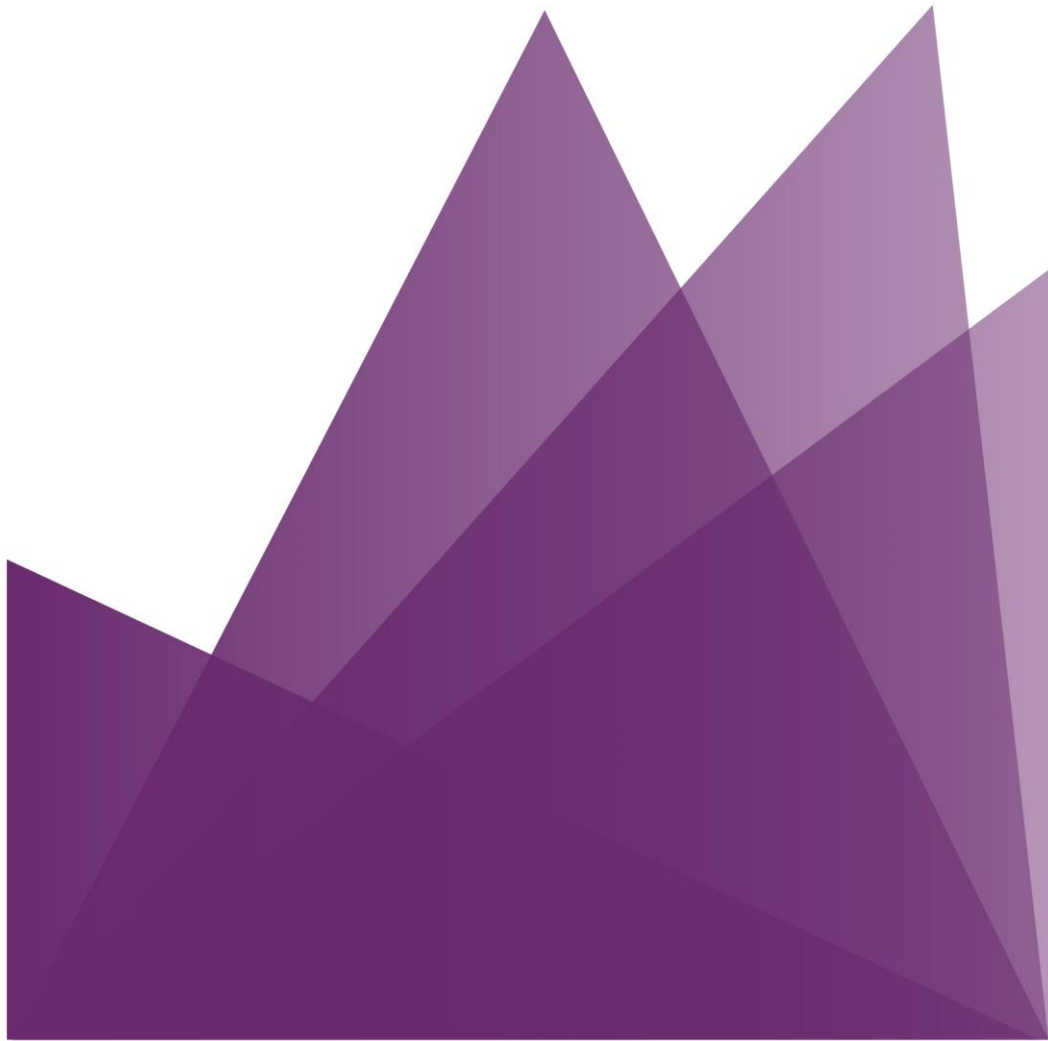


# URBANISTICA



# URBANISTICA

L'urbanistica o più correttamente il Governo del territorio - se si vuole utilizzare la definizione formulata dal Legislatore costituente nel 2001 - è con molta probabilità l'unico settore nel quale sono stati fatti passi in avanti rispetto al passato.

Da Cuffaro, passando per Lombardo e Crocetta, ogni cinque anni è stata depositata una proposta di modifica della storica Legge regionale 71/1978.

