



**Università degli Studi di Palermo | Dipartimento di Ingegneria  
Corso di Laurea in Ingegneria Edile, Innovazione e Recupero del Costruito  
Anno accademico 2022-2023**

# **Corso di Urbanistica**

**Prof. Ignazio Vinci**

**Le scale ed i soggetti della pianificazione  
urbanistica**

## 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 al **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)

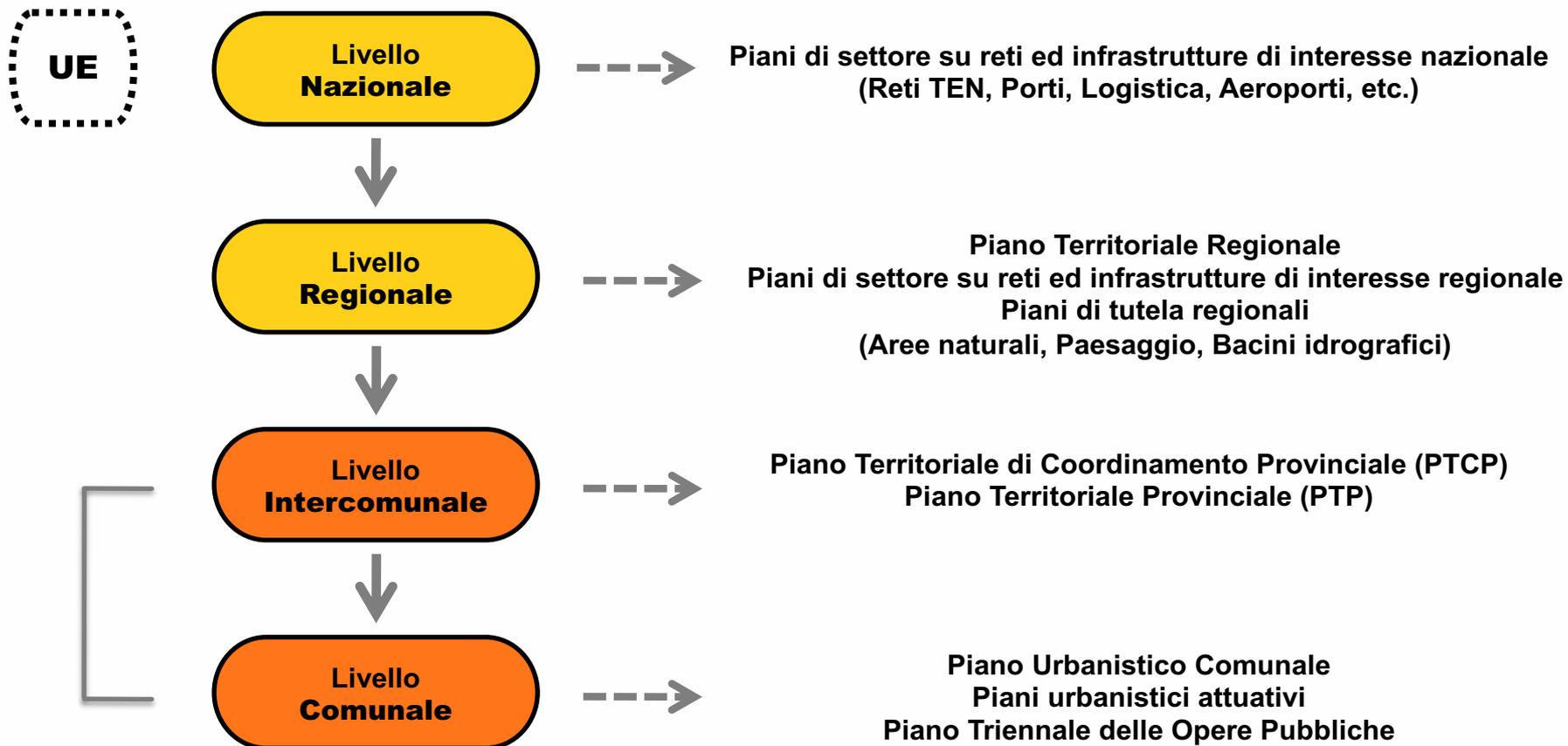
(il livello di governo superiore interviene solo se i livelli di governo inferiori non sono in grado di fornire soluzioni appropriate ai problemi locali)

