

Università di Palermo | Dipartimento di Ingegneria
Corso di Laurea in Ingegneria Edile, Innovazione e Recupero del Costruito
Anno accademico 2021-2022

Urbanistica

Prof. Ignazio Vinci

Le scale ed i soggetti della pianificazione territoriale

Le competenze

Storicamente, la competenza in materia urbanistica e di pianificazione territoriale è assunta dallo **Stato**. Tale competenza incorpora compiti e funzioni che possono essere distinte in tre aree.

1. Funzioni legislative

(**Norme generali** contenenti principi, strumenti, procedure per la redazione dei piani urbanistici, ovvero **norme specifiche** riguardanti materie comunque rilevanti per l'assetto del territorio, ad es. aree naturali, paesaggio, trasporti)

2. Funzioni di pianificazione

(Predisposizione di piani e programmi di assetto territoriale o settoriali a varie scale)

3. Funzioni amministrative

(Valutazione/Approvazione di piani predisposti da altri livelli di governo)

In molti paesi europei, compresa l'Italia, buona parte di tali funzioni sono state progressivamente trasferite a **livello regionale**.

Il trasferimento di competenze

In Italia la devoluzione di competenze in materia urbanistica è avvenuta per stadi successivi, il più importante dei quali si determina con la creazione delle **regioni a statuto ordinario** nel corso degli anni settanta.

In questo processo di lungo periodo possiamo identificare le seguenti tre fasi.

1. dall'Unità d'Italia agli anni Settanta

(Lo Stato è il soggetto esclusivo che legifera in materia urbanistica ed amministra l'attività di pianificazione dei comuni)

2. dagli anni Settanta al 2001

(Trasferimento di buona parte delle competenze legislative, di pianificazione ed amministrative alle regioni)

3. la fase post 2001

(Ulteriore trasferimento di competenze alle regioni ed armonizzazione con la normativa comunitaria)

Principi nel governo dello sviluppo del territorio

La **Riforma del Titolo V della Costituzione** del **2001** ha rivisto la distribuzione delle competenze tra livelli di governo in molte materie riguardanti lo sviluppo e la tutela del territorio, incorporando due concetti in parte mutuati dall'ordinamento comunitario:

1. **Il principio di sussidiarietà** (verticale, orizzontale)

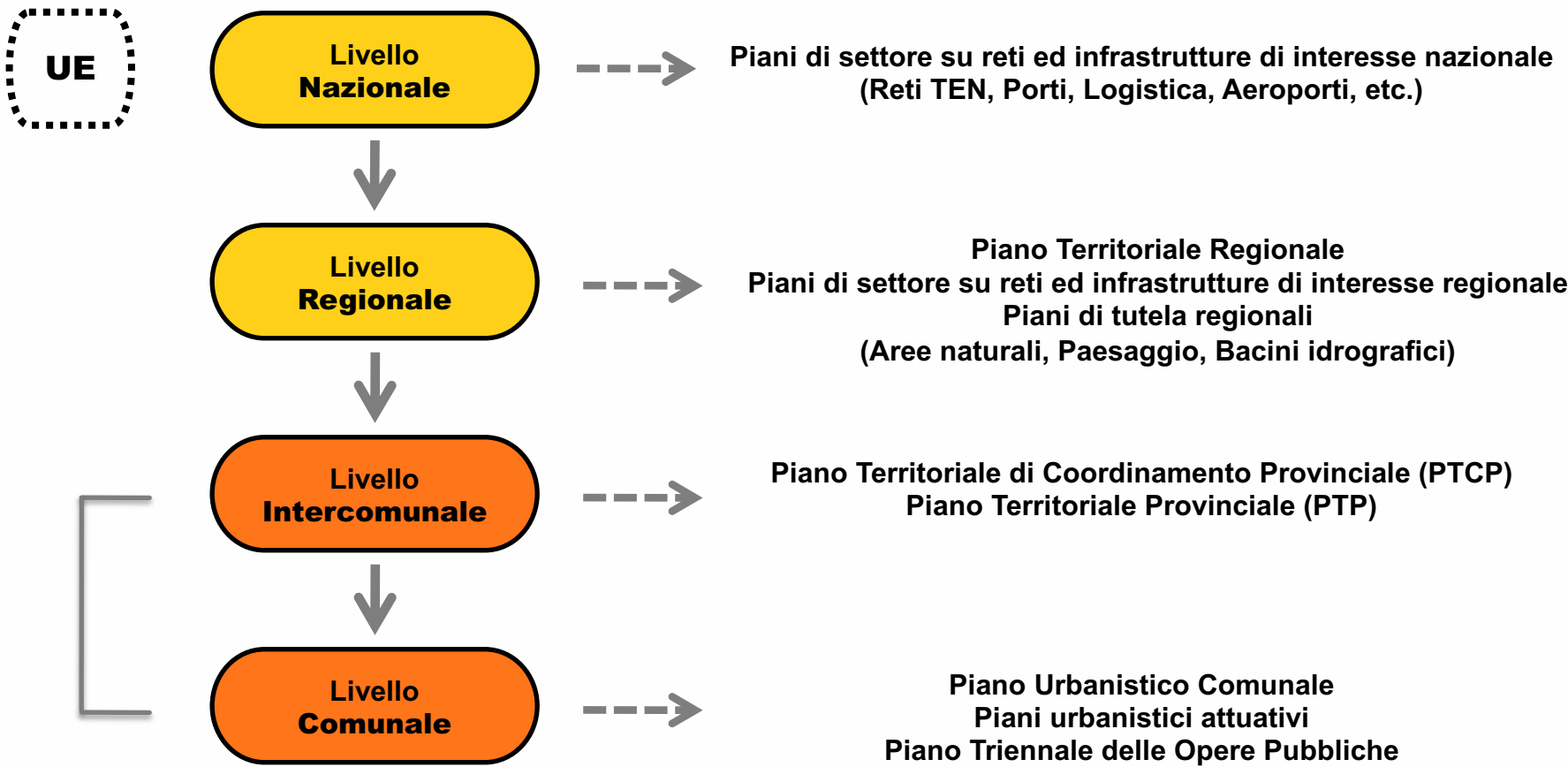
(il livello di governo superiore interviene solo se i livelli di governo inferiori non sono in grado di fornire soluzioni appropriate ai problemi locali)

