



Università degli Studi di Palermo | Dipartimento di Ingegneria
Corso di Laurea in Ingegneria Edile, Innovazione e Recupero del Costruito
Anno accademico 2023-2024

Corso di Urbanistica

Prof. Ignazio Vinci

Dott. Joao Igreja

**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)

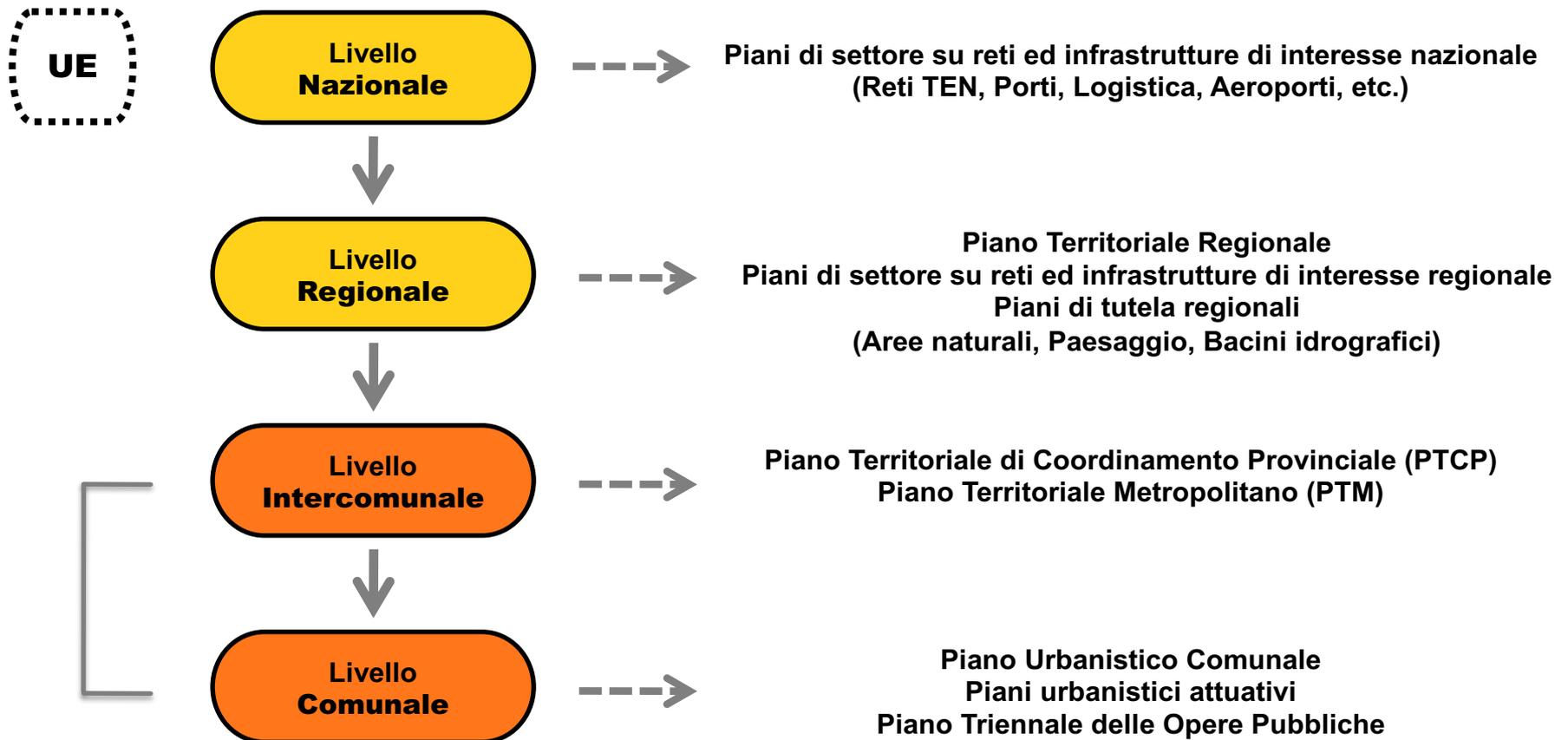
(il livello di governo superiore interviene solo se i livelli di governo inferiori non sono in grado di fornire soluzioni appropriate ai problemi locali)

(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:

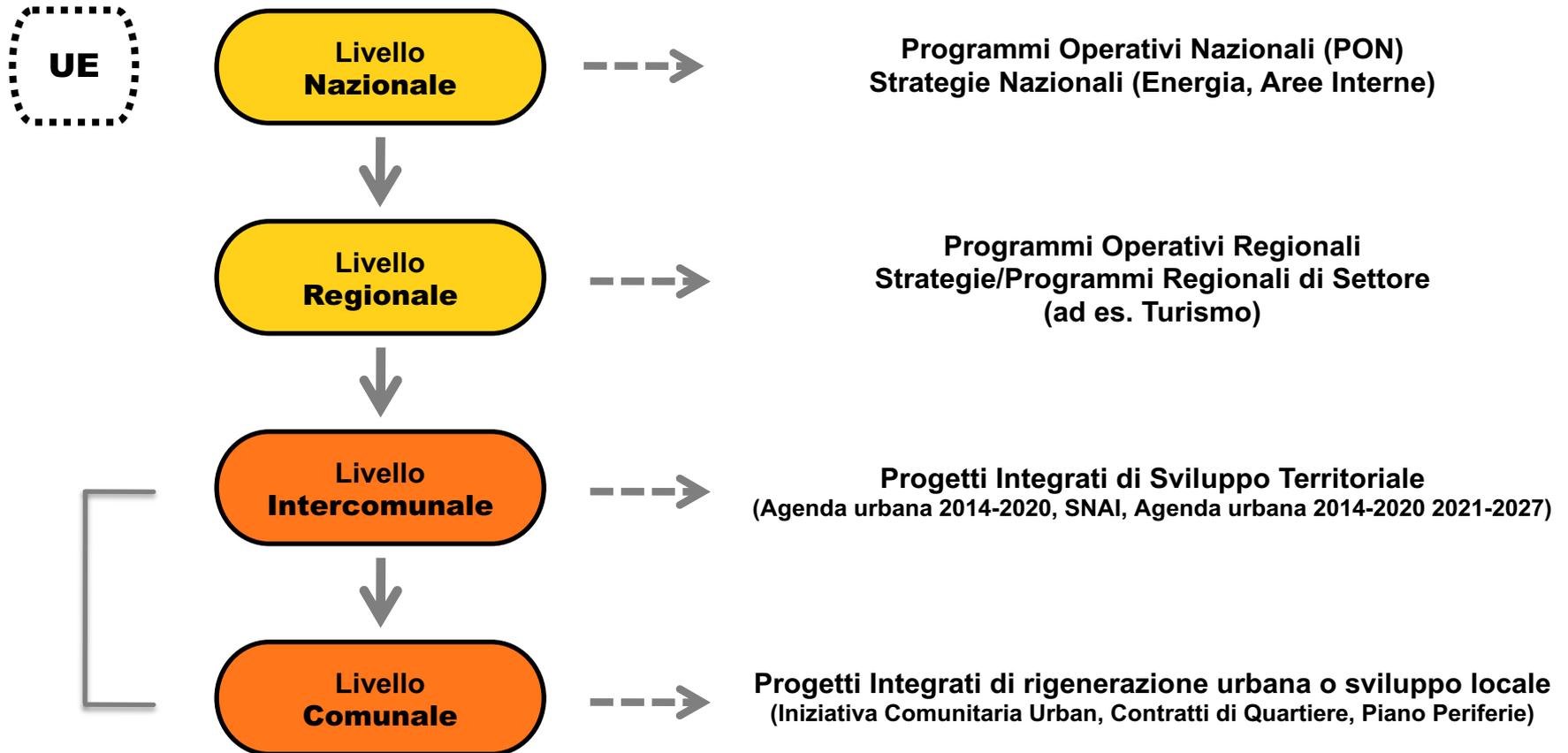
1. **Piani di assetto territoriale** (generali o settoriali)

