvedimenti che la Regione dovrebbe emanare nei prossimi dodici mesi, come per le linee guida (120 gg.), gli indirizzi progettuali e le documentazioni tecniche (60 gg.), gli indici edilizi (180gg), la costituzione del SITO (120gg), i contributi ai Comuni e alle Province (90gg), le linee guida QTR (180gg), i centri storici (60gg), ect.

È poco probabile che tutti gli adempimenti siano realizzati, ma ciò non risulta essere ostativo per l'applicazione della normativa e per l'inizio di una nuova

⁸ M. Mariani in Piani Regolatori generali di Ultima Generazione. Gangemi Editore - Roma 1999

⁹ G. Nigro in Piani Regolatori generali di Ultima Generazione. Gangemi Editore - Roma 1999

stagione di pianificazione in Calabria dove era, nei fatti, negata anche la sperimentazione.

Con la nuova legge è soprattutto negata la cosiddetta “piramide urbanistica”, che risultava essere un alibi per le Amministrazioni locali a non realizzare i propri Piani in assenza del Piano sovraordinato. Oggi, qualche amministratore, tenta di riproporre tale “sindrome”, ma nella legge è ben presente il principio dell’uguaglianza tra i diversi livelli amministrativi, perciò tale alibi non potrà essere più una valida giustificazione poiché non vi è alcun limite amministrativo. A dimostrazione di ciò, una lettura attenta della legge porta ad ammettere che anche in assenza delle linee guida regionali o di quant’altro ancora si possa attendere da un livello amministrativo superiore, gli Enti sono liberi di pianificare il loro territorio fin da subito.

Gli elementi principali delle legge sono i seguenti:

- **Conferenza di Pianificazione (art. 13)**

E’ il metodo d’approvazione degli strumenti urbanistici a cui possono partecipare anche le forze sociali e persino gli interessati.

- **Conferenza dei Servizi (art. 14)**

Servono per ottenere autorizzazioni da Enti Esterni e varianti urbanistiche per progetti pubblici.

- **P.T.C.P. (art. 18)**

Il Piano urbanistico generale della Provincia che coordina lo sviluppo territoriale ed in base al quale vengono emanata la congruenza dei singoli P.S.C. Comunali;

- **Regolamento Edilizio e Urbanistico -R.E.U. (art. 21)**

.....

Vedi Pubblicazione Cartacea

Il premio urbanistico, incentivo per la qualità

Sembra opportuno, proprio agli inizi dell'applicazione della nuova normativa urbanistica calabrese, riproporre l'obiettivo della qualità edilizia ed urbanistica attraverso un sistema di incentivi che possono essere mutuati dall'esperienza [dell'Emilia Romagna](#).

Quest'ultima Regione ha predisposto un regolamento edilizio tipo che ha previsto forti forme di incentivi per la qualità edilizia.

Quest'ultime consistono nel trovare una metodologia di intervento nel settore edilizio privato che dia degli incentivi volontari al miglioramento della qualità edilizia ed urbanistica delle varie aree della città. Il progetto prevede l'uso della tecnica incentivante in aumento di volumetria ed uno sconto, se possibile, sugli oneri concessori, come "premio urbanistico" all'uso di modalità costruttive e d'uso del suolo di qualità.

L'applicazione in Calabria di una tale tecnica incentivante non può che essere una via sperimentale alla qualità, per cui la tecnica qui esposta¹⁰ si basa sul criterio di una partecipazione spontanea degli interessati e si adatta molto bene alle zone agricole e periurbane.

I criteri per l'applicazione del "Premio Urbanistico" possono essere ricondotti a tipologie di costruzioni bioclimatiche, ecologiche o realizzate con tecnologie alternative e non inquinanti e costruzioni realizzate con tipologie ed estetica controllate. Non sembra possibile, per la Calabria a tutt'oggi, l'applicazione di sconti sugli oneri concessori a meno di un intervento chiaro nelle linee guida da emanare da parte della Regione.

Condizione necessaria per poter accedere agli incentivi del "Premio Urbanistico" è l'applicazione in sede di progettazione e realizzazione dell'edificio dei punti di una data tabella indicata nel R.E.U., attraverso l'acquisizione, con relazione di un tecnico abilitato, dei dati sugli "agenti fisici caratteristici del sito" in cui si interviene. I dati vanno riferiti ad un intorno opportunamente individuato dal progettista, più ampio dell'area oggetto dell'intervento (almeno a scala di quartiere e/o di comparto o ambito agricolo¹¹ ed ad ognuno dei punti indicati nella tabella del premio urbanistico.

Le modalità di realizzazione dell'edificio scelte dal progettista devono rispondere ai requisiti ecosostenibili e compatibili con la storia e la cultura del luogo e devono essere scelti tra i molti requisiti ecosostenibili ipotizzabili.

¹⁰ Applicata al P.S.C. di Manierato (Vv), in via di adozione;

¹¹ Almeno 3-4 Kmq.

