

urbanistica

INFORMAZIONI

PER UN PAESE FRAGILE, "Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie" raccoglie le riflessioni e le priorità con cui l'INU rappresenta un futuro di territori sicuri e con benessere e qualità socio economica. *Città Metropolitane Italiane* – Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze - una documentazione sullo **STATO DELL'ARTE** nella *pianificazione* e costruzione di questo nuovo livello amministrativo e di governo economico e territoriale. Una finestra su **TIRANA** in cerca di *Identità*: il territorio suburbano di "Durana". **URBANISTICA IN ROSA**, premio promosso e organizzato dall'associazione Ilaria Rambaldi Onlus - laureanda in ingegneria che ha perso la vita nel sisma dell'Aquila - incentrato nella *sensibilizzazione della prevenzione dal rischio sismico e idrogeologico*, del buon costruire e del rispetto della normativa in materia di costruzione e sicurezza.

267-268

Rivista bimestrale
Anno XXXXIII
Maggio-Giugno
Luglio-Agosto
2016
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

INU
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXVIII
Maggio-Giugno
Luglio-Agosto 2016
Euro 20,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3562/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchiotti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, G. Ferrina, F. Sbetti, G. De Luca.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
INU Edizioni srl
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
tel. 06/76134341, 06/68195562,
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
INU: Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri
Carlo Alberto, Capurio Silvia, Cerchini Domenico,
Centanni Claudio, Dalla Batta Eddi, De Luca Giuseppe,
De Maio Domenico, Fantin Marisa, Fassone Antonio,
Gasparini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,
Imberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini
Franco, Masciarucci Roberto, Moccia Domenico F.,
Ombuen Simone, Piccinini Mario, Porcu Roberta,
Properzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Ingrid, Rota
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramandinoli Michele, Todaro
Vincenzo, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Trillo
Claudia, Ulrici Giovanna, Vecchiotti Sandra, Venti
Donatella, Viviani Silvia, Zuffi Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chietini A., Carpicella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teti M.A., Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@unina.it
Emilia-Romagna: Fondelli S. (coord.) simona.fondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Giannino C. (coord.) carmela.giannino@gmail.com, Contardi L., Cazzola A.
Liguria: Lombardini G. (coord.) g.lombard@tele2.it, Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.
Lombardia: Rossi F. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti L., Campo F.
Marche: Rosettini G. (coord.) responsabile.utc@comune.rip.ea.n.it, Pizzini M., Vitati G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it
Puglia: Torre C. torre@uniba.it, Rotondo F., Frottondo@poliba.it, Reina A., Calucci D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) [tereacann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it), Gabbate G., Trombino G.
Toscana: Rignanesi L. (coord.) l.rignanesi@poliba.it, Pingitore L., Alberti F., Nespolo L.
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoleto.rogett.com, Ghigliotti G., Bignetti C., Guarnello R.
Veneto: Balocco R. (coord.) balocco@iuav.it, De Michele A., Velo L.

Foto in IV di copertina:
AP Photo/Gregorio Borgia (fonte corriere.it),
Amatrice, 24 agosto 2016. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 71, 00166 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'Unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n. 22/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 30,00
Versamento sul c/c postale n. 16286007, intestato a
INU Edizioni srl, Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.



Daniele Rallo, Luca Rampado L'urbanistica "rischiosa"

Anticorruzione e urbanistica

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha elaborato e messo a disposizione per la Consultazione un documento che dovrà diventare il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA). Il documento entra nel merito di tutte le pratiche amministrative in cui si può annidare la corruzione analizzandone le cause e proponendo i possibili rimedi. Un capitolo fondamentale è dedicato al "governo del territorio" (pagg.59-68) a cui si collega un altro capitolo sul ruolo di verifica dei Collegi e degli Ordini professionali quali organi per la prevenzione del fenomeno della corruzione (pag. 40-45).

L'analisi dell'Autorità è precisa, asciutta ed impietosa. Prende in considerazione tutti gli step amministrativi che riguardano la prassi urbanistica ed edilizia. Dal piano generale al piano attuativo, dal titolo abilitativo al pagamento degli oneri e del contributo di costruzione alla monetizzazione delle aree standard. Per ogni passaggio individua i "possibili eventi rischiosi" e le "possibili misure" da adottare per prevenire la corruzione.