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



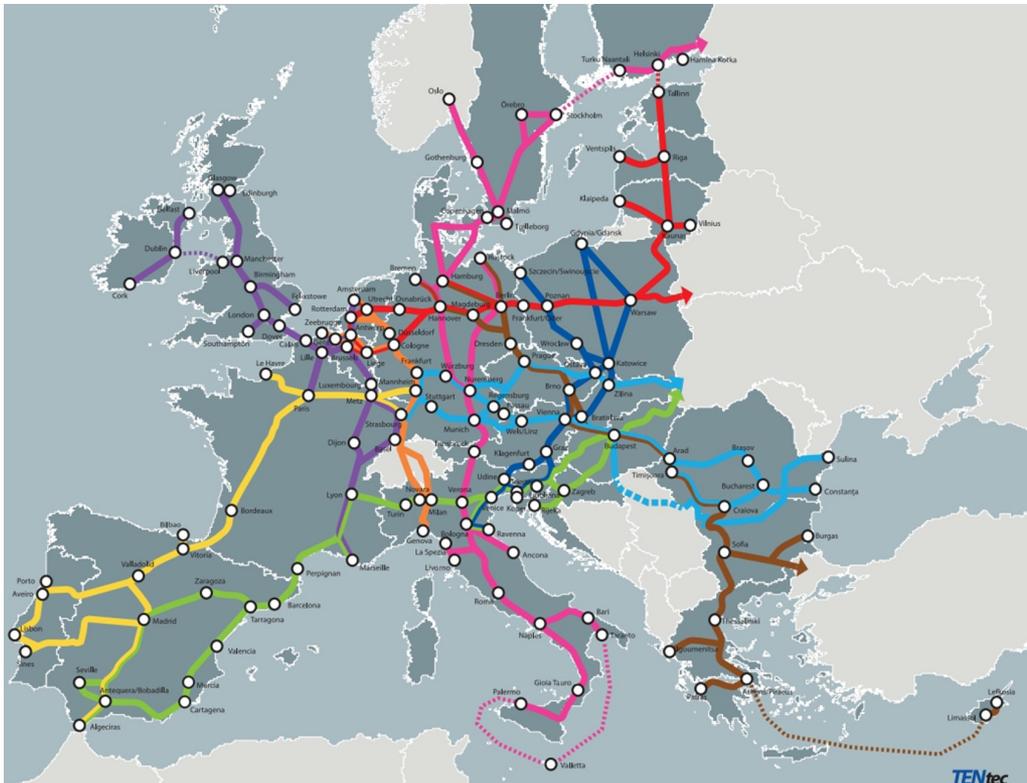
Il livello europeo

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)

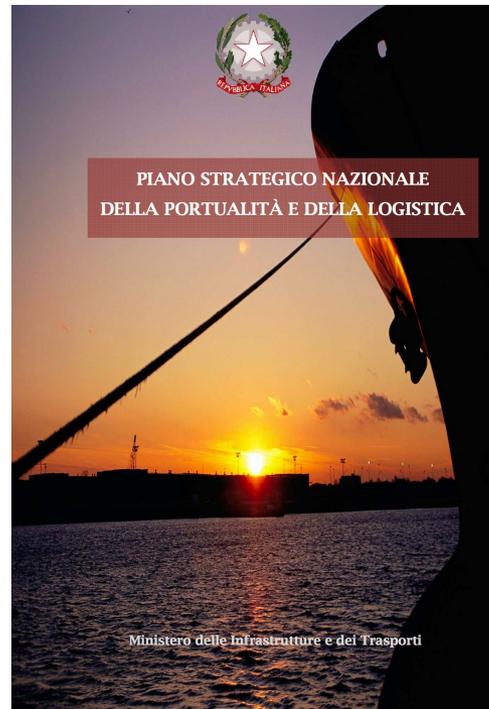


Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)



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.

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

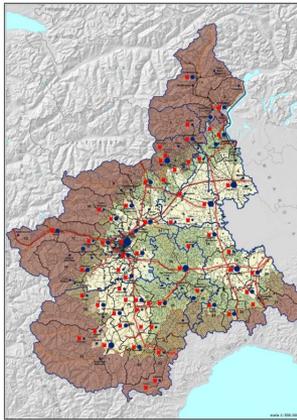


Tavola A. Strategia 1 - Riquilificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio

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

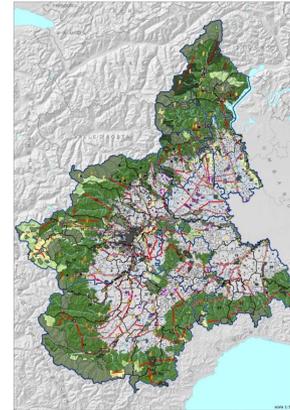


Tavola B. Strategia 2 - Sostenibilità ambientale, efficienza energetica

- ELEMENTI DELLA RETE ECOLOGICA E AREE DI INTERESSE NATURALISTICO (IPA, 2008)**
- Nodi principali (Core areas)
 - Nodi secondari (Core areas)
 - Punti d'aggrappo (Stepping stones)
 - Zona tampone (Buffer zones)
 - Connessioni
 - Aree di continuità naturale
 - Aree di interesse naturalistico: aree protette, SIC, ZPS (Regione Piemonte)
- QUALITA' DELLE ACQUE (ARPA, 2008)**
Punti di rilevazione:
- Ottima
 - 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: 2000/2004, Enna enti pubblici: 2008)