(l'ente pubblico interviene solo se i cittadini, nelle loro forme associative, non sono in grado di fornire soluzioni appropriate ai problemi locali)

2. **La nozione di governo del territorio** (di cui l'urbanistica è parte)

(materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, al primo compete una legge sui principi fondamentali del governo del territorio, alle seconde piena autonomia legislativa e regolamentare in materia)

Piani di assetto territoriale e scale istituzionali



Piani di assetto e piani di sviluppo territoriale

Lo sviluppo e la tutela del territorio è affidato ad un insieme di **strategie** ed **azioni** che soggetti istituzionali a vari livelli promuovono a mezzo di **strumenti di pianificazione**.

È dunque importante distinguere tra:

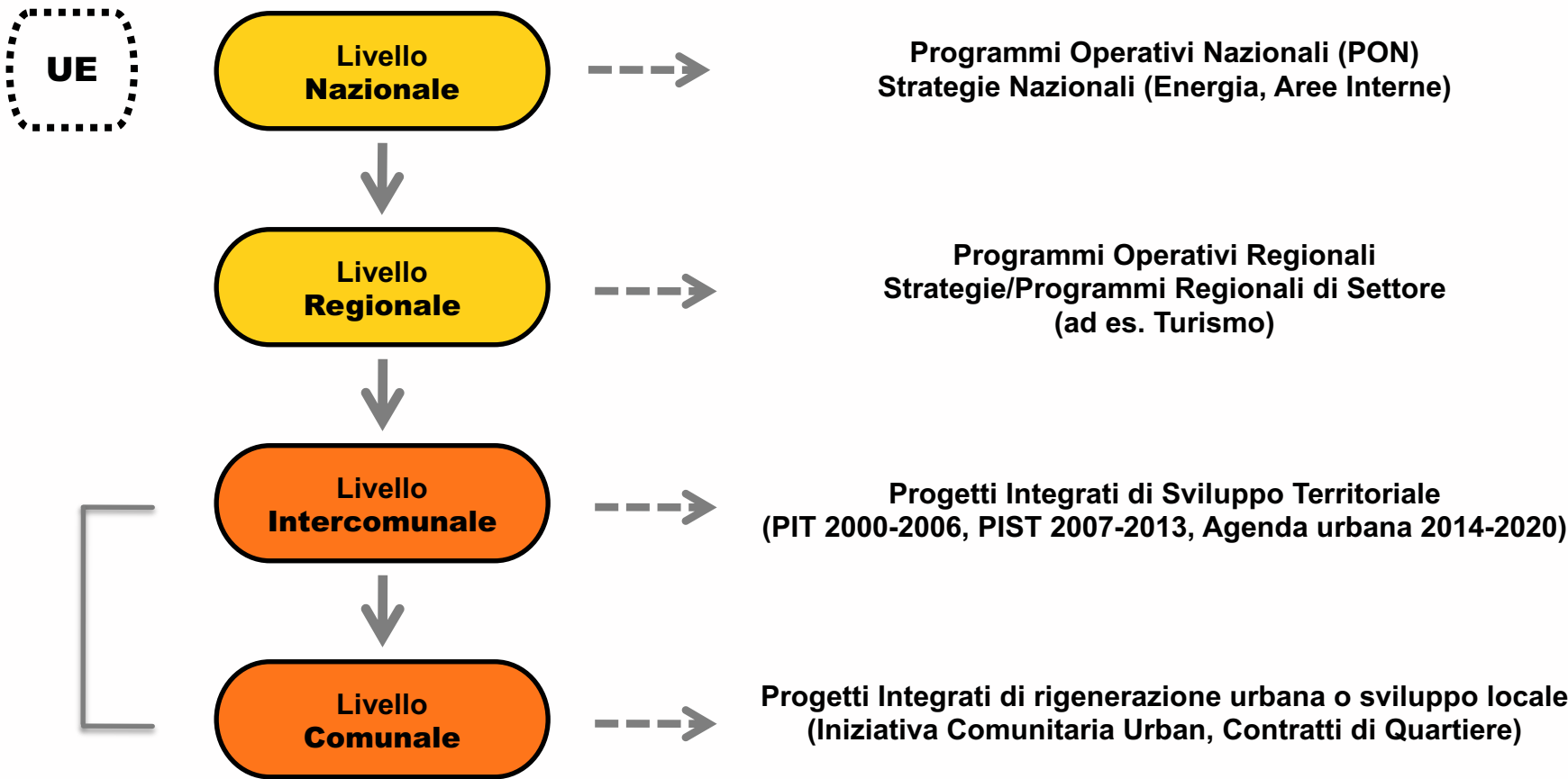
1. **Piani di assetto territoriale** (generalisti o settoriali)