Tale considerazione non è del tutto estranea al mondo dell'urbanistica e della pianificazione territoriale poiché, già oltre un decennio fa, con Sentenza della Corte dei conti - Sezione seconda del 24 marzo 2005, n. 109, gli Urbanisti venivano considerati al pari di "Pubblici ufficiali" nel loro ruolo di professionisti.

La premessa

La premessa è destabilizzante ancorché veritiera. "Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali." Le "cause di corruzione" sono molteplici ma sinteticamente enucle-

ate. 1) La estrema complessità della materia che si ripercuote negativamente: sulla individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – deirispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche. Ciò ha una ripercussione anche sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori nella utilità, nella efficienza e nella efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri. 2) La varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati per cui i piani possono presentare un elevato grado di discrezionalità. 3) La difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica. 4) La difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica. 5) L'esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta. 6) L'ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

La conclusione è che "il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area del governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni)."

"Ne consegue la presa d'atto che "la gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, le cui funzioni sono tanto essenziali quanto infungibili per la collettività e per l'ambiente."

Lapalissiano proprio perché non è null'altro che la prima lezione di urbanistica che viene impartita agli studenti del primo anno di università del corso di laurea in Pianificazione.

Quindi il Documento passa in rassegna i rischi corruttivi che riguardano i più significativi processi pianificatori di livello comunale. Per ognuno propone dei possibili rimedi.

La disamina è molto dettagliata e specifica. Si parte dal Piano regolatore generale e delle sue varianti comprendendo tutte le varie Fasi di cui si compone l'iter. Dalla scelta del progettista alle indicazioni programmatico-politiche che devono essere chiare e dichiarate formalmente. Alla fase della redazione e della adozione-approvazione che vede coinvolti maggiormente le funzioni pubbliche degli enti preposti. Alla sottoscrizione della Convenzione di un piano attuativo. Al rilascio del Permesso di Costruire convenzionato. Al calcolo del contributo concessorio. In ogni passaggio i soggetti che partecipano alla costruzione e alla validazione del piano e del processo edilizio sono a rischio corruzione.

Alcuni possibili rimedi¹

I possibili rimedi indicati sono vari ma alcuni sono forse i principali o più importanti.

La massima trasparenza di tutto l'iter di costruzione del Piano e della pratica edilizia. La messa in rete di tutte le fasi di analisi e di progetto di un piano, per esempio, rappresenta la sicurezza che tutta la cittadinanza possa vedere, controllare, criticare e partecipare con suggerimenti e proposte. Il progetto di Piano non può e non deve essere fatto all'interno di un "cerchio magico" ma deve essere prodotto e riversato ad un Committente che in ultima analisi è tutta la popolazione di quel territorio. Questa pratica da diversi anni fa parte del processo di Valutazione Ambientale Strategica e va sotto le dizioni di partecipazione, concertazione, co-pianificazione. Pur essendo introdotta per legge in attuazione anche delle direttive europee non sempre ha visto la sua applicazione specifica sul tema della "partecipazione". Spesso si risolve nell'ennesimo adempimento burocratico che interessa solo gli uffici competenti mentre rimane esclusa la valutazione della cittadinanza, portatori di interesse della valenza pubblica. La conclusione è che il cittadino può vedere il progetto di piano solo dopo che esso è stato portato in consiglio comunale per la sua adozione.

L'Anticorruzione in linea con tali principi ribadisce quale possibile misura "la divulgazione e massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nel piano adottato, anche attraverso

l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini". Proprio come previsto per la VAS, ovvero l'elaborazione della cd. Sintesi non tecnica, elaborato di sintesi ma soprattutto di facile comprensione anche da parte di non addetti ai lavori.

Un secondo aspetto importante riguarda la qualità dei professionisti che devono affrontare e verificare la pratica edilizia ed il pagamento degli oneri o lo scomputo e la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

"In questa fase il principale evento rischioso consiste nella assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. Nelle difficoltà di attuare misure di rotazione, a causa della specializzazione richiesta ai funzionari assegnati a queste funzioni, tale evento può essere prevenuto, ove possibile, con la informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. Sotto questo profilo è utile mantenere la tracciabilità delle modifiche alle assegnazioni delle pratiche e monitorare i casi in cui tali modifiche avvengono." Nuovamente è il principio di massima trasparenza che permette di controllare i controllori.