(l'ente pubblico interviene solo se i cittadini, nelle loro forme associate, 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:

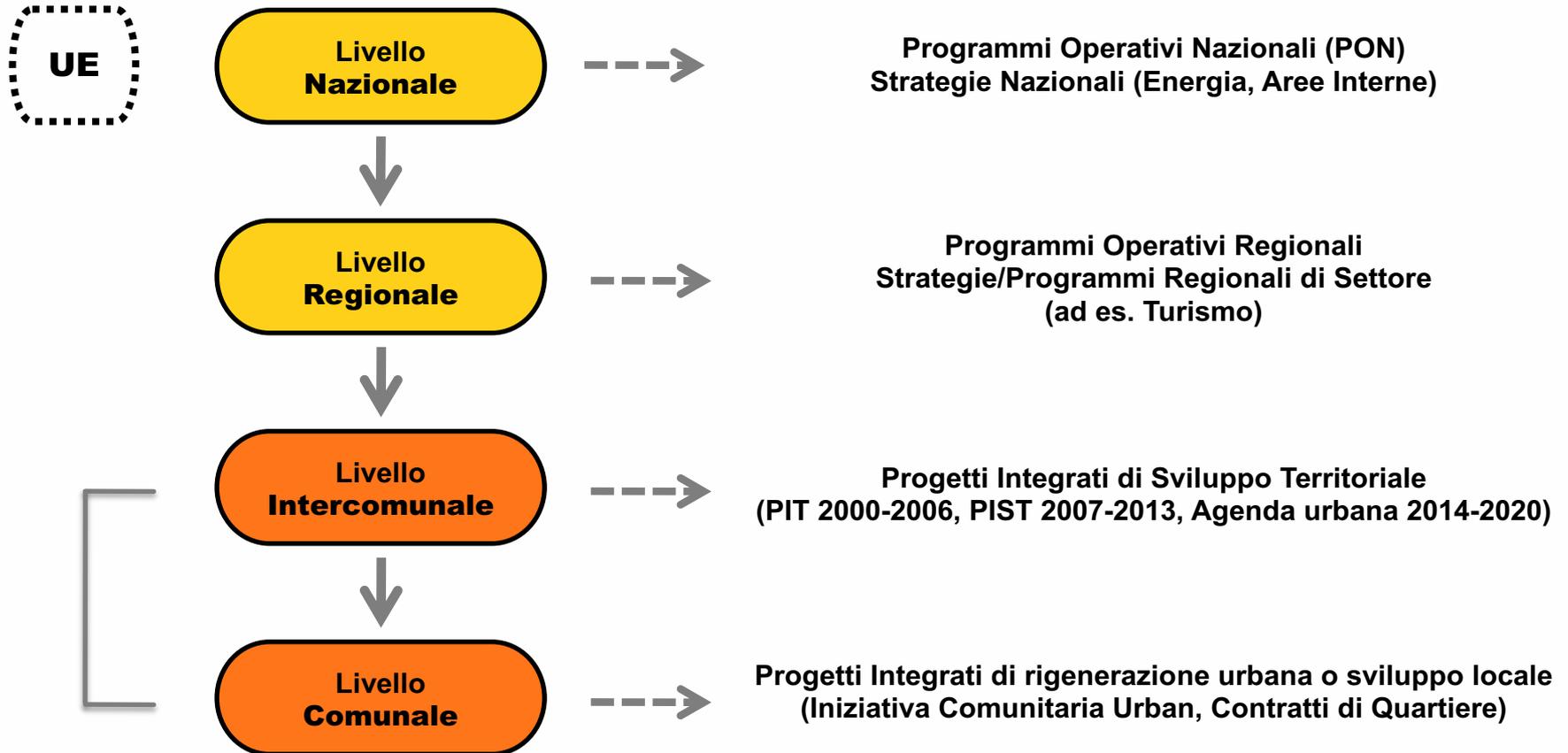
### 1. **Piani di assetto territoriale** (generali o settoriali)