Orientati alla localizzazione spaziale delle risorse esistenti o di previsione, nonché della loro correlazione funzionale.

2. **Programmi di sviluppo** (locale/territoriale)

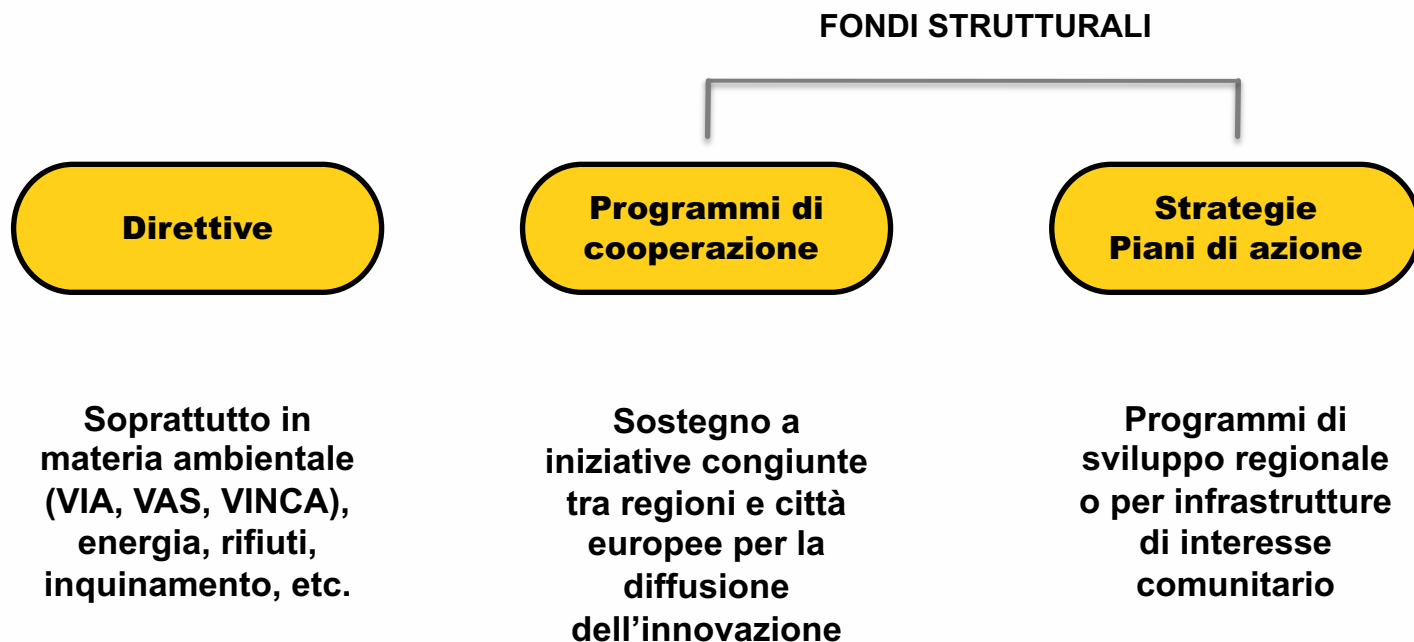
Basati sulla identificazione di risorse (finanziarie, organizzative), da mobilitare in un arco temporale definito, per il conseguimento di determinati obiettivi di sviluppo e/o coesione territoriale.

