



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Modalità di interazione nella legislazione regionale**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Modalità di interazione nella legislazione regionale / G. De Luca; V. Lingua. - STAMPA. - (2011), pp. 113-124.

*Availability:*

This version is available at: 2158/430910 since:

*Publisher:*

Istituto Nazionale di Urbanistica

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

RAPPORTO

RTORALE



TERRE

ORDINE

2010

INU  
Istituto  
Nazionale di  
Urbanistica

# RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2010

*a cura di Pierluigi Properzi*

## **RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2010**

*Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica*

*Responsabile scientifico e del coordinamento generale*

Pierluigi Properzi

*Responsabili delle Parti*

Carlo Alberto Barbieri, Pierluigi Properzi e Simone Ombuen

*Redazione e coordinamento capitoli*

Carlo Alberto Barbieri, Giuseppe De Luca, Valter Fabietti, Mauro Giudice, Simone Ombuen, Attilia Peano, Pierluigi Properzi

*Autori di "Un futuro possibile"*

Paolo Avarello, Giuseppe Campos Venuti, Aldo Bonomi, Mario Breglia, Aldo Mancurti, Franco Migliorini, Pierluigi Mantini, Federico Oliva, Paolo Perulli, Michele Talia, Edoardo Zanchini, *Anonimo Ministeriale*

*Autori dei testi:* Carmelina Bevilacqua, Roberto Bobbio, Grazia Brunetta, Alessandra Casu, Andrea Chietini, Sergio Copiello, Fausto Curti, Sandro Fabbro, Francesco Filippi, Roberto Gerundo, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Valeria Lingua, Giovanni Malitesta, Saro Manzo, Francesco Palazzo, Stefano Pareglio, Raffaella Radoccia, Manuela Ricci, Janin Rivolin, Bernardino Romano, Igino Rossi, Francesco Sbeti, Claudia Trillo, Donatella Venti, Angioletta Voghera.

*Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano:* Giulia Angelelli, Nazzareno Annetti, Walter Callini, Andrea Chietini, Fabrizio Cimino, Giuseppe De Luca, Virginia Dessy, Giorgio Dri, Marisa Fantin, Isidoro Fasolino, Francesco Gastaldi, Carolina Giaimo, Maria Teresa Longo, Silvana Manca, Clelia Mele, Marco Melis, Giuseppe Michelangeli, Mario Piccinini, Francesco Rotondo, Nico Tucci, Vincenzo Zenobi.

*Fonti dati:*

*infrastrutture* – Istituto Tagliacarne, ENAC, Assoport;

*demografia e dati strutturali* – ISTAT;

*dati socioeconomici* – MiSE-DPS;

*cartogrammi riportati:* Cittalia, IRPET, Googlearth, Regione Marche.

Le elaborazioni sono state effettuate normalizzando i comuni a quelli esistenti all'atto del censimento 2001, al fine di ottenere serie storiche coerenti.

*La raccolta dei dati sulla pianificazione paesistico ambientale* è stata curata da

Ced Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali).

*La raccolta dei dati sulla pianificazione provinciale e regionale e sulla legislazione* è stata curata da

Giuseppe De Luca, Valeria Lingua e Angioletta Voghera.

*Si ringraziano:* Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati.

*Coordinamento editoriale:* M. Cristina Musacchio

*Idea e Progetto grafico della copertina:* Alberto Hohenegger

*Impaginazione e grafica:* Micaela Bonavia

*Stampa:* Duemme Grafica - Roma

**INU**  
Edizioni

INUEd - piazza Farnese 44 - 00186 - Roma

ISBN **978-88-7603-038-3**

*Finito di stampare* marzo 2011

*Il presente rapporto è stato realizzato con il contributo economico di Urban Promo*