Prima ancora della Riforma dei rifiuti - sulla quale, a più riprese, nel corso della XVII Legislatura si è detto non costituire il problema principale dei disservizi, essendo essi riconducibili alla mancata programmazione dei piani territoriali, regionali e d'ambito - quella urbanistica per vetustà (quattro volte più vecchia di quella dei rifiuti: 1978 contro 2010) e per la funzione strategica di tutela del territorio e di sviluppo della economia, ha rappresentato senza dubbio la manovra più attesa.

Ed ecco il motivo per il quale il M5S - nonostante avesse anch'esso depositato una proposta di riforma urbanistica sia nella XVI che nella XVII Legislatura - ha votato favorevolmente, nell'estate del 2020, la nuova Legge sul Governo del territorio, n. 19.

Con l'approvazione della Legge regionale 19/2020, dunque, si è interrotto l'andamento che aveva caratterizzato le precedenti Legislature, introducendo una norma quadro che ha prodotto notevoli passi in avanti, pur mostrando ancora la necessità di ulteriori interventi che si illustreranno in questa sede più in avanti.

# URBANISTICA

Il contributo del M5S alla Legge è stato determinante soprattutto in relazione ad alcuni istituti che hanno permesso di superare le criticità ed i limiti che nel tempo la vecchia disciplina aveva accumulato, riconducibili fondamentalmente al fatto che per troppo tempo era mancato un aggiornamento della normativa che permettesse un adeguamento alle nuove indicazioni sia nazionali che europee in materia di sostenibilità urbanistica.

I principali punti di forza, infatti, sono da rinvenire nel processo di sintesi che è stato compiuto tra l'interesse alla tutela dell'ambiente e quello allo sviluppo del territorio e in forza del quale sono stati concepiti ed introdotti strumenti come il "Certificato verde", la disciplina sul "Consumo di suolo tendente a zero" e quella sulla "Rigenerazione urbana", che hanno permesso alla Regione siciliana di mettersi al passo con le più recenti innovazioni legislative presenti negli Ordinamenti giuridici moderni.

Di seguito, per brevità, si passa in rapida rassegna alle principali novità introdotte dalla disciplina, che rappresentano un impegno concreto nei confronti del prossimo Governo in termini di attuazione.

- **PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA**

Il governo del territorio è il dominio delle attività che a vario titolo insistono sullo spazio in cui viviamo, dalla più classica urbanistica, alla tutela del paesaggio, alle attività economiche, ma anche a quelle industriali (si pensi ai SIN o alle AERCA e le relative bonifiche), ai

# URBANISTICA

servizi essenziali a rete, come le infrastrutture per la gestione dei rifiuti, della risorsa idrica, dei trasporti o dell'energia.

L'interconnessione degli strumenti di pianificazione, per troppi anni assente, deve diventare la chiave di lettura del territorio.

L'approccio non può più essere settoriale, ma olistico: non può più esistere un piano urbanistico che dispone una prescrizione e un piano paesaggistico che la escluda, o peggio che un piano di sviluppo economico (come il Piano energetico ambientale della Regione siciliana, PEARS) preveda infrastrutture che poi si rivelano inconciliabili con i piani di gestione dei Siti di interesse comunitario (SIC).

D'altronde è inevitabile che si proceda diversamente. Basti pensare che la Sicilia vanta la più alta percentuale di territorio vincolato: 12% tra parchi e riserve; 23% se si includono anche le zone umide, le IBA, le SIC e le ZPS. Ciò dimostra che pianificare senza tenere in considerazione già soltanto i vincoli a tutela dell'ambiente, significa fare un lavoro inutile.

In questo senso è stato introdotto nella Legge regionale 19/2020 all'art. 19 il "Piano territoriale regionale" (PTR) che: "costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico e sociale di breve, medio e lungo termine con le quali la Regione realizza, orienta, indirizza e coordina la programmazione delle risorse e la pianificazione strategica, di coordinamento territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati".