Programmi di sviluppo territoriale e scale istituzionali



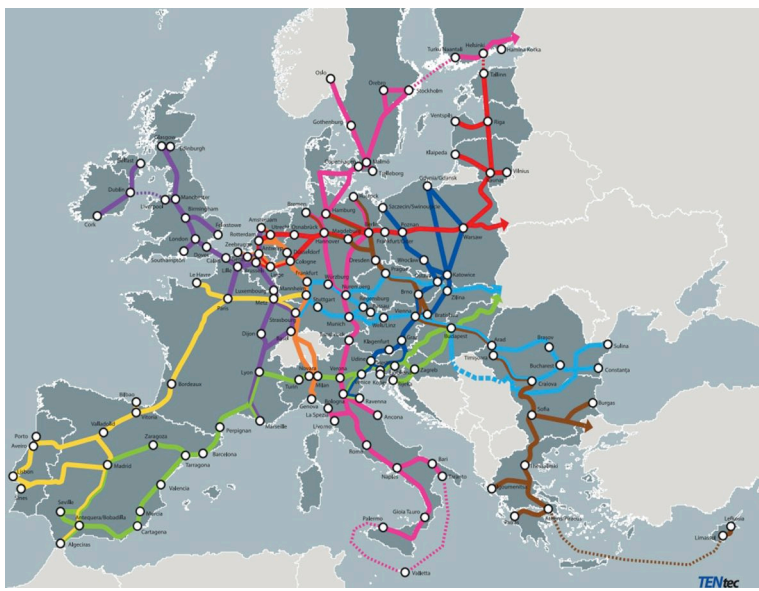
Il livello europeo

L'**Unione Europea** non ha assunto competenze dirette in materia di pianificazione territoriale, ma una grande quantità di strumenti che influenzano le politiche territoriali dei paesi membri.



Piani e programmi alla scala nazionale

Corridoi Trans European Networks (TEN-T)

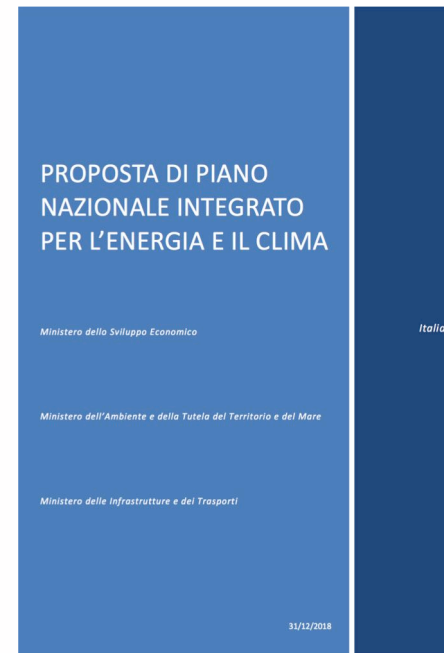


Corridoi TEN e Programma nazionale Territori Snodo (MIT)



Il livello nazionale

Sul piano normativo, al livello nazionale permangono competenze esclusive sul paesaggio ed importanti funzioni di indirizzo su diversi settori di interesse nazionale (ad esempio ambiente, energia, infrastrutture di trasporto).



Il livello regionale

Quello regionale è il livello che ormai ingloba le maggiori competenze nella gestione delle politiche territoriali e urbanistiche.

1. Le **Regioni legiferano autonomamente** in materia urbanistica, identificando strumenti e procedure per le attività di pianificazione
2. Le **Regioni approvano i piani** predisposti dai comuni, dalle provincie e dalle città metropolitane
3. Le regioni hanno la **responsabilità della redazione di numerosi piani** di rilevanza territoriale: in primis il **Piano Territoriale Regionale** (PTR) ed il **Piano Paesaggistico Regionale** (PPR)

L'autonomia delle regioni nello svolgimento di tali funzioni sta conducendo a significative differenze sul territorio nazionale.

Differenze tra le regioni nella pianificazione comunale

Tab. 4c.8 – Procedure di formalizzazione dei piani comunali nella legislazione regionale di riferimento

