

Università degli Studi "La Sapienza" - Roma
Facoltà di Architettura "L. Quaroni"
Corso di laurea "Tecniche dell'Architettura e della Costruzione"
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)
Corso di "**Legislazione urbanistica ed edilizia**" – Docente Roberto Gallia

Lezione 4^a (28 marzo 2006)
I PIANI SOVRACOMUNALI

Premessa

L'articolo 57 (Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazione di settore) del decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, che trasferisce funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, affida alle Regioni il compito di attribuire al **piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)**, di cui all'art.15 della legge 142/1990 (ora articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), il valore a gli effetti della pianificazione di settore relativa alla protezione della natura, la tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, la tutela delle bellezze naturali, stabilendo che "la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti". Fino a quando non è definito il PTPC, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.

Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Articolo 20 (Compiti di programmazione)

1. La provincia:

- a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;
- b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.

2. La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.
5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.
6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.

Nonostante il PTCP sia stato introdotto in normativa in stretto collegamento con la “programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione”, l'articolo 57 del decreto legislativo 112/1998 richiama le attività di competenza sovracomunale regolamentate dal piano per il parco (legge 394/1991), dal piano di bacino (legge 183/1989) e dal piano paesaggistico (legge 1497/1939, ora decreto legislativo 42/2004). Non viene richiamato il piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale (legge 555/1959, ora DPR 218/1978), ancora vigente, e il piano di sviluppo urbanistico della comunità montana (legge 1102/1971) formalmente abrogato ma il cui valore ed effetti sono stati assorbiti dal piano di sviluppo socioeconomico della comunità montana (articolo 29 della legge 142/1990).

L'attuale indirizzo normativo della pianificazione di settore è quindi orientato prevalentemente alle tutele del territorio. Tuttavia non è comprensibile il ruolo e le finalità della pianificazione sovracomunale, in particolare dei piani e dei programmi cd di «area vasta» che attualmente proliferano vagamente e variamente definiti soprattutto nella legislazione regionale, se non si richiamano le connessioni con i piani di sviluppo economico, e se non si fa riferimento al rinnovato interesse alla contaminazione fra la programmazione economica e la pianificazione territoriale, che già negli anni '60-'70 ha animato il dibattito sulle politiche di sviluppo.

Dal complesso di scelte di piano attinenti all'assetto del territorio discende la necessità di una serie di interventi coordinati il cui fine è quello di realizzare il disegno pianificato di assetto territoriale.

Il complesso degli interventi dei pubblici poteri direttamente rivolti alla concreta attuazione «fisica» delle scelte di assetto territoriale compiute dai piani può essere designato con il termine di «*sistemazione del territorio*». Il complesso delle politiche attuative delle scelte di assetto territoriale è, senza dubbio, assai più ampio che non sia la nozione di «sistemazione del territorio». In un certo senso è l'intero arco dei mezzi di direzione e intervento sulla economia che, ispirandosi alle scelte di piano, influisce sulla attuazione dell'assetto territoriale. La categoria degli «interventi per la sistemazione del territorio» indica quelle azioni pubbliche che direttamente o indirettamente operano trasformazioni fisiche del territorio, determinano la creazione in esso delle «attrezzature» necessarie all'insediamento umano.

Manin Carabba, *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Svimez, collana Francesco Giordani, Giuffrè Editore, Roma 1970.

NdR: Il testo, che analizza il sistema di pianificazione dal punto di vista sia dei contenuti sia dei pubblici poteri, richiama i piani di settore con riferimento a:

- a) Piano di coordinamento per l'edilizia economica e popolare
- b) Coordinamento e piani zionali in agricoltura
- c) Piani per la costruzione di autostrade
- d) Piano di rinnovamento, riclassamento, ammodernamento e potenziamento delle ferrovie dello Stato
- e) Piano generale degli acquedotti
- f) Programmi per l'edilizia scolastica e universitaria
- g) Programmi di intervento per l'edilizia ospedaliera

- | |
|--|
| h) Programmi e progetti di sistemazione e difesa del suolo
i) Programmi di opere portuali |
|--|

I piani di tutela

La tutela dell'integrità fisica e culturale del territorio è uno degli obiettivi prioritari del governo del territorio accolto nelle leggi regionali.

Il **piano paesaggistico** (definito dall'articolo 135, comma 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42) stabilisce, con particolare riferimento ai beni paesaggistici, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.

Sono **beni paesaggistici** (articolo 134) gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico (precisamente individuati nell'ambito delle tipologie previste dall'articolo 136 con la procedura definita dagli articoli 137-141), i beni diffusi (articolo 142: coste marine, coste lacuali, i corsi di acque pubbliche, le montagne, i ghiacciai, i parchi e le aree naturali protette, i boschi e le foreste, le aree di uso civico, le zone umide, i vulcani, le aree archeologiche), gli immobili e le aree sottoposte a tutela dai piani paesaggistici.

L'approvazione del piano paesaggistico (ovvero di un piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici), che deve comprendere l'intero territorio regionale, è di competenza della Regione (con i contenuti, le modalità e le procedure definite dagli articoli 143-145).

La modifica degli immobili e delle aree tutelate è soggetta ad autorizzazione (secondo le modalità e le procedure dettate dagli articoli 146-155), anche sulla base di una **relazione paesaggistica** (le cui finalità, criteri di redazione e contenuti sono stati definiti con DPCM 12 dicembre 2005).