Un altro rischio si annida nel calcolo del contributo di costruzione. L'errato calcolo del contributo, ma anche la sua originaria tabellazione, approvata in consiglio comunale, può determinare un notevole danno economico ai conti pubblici di una amministrazione. Questo può tradursi in danno erariale ma soprattutto in minori introiti per la realizzazione delle opere pubbliche e per il mantenimento ordinario della città pubblica. "Anche in questo caso, chiarisce l'Anticorruzione, il primo fattore di riduzione del rischio è la chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo. In subordine, una efficace prevenzione del rischio può essere attuata assegnando tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia. Inoltre può essere utile

un sistema di verifica di report che segnalino gli evidenti scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenziario." Ma vi è anche un peccato originario rappresentato dalla decisione politico-amministrativa di fissare i limiti delle tabelle parametriche. Queste sono spesso valutate solo politicamente senza rapportarle ai reali costi di costruzione delle opere di urbanizzazione come anche il costo di costruzione teorico, disallineato con i valori reali.

L'urbanista

Infine un accenno al ruolo del pianificatore estensore dello strumento urbanistico. Questi può essere un professionista esterno ovvero scelto tra i funzionari tecnici interni agli uffici pubblici. Il Documento suggerisce che "in caso di affidamento della redazione del piano a soggetti esterni all'amministrazione comunale, è necessario che l'ente renda note le ragioni che determinano questa scelta, le procedure che intende seguire per individuare il professionista, cui affidare l'incarico e i relativi costi."

La procedura di assegnazione dell'incarico deve avvenire attraverso la gara pubblica facendo riferimento alla legislazione sugli appalti per servizi valutando l'offerta più vantaggiosa. Sia dal punto di vista economico ma, soprattutto, dal punto di vista dell'individuazione del professionista competente in materia. Il rimando non può che essere al DPR 328/01 che individua la figura del pianificatore territoriale iscritto nella specifica sezione dell'albo dell'ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori. Infine una riflessione sulla qualità del prodotto fornito dal soggetto esterno incaricato. Qualora infatti il piano presentasse lacune, errori o anche solo difficoltà applicative, il soggetto che ha dato l'incarico dovrebbe risponderne innanzi alla pubblica amministrazione per aver affidato un incarico fondamentale per il governo del territorio, verificando esclusivamente l'offerta più economica.

- i. Non è possibile analizzare in dettaglio l'intero Documento in questa sede data la sua completezza e complessità. Per stimolarne la lettura ed eventuali altri interventi si riporta comunque l'indice della parte riguardante il "governo del territorio":
 1. Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
 2. Processi di pianificazione comunale generale
 - 2.1 Varianti specifiche
 - 2.2 Fase di redazione del piano
 - 2.3 Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni
 - 2.4 Fase di approvazione del piano
 3. Processi di pianificazione attuativa
 - 3.1 Piani attuativi d'iniziativa privata
 - 3.2 Piani attuativi di iniziativa pubblica
 - 3.3 Convenzione urbanistica
 - 3.4 Approvazione del piano attuativo
 - 3.5 Esecuzione delle opere di urbanizzazione
 4. Permessi di costruire convenzionati
 5. Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi
 - 5.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria
 - 5.2 Richiesta di integrazioni documentali
 - 5.3 Calcolo del contributo di costruzione
 - 5.4 Controllo dei titoli rilasciati
 6. Vigilanza

SOSTIENI INU

Campagna Associativa 2017

I valori fermi

1. riabilitare il **piano urbanistico** come azione, non **groviglio** procedurale; investimento e non onere
2. **generare valore pubblico** attraverso la riforma delle politiche e degli attori pubblici dell'abitare sociale
3. **scenari certi**: coordinare semplicità dei codici, attribuzione di compiti e responsabilità, individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi, efficacia degli strumenti, misure incentivanti

Innovazione, generare progetti, garantire diritti

Viviamo una rivoluzione, che, come accadde nell'era industriale, porta le **città al centro dei progetti sociali ed economici**. Si affrontano le questioni della rappresentanza e dell'ordinamento sociale, nel tentativo di instaurare una coerenza soddisfacente e ordinata tra progetto di città e progetto di cittadinanza.



Geografie oltre i confini amministrativi

L'integrazione delle politiche pubbliche e la coesione tra istituzioni necessitano di pratiche di responsabilità, superamento delle settorialità, capacità di definire **azioni comuni** su scale territoriali adeguate, **convergenza su progetti**.