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

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

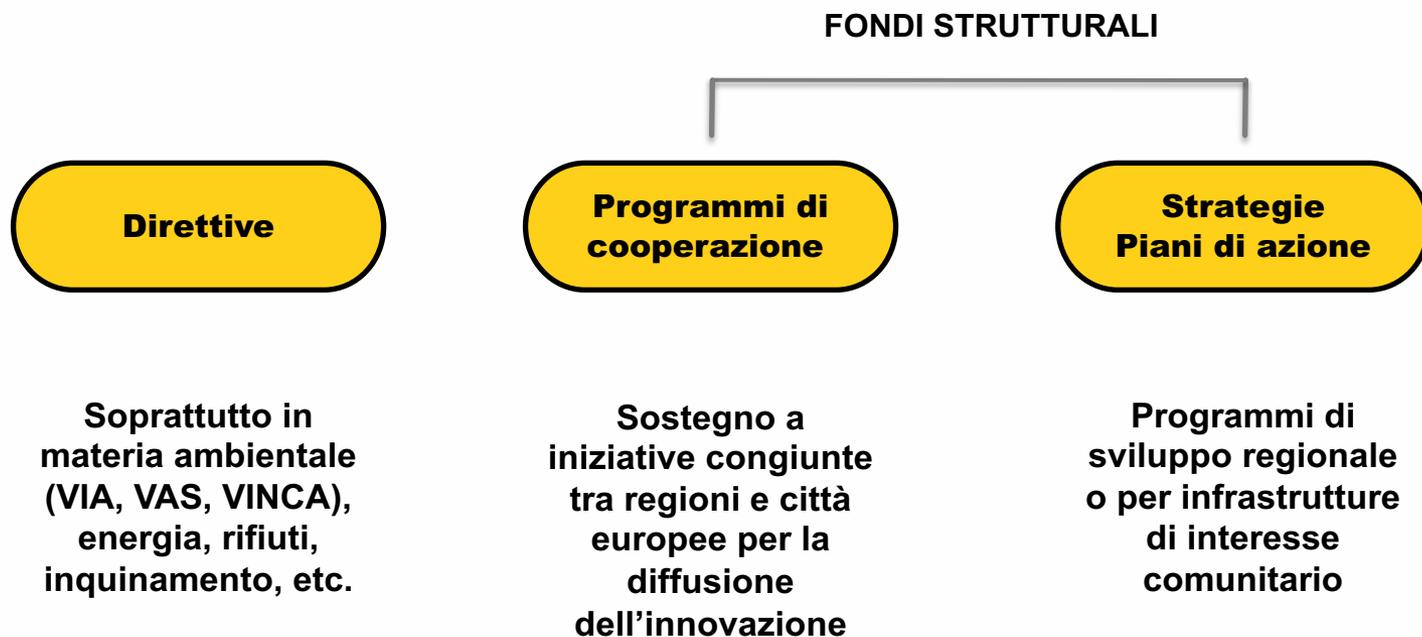
Basati sulla identificazione di risorse (finanziarie, organizzative), da mobilitare in un arco temporale definito, per il conseguimento di determinati obiettivi di sviluppo e/o coesione territoriale.

## Programmi di sviluppo territoriale e scale istituzionali



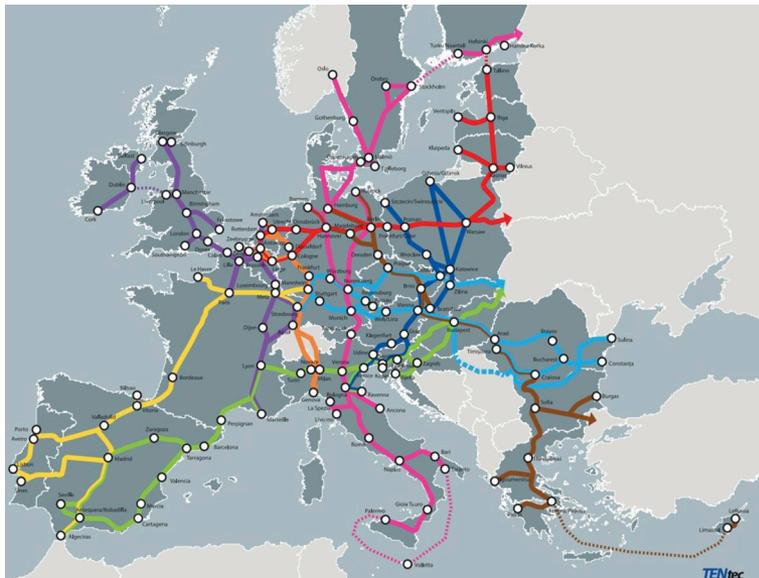
## Il livello europeo

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)

