

urbanistica

INFORMAZIONI

L'approccio dei servizi ecosistemici nelle politiche energetiche e ambientali. Il progetto di cooperazione territoriale Interreg Europe "IRENES" propone una prospettiva che integra l'approccio dei **SERVIZI ECOSISTEMICI** nella costruzione delle *politiche pubbliche* per lo sviluppo delle energie rinnovabili. *Politiche urbane per attraversare la pandemia.* Riflessioni e ricerche ci aiutano ad approfondire alcuni settori strategici: *mobilità, casa, spazio urbano, porti, luoghi del turismo e del commercio.* *50 anni dall'istituzione del primo corso di laurea in urbanistica in Italia.* I 50 anni trascorsi dalla istituzione del primo Corso di Laurea in Urbanistica italiano allo **IUAV** di Venezia offrono l'opportunità per una riflessione sulla *storia del Paese* utile a leggere l'oggi e a immaginare il futuro. *Viaggio in Italia:* leggi e piani in EMILIA ROMAGNA, SICILIA, VENETO. *Action Plan per lo sviluppo urbano sostenibile dell'Unione dei Paesi del MEDITERRANEO* un *piano strategico* finalizzato a guidare lo sviluppo urbano, la rigenerazione e la crescita delle città e delle comunità della regione lungo traiettorie di sostenibilità, resilienza e inclusione sociale. *In ricordo di PAOLO AVARELLO.*

292

Rivista bimestrale
Anno XXXVII
Luglio-Agosto
2020
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

90 | **INU**
Istituto Nazionale
di Urbanistica
ANNI DAL 1930

60 Una finestra su: **Un recente documento di indirizzo urbanistico in Cina: l'Avviso 27 aprile 2020**
a cura di Jun Huo, Antonio Pietro Latini

65 **Viaggio in Italia: leggi e piani in Emilia Romagna, Sicilia, Veneto**
a cura di Urbanistica Informazioni

65 **Le pratiche di riuso temporaneo e la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna. Esperienze a confronto**
Luciano Vecchi

69 **Sicilia e Palermo. Urbanistica allo sfascio**
Giuseppe Gangemi

71 **La riqualificazione urbanistica. Le leggi venete sul consumo di suolo**
Matteo Boscolo Anzoletti

72 **I crediti di rinaturalizzazione nella legge Veneto 2050**
Francesco Gastaldi, Vittorio Ferri

75 **Urbanistica Società Istituzioni**

75 **Il progetto dello spazio urbano intercomunale**
Roberto Mascarucci

76 **Azioni possibili di nuova visione e avvio delle città metropolitane**
Vittoria Crisostomi

78 **Per un nuovo approccio al governo del territorio**
Mauro Giudice, Fabio Minucci

80 **Grandi opere e progetto di territorio. Quale interazione possibile?**
Laura Grassini

82 **La diffusione dei luoghi comuni sull'ambiente e la sostenibilità**
Vittorio Ferri, Francesco Gastaldi

85 **Action Plan per lo sviluppo urbano sostenibile dell'Unione dei Paesi del Mediterraneo**
a cura di Noemi Gallo

88 **A che serve... In ricordo di Paolo Avarello**
a cura di Simone Ombuen

88 **Paolo Avarello e**
Simone Ombuen...

88 **l'impegno di urbanista**
Michele Talia

89 **... gli organi INU**
Stefano Stanghellini

90 **... le politiche nazionali e il ruolo dello Stato**
Gaetano Fontana, Antonio Pietro Latini, Simone Ombuen, Ornella Segnalini, Giancarlo Storto

94 **... la ricerca disciplinare**
Valter Fabietti, Manuela Ricci, Piero Properzi

97 **... l'insegnamento**
Angela Barbanente

98 **... i temi ambientali**
Andrea Filpa

99 **... le riviste INU**
Patrizia Gabellini, Francesco Sbeti

102 **Assurb**
a cura di Daniele Rallo

102 **Urbanistica Sicilia. La nuova legge e il riconoscimento dei pianificatori**
Giuseppe Claudio Vitale

104 **Libri e altro**
a cura di Federico Camerin

116 **Indici**

in quarta
Woonerf olandese

MM



Giuseppe Claudio Vitale Urbanistica Sicilia. La nuova legge e il riconoscimento dei pianificatori

La Regione Siciliana ha approvato ad agosto 2020 la nuova legge urbanistica¹. Interloquita per alcuni articoli dallo Stato² è stata immediatamente aggiornata e modificata³ a dicembre. La nuova legge ridisegna completamente l'impianto della prima legge urbanistica siciliana. A quella stesura partecipò come consulente il prof. Giovanni Astengo e, per prima in Italia, definì il controllo partecipativo generalizzato sugli atti urbanistici. Un decennio prima della legge 241 del '90⁴.