Regione / Prov. autonoma	Riferimento legge regionale (art.)	STRUMENTI GENERALI					ITER APPROVAZIONE									Soggetto che approva		
		Prg	Doc. prelim.	Piano Strutturale	Piano Operativo	Regolamento Urbanistico	Regione	Provincia	Comune	Conferenza di			Accordo di					
										Localiz. o Pianif.	Program.	Servizio	Localiz. o Pianif.	Program.	Tra privati			
Piemonte Piano Regol. Gen.le Com.le	56/77 - 19/99 - 1/07 (11-31) 3/13 - 3/15	PRG adozione preliminare								15 bis L 1/07			19 Ter				Comune	
Valle d'Aosta Piano Regolatore Generale Comunale Urbanistico e Passatizio	11/98 (1/25)	PRGC CUP	Bozza VIA							15							Provincia	
Lombardia Piano per il Governo del Territorio	12/05 (6-7) 1/07 - 4/08		Doc. di Piano 8	PGT 6-7	Piano dei Servizi 9	Piano delle Regole 10 Criteri					dei comuni 16	*		*	92		Regione	
Bolzano Piano Urbanistico Comunale	82/13/97 3/07 (14-21)	PUC															Soggetti istituzionali che partecipano alle Conferenze	
Trento Piano Strutturale Comunale	TN 01/08 (28) 15/15	PRG	32	28	30	29				14				*	22	*	parte strutturale parte operativa	
Veneto Piano Regolatore Comunale	11/04 (12-13)		Doc. Prel. 3	PAT 13	PI 17							*	15	*	15	*	7	6
Friuli Venezia Giulia Piano Regol. Gen. Comunale	5/07 (15-25) 21/15			PSC 15-17	POC 21-22					*	18			*	19	*	24	
Liguria Piano Urbanistico Comunale	36/97 (38-42) 11-15	PUC semplificato	(Prog) 38/39 bis									*	59/60	*	57	*	6/58	*
Emilia Romagna Piano Strutturale Comunale	20/00 (28) 9-15		*	32	PSC 28	POC 30	RUE 29			*	14					*	15/40	*
Toscana Piano Strutturale Comunale	1/05 (9-53) 65-14			PSC 53		RU 55				*	Confer. Paritetica interistituz. 24	*	22	*	21	*	163	
Umbria Piano Regolatore Generale	11/05 - 13/09 (1-13) 1/15		24 Doc. Programmatico	PRG Parte Strutturale 2-3 21	PRG Parte Operativa - Piano dei Servizi 4 22					*	16-17	*	10 - 15		*	11		
Marche Piano regolatore Generale Norme Transitorie	34/92 (14 - 19) 22/11	PRG								*	32		*	53		*	49	
Lazio Urbanistico Comunale Generale	38/99 (28 - 30)	PUCG	(*) 32	(*) 28														
Abruzzo Piano Regolatore Generale Piano Regolatore Esecutivo	70/95 (9-11) (12-14)	PRG PRE							Parere Prog. Prel. PUC.	*								
Molise		PRG 1150 / 42																
Campania Piano Urbanistico Comunale Reg. Urbanistica	16/04 (22-23) 1/01	PUC 23	Rapporto preliminare di Piano			RUEC 28				*	24		*	24		*	12	
Puglia Piano Urbanistico Generale	20/01 (8-13)	PUG	DPP 11	(*) 9						*		*		*		*		
Basilicata Piano Strutturale Comunale	23/99 14 4/15		*	PSC 14	PUC 15	RU 16				*	27 / 28			*	*	25 / 26		
Calabria Piano Strutturale Comunale	19/02 18 40/15		*	PSC 20	POT 28	REU 21				*	13	*	46	*	14		15	*
Sicilia Piano Regolatore Generale	71/78	PRG																
Sardegna Piano Urbanistico Comunale	45/89 (19-17) 8/15	PUC								*					*	28		

Un esempio di pianificazione territoriale regionale: il PTR del Piemonte

Il **Piano Territoriale Regionale (PTR)** definisce le strategie e gli obiettivi di livello regionale, affidandone l'attuazione agli enti che operano a scala provinciale e locale. Stabilisce le azioni da intraprendere da parte dei diversi soggetti della pianificazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e competenza per dare attuazione alle finalità del PTR stesso

Si articola in tre componenti:

- un **quadro di riferimento**, avente per oggetto la lettura critica del territorio regionale (aspetti insediativi, socio-economici, morfologici, paesistico-ambientali ed ecologici);
- una **parte strategica**, sulla base della quale individuare gli interessi da tutelare ed i grandi assi strategici di sviluppo, attraverso il coordinamento delle politiche e dei progetti di diverso livello istituzionale, di diversa scala spaziale, di diverso settore;
- una **parte statutaria**, volta a definire ruoli e funzioni dei diversi ambiti di governo del territorio sulla base dei principi di autonomia locale e sussidiarietà (componente regolamentare del piano).

Un esempio: Piano Territoriale Regionale del Piemonte

Nel perseguire lo sviluppo equilibrato del territorio regionale, il PTR del Piemonte si basa sulle seguenti **cinque strategie**:

1. Riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio
2. Sostenibilità ambientale, efficienza energetica
3. Integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica
4. Ricerca, innovazione e transizione economico-produttiva
5. Valorizzazione delle risorse umane, delle capacità istituzionali e delle politiche sociali

Piano Territoriale Regionale del Piemonte

Piano Territoriale Regionale del Piemonte

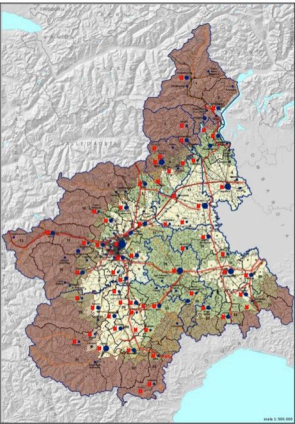


Tavola A. Strategia 1 - Riqualficazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio

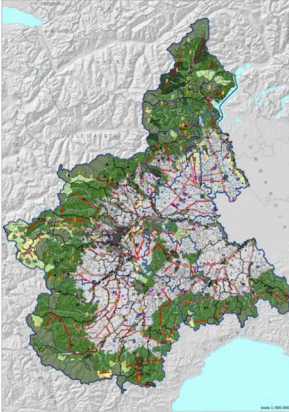


Tavola B. Strategia 2 - Sostenibilità ambientale, efficienza energetica

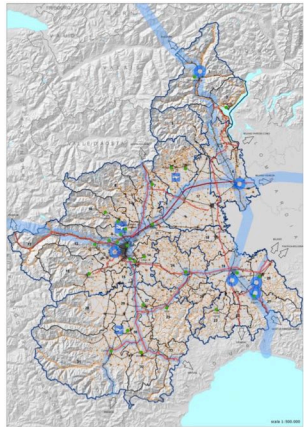


Tavola C. Strategia 3 - Integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica