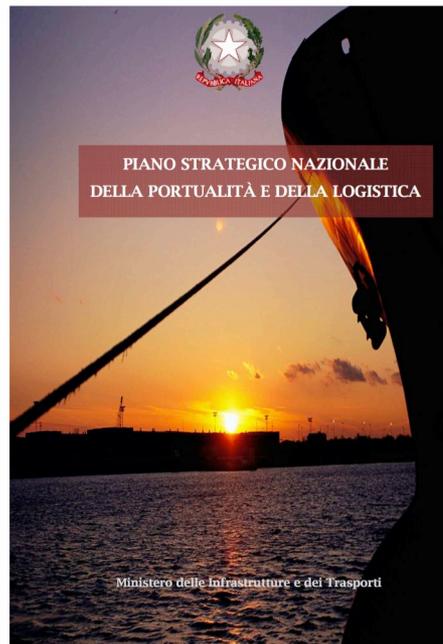


Corridoi TEN e Programma nazionale Territori Snodo (MIT)



## 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								
		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
<b>Piemonte</b> 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		
<b>Valle d'Aosta</b> Piano Regolatore Generale Comune Urbanistico e Paisatico	11/98 (11/25)	PRGC CUP	Bozzo VIA				•			15					
<b>Lombardia</b> 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		
<b>Bolzano</b> Piano Urbanistico Comunale	82/13/97 3/07 (14-21)	PUC						◇							
<b>Trento</b> Piano Strutturale Comunale	1N 01/08 (28) 15/15	PRG	32	28	30	29		◇ comunità		14			• 22	• 30	
<b>Veneto</b> Piano Regolatore Comunale	11/04 (12-13)		Doc. Prel. 3	PAT 13	PI 17			◇			• 15	• 15	• 7	• 6	
<b>Friuli Venezia Giulia</b> Piano Regol. Gen. Comunale	5/07 (15-25) 21/15			PSC 15-17	POC 21-22		○			• 18		• 19	• 24		
<b>Liguria</b> Piano Urbanistico Comunale	36/97 (38-42) 11-15	PUC semplificato	(Prog) 38/39 bis				•	•	•			•	•	•	
<b>Emilia Romagna</b> Piano Strutturale Comunale	20/00 (28) 9-15		• 32	PSC 28	POC 30	RUE 29		◇		14			• 15/40	•	
<b>Toscana</b> Piano Strutturale Comunale	1/05 (9-53) 65-14			PSC 53		RU 55			•	Confer. Paritetica interistit. 24	• 22	• 21	• 163		
<b>Umbria</b> Piano Regolatore Generale	11/05 - 13/09 (11-13) 7/15		24 Doc. Programmatico	PRG Parte Strutturale 2-3 21	PRG Parte Operativa - Piano dei Servizi 4 22				•	16-17	• 10 - 15	• 11			
<b>Marche</b> Piano regolatore Generale <i>Norme Transitorie</i>	34/92 (14 - 19) 22/11	PRG						◇		• 32		• 53	• 49		
<b>Lazio</b> Urbanistico Comunale Generale	38/99 (28 - 30)	PUCG	(*) 32	(*) 28				◇							
<b>Abruzzo</b> Piano Regolatore Generale Piano Regolatore Esecutivo	70/95 (9-11) (12-14)	PRG PRE							•	Parere Prog. PUL					
<b>Molise</b>		PRG 1150 / 42					○								
<b>Campania</b> Piano Urbanistico Comunale <i>Reg. Urbanistico</i>	16/04 (22-23) 1/01	PUC 23	Rapporto preliminare di Piano			RUEC 28		◇		24		• 24	• 12		
<b>Puglia</b> Piano Urbanistico Generale	20/01 (8-13)	PUG	DPP 11	(*) 9			•	•	•			•			
<b>Basilicata</b> Piano Strutturale Comunale	23/99 (4) 4/15		•	PSC 14	PUC 15	RU 16	•	•	•	•	•	•	•	•	
<b>Calabria</b> Piano Strutturale Comunale	19/02 (8) 40/15		• 27	PSC 20	POT 28	REU 21	•	•	•	27 / 28	•	•	25 / 26		
<b>Sicilia</b> Piano Regolatore Generale	71/78	PRG					○			13	• 46	• 14	• 15	•	
<b>Sardegna</b> Piano Urbanistico Comunale	45/89 (19-17) 8/15	PUC							•				• 28		