# URBANISTICA

A ribadire la centralità del PTR è poi l'art. 20 che stabilisce: "Il PTR costituisce quadro di riferimento per gli atti di governo del territorio degli enti locali".

Attenzione però a non cadere nell'errore di pensare che si tratti di una soluzione innovativa. Niente di nuovo sotto il sole!

La norma che prevede la costituzione del PTR già esisteva ed era contenuta agli artt. 69 e 70 della Legge del 1978, ma non fu mai realizzato. I Dipartimenti negli anni hanno prodotto fiumi di studi e pubblicazioni, ma ad oggi di quel piano non c'è traccia. Come non c'è traccia dei piani provinciali: al netto di quello ragusano (approvato nel 2003), degli altri, alcuni sono solo adottati, altri solo redatti.

Dunque, sì ad una programmazione di area vasta, ma che questa volta si realizzi per davvero e non resti lettera morta. È una sfida che il nuovo Governo deve saper cogliere per dimostrare un cambio di passo rispetto al passato.

- **TEMPI DI APPROVAZIONE DEI PIANI COMUNALI**

La Legge regionale 71/1978 relativamente al processo di formazione dei piani urbanistici locali si ricollegava alle disposizioni nazionali del 1942. Prima della riforma del 2020, dunque, la disciplina *de qua* era la più datata d'Italia, con strumenti di governo del territorio i cui tempi di approvazione rasentavano i quindici anni. Quindici anni per avviare e concludere l'*iter* di approvazione di uno strumento urbanistico.

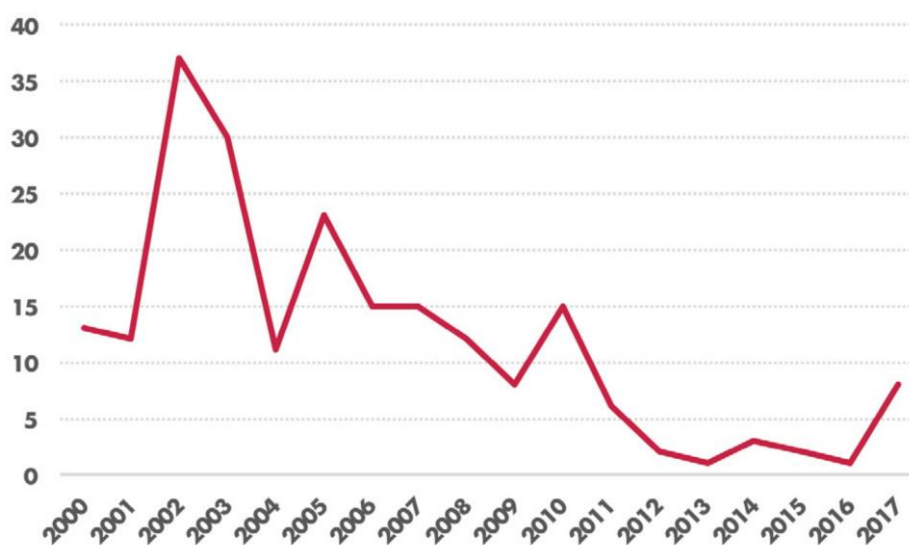
In questo lasso di tempo non solo cambia l'assetto urbano della città a prescindere dalle scelte della amministrazione locale, ma cambia

# URBANISTICA

anche la società, cambiano i costumi e le abitudini di una popolazione. Ciò significa che un strumento urbanistico partorito quindici anni prima della sua approvazione, nel momento in cui diventa efficace è già anacronistico.

Passando in rapida rassegna alla situazione dei Comuni siciliani, non può non evidenziarsi che circa la metà di essi gestisce il proprio territorio con strumenti vecchi di almeno vent'anni. Ad esempio, nella provincia di Agrigento su 43 Comuni, solo 3 dispongono di Piani regolatori generali (PRG) vigenti con vincoli attivi. Nella provincia di Palermo su 82 Comuni, solo 9 hanno PRG approvati negli ultimi 10 anni. Nella provincia di Trapani, su 20 Comuni, solo uno (il Capoluogo) ha un piano con meno di 10 anni di età. E così via.

