

APPUNTI PER UNA “AGENDA” DI LAVORO

*Franco Rossi*¹

¹ Assessore alla Pianificazione territoriale ed urbanistica della Regione Calabria

Apprendimenti dalla Regione Calabria

Dalla posizione di assessore regionale si può forse meglio osservare come le città sono i luoghi dove si addensano le vicende umane, luoghi della dispersione ma, anche, concentrazione di spazi, di transiti e attraversamenti, di scambi culturali ed etnici, di contraddizioni. La struttura materiale è centrale nell'immagine della città, nella sua identità, nelle pratiche d'uso degli abitanti, nei programmi pubblici, nelle politiche, nelle azioni degli innumerevoli attori e operatori delle trasformazioni.

Tale complessità non può ridursi a una semplice omologazione determinata dalle prescrizioni degli strumenti di piano e, soprattutto, da questa prospettiva, appare urgente scongiurare il rischio della riduzione delle complessità e la perdita di qualità delle diverse situazioni. Questo è, invece, quanto avvenuto negli ultimi anni nei diversi centri della Calabria. L'impegno dei diversi centri, infatti, è stato molto concentrato nel tentativo di poter accedere alle diverse agevolazioni finanziarie, all'individuare esclusivamente all'interno dei propri confini comunali tutte le diversità possibili di destinazioni d'uso potenziale. Insomma, una visione chiusa e campanilistica rivolta a utilizzare al limite gli strumenti pianificatori per ottenere il massimo di allocazione delle risorse a esso connesso o connettibile: zone industriali, edilizia agevolata, zone di recupero, etc.

Ruolo di chi partecipa all'amministrazione e al governo della Regione è allora quello di capire quali possano essere le potenzialità attuali del sistema in termini di risorse d'interconnessione, di possibile interrelazione tra le diverse parti, fornendo un efficace contributo di sperimentazione teorica e progettuale per un'urbanistica del paesaggio rivolta a un'interpretazione inclusiva e dinamica della pianificazione stessa. Così, Crescita, Sviluppo, Ambiente, Istruzione, Lavoro, Competitività, Innovazione, Servizi, Infrastrutture, Politiche sociali, Cultura e Governo del Territorio, diventano, più che mai, le parole chiave attraverso cui declinare le politiche e gli interventi.

Per un buon governo

Nel corso della mia esperienza ho maturato la convinzione che sia necessario introdurre la sostenibilità come criterio base per un buon governo del territorio, facendo sì che dalla scelta degli obiettivi, alla valutazione delle risorse fino alla definizione degli interventi, si lavori per ricercare nuove coerenze interne e compatibilità ambientali di scala superiore tese a determinare un diverso giudizio di valore sul territorio.

La grande varietà territoriale della Calabria, ad esempio, costituisce un modello di riferimento quanto mai ricco, capace di racchiudere, in una estensione relativamente contenuta, un infinito archivio di manifestazioni naturali, all'interno delle quali s'incastonano le strutture urbane, parte integrante e costituente del paesaggio, una notevole ricchezza di risorse umane, di beni culturali, di abilità manifatturiere, di ricchezza sociale. Negli ultimi cinquant'anni, il paesaggio calabrese ha subito un'espansione accelerata che non ha previsto un'attenta valutazione della “vocazionalità del suolo”. Lo sviluppo delle superfici impermeabilizzate è largamente attribuibile a strategie di pianificazione territoriale che non hanno tenuto in considerazione la perdita irreversibile del suolo, gli effetti ambientali collegati, la qualità della risorsa sacrificata e l'esistenza di strumenti capaci di valutarla.

Il risultato della diffusa competizione tra i diversi usi del suolo ha generato forti impatti ambientali come la progressiva perdita di terreni fertili e/o di forte valenza naturalistica, il rischio di inquinamento

sempre più diffuso, l'interruzione di corridoi naturali di comunicazione e di migrazione, la compromissione degli originari habitat e biotopi naturali o semi-naturali.

In questo quadro è apparso prioritario migliorare la dotazione normativa e degli strumenti urbanistici correlati, nel quadro del riposizionamento competitivo del patrimonio culturale e ambientale, restituendo, così, alla pianificazione il suo ruolo, aggiornando gli strumenti con un testo unico per il governo del territorio, per indirizzare e governare le trasformazioni del territorio nella direzione della sostenibilità ambientale, dell'equità sociale, della vivibilità nelle città, nei paesi, nei contesti rurali e negli spazi aperti, avendo come riferimento le principali vocazioni ambientali del territorio.

In particolare, la legge urbanistica regionale è stata ripetutamente emendata, con ben 6 proroghe dei termini di decadenza degli strumenti urbanistici comunali in assenza di approvazione dei PSC-Piani Strutturali Comunali. L'ultima aveva spostato il termine a fine 2015, ma senza produrre una mobilitazione dei Comuni per accelerare l'approvazione dei piani¹.