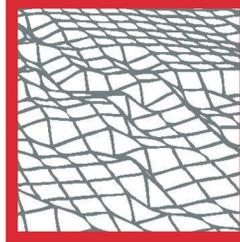
Città storica

Un territorio accessibile, funzionale, risanato, non dovrebbe avere più centri e periferie, dovrebbe essere meno esposto ai rischi, potrebbe valorizzare i patrimoni culturali, naturalistici e paesaggistici come nuove dotazioni urbane e metropolitane.

UN IMPEGNO CONTINUATIVO E TRE PASSI CONTRO LE MACERIE

Il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica al programma del Governo CASA ITALIA. Il contrasto alle condizioni di rischio del nostro Paese - in primis quello sismico, geomorfologico e idrogeologico - richiede l'adozione di politiche, piani e progetti fortemente connotati da un approccio adattivo, multiscalare, multidimensionale.

La scarsità delle soluzioni settoriali ha sempre prodotto un impoverimento delle azioni e una riduzione della loro efficacia. La centralità dell'urbanistica costituisce un riferimento essenziale e un terreno di lavoro ineludibile. Ciò peraltro richiede un mutamento della disciplina per meglio accogliere le istanze che le condizioni di rischio pongono.



Città accessibile a tutti

Programma biennale per lo **spazio collaborativo** su indirizzi, esperienze e prospettive di miglioramento del funzionamento urbano affronta la vitalità dei luoghi ritenendo un carattere inconfondibile dall'accessibilità fisica, percettivo-sensoriale, culturale, economica, sociale.



CASA ITALIA primo passo

lettura integrata delle condizioni di rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico; adeguamento della pianificazione sovraordinata, monitoraggio delle previsioni urbanistiche comunali vigenti

CASA ITALIA secondo passo

individuare una **"struttura urbana primaria"** a cui affidare il compito precipuo di garantire la permanenza della riconoscibilità identitaria urbana, ma anche una funzione di sicurezza in caso di calamità: spazi pubblici e aggregati edilizi

CASA ITALIA terzo passo

campagna di sensibilizzazione, un momento istruttivo di cui la sfera pubblica deve farsi carico: **informazione e diagnosi** sono componenti di riappropriazione collettiva della consapevolezza dei rischi; costituzione di un **organismo integrato** incardinando la responsabilità decisionale in capo agli enti pubblici preposti ordinariamente

Città resiliente

Rimettere in gioco le relazioni tra molteplici componenti materiali e immateriali della città in termini di scarsità e vulnerabilità delle risorse, vulnerabilità climatica, consumo energetico, ciclo dei rifiuti, fragilità idrogeologica, vulnerabilità sismica del patrimonio edilizio, pervasività ambientale del traffico urbano.

Riforme, diritti, città

La rigenerazione urbana non è una categoria di intervento confinata nel settore tecnico, ma un **patto sociale** nel quale ridefinire i ruoli degli attori pubblici e privati, per declinare il futuro delle **città nelle quali vorremmo vivere**.

Suolo

La possibilità di rendere economicamente praticabili e sostenibili interventi di riqualificazione urbanistica e socio-economica di tutte le parti di città che richiedono una diffusa riorganizzazione, costituisce la condizione necessaria per garantire la concreta limitazione al consumo dei suoli liberi.



Nuovi standard

Gli standard urbanistici sono una conquista culturale e sociale da difendere, che può essere adeguata alla prospettiva di città risanate. È tempo, perciò, di passare dagli standard pensati per la crescita della città alle dotazioni per la qualità ecosistemica ed estetica delle diverse forme urbane



**PROGETTO PAESE:
LA NUOVA URBANISTICA
TRA ADATTAMENTI CLIMATICI E SOCIALI
INNOVAZIONI TECNOLOGICHE
E NUOVE GEOGRAFIE ISTITUZIONALI**

L'INU è un'associazione no profit. Siamo al lavoro per una nuova urbanistica; per città sane, sicure, più amiche e più belle; per la protezione dei beni comuni e dei patrimoni territoriali, paesaggistici e ambientali.

ADERISCI O RINNOVA SUBITO LA TUA ADESIONE PER IL 2017

Invia proposte, idee, riflessioni a: segreteria@inu.it

Contatta il Servizio Soci: serviziosoci@inu.it

Scrivi al Presidente: presidente@inu.it

Parla con il Presidente della sezione presente nel territorio in cui vivi o lavori

INU

urbanistica

INFORMAZIONI



AP Photo/Gregorio Borgia (fonte corriere.it), Amatrice, 24 agosto 2016