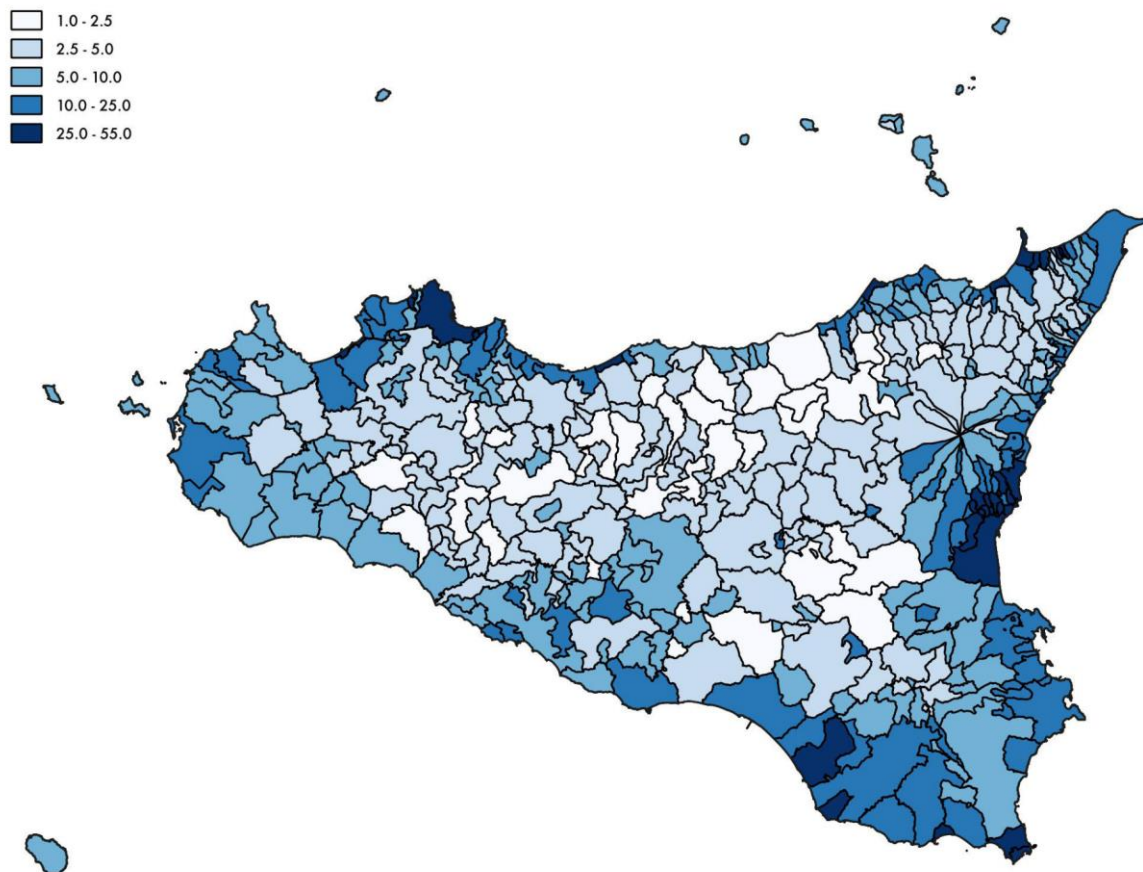
I tempi estremamente lunghi di elaborazione dei PRG si riflettono inevitabilmente anche sul numero di quelli approvati, come si evince dal grafico che segue.



# URBANISTICA

È ovvio che l'assenza di regole certe apre inevitabilmente la maglia degli abusi. Il Sistema informatico sull'abusivismo (SIAB) ha certificato circa cinque milioni di metri cubi abusivi.

Eppure, l'assenza di programmazione territoriale e soprattutto l'incapacità di rigenerare e riqualificare aree degradate, non impedisce l'esigenza di abitare.



Ed infatti, nonostante la vetustà dei piani regolatori e i tempi biblici per approvare quelli nuovi, il consumo di suolo tende sempre a salire.