La nuova legge regionale è stata salutata come una reale riforma di sistema fatte salve rarissime eccezioni che leggevano il testo in discussione come il risultato dell'assemblaggio di diversi tentativi di riforme e di elaborazioni. Le ragioni critiche traevano spunto dal fatto che il testo approvato non considerava il contesto regionale contraddistinto dal cd governo debole dell'urbanistica da parte degli enti locali siciliani. Questi, nella maggior parte delle volte, non hanno strutture permanenti ed efficaci preposte all'urbanistica e alla gestione territoriale⁵. Si è così arrivati ad un testo di principi di governo del territorio che recepisce alcune innovazioni giuridiche ma che sovraccarica la struttura comunale molto spesso inadeguata dal punto di vista funzionale, organizzativo e tecnico. Queste preoccupazioni erano tutte presenti quando l'Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente, con la consulenza di Bruno Gabrielli, elaborò circa un decennio fa il primo testo organico che si fondava su tre punti principali: a) atti di pianificazione, b) procedure, c) strutture tecniche e informatiche per la gestione territoriale ed urbanistica.

La Regione in materia urbanistica ha una particolare autonomia che le conferisce lo Statuto regionale, cioè ha il dovere istituzionale di non sprecare occasioni di riforma e di muoversi in maniera originale innovando realmente, le modalità, le procedure, l'attrezzatura strumentale e gli istituti del governo del territorio

e del paesaggio. Ecco perché più che guardare alla recente riforma urbanistica dell'Emilia-Romagna (criticata per la parte delle politiche di tutela e salvaguardia da noti urbanisti italiani) si sarebbe potuto definire un testo ancora più robusto che doveva ben raccogliere le migliori esperienze regionali ed anche dei contesti europei di altre nazioni (Francia, Germania e Spagna, *in primis*).

Nella successiva rivisitazione del testo⁶ proposto proprio per superare l'impugnativa del Governo è stata colta l'occasione per proporre modifiche anche ad altre parti dell'articolato che presentano incoerenze ed incertezze legislative. Le proposte di modifiche avanzate riguardano una serie di temi che vengono di seguito specificate.

1) Separazione

Il Principio di separazione ed autonomia tra autorità competente ed autorità proponente per le Valutazioni Ambientali individuando la prima fuori dal Comune.

2) Sussidiarietà

Il Principio di sussidiarietà, adeguatezza, appropriatezza e differenziazione istituzionale. Anche in questo caso la richiesta di modifica riguarda il riconoscimento delle competenze di pianificazione territoriale dell'area vasta (Città Metropolitane e Liberi Consorzi Comunali) fortemente ridimensionate ed annullate dalla nuova legge regionale. La nuova legge riconfigura gli atti di pianificazione dei diversi livelli istituzionali: Regione, Liberi Consorzi comunali (ex Province Regionali), Città metropolitane e Comuni. La legge si pone in contrasto e in violazione dell'autonomia funzionale e decisionale degli enti territoriali. La Regione ha approvato nel 2015⁷ le "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane" ed ha attribuito ai predetti enti locali territoriali funzioni proprie. Anche se è da dire che a tutt'oggi tale livello di democrazia istituzionale e rappresentativo risulta commissariato. Alle Città metropolitane ed ai liberi consorzi comunali sono state attribuite le funzioni relative alla pianificazione territoriale ed urbanistica, generale e di coordinamento, oltre le opere e gli impianti di interesse sovracomunale, le vie di comunicazione, le reti di servizi ed infrastrut-

ture, i sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi di interesse generale nonché l'adozione ed aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano.

Le predette funzioni proprie sono concretamente esercitate con le modalità fissate dall'articolo 34 della legge urbanistica che prevede la predisposizione di specifici Piani Territoriali di Coordinamento (Ptc) e Piani Territoriali Metropolitan (Ptm) con i contenuti e le modalità di approvazione previsti nel predetto articolo. La nuova legge determina una dissonanza giuridica più evidente che è quella di aver attribuito la predisposizione dei piani ad Enti tipologicamente e funzionalmente diversi sia dal Libero Consorzio Comunale che dalla Città Metropolitana. Di fatto, la nuova legge regionale spodesta l'autonomia demandando ad altri enti e, cioè, al Comune capoluogo del Libero Consorzio intercomunale e al Comune capoluogo della città metropolitana (ex capoluogo di Provincia).