Quello che può forse essere utile osservare è che il rinnovamento degli strumenti urbanistici proposti dalla recente modifica alla legge regionale richiede, nella sua applicazione, un approccio interpretativo parimenti innovativo attraverso un metodo di lavoro che opera con fasi di lettura, descrizione e interpretazione dei fenomeni territoriali e urbani. Parte fondamentale di questa fase di osservazione – da comprendere e condividere – è la formazione di una conoscenza condivisa del territorio, che si adoperi come strumento essenziale per produrre una valutazione dello stato attuale e una visione del futuro. Non tanto immaginando scenari possibili, quanto nel far sì che ci si adoperi, tutti insieme, per raggiungere le condizioni desiderate e migliori per l'ambiente e i cittadini.

È all'elaborazione della conoscenza, infatti, che è affidato il compito essenziale di legittimare, sostenere, valutare e indirizzare le scelte di governo del territorio e della formazione dei piani. Per questo diventa importante mettere al lavoro la capacità di definire categorie concettuali che legano in maniera indissolubile il processo di descrizione e di interpretazione del territorio con le politiche urbanistiche, territoriali e ambientali che si dovranno perseguire.

Nello specifico, agire sugli aspetti strutturali dei sistemi urbani, da adeguare al climate change, può rappresentare per i territori calabresi una opportunità di sperimentazione e di sviluppo concreta. Ciò significa non solo riqualificazione edilizia, ma anche efficienza energetica delle città: investire nella riqualificazione energetica delle città significa promuovere investimenti in settori a rapida attivazione e diffusione; aiuta la crescita di settori industriali a elevata innovazione tecnologica; riorienta i consumi finali. E tutto questo va considerato all'interno dei processi di trasformazione del territorio.

La rilevanza dei quadri conoscitivi

Lo sviluppo di capacità specifiche per comprendere e analizzare gli aspetti strutturali dei territori, in particolare quelli del Mezzogiorno, dovrebbe a mio avviso andare di pari passo con lo sviluppo di competenze utili alla definizione di una agenda di lavoro che oggi sembrerebbe fatta di molte questioni diverse. Eppure, dei dieci settori identificati come chiave per l'economia ecologica globale (fornitura di energia agricoltura, edilizia, pesca, foreste, industria che comprende l'efficienza energetica, turismo, trasporti, gestione dei rifiuti e gestione dell'acqua) ben sette appartengono a ciò che amiamo definire “città”. Ossia ciò di cui ci occupiamo!

In questa logica, sembra prioritario agire per restituire al territorio il valore di bene collettivo del cittadino visto come l'“azionista”, il proprietario della cosa pubblica e non il cliente. Per tanto, occorre saper sostenere la promozione di pratiche partecipative che portino alla rimodulazione del sistema di welfare locale, anche tramite proposte di servizi leggeri di quartiere e assunzione di compiti da parte della cittadinanza. Laddove appare evidente che la qualità della vita assume un carattere fondamentale per innescare processi di sviluppo. Qualità della vita significa qualità ambientale (traffico; inquinamento aria, acqua, suoli; parchi e verde, ma anche telelavoro ed e.government, etc.), ma anche qualità dell'istruzione, qualità sociale (il fenomeno della casa e dell'immigrazione, come dell'abusivismo immobiliare, fiscale, trasportistico, ecc.), qualità della sicurezza dei cittadini, qualità del lavoro (sicurezza, salute, ambiente, ecc.), qualità della salute, qualità organizzativa, per finire alla qualità dello sviluppo

¹ Ad oggi, solo il 20% dei Comuni ha adottato i piani strutturali.

prescelto.

Il Quadro Conoscitivo costituisce il riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del Piano ma anche per una procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) idonea ed efficace.

Attraverso la costruzione del QC sarà possibile individuare contestualmente il grado di vulnerabilità e le condizioni di fragilità ambientale, nonché gli elementi di criticità delle “risorse del territorio”. Sarà, inoltre, possibile verificare la completezza delle informazioni rispetto alle condizioni delle risorse naturalistiche e ambientali, dei rischi idrogeologici e del paesaggio, del sistema insediativo, produttivo e relazionale.

Di cosa abbiamo quindi bisogno per fare meglio nelle istituzioni e nelle nostre scuole? Di imparare (e insegnare) a costruire una Strategia Sostenibile e Integrata su politiche territoriali e urbane innovative attraverso il ritorno della priorità urbana e territoriale al centro dell’Agenda Europea². Tra amministratori e cittadini è ancora molto modesta, infatti, la consapevolezza della stretta connessione esistente tra uso delle risorse, loro utilizzo e programmazione e progettazione integrata paesaggistica e ambientale.