- Soggetto che approva
- Comune
  - ◇ Provincia
  - Regione
  - Soggetti istituzionali che partecipano alle Conferenze
  - (\*) parte strutturale parte operativa
  - Nuove leggi regionali
  - In corso di definizione
  - Rilievi di costituzionalità

## Un esempio di pianificazione territoriale regionale: il PTR del Piemonte

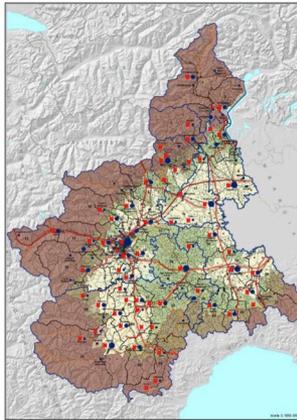
Il **Piano Territoriale Regionale (PTR)** definisce le strategie, gli obiettivi e le azioni per lo sviluppo sostenibile del territorio della regione, che si dovranno mettere in atto con il concorso degli altri soggetti del governo del territorio (province, comunità montane, comuni, etc.).

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).

# Piano Territoriale Regionale del Piemonte

## Le cinque strategie del PTR



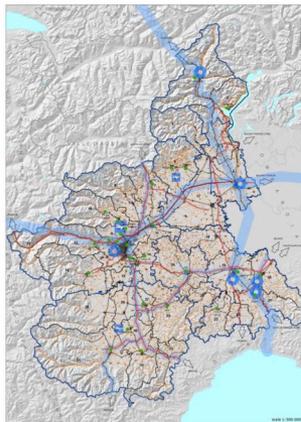
**Tavola A. Strategia 1 - Riquilificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio**

- SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE**  
Livelli di gerarchia urbana:
- Metropolitano
  - Superiore
  - Medio
  - Inferiore
- TORINO: Poli capoluogo di provincia  
**CINISCO**: Altri poli  
 Ambiti di integrazione territoriale (AIT)  
 Centri storici di maggiore rilievo
- MORFOLOGIA E CARATTERISTICHE DEL TERRITORIO**  
 Altimetria
- Terribori montani (ISTAT)
  - Terribori di collina (ISTAT)
  - Terribori di pianura (ISTAT)
  - Terribori montani (L.r. 16/99 e s.m.i.)



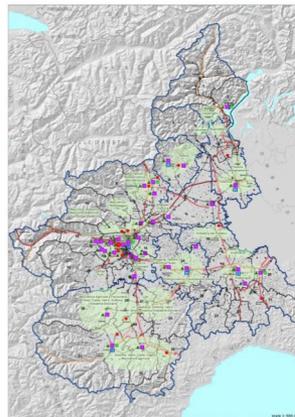
**Tavola B. Strategia 2 - Sostenibilità ambientale, efficienza energetica**

- ELEMENTI DELLA RETE ECOLOGICA E AREE DI INTERESSE NATURALISTICO (IPAA, 2008)**
- Nodi principali (Core areas)
  - Nodi secondari (Core areas)
  - Punti d'appoggio (Stepping stones)
  - Zone tampone (Buffer zones)
  - Connesioni
  - Aree di continuità naturale
  - Aree di interesse naturalistico: area protetta, SIC, DPS (Regione Piemonte)
- QUALITA' DELLE ACQUE (ARPA, 2008)**  
 Punti di rilevazione:
- Elicata
  - Buona
  - Sufficiente
  - Scadente
  - Pessima
- QUALIFICAZIONE E CERTIFICAZIONE AMBIENTALE (ARPA)**  
 Impianti qualificati in progetto per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (2006)  
 Impianti qualificati in esercizio per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (2006)  
 Certificazioni ambientali (Comuni di agenda 21: 2000/2006, tra ex enti pubblici: 2008)



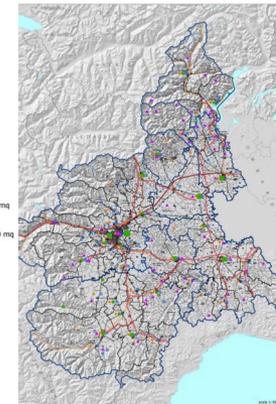
**Tavola C. Strategia 3 - Integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica**

- INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA'**
- Corridoio internazionale
  - Corridoio infraregionale
  - Direttrice di interconnessione extraregionale
  - Aeroporto di rilevanza internazionale
  - Altri aeroporti
  - Ferrovia
  - Autostrada
  - Strade statali e regionali
  - Strada provinciale
- SISTEMA LOGISTICO REGIONALE**
- Movico
  - Polo logistico regionale



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

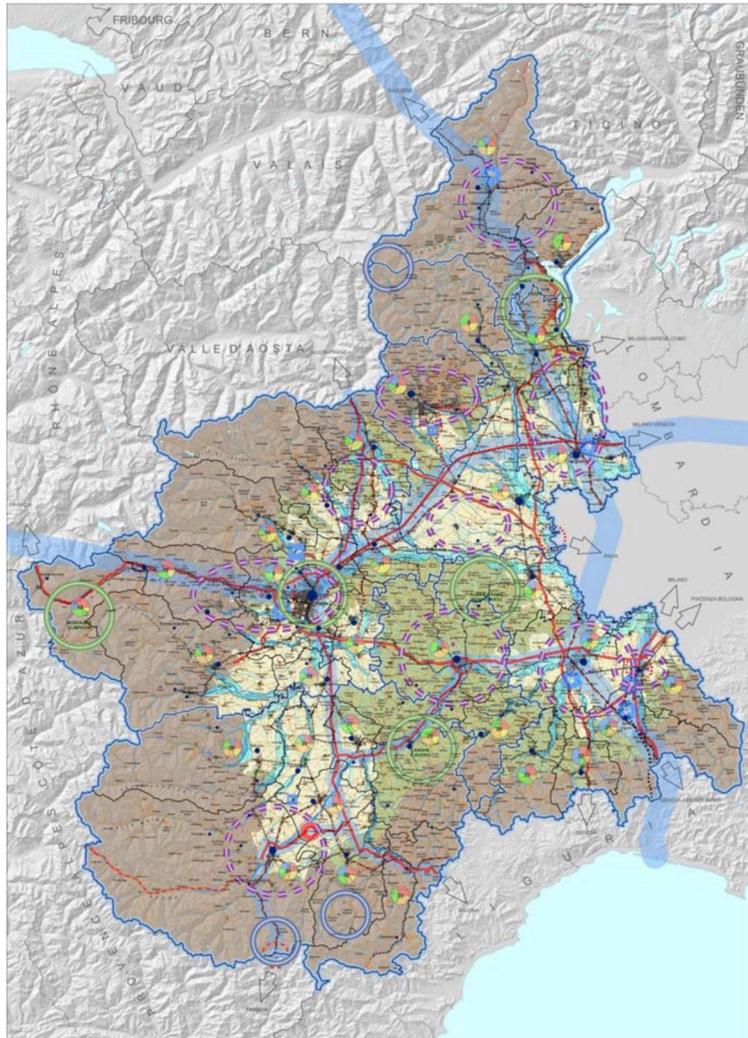
- SISTEMA PRODUTTIVO**
- Ambiti produttivi specializzati manifatturieri
- SISTEMA COMMERCIALE**  
 Grandi strutture commerciali (dicembre 2007)
- Presenza sul comune di strutture commerciali con superficie di vendita > 5.000 mq
  - Presenza sul comune di strutture commerciali con superficie di vendita > 10.000 mq
- SISTEMA DELLA RICERCA**
- Laboratori e università sede di attività di ricerca
  - Parchi scientifico-tecnologici
  - Grandi ospedali
  - Laboratori di ricerca privati



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

- SERVIZI ED ATTREZZATURE SOVRACOMUNALI**
- Centri per l'impiego
  - Ospedali
  - Musei
  - Fino a 2
  - Da 3 a 6
  - Oltre 6
  - Corsi di laurea e masters
  - Fino a 5
  - Da 6 a 15
  - Da 16 a 49
  - Oltre 50

# Piano Territoriale Regionale del Piemonte



## Tavola di progetto

### SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE

Livelli di gerarchia urbana

- Metropolitano
- Superiore
- Medio
- Inferiore

TORINO Poli capoluogo di provincia

Chivasso Altri poli

Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT)