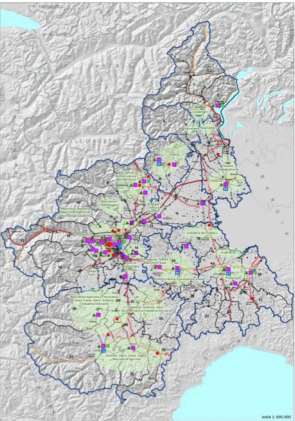
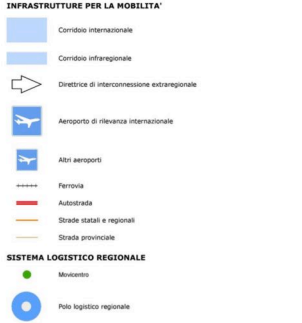


Tavola D. Strategia 4 - Ricerca, innovazione e transizione produttiva

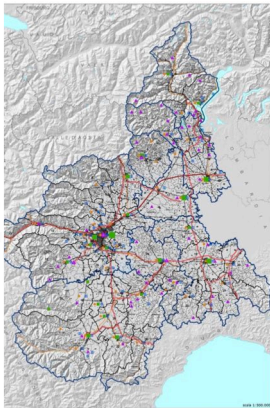


Tavola E. Strategia 5 - Valorizzazione delle risorse naturali umane e delle capacità istituzionali



Piano Territoriale Regionale del Piemonte

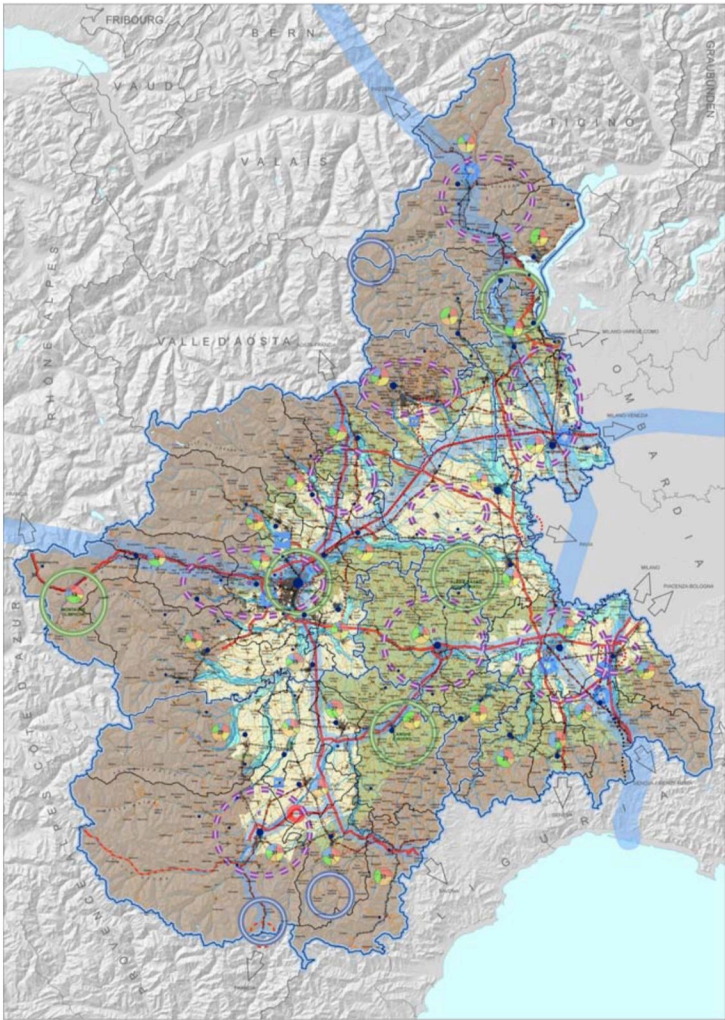
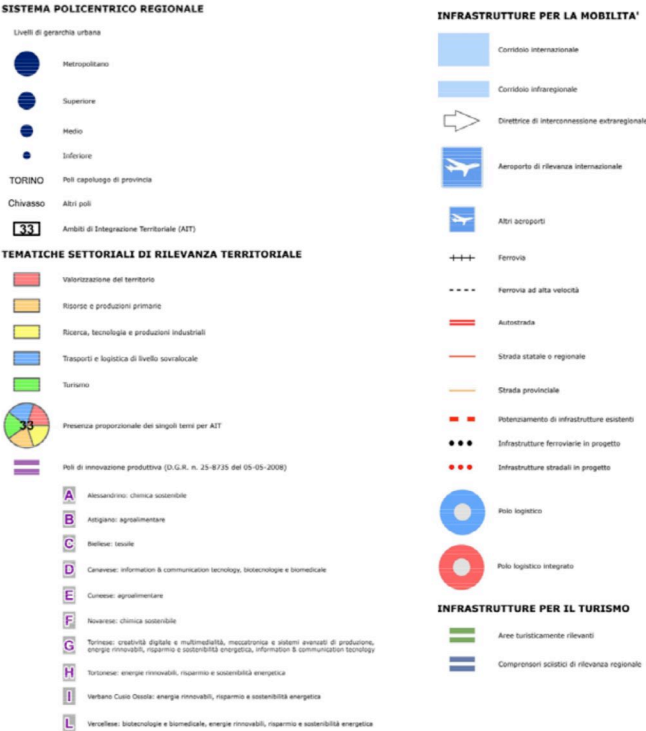