Permane una visione ristretta della pianificazione ambientale e della progettazione paesaggistica, considerate ancora come insieme di atti settoriali legati prevalentemente agli aspetti vincolistici, di ripristino dei danni subiti, e di riduzione degli impatti negativi, non cogliendo l’efficacia e la rilevanza di una progettazione di scenari che l’uso razionale delle risorse richiederebbe al fine di ottenere trasformazioni del territorio condivisi e praticabili.

Manca, inoltre, la percezione concreta che la gestione controllata e organizzata del territorio sia uno strumento formidabile per contrastare la sua sistematica occupazione abusiva e la sottrazione di risorse operata dalle organizzazioni criminali, laddove il controllo amministrativo si esercita, in mezzo a mille difficoltà, in modo inefficace. Non è più immaginabile che i progetti di utilizzo di risorse siano finalizzati esclusivamente alle tecniche di estrazione e/o alla riduzione del danno ambientale senza tenere in considerazione il valore complessivo del bene e i benefici generali per la collettività. Non può e non deve essere delegato esclusivamente all’operatore la definizione di obiettivi, metodi, tempi, strumenti e procedure per l’attivazione di processi economici che escludano i ritorni economici, sociali, ambientali che l’utilizzo delle risorse può e deve produrre.

La governance strategica

In tale processo è opportuno insegnare, a un tempo, a individuare le responsabilità dei diversi attori necessari al conseguimento degli obiettivi, regolamentare le attività di pianificazione e progettazione, le prassi, le procedure e i processi mediante i quali i soggetti svolgono le proprie attività, e definire le risorse economiche e le modalità di gestione.

Solo in questo modo si potrà riattivare la governance strategica a valenza regionale per la sostenibilità e sicurezza dei territori; accrescere le capacità locali di progettazione e attuazione degli interventi, sostenere; rafforzare e innovare il quadro competitivo della programmazione europea e nazionale sui temi della Città, Aree interne e Comunità; mettere in rete risorse, conoscenze e strumenti per la condivisione di un nuovo marketing territoriale, si è deciso di accelerare la trattazione definitiva del QTRP, rimasto in sospeso per diversi anni.

Tale orientamento assume un’importante valenza innovativa sul piano politico e tecnico, in quanto lo strumento QTRP, dando una lettura unitaria delle componenti territoriali e paesaggistiche, consente in coerenza con le politiche relative ai fondi Strutturali e di Investimento Europei (FESR- FSE) e delle politiche regionali nazionali (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione) 2014-2020 di identificare nuove strategie di riappropriazione dei tratti identitari, esaltando la valorizzazione delle risorse naturali e antropiche, finalizzati ad una crescita sostenibile dei centri urbani, a consumo di suolo zero.

Solo percorrendo direzioni di questo tipo sarà possibile affermare la centralità urbana nello sviluppo del

² Questo costituisce l’occasione per ridefinire non solo i profili di competitività, di sostenibilità e di coesione sociale ma una irrinunciabile opportunità per intercettare risorse sulla nuova programmazione europea 2014-2020 (POR CALABRIA FESR-FSE POLITICA DI COESIONE 2014-2020, Strategie di sviluppo urbano per LE AREE URBANE, Strategia per le AREE INTERNE).

territorio e il ruolo e la funzione strategica della “Aree interne” per i processi di sviluppo regionale, in ottica di “policentrismo” del territorio, valorizzando il rapporto tra Città, periferie rurali e aree interne ed il rapporto “Città-campagna”; definire politiche condivise, per contrastare la dispersione insediativa e garantire l’uso sostenibile del suolo, di innovare gli strumenti di integrazione sui piani di azione di settore per gli obiettivi tematici ad incidenza diretta e ad incidenza indiretta³.

Ancora, l’orientamento del governo locale nel campo dei sistemi fluviali è teso verso un modello di attuazione di strategie partecipate dalla gestione del rischio idraulico, alla valorizzazione fruitiva, alla tutela delle risorse, all’uso produttivo degli stessi ambiti, verso un’armonizzazione e integrazione delle discipline che includano politiche energetiche, di difesa del suolo, turistico-ricreative, di tutela e protezione delle aree, di coesione sociale, etc. I CdF-Contratti di fiume, ad esempio, sono strumenti di programmazione negoziata per la pianificazione strategica volta alla tutela e valorizzazione delle risorse idriche, attraverso un approccio innovativo volto alla co-pianificazione ovvero al coinvolgimento attivo e diretto dei cittadini e dei portatori di interesse legati al territorio fluviale, in materia di salvaguardia dal rischio idraulico e di valorizzazione e gestione delle risorse idriche.