PREMIO URBANISTICO (incentivi volontari)

La rispondenza del progetto e della realizzazione degli edifici ai seguenti requisiti viene premiata con i seguenti incentivi:

- **aumento della volumetria** (densità territoriale e/o fondiaria) del 15% rispetto alle norme qui presenti nel capo III (sistema dell'edificato);
- **diminuzione degli oneri concessori**, ove la legge regionale lo permette (non per la Calabria)

Le modalità di realizzazione dell'edificio scelte dal progettista devono rispondere ai requisiti ecosostenibili indicati con il presente provvedimento e devono essere scelti tra i molti requisiti ecosostenibili ipotizzabili, perché:

- Rispondono ad esigenze, fortemente condivise, di risparmio di risorse energetiche ed idriche;
- Propongono livelli di prestazione sicuramente raggiungibili, tenuto conto dell'attuale stato dell'arte in campo scientifico e nel settore edilizio;
- Sono dimostrabili in modo oggettivo in sede progettuale ed a lavori ultimati dal professionista abilitato, senza aggravamento del controllo pubblico.

Il Direttore dei lavori, in sede di collaudo finale dell'opera, dovrà relazionare e/o dimostrare:

- Giudizio sintetico di un tecnico abilitato (in corso d'opera e a lavori ultimati) basato sulla presenza dei requisiti del "Premio Urbanistico", sulla loro compatibilità reciproca, sull'idoneità dell'installazione;
- Dichiarazione di conformità rilasciata ai sensi della L.46/90 dall'impresa installatrice dell'impianto idro-sanitario;
- Eventuale dichiarazione di conformità resa da tecnico abilitato ai sensi della L.10/91 ed eventuale certificazione o eventuale collaudo (ove previsto dalla vigente normativa) (Contenimento dei consumi energetici).

Condizione necessaria per poter accedere agli incentivi del “Premio Urbanistico” è l’applicazione in sede di progettazione e realizzazione dell’edificio dei punti così individuati:

1 - Prerequisito “Analisi del sito”

I dati vanno riferiti ad un intorno opportunamente individuato dal progettista, più ampio dell’area oggetto dell’intervento (almeno a scala di quartiere e/o di comparto)

1 – Tipologie edilizie

- 1.1 – Clima e temperature medie del sito
- 1.2 – Disponibilità delle risorse rinnovabili
- 1.3 – Clima acustico
- 1.4 – Campi elettromagnetici
- 1.5 – Tipologie edilizie storiche e quelle prevalenti
- 1.6 – Tipologie delle rifiniture edilizie storiche e quelle prevalenti

2 – Benessere ambientale

- 2.1 – Temperatura superficiale nel periodo invernale (umidità superficiale)
- 2.2 – Riverberazione sonora (per locali ampi)

3 – Uso razionale delle risorse climatiche ed energetiche

- 3.1 – Controllo dell’apporto energetico da soleggiamento estivo (complementare al seguente)
- 3.2 – Uso dell’apporto energetico da soleggiamento invernale (complementare al precedente)
- 3.3 – Risparmio energetico nel periodo invernale (dispersione termica minore dei minimi di legge)
- 3.4 – Protezione dai venti invernali (elementi architettonici o vegetazionali esterni)
- 3.5 – Ventilazione naturale estiva (camini di ventilazione, etc)
- 3.6 – Uso dell’inerzia termica per la climatizzazione estiva
- 3.7 – Uso dell’apporto energetico solare per il riscaldamento dell’acqua o energia

4 – Fruibilità di spazi e attrezzature

- 4.1 – Accessibilità all’intero organismo edilizio (anziani e/o con handicap motori)
- 4.2 – Arredabilità funzionale per portatori di handicap e anziani
- 4.3 – Dotazione di impianti per aumentare il benessere e il senso di sicurezza (incidenti, incendi, intrusioni)

5 – Uso razionale delle risorse idriche

5.1 – Riduzione del consumo di acqua potabile

5.2 – Recupero, per usi compatibili, delle acque meteoriche provenienti dalle coperture

5.3 – Recupero, per usi compatibili, delle acque grigie

6 – Controllo delle caratteristiche nocive dei materiali da costruzione

6.1 – Controllo delle emissioni nocive nei materiali delle strutture, degli impianti e delle finiture

6.2 – Asetticità

6.3 – Riciclabilità dei materiali da costruzione

7 – Tipologie rifiniture edilizie

7.1 – Uso di una tipologia edilizia storica (casolare, schiera, villetta a due piani) o recupero conservativo di un edificio esistente

7.2 – Sviluppo max per due piani fuori terra

7.3 – Copertura a tetto a falde in tegole (due falde uniche)

7.4 – presenza di giardino individuale (per singolo alloggio)

7.5 - Presenza di un punto sosta auto individuale (per singolo alloggio) interno agli spazi di pertinenza dell'edificio.