# Indice

## Presentazione

*Federico Oliva*

## Introduzione

*Pierluigi Properzi*

## **Parte I - Un FUTURO POSSIBILE** *Pierluigi Properzi* 13

<i>Paolo Avarello</i> <b>Urbanistica: una evoluzione disciplinare tra resistenze e innovazione</b>	15
<i>Giuseppe Campos Venuti</i> <b>Conoscere per governare</b>	19
<i>Michele Talia</i> <b>Nuovi piani in attesa di nuovi attori</b>	21
<i>Aldo Bonomi</i> <b>Il territorio come terra di mezzo tra flussi e luoghi</b>	25
<i>Paolo Perulli</i> <b>Reti senza modernizzazione</b>	29
<i>Pierluigi Mantini</i> <b>Parole e politiche urbanistiche nella crisi</b>	35
<i>Mario Breglia</i> <b>Il mercato immobiliare italiano oggi e domani</b>	41
<i>Aldo Mancurti</i> <b>Le politiche pubbliche che orientano le scelte</b>	45
<i>Franco Migliorini</i> <b>Europa, quale territorio oltre la crisi?</b>	49
<i>Edoardo Zanchini</i> <b>Un cambiamento ecologico per le città italiane</b>	55
<i>Anonimo ministeriale</i> <b>Declinare o reagire?</b>	59

## **Parte II - I SISTEMI di PIANIFICAZIONE e i PIANI** *Carlo Alberto Barbieri* 63

### Capitolo 1

<b>Il ritorno dello Stato. Come cambia il rapporto tra Stato e Territorio</b> <i>Carlo Alberto Barbieri</i>	67
Lo Stato (e le Regioni) in Europa	71
Intese e Accordi quadro	75
Natura e Paesaggio: tutele dello Stato e piani delle Regioni.	79
Le politiche ambientali e i piani	91
La pianificazione dei trasporti e della logistica	101

**BOX** Le deleghe e le strutture della pianificazione *Mauro Giudice* 107

### Capitolo 2

<b>Regioni e Province. Le incertezze dell'Area Vasta</b> <i>Mauro Giudice, Giuseppe De Luca</i>	111
Modalità di interazione nella pianificazione del territorio	113
Piani e Quadri Regionali	124
I Piani delle Province	143

**BOX** Le agende 21 *Emilio D'Alessio* 165

### Capitolo 3

<b>La pianificazione dei comuni</b> <i>Simone Ombuen</i>	171
Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione	173
Il paradosso della metropolizzazione	187
Piccoli centri storici	197
La pianificazione comunale nelle circoscrizioni territoriali	203

**BOX** Urbanpromo, il punto sul marketing urbano e territoriale *Stefano Stanghellini* 239

### FOCUS

<b>CONSUMO DI SUOLO</b> <i>A. Arcidiacono</i>	243
<b>COSA SUCCEDERÀ AL TERRITORIO DELL'AGRICOLTURA</b> <i>M. Di Mario</i>	251
<b>SCENARI E CAMBIAMENTI NEGLI USI DEL SUOLO AGRICOLO</b> <i>G. Cafiero</i>	257

<b>Parte III - I TEMI del GOVERNO e del TERRITORIO</b>	<i>Pierluigi Properzi</i>	265
<b>Capitolo 4</b>		
<b>Paesaggi, il Piano e la loro cura</b>	<i>Attilia Peano</i>	269
Progettualità locale per il Paesaggio		271
Il ruolo delle Reti ecologiche		309
<b>BOX Paesaggio vs Infrastrutture</b>	<i>M. Angrilli</i>	315
<b>Capitolo 5</b>		
<b>La Modernizzazione tra welfare e infrastrutture</b>	<i>Valter Fabietti</i>	319
Reti infrastrutturali		321
Centralità e Distribuzione		329
Il Welfare dei territori		331
Obiettivi di Servizio		343
I Piani dei Servizi		351
La partecipazione		357
<b>BOX Le grandi opere tra rifiuto, mediazione e consenso</b>	<i>M. Virano</i>	365
<b>Capitolo 6</b>		
<b>I nuovi modi di governare le città</b>	<i>Pierluigi Properzi</i>	367
Le scelte dei governi delle città		369
Energia e ambiente urbano		381
La nuova questione abitativa		387
La nuova questione fondiaria		393
Partenariato Pubblico/Privato nella riqualificazione urbana		403
Il patrimonio immobiliare dello stato		413
Il sostegno della Cassa DP alla ricostruzione dell'Aquila		421
<b>BOX Urban Center</b>	<i>B. Monardo</i>	427
<b>FOCUS</b>		
VALUTAZIONE e QUADRI CONOSCITIVI	<i>D. Di Ludovico</i>	431
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	<i>A. Fidanza</i>	443
<i>Attribuzioni dei testi</i>		447
<i>Indice tabelle, figure e grafici</i>		449
<i>Box e Focus</i>		452