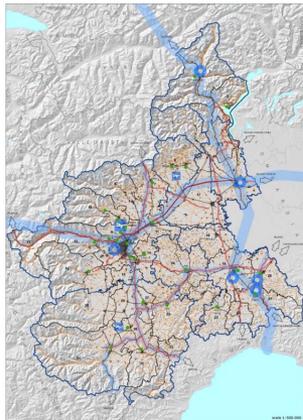


Tavola C. Strategia 3 - Integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica

- 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**
- Movimento
 - Polo logistico regionale

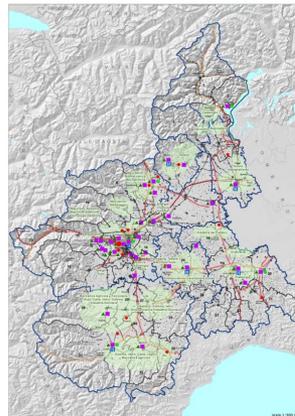


Tavola D. Strategia 4 - Ricerca, innovazione e transizione produttiva

- 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

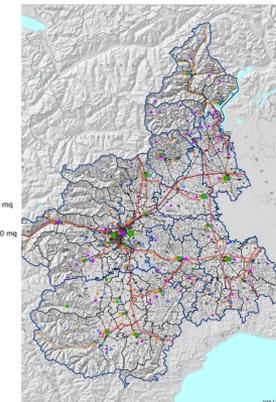
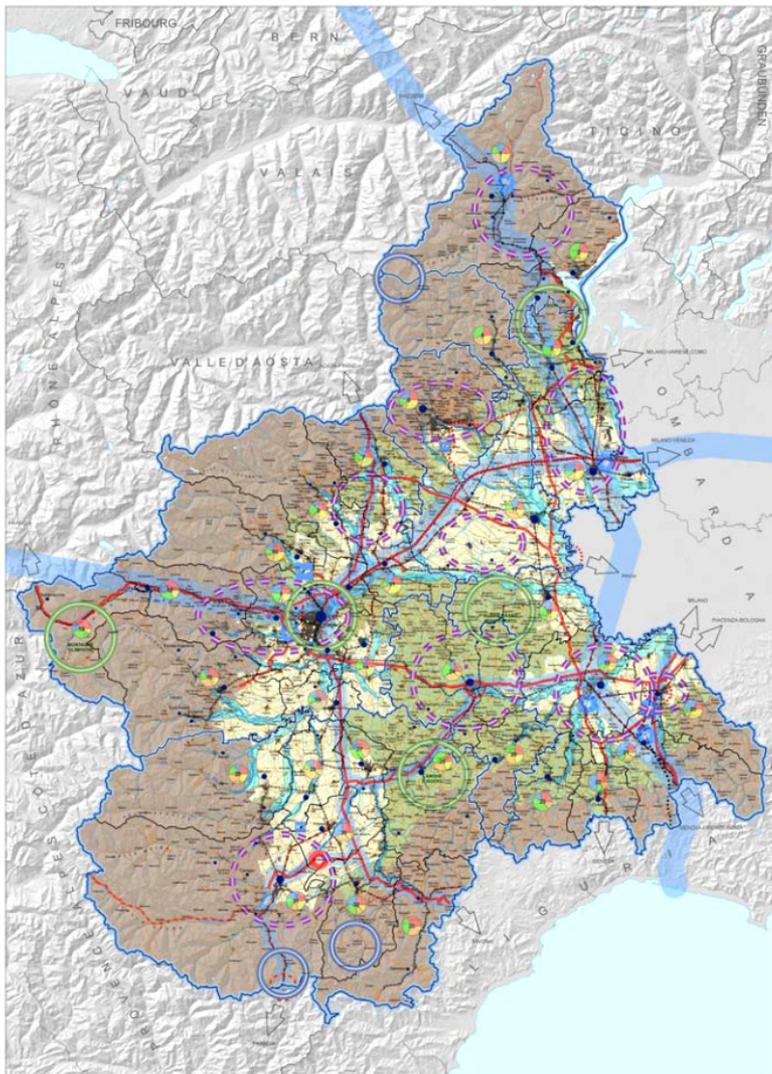


Tavola E. Strategia 5 - Valorizzazione delle risorse naturali umane e delle capacità istituzionali