La nuova disposizione regionale, a tal proposito, crea uno sdoppiamento che è solo ostacolo ad una corretta e spedita pianificazione. Infatti, da un lato, ha impropriamente demandato la formazione di tali piani ai comuni capoluoghi, dall'altro restituisce l'approvazione di tali atti agli organi degli enti di area vasta prima estromessi dal processo redazionale e formativo. Ciò si pone in contrasto anche con le disposizioni del Testo unico degli enti locali. In particolare con quelle parti che riconoscono l'autonomia dei diversi Enti territoriali che la nuova disposizione regionale altera in maniera evidente. È da aggiungere anche il fatto che il Comune capoluogo individuato quale redattore degli atti di pianificazione non di propria competenza territoriale si troverebbe in una chiara situazione di conflitto di interessi per cui non avrebbe la giusta terzietà nell'elaborazione strategico e strutturale di una realtà diversa da quella comunale. Tra l'altro si viene anche a creare un motivo di (di)ordine contabile e finanziario⁸. Questa anomala attribuzione della redazione dei piani urbanistici propri degli enti di livello territoriale superiore costituisce anche violazione dell'art. 119 della Costituzione in quanto "... si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse" e lede l'autonomia decisionale specifica degli organi

rappresentativi dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane, chiamate, di fatto, a ratificare scelte redazionali operate da altri. Ciò determina, anche, l'alterazione delle leggi di sistema che attribuiscono le funzioni specifiche di pianificazione, nell'ambito di processi di co-pianificazione, agli enti territoriali sovra-comunali. Infatti, con legge 15/15 si è determinato il conferimento di funzioni e compiti dalle regioni agli enti locali sovra-comunali differenziandoli da quelli propri del Comune. La nuova legge urbanistica (all'24) ha esautorato i Liberi Consorzi Comunali e le Città metropolitane con un vero e proprio sdoppiamento procedimentale: da un lato chi redige con l'impegno finanziario di altro soggetto e dall'altro chi adotta ed approva. Tale anomalia dovrebbe, pertanto, essere rivista per riparare a tale disarmonico disegno istituzionale. Il Ptc ed il Pcm sono predisposti, rispettivamente, dal Libero Consorzio comunale e dalla Città metropolitana.

3) Comitato Tecnico Scientifico (Cts)

Una modifica importante ha riguardato la composizione del Comitato Tecnico Scientifico (Cts) previsto dall'articolo 52. Al comma 4 che regola la composizione del predetto organismo di alto profilo tecnico scientifico è stata inserita la figura primaria del Pianificatore Territoriale o Urbanista. L'articolo nella sua stesura originaria non era stata inserita. Con la modifica si è fatta giustizia riconoscendo l'anomalia in quanto non era stata presa in considerazione la disposizione di legge precisa: il Dpr 328/2001 ed in modo particolare l'art. 15, comma 3, lett. b). La figura del pianificatore territoriale, nel contesto legislativo di cui si parla, che riguarda, appunto, l'urbanistica e la pianificazione territoriale, pur essendo primaria risultava ignorata o "dimenticata". Condividendo la presenza delle altre figure professionali nella direzione della metodologia di guardare al territorio nel suo insieme non si può tacere e non si può condividere che siano stati "dimenticati" quei professionisti, i pianificatori territoriali specificamente formati, che provengono da studi accademici precipuamente specifici e specialistici e che "posseggono per tale ragione la migliore formazione ed esperienza tecnica in materia". Tale disattenzione è avvenuta nel più completo silenzio del mondo accademico (ancorché

all'Università di Palermo vi sia la presenza di un prestigioso corso di laurea in Pianificazione) e del mondo professionale (ancorché gli Ordini professionali come modificati dal Dpr 328/01 hanno inserito al loro interno i pianificatori territoriali in un apposito Settore e debbano essere garantiti per tale figura professionale). Questa anomalia è stata ora colmata con la modifica della lett. i) del comma 4, dell'articolo 52 inserendo, appunto il pianificatore territoriale.

4) Anticorruzione

L'occasione di rivisitazione della legge urbanistica poteva essere anche il momento per introdurre il principio di legalità ed imparzialità delle trasformazioni urbanistiche ricordando che le funzioni e le scelte di pianificazione devono svolgersi nel rispetto del principio di legalità e imparzialità conformantesi:

- alle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e alle linee guida contenute nel Piano nazionale anticorruzione (Pna) adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac);
- all'acquisizione, per i soggetti privati proponenti, dell'informazione antimafia ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata;
- a garantire il rispetto degli obblighi di astensione previsti per le situazioni di conflitto di interessi dall'art. 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 78, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Dovrebbe inoltre essere affermato il principio fondamentale che per garantire l'ordinato assetto del territorio la pianificazione si pongono l'obiettivo prioritario di contrastare l'abusivismo edilizio come pratica illegale e distruttiva dei beni comuni nelle trasformazioni del territorio.