## Modalità di interazione nella legislazione regionale

Negli ultimi decenni le politiche dell'Unione Europea, oltre al naturale dialogo tra gli Stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni: non essendo tuttavia possibile defraudare gli Stati delle loro potestà, l'UE lascia libero il dialogo e la possibilità di organizzarsi sotto forma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici (come il PIC Interreg, che perseguiva esplicitamente l'obiettivo della cooperazione tra regioni transfrontaliere), ora nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale (che, per l'appunto, inserisce Interreg nell'ambito degli obiettivi dei fondi strutturali).

**Nella forma organizzativa italiana, lo spazio regionale tende a coincidere con quello delle Regioni istituzionali**, per una serie di motivi storici e contingenti, che certamente pongono dei problemi, vista l'attuale articolazione territoriale del sistema regionale italiano alla luce delle rilevanti e significative trasformazioni socio-economiche globali. Trasformazioni che non solo hanno sempre più interconnesso città e territori, fino a rendere fragili e spesso "obsoleti" i tradizionali confini amministrativi locali e regionali, quanto perché hanno portato ad aumentare significativamente gli attori non istituzionali da coinvolgere nella costruzione delle politiche pubbliche. I confini amministrativi degli enti istituzionali, tuttavia, sono uno dei punti più problematici, perché l'evoluzione economica, non solo nelle aree particolarmente dinamiche, ha finito per sopravvivere ed in molti casi anche rendere "critica" la gestione di significative parti del territorio se circoscritta ai tradizionali ambiti istituzionali.

In Italia questo aspetto è particolarmente rilevante, perché la scala dell'amministrazione e della politica per il territorio è ancora impostata su tre livelli istituzionali (Comuni, Province, Regioni), oltre a quello in "attesa" della Città metropolitana. Più strutturato questo aspetto sia nell'esperienza inglese che francese, in cui le articolazioni territoriali rispondono a specifiche esigenze istituzionali e tematiche (dai *Syndicats d'Agglomération*, per la pianificazione delle agglomerazioni urbane, ai *Pays* per affrontare le questioni paesaggistiche).

Tuttavia sia le politiche di sostegno europeo (che obbligano a definire strategie cooperative tra enti per accedere a canali finanziari comunitari), sia il continuo restringimento delle risorse pubbliche locali (velocizzato dalla crisi finanziaria internazionale) tendono ad

attivare forme cooperative volontaristiche che mirano ad identificare il "giusto ambito" territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo economico-sociale e di governo del territorio. La nuova stagione sembra nascere dalla presa di coscienza che la cooperazione tra territori può anche essere non istituzionale, e può non essere solo di gestione associata di servizi comuni; e che **esiste una terza modalità di cooperazione più libera ed aperta, quella legabile alla cooperazione volontaria per definire atti di pianificazione e di programmazione. Cioè una cooperazione di scopo.**

Il principio di intervento dei fondi UE implica l'esistenza di un livello adeguato e capace di "accomodare" interessi territoriali diversi con gli attori portatori di interessi diversificati e, sovente, anche divergenti: quello regionale. Fino alle recenti modifiche costituzionali del 2001, nell'assetto giuridico e normativo italiano, la Regione e lo stesso spazio regionale erano considerati come soggetti politici deboli, sia nei confronti del governo centrale, sia nei confronti di quelli locali.