- 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



SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE

- Livelli di gerarchia urbana
- Metropolitano
 - Superiore
 - Medio
 - Inferiore
- TORINO Poli capoluogo di provincia
- Chivasso Altri poli
- 33 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. 25-8735 del 05-05-2008)
- A Alessandrino: chimica sostenibile
 - B Astigliano: agroalimentare
 - C Biellese: tessile
 - D Canavese: information & communication technology, biotecnologie e biomedicale
 - E Cuneese: agroalimentare
 - F Novarese: chimica sostenibile
 - G Torinese: creatività digitale e multimedialità, mecatronica e sistemi avanzati di produzione, energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica, information & communication technology
 - H Tortonese: energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica
 - I Verbanò Cusio Ossola: energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica
 - L Vercellese: biotecnologie e biomedicale, energie rinnovabili, risparmio e sostenibilità energetica

INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA'

- Corridoio internazionale
- Corridoio infra-regionale
- ➔ Direttrice di interconnessione extraregionale
- ✈ Aeroporto di rilevanza internazionale
- ✈ Altri aeroporti
- +++ Ferrovia
- - - Ferrovia ad alta velocità
- == Autostrada
- Strada statale o regionale
- Strada provinciale
- - - Potenziamento di infrastrutture esistenti
- ● ● Infrastrutture ferroviarie in progetto
- ● ● Infrastrutture stradali in progetto

- Polo logistico
- Polo logistico integrato

INFRASTRUTTURE PER IL TURISMO

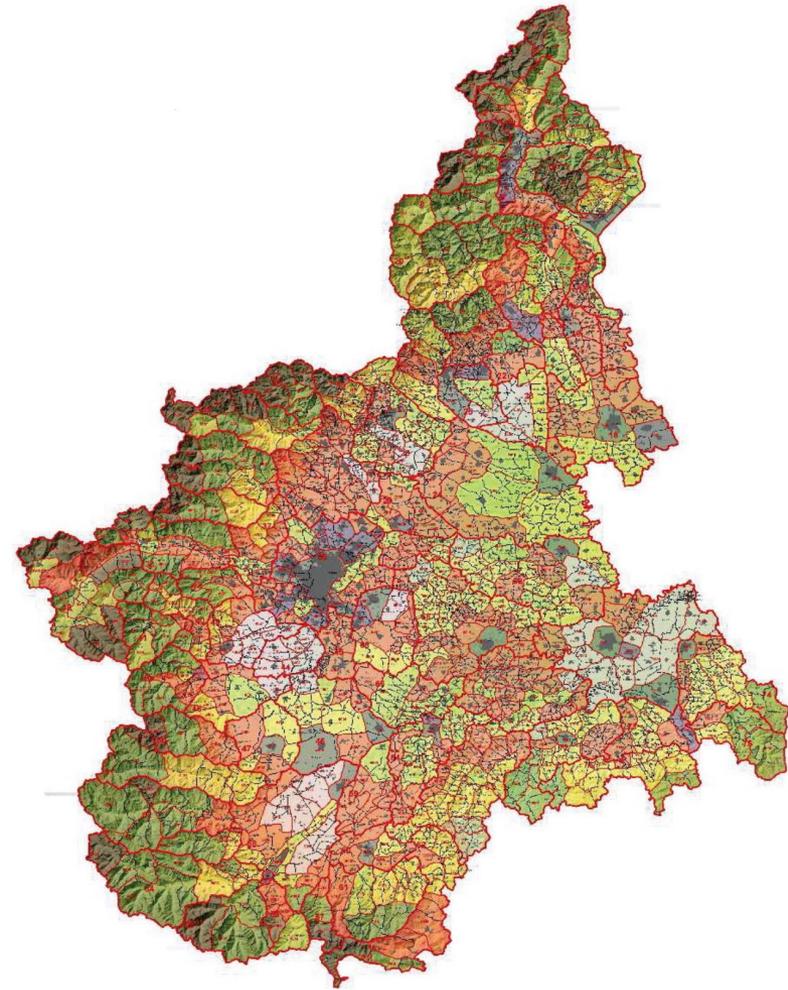
- Aree turisticamente rilevanti
- Comprensori sciistici di rilevanza regionale

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



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	N. Comuni
ROMA CAPITALE	2.748.109	4.216.553	5.363	786	121
MILANO	1.354.196	3.219.391	1.575	2.043	133
NAPOLI	913.462	2.969.571	1.179	2.519	92
TORINO	841.600	2.198.237	6.827	322	312
BARI	316.015	1.223.102	3.863	317	41
PALERMO	630.167	1.200.957	5.009	240	82
CATANIA	298.762	1.071.914	3.574	300	58
BOLOGNA	387.971	1.011.659	3.702	273	55
FIRENZE	360.930	984.991	3.514	280	41
VENEZIA	250.369	833.703	2.473	337	44
GENOVA	558.745	813.626	1.834	444	67
MESSINA	218.786	598.811	3.266	183	108
REGGIO CALABRIA	170.951	517.202	3.210	161	97
CAGLIARI	148.117	419.553	1.249	336	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