Il fiume, dunque, è da considerarsi come elemento strategicamente connettore e generatore di identità e territorialità, di relazioni fruttive tra la costa e le aree interne, come elemento funzionale alla complessità eco-sistemica, alla valorizzazione delle risorse ambientali locali, come elemento di cura per la salvaguardia idrogeologica, come elemento di relazione tra il “sistema città” e i caratteri ambientali e rurali del territorio, come opportunità per valorizzare le attività agricole e artigianali locali, come nuovo spazio per re-immaginare territori efficaci ed innovativi, coesive strategie di area vasta. Attraverso un nuovo patto tra gli attori che a vario titolo possono contribuire alla definizione di modelli di sviluppo locale, alla cooperazione economica pubblico-privata, all’adozione di strategie integrate di governance fluviale. Operazione particolarmente importante questa, se si pensa al legame identitario del territorio calabrese con i circa 200 fiumi che hanno da sempre svolto funzioni di connessione ecologica e collante socio-culturale tra le comunità insediate, e alla necessità di interventi di prevenzione e messa in sicurezza di un regione caratterizzata, come noto, da una grave condizione di dissesto idrogeologico.

Inoltre, in un’ottica strategica e in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio, il mio Assessorato ha riattivato l’Osservatorio Regionale per le Trasformazioni del Paesaggio, al fine di promuovere azioni specifiche per l’affermazione di una politica di salvaguardia e valorizzazione del paesaggio nel rispetto delle strategie di sviluppo urbano delle città e per le aree interne, previste dal POR Calabria FESR- FSE e Politica di Coesione 2014-2020.

La necessità di mantenere uno standard di previsioni di Piano degli strumenti comunali si integra al quadro di riferimento per le “politiche del paesaggio” e delle direttive in materia ambientale e quelle più generali per lo sviluppo sostenibile stabilite a livello Europeo, Nazionale e Regionale, applicabili a tutto il territorio regionale, da parte di tutti gli enti competenti, secondo gli orientamenti e le indicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio (Legge 9 gennaio 2006, n.14), del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d. Igs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s. m. e i.); oltre che della Legge Urbanistica Regionale n.19/2002 e s. m. e i. e dei più recenti strumenti nazionali ed internazionali in materia di sviluppo sostenibile, che impongono un’attenzione specifica sulla vigenza delle previsioni dei piani e sugli eventuali danni che possono determinarsi nell’ambito di trasformazioni d’uso del territorio non controllate.

In conclusione

Sostenibilità ambientale e consumo di suolo zero sono quindi i capisaldi dell’azione di governo regionale che mi pare avviino una nuova stagione di governo del territorio in Calabria. La sostenibilità, fa parte della natura delle cose ma, senz’altro, introdurla come criterio base è davvero essenziale per un

³ Diretta: ObT3 Competitività dei sistemi produttivi, ObT4 Energia sostenibile e Qualità della vita; ObT5 Clima e Rischi ambientali; ObT6 Tutela dell’ambiente e valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali; Indiretta: ObT1 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, ObT2 Agenda digitale, ObT7 Mobilità Sostenibile di persone e merci, ObT8 Occupazione, ObT9 Inclusione sociale e lotta alla povertà Sviluppo locale nelle aree rurali, ObT10 Istruzione e formazione.

buon governo del territorio. Dalla scelta degli obiettivi, alla valutazione delle risorse fino alla definizione degli interventi, occorre ricercare nuove coerenze interne e compatibilità ambientali di scala superiore tese a determinare, soprattutto, un diverso giudizio di valore sul territorio.

La proposta che si sta portando avanti in Calabria, non a caso, propone di aprire uno spazio di ricerca territoriale finalizzata a mettere in campo buone pratiche e nuove regole per fare città meno energivore, per sostenere una nuova prassi della pianificazione e della progettazione sostenibile.

Da questo punto di vista, come amministratori ma, anche, come urbanisti e formatori abbiamo l'onere di sviluppare capacità in grado di migliorare la dotazione normativa e degli strumenti urbanistici correlati, nel quadro del riposizionamento competitivo del patrimonio culturale e ambientale. Solo in questo modo saremo in grado di restituire alla pianificazione il suo ruolo, aggiornando gli strumenti con un testo unico per il governo del territorio, per indirizzare e governare le trasformazioni del territorio nella direzione della sostenibilità ambientale, dell'equità sociale, della vivibilità nelle città, nei paesi, nei contesti rurali e negli spazi aperti. Questi sono al momento gli obiettivi di una nuova stagione urbanistica che si affaccia in Calabria e mi paiono utili anche all'interno delle nostre scuole. Laddove, il rinnovamento degli strumenti urbanistici proposti dalla modifica alla legge regionale richiede, nella sua applicazione, un diverso approccio interpretativo parimenti innovativo che si adoperi come strumento essenziale per produrre una valutazione dello stato attuale e una visione del futuro. In conclusione una nuova stagione per avviare la quale abbiamo necessità dell'aiuto e dell'impegno di tutti.