Tavola di progetto

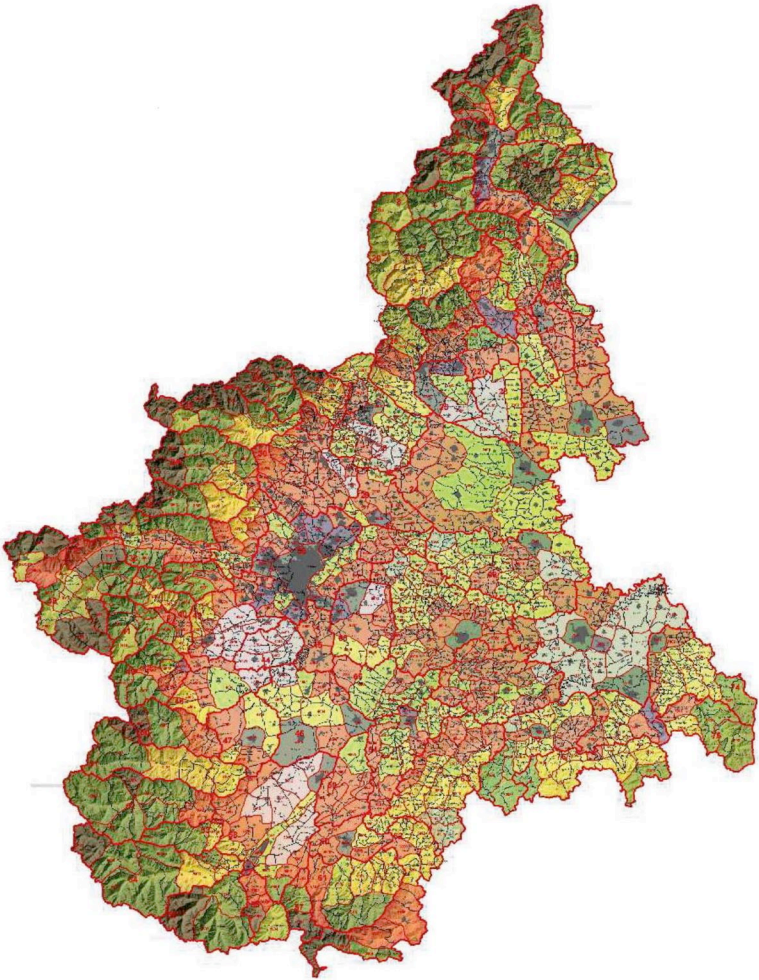


Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del Piemonte

- Ambiti di Paesaggio
- Unità di Paesaggio
- Confini comunali
- Edificato

Tipologie normative delle Unità di paesaggio (art. 11 NdA)

- 1. Naturale integro e rilevante
- 2. Naturale/rurale integro
- 3. Rurale integro e rilevante
- 4. Naturale/rurale alterato episodicamente da insediamenti
- 5. Urbano rilevante alterato
- 6. Naturale/rurale o rurale a media rilevanza e buona integrità
- 7. Naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità
- 8. Rurale/insediato non rilevante
- 9. Rurale/insediato non rilevante alterato



Rapporto fra PTR e PPR

Piano territoriale regionale (PTR) e **Piano paesaggistico regionale (PPR)** sono atti complementari di un **unico processo di pianificazione** volto al riconoscimento, gestione, salvaguardia, valorizzazione e riqualificazione dei territori della regione.

Il PTR costituisce **atto di indirizzo per la pianificazione territoriale** e settoriale di livello regionale, sub-regionale, provinciale e locale per un governo efficiente e sostenibile delle attività sul territorio.

Il PPR costituisce riferimento per tutti gli strumenti di governo del territorio, dettando **regole e obiettivi per la conservazione e la valorizzazione dei paesaggi** e dell'identità ambientale, storica, culturale e insediativa del territorio piemontese.

Il livello metropolitano

La **Legge Delrio** (56/2014) ha identificato **14 Città metropolitane** sul territorio nazionale, con specifiche funzioni di governo del territorio.