5) Giornata dell'Urbanistica

Infine, per rinvigorire l'originalità dello statuto autonomista poteva essere anche l'occasione di introdurre nella nuova legge l'adesione alla ricorrenza annuale della celebrazione della Giornata mondiale dell'urbanistica che ricorre l'8 di novembre. In questa giornata la Regione attribuisce dei premi e riconoscimenti agli atti,

alle buone pratiche di pianificazione e agli urbanisti che hanno avuto particolare rilevanza nel contesto siciliano e che si sono contraddistinti per l'impegno, la correttezza e la qualità professionale.

- Lr n. 19 del 13.08.2020 (pubblicata in S.O. n.1, GURS n.44 del 21.08.2020) titolata "Norme per il Governo del territorio" (<http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g20-4401/g20-4401.pdf>)
- Impugnazione dinnanzi alla Corte Costituzionale di vari articoli in modo particolare quelli riguardanti la Vas, i piani e i beni paesaggistici, il rapporto tra i vari livelli di pianificazione, tra cui quello statale. (<http://www.affariregionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=14208>)
- vedasi Ddl n. 911 del 18 dicembre 2020 "Intervento correttivo alla Lr 13.08.2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio" in fase di approvazione, che ha come obiettivo "il ritiro del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Corte Costituzionale contro la Regione Siciliana per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 8 (comma 5), 15 (commi 1 e 2), 19 (commi 1,2,3,4,5 e 7), 22, 25, 26 (comma 4 lett. f), 27, 36, 37, (commi 3, 4, 5, 6 lett. c) e lett. d) 7, 8 e 9)."
 - (https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/06/SICILIA_LR-71_1978.pdf)
 - (Resoconti stenografici delle sedute dell'ARS, dalla numero 208a alla numero 213a, sul sito <https://www.ars.sicilia.it/agenda/lavori-aula>)
 - Ddl n.991 cit.
 - Lr 4 agosto 2015, n. 15 e ss.mm. e ii.
 - Il Comune, infatti, diventerebbe da un lato titolare del potere di scelta delle procedure di affidamento di incarichi professionali afferenti all'architettura, alla paesaggistica e all'urbanistica (Cat. 12 del nomenclatore europeo) per la redazione dell'atto di pianificazione ma dall'altro i relativi impegni di spesa e i pagamenti sarebbero a carico degli enti sovraordinati. Ciò porta ad una alterazione dei parametri di correttezza dell'impegno finanziario e di spesa a carico dei bilanci (e relativa codifica SIOPE) con evidente contrasto normativo. Il processo di pianificazione, sin dalla sua fase iniziale, risulterebbe altalenante tra Comune capoluogo che redige un piano (che esula e va oltre la sua competenza territoriale) ed enti territoriali di area vasta titolari delle funzioni pianificatorie e strategiche.
- Come ha specificatamente dettato la Sentenza del Consiglio di Stato del 1989 che ha visto soccombere gli Ordini professionali contro l'Associazione Nazionale degli Urbanisti. Da questa sentenza è scaturito il riconoscimento dei Pianificatori Territoriali nel Dpr 328/01.

Indice degli autori

Sara Anastasia
Laureata in architettura all'Università IUAV di Venezia

Fabio Andreassi
Architetto, Pianificazione urbanistica

Angela Barbanente
Professore di Tecnica e Pianificazione urbanistica, Politecnico di Bari

Cinzia Barbara Bellone
Professore di Tecnica urbanistica, Università degli Studi Guglielmo Marconi

Cesare Benedetti
Pianificatore iscritto all'OAPPC di Trento, socio fondatore e consigliere dell'Associazione culturale FuoriVia

Chiara Bertolin
Dipartimento di Ingegneria della Meccanica e Industriale, Università Norvegese di Scienze e Tecnologia, Trondheim, Norvegia

Ivan Boesso
Veneto Innovazione S.p.A.