# URBANISTICA

L'ultimo rapporto ISPRA dichiara che la Sicilia è la seconda Regione d'Italia per consumo di suolo: circa 1.800 km<sup>2</sup> di nuovo suolo consumato in un anno.

Ciononostante – paradosso tra i paradossi – la percentuale di edifici inabitati è tra le più elevate del Paese.

La rappresentazione cartografica che precede indica le percentuali di consumo di suolo divise per Comuni.

Alla luce di queste considerazioni, il Legislatore del 2020 è pesantemente intervenuto sulla disciplina che detta i tempi di approvazione, che adesso risultano non soltanto decisamente più celeri rispetto al passato, ma anche accompagnati da importanti momenti di partecipazione della cittadinanza.

Va detto che anche questa disposizione, allo stesso modo di quella trattata nel paragrafo precedente, necessita di un intervento mirato della Regione a sostegno dei Comuni, affinché questi ultimi possano dare seguito all'aggiornamento dei relativi piani urbanistici.

Ciò sarà possibile, ad esempio non soltanto fornendo assistenza alla programmazione, ma anche stanziamenti dedicati sul bilancio regionale.



# URBANISTICA

- **RIGENERAZIONE URBANA**

Rigenerare vuol dire mantenere l'identità, senza stravolgere. A dirlo è la stessa relazione del disegno di legge della riforma nella parte in cui chiarisce che "il riuso del costruito, costituisce oggi la risorsa principale per lo sviluppo sostenibile, basato sul recupero del tessuto insediativo esistente e sulla rigenerazione di ambiti urbani degradati". Ai sensi dell'art. 33 della Legge regionale 19/2020 "gli strumenti di pianificazione privilegiano la rigenerazione urbana di spazi, infrastrutture ed edifici, siano essi pubblici che privati, da qualificare attraverso il loro recupero".

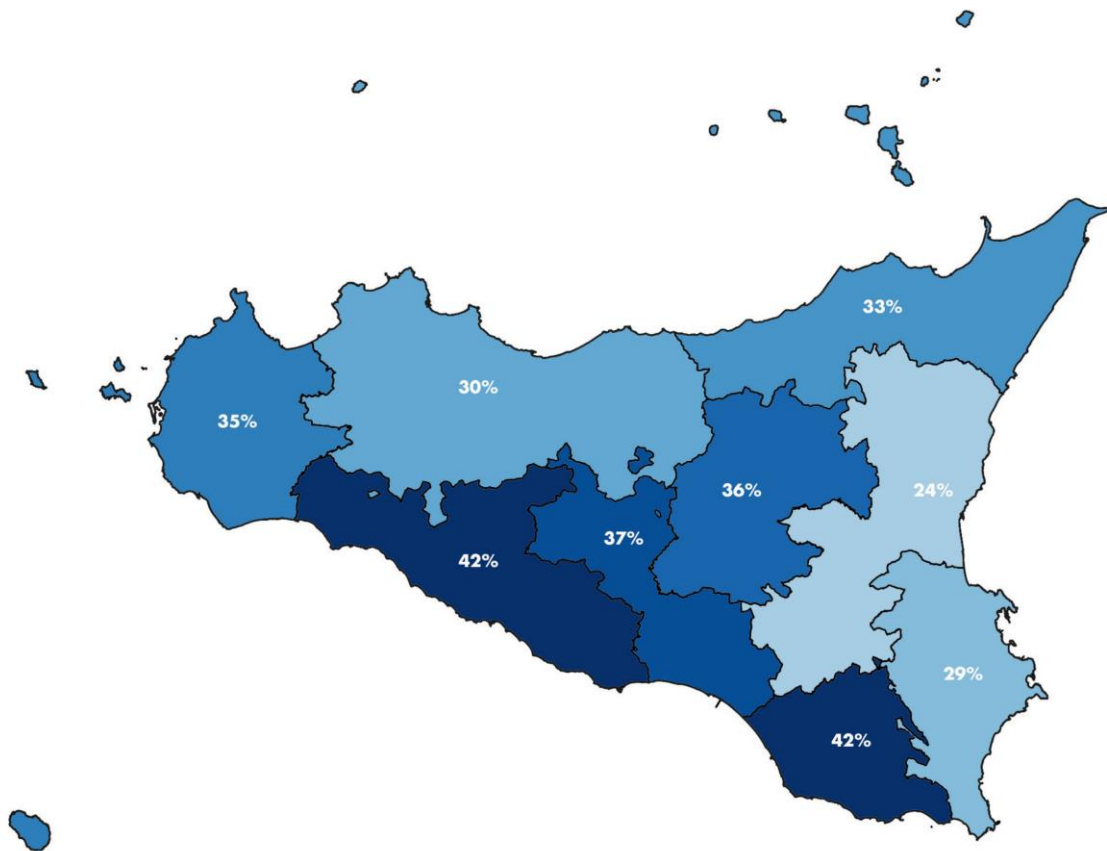
L'articolo poi indica gli obiettivi cui deve perseguire la rigenerazione urbana e tra questi: 1) potenziare la presenza delle aree a verde all'interno dei tessuti urbani; 2) sviluppare una mobilità sostenibile, incentrata su un sistema integrato di spostamenti pedonali, ciclabili e sull'accesso alle reti e nodi del trasporto pubblico e della mobilità condivisa; 3) realizzare bonifiche di suoli inquinati e la riduzione delle aree impermeabili; ecc..