Nondimeno, il ruolo di questo ente intermedio è stato rivalutato sia in ambito europeo, sia nel dibattito e nelle più recenti esperienze a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione: la progressiva regionalizzazione delle politiche europee, il processo di neoregionalismo innescato dalla modifica dell'assetto istituzionale italiano nel 2001, nonché l'"europeizzazione" della programmazione economica e conseguentemente della parte strategica della pianificazione territoriale: **tutto ciò ha portato ad individuare nello spazio regionale l'ambito meglio attrezzato e meglio posizionato a sostenere forme esplicite di cooperazione territoriale** nella complessa articolazione del sistema istituzionale italiano e della scala dei problemi del territorio contemporaneo.

In questi termini, il livello spaziale regionale sembra dunque il più adatto a sostenere un impianto d'azione fatto di concorrenzialità e di "adattamento" veloce agli input della programmazione economico-finanziaria che trova le sue origini nell'UE e, in generale, a sostenere l'europeizzazione delle politiche spaziali in un approccio di coesione territoriale. **Tale missione implica tuttavia sostanziali modifiche del tradizionale strumento regionale della pianificazione di sistema** italiana, favorendone la sua evoluzione in strumento di regia aperto all'incrocio sia delle

istanze che provengono dal territorio, sia agli input europei. Solo questo livello istituzionale ha la forza (non ancora l'autorevolezza) di attivare e sviluppare ogni possibile pratica di coordinamento intergovernativo e multilaterale sia verticale tra i livelli istituzionali, da quello europeo a quello locale, cui compete (per il principio della sussidiarietà) la formulazione e la messa in opera delle decisioni attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica; che orizzontale infra/territoriale e infra/attoriale. Solo così, infatti, è possibile generare una nuova governance territoriale, da più parti reclamata.

**Questa evoluzione è oramai necessaria**, si pensi solo a due temi centrali per lo spazio contemporaneo: la questione paesaggistica inerente la *Convenzione Europea del Paesaggio*, in cui sono coinvolti direttamente le comunità locali e quelle istituzionali, a qualsivoglia livello esse appartengano; e il tema delle grandi infrastrutture (*Trans European Network*), che vedono anch'esse l'interconnessione degli interessi locali diffusi con quelli globali e di assetto del territorio europeo. Entrambi richiedono una visione strategica spaziale intorno alla quale dovrebbe essere costruito, in forme negoziali e pattizie e con modalità aperte di partecipazione per tutti gli interessi (anche quelli diffusi), un comune progetto di territorio.

Tale evoluzione si è riflessa anche nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale maturate in Italia a partire dalla legge fondamentale, che esprimono modelli di interazione sempre più allargata e che portano necessariamente verso un approccio cooperativo.

La maturazione della disciplina verso una concezione cooperativa dei rapporti tra gli enti istituzionali, gli stakeholders e gli interessi territoriali, finalizzata alla definizione di politiche integrate di governo del territorio, è generalmente ricondotta alle due dicotomie di *governance vs government* e *governo del territorio vs urbanistica*. L'equilibrio tra questi fattori passa necessariamente attraverso lo scontro tra le forme e le modalità dell'interazione definite nel sistema di pianificazione istituzionale e quelle che maturano alla luce delle pratiche e di nuove istanze e nuovi temi maturati nel corso dell'ultimo secolo su due fronti paralleli: la riforma della legge urbanistica nazionale, ancora inattuata ma ampiamente anticipata a livello regionale, e la contemporanea riforma del sistema amministrativo italiano con la modifica del Titolo V della Costituzione.

Una lettura delle interpretazioni regionali della modifica costituzionale (circostrita a quelle regioni che hanno legiferato in materia di governo del territorio dopo il 2001) permette di evidenziare quali rapporti siano stabiliti nelle leggi tra gli enti amministrativi competenti in materia di governo del territorio e quindi tra le loro azioni pianificatorie, nonché tra amministrazioni e soggetti pubblici e privati.