### TEMATICHE SETTORIALI DI RILEVANZA TERRITORIALE

- Valorizzazione del territorio
- Risorse e produzioni primarie
- Ricerca, tecnologia e produzioni industriali
- Trasporti e logistica di livello sovralocale
- Turismo
- Presenza proporzionale dei singoli temi per AIT
- Poli di innovazione produttiva (D.G.R. n. 25-8/35 del 05-05-2008)

- Alessandria: chimica sostenibile
- Astigiano: agricolo
- Biellese: tessile
- Cuneese: information & communication technology, biotecnologie e biomedicale
- Cuneese: agricolo
- Novarese: chimica sostenibile
- Torinese: creatività digitale e multimediale, mecatronica e sistemi avanzati di produzione, energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica, information & communication technology
- Tortonese: energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica
- Verbanese: energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica
- Verofese: biotecnologie e biomedicale, energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica

### INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA'

- Corridoio internazionale
- Corridoio infra-regionale
- Direttrice di interconnessione extra-regionale
- Aeroporto di rilevanza internazionale
- Altri aeroporti
- Ferrovia
- Ferrovia ad alta velocità
- Autostrada
- Strada statale e regionale
- Strada provinciale
- Potenziamento di infrastrutture esistenti
- Infrastrutture ferroviarie in progetto
- Infrastrutture stradali in progetto

- Polo logistico
- Polo logistico integrato

### INFRASTRUTTURE PER IL TURISMO

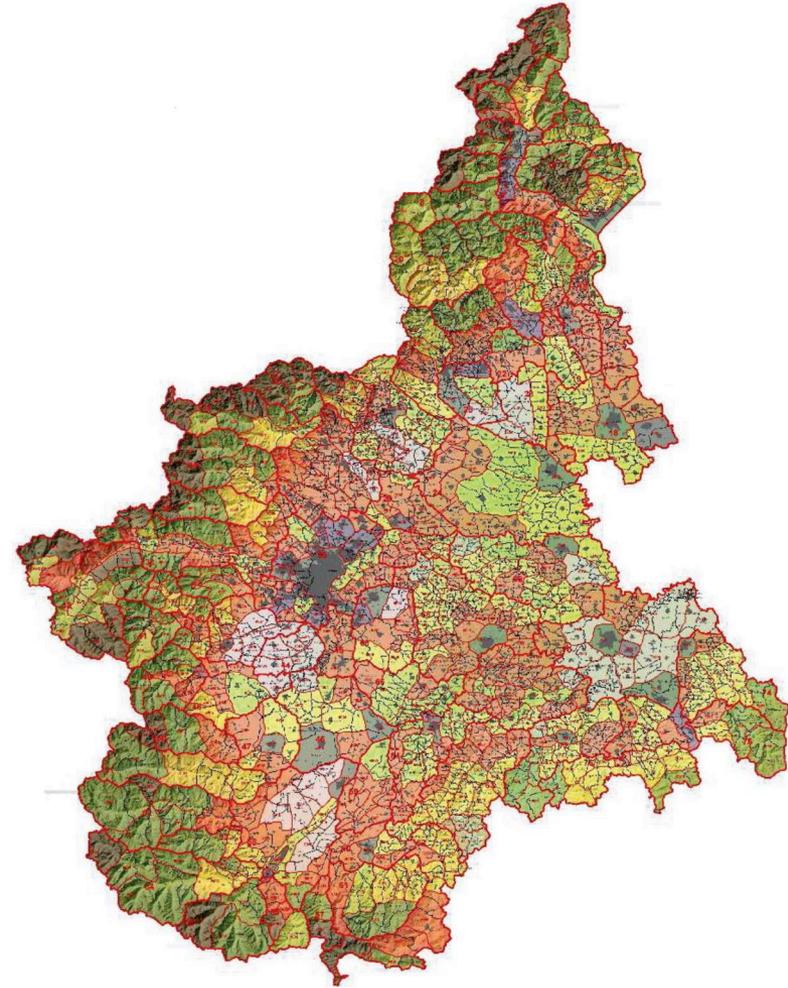
- Aree turisticamente rilevanti
- Comprensori sciistici di rilevanza regionale

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



## Contatti e materiali

**Prof. Ignazio Vinci**

ignazio.vinci@unipa.it

**Dott. Joao Igreja** (Cultore della materia)

joaofrancisco.santosigreja@unipa.it

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

**[www.ignaziovinci.net](http://www.ignaziovinci.net)**