Il **piano di bacino** (definito dall'articolo 17 della legge 18 maggio 1989 n.183), al quale è attribuito il valore di “piano territoriale di settore”, è uno strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo, finalizzato a pianificare e programmare le azioni e le norme d'uso per la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque; redatto analizzando una casistica piuttosto complessa di attività che possono incidere sull'assetto idrogeologico del territorio.

Le disposizioni sono immediatamente vincolanti e ad esso si devono adeguare i programmi di sviluppo socio-economico e territoriale (in particolare: il piano paesaggistico). Entro novanta giorni dall'approvazione le Regioni devono emanare le disposizioni per l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico.

La medesima legge disciplina i piani di bacino di rilievo nazionale (articolo 18), interregionale (articolo 19) e regionale (articolo 20).

Il **piano per il parco** (definito dall'articolo 12 della legge 6 dicembre 1991 n.394), è predisposto dall'Ente parco e adottato dalla Regione, la quale, dopo il periodo di pubblicazione (40 giorni) e per le osservazioni (40 giorni), lo approva d'intesa con il medesimo Ente parco e con i Comuni il cui territorio ricade entro il perimetro del

parco. Può essere variato con la medesima procedura e deve essere aggiornato almeno ogni dieci anni.

Il piano per il parco, che ha valore di piano territoriale paesaggistico, suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, in:

- a) riserve integrali,
- b) riserve generali orientate,
- c) aree di protezione,
- d) aree di promozione economica e sociale.

Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi ed opere all'interno del parco è sottoposta al preventivo nulla osta dell'Ente parco.

I piani di sviluppo

Nella seconda metà del secolo trascorso le politiche di sviluppo coincidono con un modello di crescita quantitativa, definito della “crescita illimitata”, nel quale la commistione fra programmazione economica e pianificazione territoriale viene sostanzialmente ricercata per regolare i meccanismi qualificanti lo sviluppo economico di una società industriale, garantendo la distribuzione sul territorio degli insediamenti e la loro utilizzazione da parte degli operatori.

A questa logica di fatto risponde il **piano territoriale di coordinamento** (definito dagli articoli 5 e 6 della legge urbanistica 1150/1942), ed i piani che allo stesso fanno riferimento.

I piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale (previsti all'interno delle norme sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno: da ultimo, articolo 51 del DPR 6 marzo 1978 n.218) sono redatti a cura dei Consorzi di sviluppo industriale, costituiti fra soggetti pubblici per la concentrazione in una determinata zona di nuovi insediamenti industriali (ovvero, attualmente, per la loro riconversione). Dopo la pubblicazione e le osservazioni (nei termini unici ridotti a 15 giorni), sono approvati dalla Regione. Hanno valore di PTC, al quale i Comuni devono adeguare i propri strumenti urbanistici. E' facoltà delle Regioni emanare proprie norme sostitutive.

Le norme per lo sviluppo della montagna avevano previsto il **piano di sviluppo urbanistico delle Comunità montane** (articolo 7 della legge 3 dicembre 1971 n.1102), del quale tenere conto nella redazione dei piani di bonifica e negli strumenti urbanistici comunali. Nonostante questa norma abbia dato luogo ad un vivace dibattito fra urbanisti, economisti e giuristi, ha avuto scarsa applicazione; fino ad essere soppressa dall'articolo 29 della legge 8 giugno 1990 n.142 (ora articolo 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), il quale contestualmente, nel disciplinare le funzioni delle Comunità montane, dispone che esse “attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento”.

La constatazione che il modello di sviluppo definito della “crescita illimitata” ha comportato un crescente divario fra la crescita economica quantitativa ed il benessere sia sociale sia individuale, ha portato a rivolgere una particolare attenzione alla necessità – più che alla possibilità – di arrivare ad un modello di sviluppo che “soddisfi i bisogni della popolazione presente senza compromettere la

*capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni*¹, indicato con il termine di “**sviluppo sostenibile**” che esprime un concetto fondato su principi fisici oltre che economici, riferiti alla capacità di impiegare le risorse con un tasso di sfruttamento inferiore al tasso di rigenerazione, e di emettere sostanze inquinanti ad un livello non superiore a quello con cui l'agente inquinante può essere riciclato, assorbito o reso inoffensivo per l'ambiente².

Nello stesso periodo la necessità di intervenire in aree di crisi produttiva ed occupazionale ha imposto l'avvio di programmi di riconversione imprenditoriale e di valorizzazione delle aree industriali dismesse, le cui problematiche spesso si sono intrecciate con le problematiche dalla bonifica ambientale. Le aree di crisi produttiva hanno interessato anche la dimensione urbana dove i processi di riqualificazione, innescati dalla chiusura delle fabbriche collocate all'interno e/o in contiguità dei centri abitati, hanno reso disponibili superfici già urbanizzate di notevole estensione e creato le condizioni per rifunzionalizzare parti importanti delle città. Crisi che ha anche indotto ad osservare con attenzione le aree geografiche ad economia diffusa, all'interno delle quali lo sviluppo delle forze economiche si intreccia con lo sviluppo delle relazioni socioculturali³, e ad analizzare i processi di crescita fondati sulla qualità dei fattori locali⁴, creando uno specifico interesse per i processi di sviluppo correntemente definiti “**sviluppo locale**”.

¹ Aa.Vv., *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione per l'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite*, Bompiani, Milano 1988.

² Enzo Tiezzi, Nadia Marchettini, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile. Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Donzelli Editore, Roma 1999.

³ Giacomo Becattini, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.

⁴ Alberto Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.