Compito del futuro Governo sarà dunque garantire che i principi sottesi all'articolo in parola possano trovare piena applicazione. In questo senso, un ruolo determinante giocherà la fase regionale della Valutazione ambientale strategica (VAS) dei nuovi piani urbanistici, che dovrà tenere conto di queste indicazioni affinché lo stesso piano possa ottenere esito positivo.

# URBANISTICA

- **CONSUMO DI SUOLO**

Altro elemento di novità è la norma sul consumo di suolo che, in coerenza con gli indirizzi dell'Unione europea, dispone che i piani urbanistici locali “perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato” e stabilisce un limite massimo del 10% della superficie urbanizzata esclusivamente per opere pubbliche e di interesse pubblico, “nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”. Al di fuori di questo limite non è possibile consumare nuovo suolo.



# URBANISTICA

In relazione a questo aspetto, l'art. 34 della Legge regionale 19/2020 introduce il concetto di "bilancio ecologico", ossia il saldo tra suolo vergine consumato e suolo recuperato, o meglio ancora, riprendendo le parole dello stesso articolo "il saldo tra le aree per le quali la pianificazione prevede la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato e quelle per le quali la medesima pianificazione preveda interventi di rimozione della impermeabilizzazione del suolo".

La Regione, anche alla luce del patrimonio inabitato o comune non utilizzato ha il compito di indirizzare e sostenere i Comuni verso soluzioni compatibili con l'articolo *de quo*.

Il grafico in alto indica le percentuali di abitazioni non occupate divise per provincia, rilevate dall'ISTAT.

- **CERTIFICATO VERDE**

Ultimo istituto degno di menzione è il "Certificato verde" (CV). Anche questo, come gli altri due, si inserisce all'interno della fase della programmazione del territorio della città, dunque nel momento della redazione del piano urbanistico, attraverso l'individuazione di una "area risorsa" e di una "area rigenerazione".

Il CV si ispira ai principi fondamentali dello sviluppo sostenibile e della compensazione dei carichi ambientali e stabilisce che per realizzare determinate nuove costruzioni (in specifiche aree puntualmente perimetrare nello strumento di pianificazione urbanistica, chiamate "aree risorsa"), il costruttore dovrà preventivamente acquisire e

# URBANISTICA

demolire una medesima cubatura di edifici degradati (anch'essi ubicati in aree indicate nello strumento di pianificazione urbanistica, chiamate "aree rigenerazione"), recuperare lo spazio e restituirlo alla collettività sotto forma di servizi per i cittadini (come parchi urbani e luoghi per la convivialità).