Posto il principio della sussidiarietà come modalità organizzativa, **in tutte le nuove leggi di governo del territorio sono previste Conferenze, Accordi e Intese, come modalità dichiarata per definire e condividere le scelte della pianificazione**, per la procedure di verifica e per quelle di formalizzazione della strumentazione di piano (*Tab. 2.1*). Tuttavia, la condotta non è univoca, e in alcuni casi prevale una certa propensione a riaffermare l'importanza dell'ente superiore rispetto a quello di livello inferiore (Veneto, Lombardia).

Tra le procedure di concertazione (*Tab. 2.1a e 2.1b*), prevale l'istituto della Conferenza, declinata in una pluralità di forme: riservata solo agli enti istituzionali; estesa anche agli enti funzionali; aperta ai portatori di interessi diffusi – e di esiti attesi – per mera consultazione; solo per pareri; per verifiche di coerenza e compatibilità; raramente per giungere ad un accordo di pianificazione, ma in questo caso si trasforma nella più tradizionale “conferenza di servizi”. Le diverse declinazioni esprimono vari tentativi di definire percorsi fortemente ponderati sui vari contesti regionali e “modelli” di governance adeguati ai territori amministrativi, piuttosto che una modalità prevalente, quindi non solo lessicale, per definire politiche pubbliche condivise. **Questi diversi “modelli” di interazione espressi nelle leggi regionali di governo del territorio di ultima generazione possono essere ricondotti a tre tipi di pianificazione con cui si regolano e governano gli interessi territoriali:**

- quello che conserva il primato del potere pubblico nel campo delle trasformazioni urbane e territoriali in **una impostazione collaborativa tra istituzioni**;
- quello negoziale, aperto ad **una gestione flessibile del governo del territorio, fondata anche su una concertazione con il privato**;
- quello “semiclassico aggiornato” incentrato su **una robusta gerarchia tra le istituzioni**.

Figura 2.1 - Modelli di interazione espressi nelle leggi regionali



**Al primo tipo** appartiene l'impianto della **Regione Toscana**, che ha direttamente influenzato numerose esperienze regionali (in primis **Liguria, Umbria, Emilia-Romagna**). Questo tipo sembra muoversi verso politiche spaziali fondate su elementi strategici volti a raggiungere obiettivi condivisi – indipendentemente dalla formulazione linguistica dello strumento utilizzato – e soprattutto partecipati – attraverso

conferenze e/o accordi di pianificazione e forme più o meno solide di cooperazione e concertazione, nonché mediante la partecipazione degli attori non solo istituzionali – muovendosi così lungo una linea “mediana” e sottile tra *government* e processi di *governance*. **Al secondo tipo** appartiene sostanzialmente l'impianto della **Lombardia**, incentrato su un presupposto di massima flessibilità decisionale