Piano territoriale metropolitano

Città Metropolitana di Milano

Elaborati dispositivi:

- [Norme di attuazione](#)
- [Allegati alle norme di attuazione](#)
- [Tavola 1 - Sistema infrastrutturale, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 2 - Servizi urbani e linee di forza per la mobilità, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 3 - Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica \(sez. a, b, c, d\), scala 1:35.000](#)
- [Tavola 4 - Rete ecologica metropolitana, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 5.1 - Rete verde metropolitana - schemi direttori, scala 1:145.000](#)
- [Tavola 5.2 - Rete verde metropolitana - quadro di insieme, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 5.3 - Rete verde metropolitana - priorità di pianificazione](#)
- [Tavola 6 - Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 7 - Difesa del suolo e ciclo delle acque, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 8 - Cambiamenti climatici, scala 1:70.000](#)
- [Tavola 9 - Rete ciclabile metropolitana, scala 1:70.000](#)

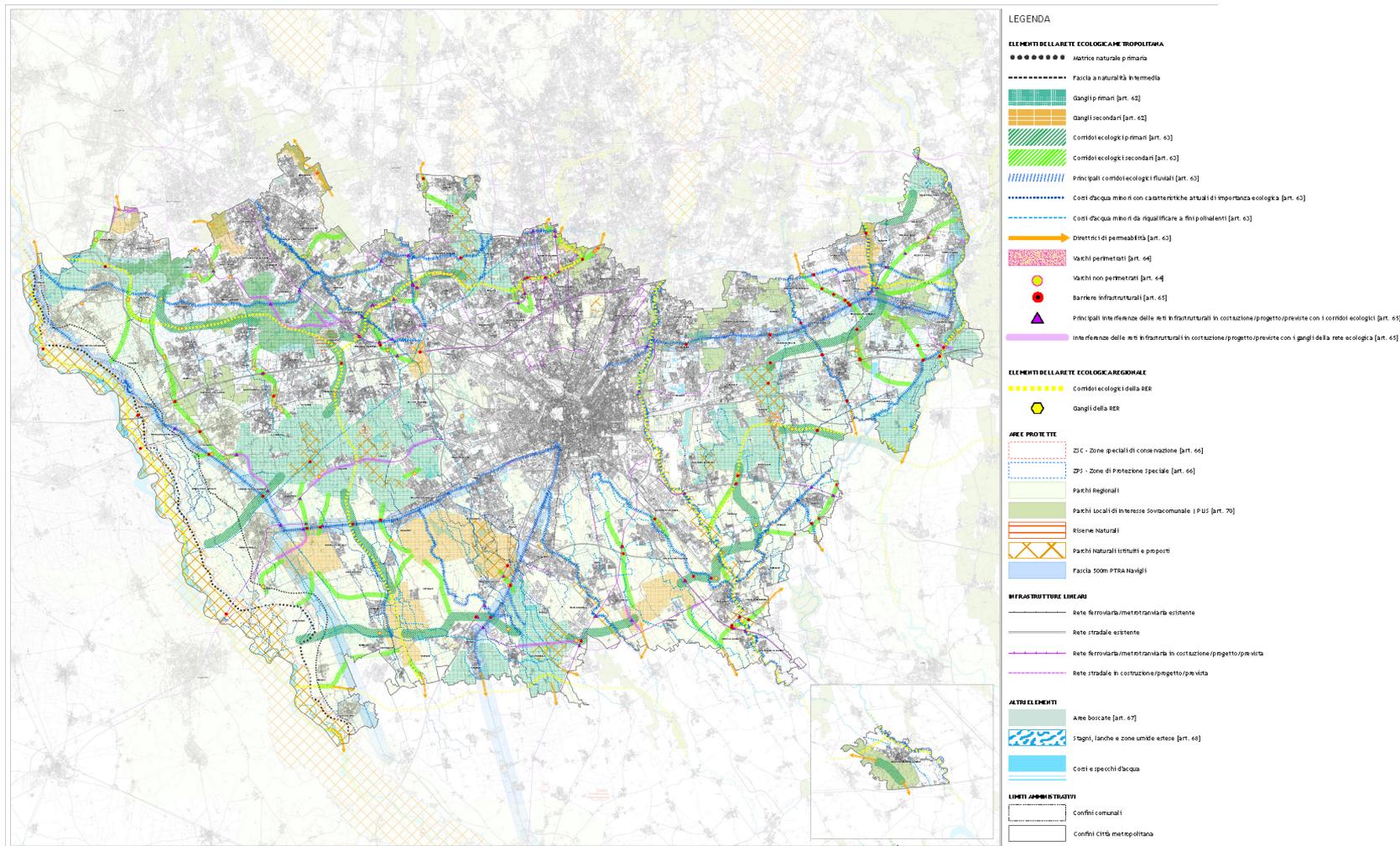
Elaborati illustrativi:

- [Relazione generale](#)
- [Repertorio delle misure di mitigazione e compensazione paesistico ambientali](#)
- Rete verde metropolitana:
 - [Relazione](#)
 - [Elaborati di analisi e intermedi](#)
 - [Abaco delle Nature Based Solutions \(NBS\)](#)



Piano territoriale metropolitano

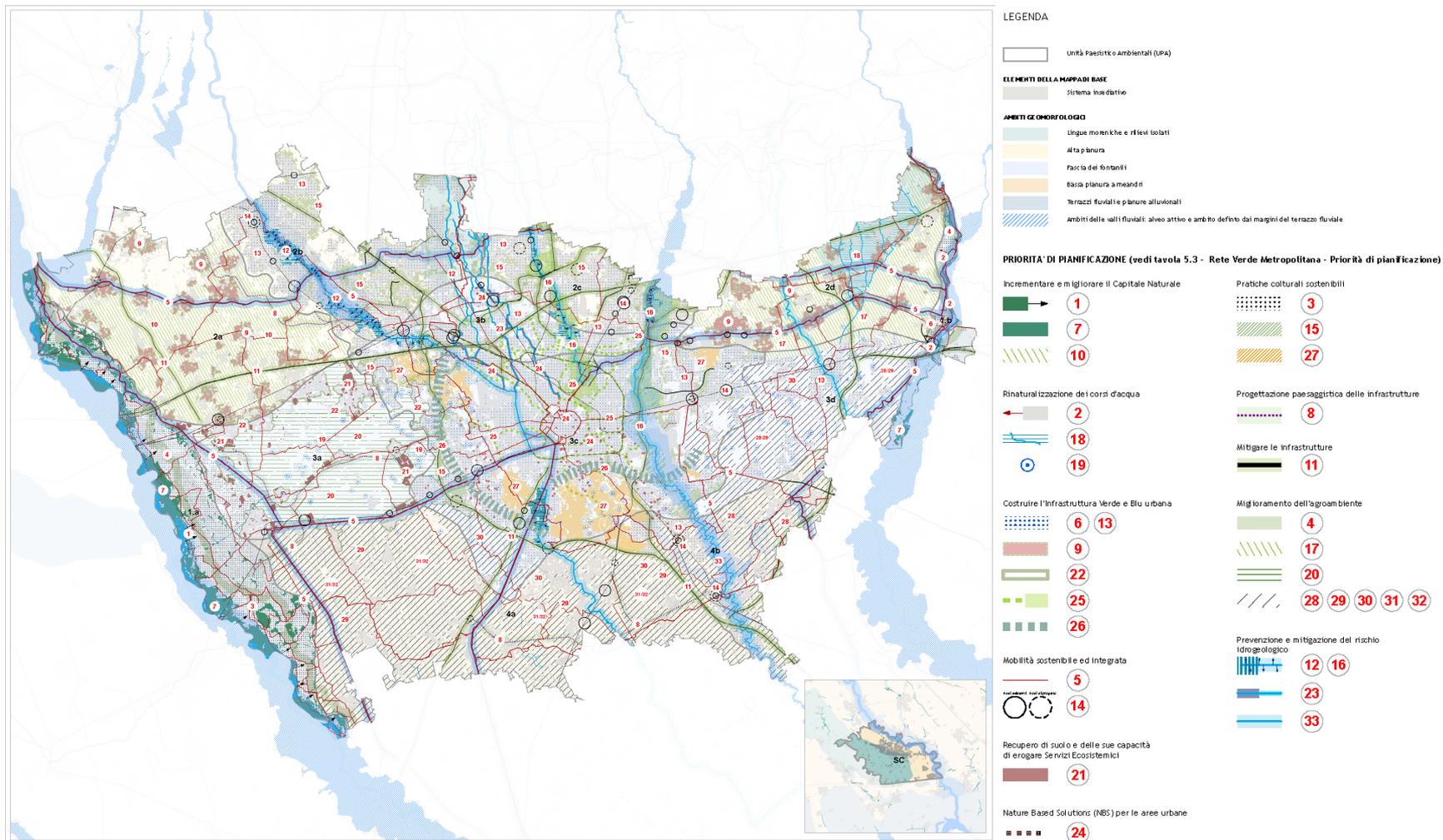