Il CV è una evoluzione degli "Accordi urbanistici" già esistenti nel panorama del Governo del territorio, ma le novità rispetto ad esso sono due: 1) le due aree ("risorsa" e "rigenerazione") sulle quali si sviluppa questo strumento sono preventivamente individuate dal Comune attraverso lo strumento di pianificazione, ciò al fine di stabilire a priori quali zone, più delle altre, meritano questo tipo di intervento, 2) il certificato verde ottenuto dopo l'intervento di recupero nell'area degradata ("area rigenerazione") può anche essere ceduto ad altri costruttori in un mercato specificatamente costituito, al fine di innescare un sistema virtuoso di rigenerazione urbana.

Lo strumento in parola ad oggi non risulta purtroppo ancora attuato, mancando il decreto attuativo che deve emanare la Regione. Pertanto compito del nuovo Governo sarà quello di fare in modo che la portata innovativa di questo istituto possa produrre i suoi effetti.

- **ABUSIVISMO EDILIZIO**

Una questione importante ad oggi irrisolta e sulla quale il prossimo Governo dovrà dare risposte è quella dell'abusivismo edilizio.

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio si può combattere ripristinando la certezza del diritto attraverso una Legislazione chiara e non più

# URBANISTICA

alluvionale dettata dall'emergenza, che sia in grado di restituire al territorio la capacità di rispondere alle mutevoli esigenze della società, nel rispetto del suo ambiente.

Il diritto di abitazione, com'è noto, è stato utilizzato molte volte per giustificare il ricorso ai "prevalenti interessi pubblici" di cui all'art. 31 TU 380/2001, che permettono la non demolizione dell'opera abusiva. Sul punto va ricordato che è prassi di alcuni Comuni siciliani fare ricorso allo strumento in parola, anche in forza di una disposizione, contenuta all'art. 4 della Legge regionale 17/1994, che stabilisce che qualora l'opera abusiva risulti adibita a dimora abituale e principale del responsabile dell'abuso e del suo nucleo familiare, il sindaco, dopo l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, su richiesta del responsabile dell'abuso, può concedere il diritto di abitazione sull'immobile al richiedente e ai componenti del suo nucleo familiare. La norma *de qua*, tra l'altro, passata positivamente al vaglio del Giudice delle leggi (sentenza n. 169/1994), ha aperto numerose linee di intervento che hanno fatto salvi alcuni immobili abusivi i quali, in forza del preminente diritto di abitazione, sono stati concessi in uso al responsabile dell'illecito edilizio.

Ma è pur vero che, al netto dei casi giustificabili ai sensi del citato articolo, la strada principale nei confronti dell'abuso edilizio è, e deve restare, quella del ripristino dei luoghi e dunque della demolizione.

Ai sensi dell'art. 31 del Testo Unico dell'edilizia, se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione nel termine di 90 giorni dall'ingiunzione, le opere sono acquisite *ope legis* gratuitamente al

# URBANISTICA

patrimonio del Comune, il quale può sostituirsi al privato nell'attività di demolizione salvo poi rivalersi su di esso.

In virtù di questo ragionamento, risulta ormai improcrastinabile una norma - in verità, più volte discussa ma mai approvata in via definitiva - che chiarisca in modo inequivocabile la portata del III condono edilizio in Sicilia e che per brevità qui si ripropone nel suo contenuto:

## *Art. 1*

### *Norma di recepimento*

*1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004 n. 15 si intende come norma di recepimento dell'art 32 decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003 n. 326 e ss.mm.ii.*

## *Art. 2*

### *Norma interpretativa*

*1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15, si interpreta nel senso che possono ottenere la sanatoria, nel rispetto di quanto previsto dai commi 25, 26, 27 dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 e sue modifiche ed integrazioni, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, gli interventi edilizi di minore rilevanza corrispondenti alle tipologie di opera abusiva di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'Allegato 1 della legge 24 novembre 2003 n. 326, che siano conformi agli strumenti urbanistici, e previo parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo.*

*2. Si devono intendere escluse tutte le nuove costruzioni realizzate in assenza o in totale difformità dal titolo edilizio in zone assoggettate ad uno dei vincoli di cui all'articolo 32 decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003 n. 326*

La necessità di provvedere alla demolizione, però, si scontra con le note difficoltà dei Comuni a provvedere, giusta la carenza di risorse

# URBANISTICA

da anticipare. Questo è il ragionamento che ha portato il M5S a sostenere l'istituzione del fondo di rotazione per le demolizioni. Un fondo regionale a favore delle amministrazioni locali che hanno necessità di anticipazioni per la demolizione degli abusi edilizi che insistono nel loro territorio.