7.6 – Rifiniture esterne in materiali non cementizi e ferrosi (con pietre, mattoni, elementi naturali compositi)

7.7 – Rifiniture esterne infissi in legno (ferro solo per grate di protezione.

7.8 – Tutti gli elementi di rifinitura storici tipici della zona

7.9 - Esclusione di cemento a faccia vista e copertura a solai piani.

Alla scadenza della Concessione edilizia o nel certificato di regolare esecuzione il tecnico Direttore dei Lavori dichiara sotto la sua responsabilità la rispondenza della costruzione ai parametri del “Premio Urbanistico” ed il tecnico Comunale dovrà ricevere e verificare la veridicità dei fatti.

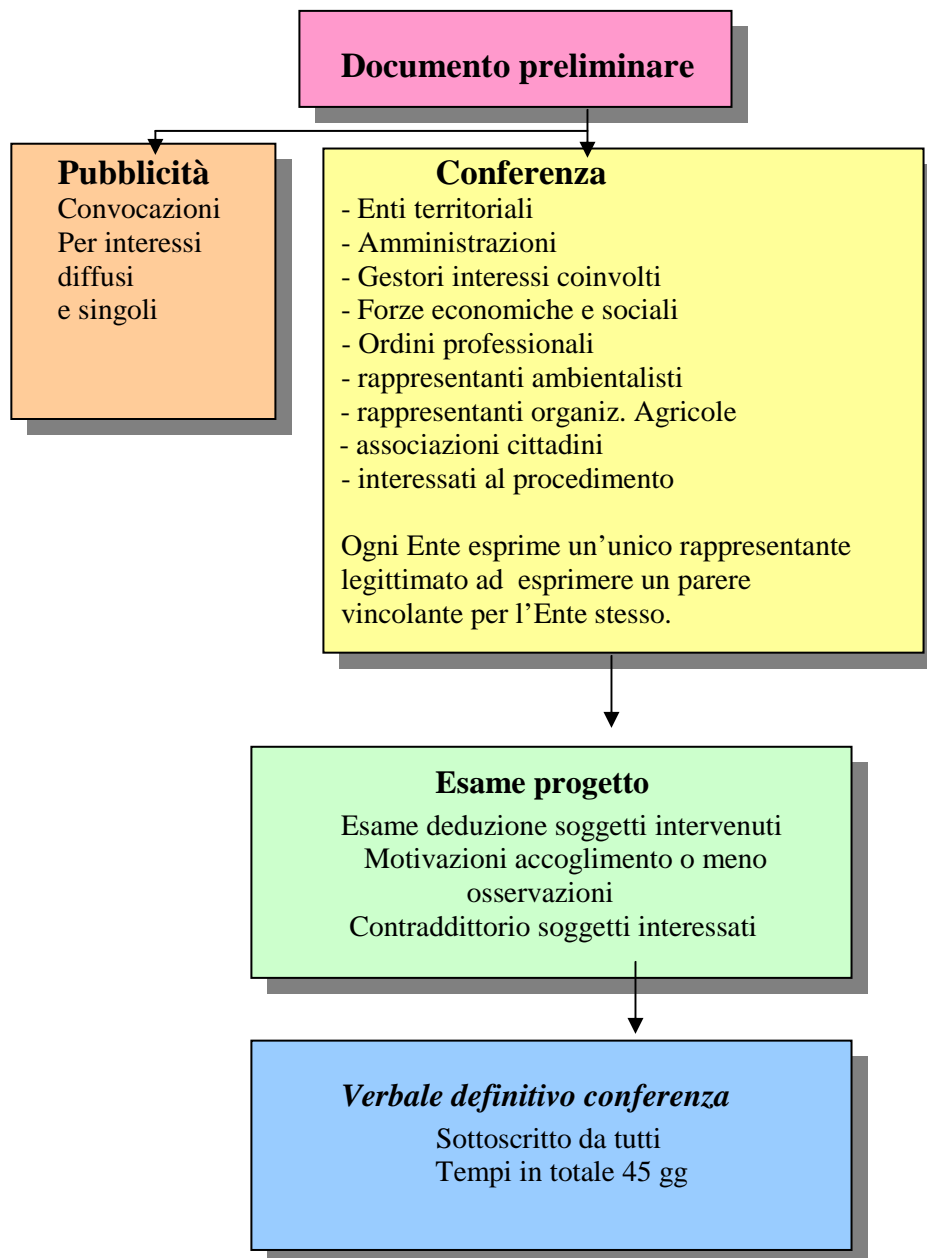
Nel caso di mancata osservanza degli impegni assunti, alla fine della validità della Concessione edilizia o altra autorizzazione, la costruzione non potendo godere dei benefici sarà considerata abusiva e perseguibile secondo le norme vigenti.

Vedi Pubblicazione Cartacea

Diagrammi Esplicativi

Conferenza di Pianificazione (art.13)

Regione, Province e Comuni



**Approvazione P.S.C. (Piano Strutturale
Comunale)**

Vedi Pubblicazione Cartacea