Città Metropolitana di Milano



Rete ecologica metropolitana

Piano territoriale metropolitano

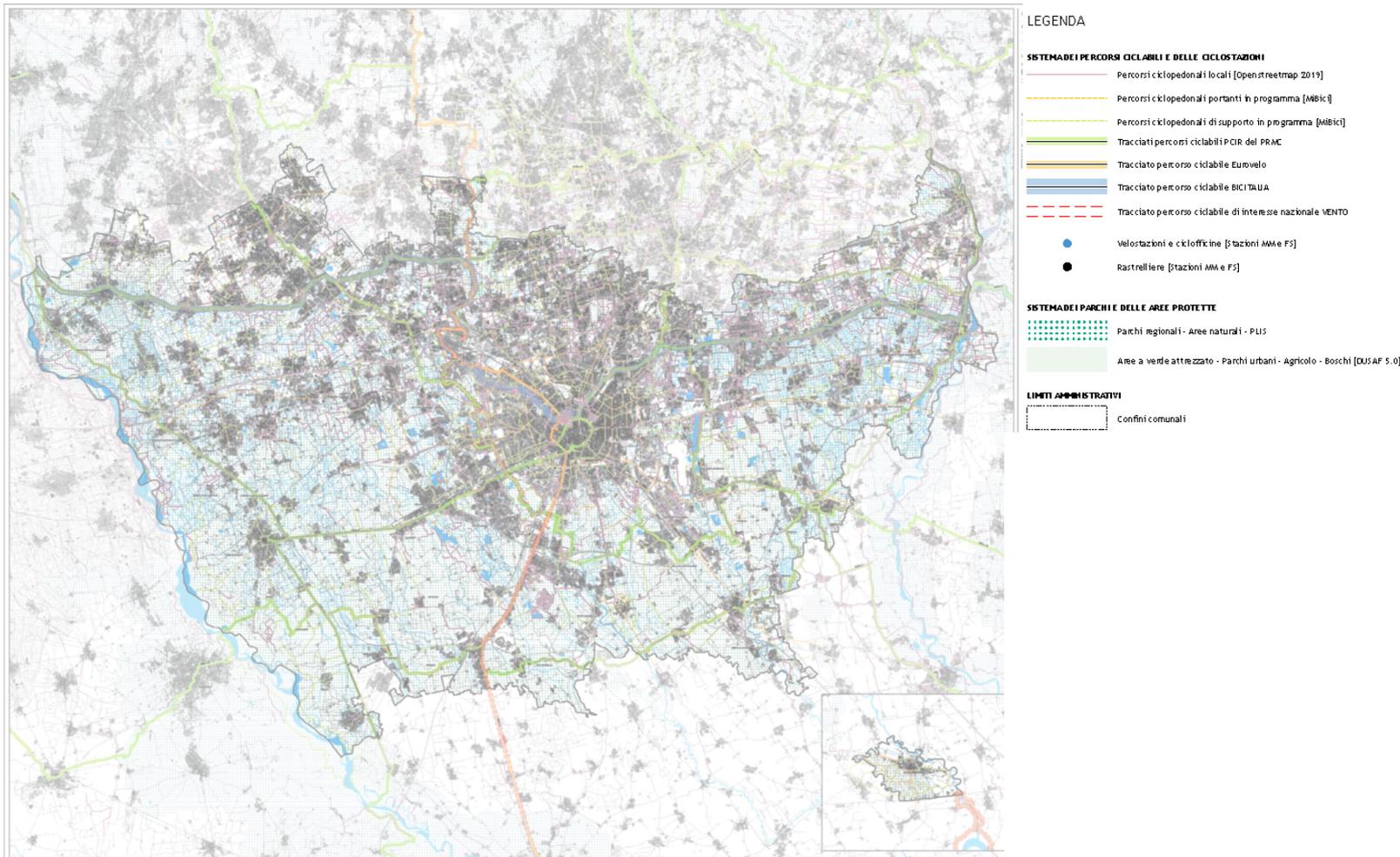
Città Metropolitana di Milano



Rete verde metropolitana

Piano territoriale metropolitano

Città Metropolitana di Milano



Rete ciclabile metropolitana

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