Sarà compito del prossimo Governo sostenere ed alimentare questo fondo affinché il fenomeno dell'abusivismo edilizio possa essere affrontato dagli Enti locali al meglio.

- **QUALITA' ARCHITETTONICA**

Altri temi che dovranno essere all'ordine del giorno dell'agenda di Governo in materia di urbanistica, sono una nuova disciplina sulla "Qualità architettonica" e l'istituzione di un "Ufficio geologico di zona" per Comuni o consorzi di Comuni.

In merito alla Qualità architettonica, va detto che essa rappresenta, come dimostrato da innumerevoli esempi europei, un fattore di dinamismo economico e di attrattiva turistica delle città e pertanto merita, in territorio ricco di storia e bellezza come la Sicilia, di una disciplina specifica di settore.

A ricordarlo è appunto l'Unione europea che attraverso la Direttiva 85/384 afferma che "la creazione architettonica, la qualità edilizia, il loro inserimento armonico nell'ambiente circostante e il rispetto del paesaggio e dell'assetto urbano nonché del patrimonio collettivo e privato rivestono un interesse pubblico" e pertanto l'architettura di qualità rappresenta lo strumento idoneo alla coesione sociale, alla

# URBANISTICA

promozione del turismo culturale e allo sviluppo economico regionale, migliorando il quadro di vita ed il rapporto dei cittadini con il loro ambiente.

Compito del nuovo Governo, dunque, dovrà essere promuovere l'architettura e la progettazione urbanistica, incoraggiando una maggiore sensibilizzazione dei committenti alla cultura architettonica, urbana e paesaggistica, sostenendo la qualità architettonica attraverso politiche esemplari nel settore della costruzione pubblica, come ad esempio l'utilizzo dei concorsi di progettazione e di idee.

- **SICUREZZA DEL TERRITORIO**

In relazione, invece, alla prevenzione dei fenomeni geologici ed idraulici, di cui la Sicilia è tristemente nota (come si evince, tra l'altro, dalla cartina che segue), si prevede, invece, l'istituzione di un Ufficio geologico di zona in ogni Comune siciliano o tra più Comuni in consorzio tra loro, con il compito di monitoraggio del territorio mediante lo svolgimento di attività di prevenzione e valutazione delle pericolosità dei rischi derivanti da qualunque evento di calamità naturale che coinvolga l'assetto geologico ed idrico del territorio.

Vivere in un territorio sicuro è infatti un diritto fondamentale. Ma, come spesso accade, purtroppo, questo diritto non viene affatto tutelato a causa degli eventi calamitosi ai quali siamo impreparati e dunque tristemente impotenti.

Le soluzioni di volta in volta prospettate, frutto di analisi estemporanee e superficiali, appaiono spesso inefficaci e il costante

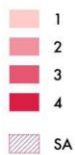


# URBANISTICA

ripetersi di tali eventi, oltre che gravi perdite in termini di vite umane, determina ingenti costi anche in termini di risorse necessarie per far fronte ai danni da essi causati.

Realizzare e tutelare l'equilibrio territoriale, assicurando la vita e i beni dei cittadini, è un compito e un impegno al quale la Regione non può più sottrarsi: da qui nasce l'esigenza di istituire Ufficio geologico territoriale di zona che raggiunga l'obiettivo di superare il concetto di "difesa passiva" del suolo a favore di un percorso di "difesa attiva e preventiva" del territorio.

Pericolosità e siti di attenzione geomorfologica



Pericolosità e siti di attenzione idraulica