Matteo Boscolo Anzoletti
Collaboratore Università di Padova

Dorothy Brombini
Laureata in Pianificazione urbanistica presso l'Università Iuav di Venezia e in Architettura del Paesaggio presso l'Università degli Studi di Firenze

Claudio Calvaresi
Urbanista, principal di Avanzi-Sostenibilità per azioni

Federico Camerin
Redazione UI, Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura, Instituto Universitario de Urbanística, ETSA Universidad UVA di Valladolid (Spagna)

Marco Cremaschi
Professore di Urbanistica a SciencesPo, è direttore del Cycle d'Urbanisme. Esperto di politiche urbane, studia i grandi progetti urbani e l'accoglienza dei rifugiati

Vittoria Crisostomi
Dipartimento di Architettura, Roma Tre

Giampaolo Evangelista
Architetto

Anna Evangelisti
Urbanista, Dottoranda di ricerca in Urban Planning and Policy Design, presso il Politecnico di Milano

Valter Fabietti
Professore di Tecnica e Pianificazione urbanistica, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Vittorio Ferri
Assegnista di ricerca, Università IUAV di Venezia

Andrea Filpa
Professore, Dipartimento di Architettura, Roma Tre

Gaetano Fontana
Architetto

Patrizia Gabellini
Professore, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

Noemi Gallo
Esperta di housing e rigenerazione urbana, già componente del Consiglio di Amministrazione della federazione europea dell'Housing pubblico, cooperativo e sociale, Housing Europe, e focal point tecnico per l'Italia (Ministero Infrastrutture e Trasporti ed Estero) nell'Unione per il Mediterraneo, Social and Affordable Housing Working Group

Giuseppe Gangemi
Docente, Università degli Studi di Palermo

Vito Garramone
Università Iuav di Venezia

Francesco Gastaldi
Professore Associato di Urbanistica, Università IUAV di Venezia

Elena Gissi
Università Iuav di Venezia

Mauro Giudice
Architetto, già dirigente Regione Piemonte

Andrea Graziano
Pianificatore iscritto all'OAPPC di Napoli, socio della società di consulenza urbanistica e della mobilità Città Sotto Scacco Srl

Marco Guerzoni
Urbanista, Responsabile servizio programmazione delle politiche abitative, Comune di Bologna

Jun Huo
Jiangsu University

Antonio Pietro Latini
Jiangsu University

Raffaele Lungarella
Economista

Anna Marson
Professore di Pianificazione del Territorio, Università IUAV di Venezia

Roberto Mascarucci
Professore di Urbanistica, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Fabio Minucci
Architetto, già docente Politecnico Torino Laura Grassini

Giulia Motta Zanin
PhD in Rischio e sviluppo ambientale, territoriale ed edilizio, assegnista di ricerca, Poli-tecnico di Bari, Presidente dell'Associazione culturale FuoriVia

Francesco Musco
Coordinatore del corso di laurea magistrale in Pianificazione e politiche per la città, il territorio e l'ambiente, Università IUAV di Venezia

Ennio Nonni
Architetto, Urbanista

Ozge Ogut
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano

Simone Ombuen
Professore, Università Roma Tre

Rosario Pavia
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Piero Properzi
INU, Responsabile Rapporto del Territorio

Daniele Rallo
AssUrb

Matelda Reho
Università Iuav di Venezia

Manuela Ricci
Professore, Università Roma Tre

Francesco Sbetti
Direttore UI

Ornella Segnalini
Dirigente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Stefano Stanghellini
Professore, Università IUAV di Venezia. Presidente URBIT

Giancarlo Storto
già Dirigente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Michele Talia
Presidente INU

Carla Tedesco
Coordinatrice del corso di laurea triennale in Urbanistica e Pianificazione del territorio, Università IUAV di Venezia

Paolo Trevisani
Architetto, già dirigente Provincia di Roma

Nerantzia Tzortzi
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano

Michele Ugolini
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

Luciano Vecchi
Urbanista del Servizio Qualità Urbana e Politiche Abitative della Regione Emilia-Romagna

Giuseppe Claudio Vitale
Urbanista della Scuola di Astengo di Preganziol, Istituto Universitario Architettura Venezia IUAV, funzionario pianificatore per il Libero Consorzio Comunale di Enna (già Provincia Regionale di Enna) è stato più volte nominato Commissario all'urbanistica in alcuni enti locali siciliani sciolti per mafia

Luca Zampieron
Pianificatore iscritto all'OAPPC di Venezia, socio della società di consulenza urbanistica e della mobilità Città Sotto Scacco Srl

Stefano Zanoni
Manager territoriale, esperto in politiche giovanili e progetti di sviluppo sostenibile a livello locale

Linda Zardo
Università Iuav di Venezia

Indice dei luoghi

Atene
Cina
Emilia Romagna
Firenze
Forlì
Italia
Liguria
Milano
Palermo
Parigi
Parma
Ravenna
Reggio Emilia
Roma
Roma
Ruanda
Sicilia
USA
Veneto
Venezia

Nel prossimo numero

- Verso una transizione ecologica e sociale: il ruolo dei Contratti di Fiume nella territorializzazione delle politiche pubbliche
- Pnrr/Documenti regionali