Città Metropolitana	Pop. Capoluogo	Pop. Totale	Superficie	Densità	Comuni
ROMA CAPITALE	2.856.133	4.342.212	5.363	810	121
MILANO	1.378.689	3.250.315	1.576	2.063	133
NAPOLI	959.188	3.084.890	1.179	2.617	92
TORINO	875.698	2.259.523	6.827	331	312
PALERMO	663.401	1.252.588	5.009	250	82
BARI	320.862	1.251.994	3.863	324	41
CATANIA	311.584	1.107.702	3.574	310	58
BOLOGNA	390.636	1.014.619	3.702	274	55
FIRENZE	378.839	1.011.349	3.514	288	41
VENEZIA	260.520	853.338	2.473	345	44
GENOVA	578.000	841.180	1.834	459	67
MESSINA	232.555	626.876	3.266	192	108
REGGIO CALABRIA	180.369	548.009	3.210	171	97
CAGLIARI	154.267	431.038	1.249	345	17

Il livello metropolitano

La **Legge Delrio** (56/2014) identifica due specifiche funzioni di pianificazione e programmazione territoriale per la **Città metropolitana** (art. 44):

1. Pianificazione territoriale generale

«pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano»

2. Pianificazione strategica

«piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio»

Il Piano Territoriale Metropolitano

Il **Piano Territoriale Generale Metropolitano** costituisce l'evoluzione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale già previsto dalla legge 142/1990 anche per le aree metropolitane.

Esso assolve a **tre principali funzioni**:

- **identificare le componenti strutturali dello sviluppo del territorio** metropolitano (reti ecologiche, reti di comunicazione, poli attrattori)
- **fornire visioni, indirizzi e criteri di compatibilità ambientale** ai diversi soggetti coinvolti nei processi di sviluppo del territorio, costituendo una sorta di matrice ambientale per il Piano Strategico Metropolitano
- **coordinare l'attività di pianificazione urbanistica dei comuni**, anche attraverso l'adozione di procedure di semplificazione amministrativa e di supporto strumentale agli stessi

Pianificazione territoriale vs Programmazione dello sviluppo

Per le relazioni tra **pianificazione territoriale, programmazione dello sviluppo**, la Legge Delrio rimanda agli **Statuti Metropolitani**, i quali possono regolare:

- **modalità e strumenti di coordinamento** dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano
- i **rapporti tra i comuni e le loro unioni** facenti parte della città metropolitana riguardo all'**esercizio delle funzioni metropolitane e comunali**, eventualmente differenziate per aree territoriali
- la **costituzione di zone omogenee**, per particolari funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana

Zone omogenee nella pianificazione di livello metropolitano

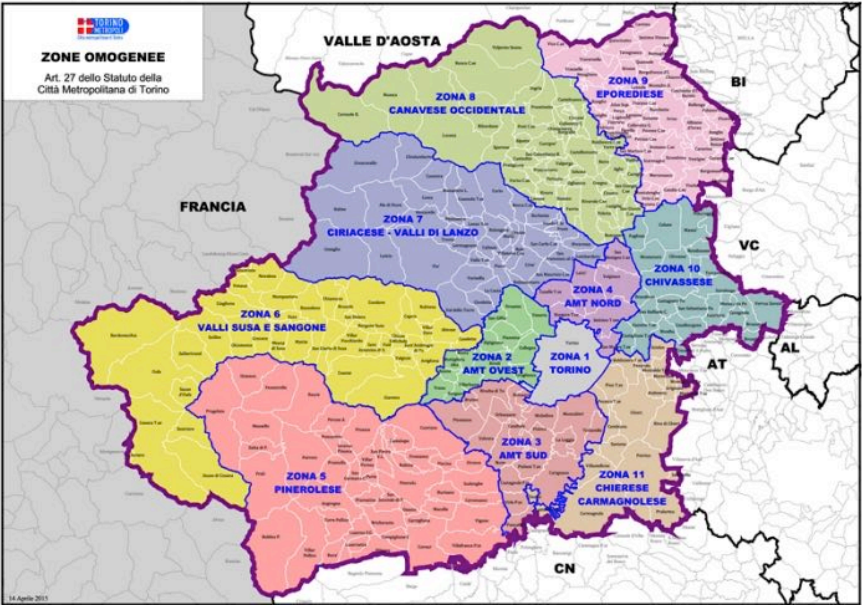
La costituzione di **zone omogenee** può rivelarsi uno strumento essenziale per creare le necessarie sinergie tra il piano di assetto del territorio e la programmazione dello sviluppo locale.

Ciò almeno per tre ragioni:

- consente di meglio **identificare le specificità territoriali**, in particolare nel caso di città metropolitane di grande estensione, laddove le dinamiche di sviluppo del cuore metropolitano sono molto differenti rispetto alle aree marginali
- consente di **valorizzare forme di progettazione dello sviluppo dal basso** radicatesi nel recente passato e di integrarne le future in una visione metropolitana
- **aumentare il grado di democratizzazione** delle scelte compiute dalla città metropolitana, attraverso forme di rappresentanza locale nella governance metropolitana

Zone omogenee nella pianificazione di livello metropolitano

Zone omogenee CM di Torino



Zone omogenee CM di Milano



Contatti e materiali

Prof. Ignazio Vinci

ignazio.vinci@unipa.it

Informazioni e materiali didattici del Corso saranno pubblicati nella sezione “Insegnamento” del sito Internet del docente:

www.unipa.it/ignazio.vinci