Tab. 2.1 - Procedura di verifica per la formalizzazione dei piani

PIANO A LIVELLO PROVINCIALE					
REGIONE	Organo istituzione Organismo	Ruolo	Momento	Art.	
CALABRIA	Regione (dipartimento competente)	Rileva incoerenze tra PTCP e gli esiti della Conferenza di Pianificazione, nonché difformità tra PTCP e contenuti prescrittivi QTR. Il consiglio provinciale si determina sulle osservazioni pervenute e adegua il piano alle prescrizioni formulate dalla Regione (se non si determina sono automaticamente accolte)	dopo l'adozione e prima della approvazione	26.9	
VENETO	Giunta regionale e commissione consiliare	La Giunta regionale si esprime sul piano adottato e, verificata la compatibilità del piano con il PTRC, previo parere della competente commissione consiliare, lo approva. Se la Giunta regionale riscontra la non compatibilità con il PTRC, trasmette il piano alla provincia per la sua rielaborazione e, se la provincia non procede, introduce le modifiche d'ufficio	dopo l'adozione	23.6	
CAMPANIA	Giunta Regionale	Verifica di compatibilità con PTR e piani settoriali regionali	dopo la approvazione	20.7	
	Conferenza dei servizi (presidente della provincia, o un assessore delegato, e i dirigenti delle strutture regionali e provinciali competenti), presieduta dal PR	Seguito alla verifica di compatibilità con esito negativo, adotta le modifiche al PTCP per renderlo compatibile con PTR e piani settoriali regionali. (Il Presidente della Conferenza può inviare al CR il PTCP per la variazione del PTR limitatamente alle parti incompatibili con il piano provinciale). Gli esiti della conferenza sono ratificati dal CP	seguito a verifica di compatibilità con esito negativo e dopo la approvazione	20.9	
TOSCANA	Responsabile del procedimento	Accertamento e certificazione della coerenza con gli strumenti della pianificazione territoriale, della programmazione e dei piani di settore; nonché collettore delle segnalazioni, proposte, contributi e condizioni formulate da soggetti pubblici e privati interessati	prima della adozione	16	
LOMBARDIA	Giunta Regionale	Verifica, garantendo il confronto con la provincia interessata, la conformità alla legge 12/2005 e la compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionale. (In questa fase la Regione considera le proposte di modifica ai propri piani presentate dalla Provincia). La GP formula proposte di modifiche al piano conseguenti alle richieste regionali	dopo l'adozione e prima della approvazione	17.7	
FRIULI V.G.					

Fonte: nostra elaborazione sulla normativa per il governo del territorio regionale

PIANO A LIVELLO COMUNALE				
	Organo istituzione Organismo	Ruolo	Momento	Art.
	Provincia (ufficio competente)	L'ufficio formula osservazioni e individua difformità del PSC rispetto ai contenuti prescrittivi del PTCP e degli altri strumenti della pianificazione provinciale. L'accoglimento delle osservazioni non comporta nuova pubblicazione del piano*	dopo adozione e prima della approvazione	27.6
	Giunta Provinciale	La GP introduce d'ufficio le modifiche necessarie ad assicurare: la compatibilità del piano con il PTRC e con il PTCP; la coerenza delle scelte di assetto e sviluppo del territorio rispetto al quadro conoscitivo elaborato; la tutela delle invariati di natura paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica. Quindi la GP approva il piano	dopo adozione	14.6
	Provincia (assessorato competente)	Verifica di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di conformità con la normativa statale e regionale vigente	dopo adozione e prima della approvazione	24.4
	Conferenza di servizi (sindaco, o un assessore da lui delegato, e i dirigenti delle strutture provinciali e comunali competenti; presieduta dal presidente della provincia o da un assessore da lui delegato), presieduta dal PP	Seguito alla verifica di compatibilità con esito negativo, la conferenza apporta le modifiche al Puc, al fine di renderlo compatibile. (Il Presidente della conferenza può, nel rispetto del principio di flessibilità, trasmettere il Puc al CP o CR per la eventuale variazione di PTCP, PTR, PSR e PSP, nelle parti in cui sono incompatibili con il piano adottato dal comune). Gli esiti della conferenza sono ratificati dal CC	seguito a verifica di compatibilità con esito negativo e prima della approvazione	24.6
	Responsabile del procedimento	Accertamento e certificazione della coerenza con gli strumenti della pianificazione territoriale, della programmazione e dei piani di settore; nonché collettore delle segnalazioni, proposte, contributi e condizioni formulate da soggetti pubblici e privati interessati	prima della adozione	16
	Provincia (e Regione, se ci sono nel piano regionale determinazioni che devono obbligatoriamente essere recepite dal comune)	Verifica di compatibilità con il proprio documento di pianificazione. Il CC, a pena di inefficacia degli atti assunti, provvede all'adeguamento del documento di piano adottato, nel caso in cui la provincia abbia ravvisato elementi di incompatibilità con le previsioni prevalenti del PTCP ovvero ad assumere le definitive determinazioni qualora le osservazioni provinciali riguardino previsioni di carattere orientativo	dopo adozione e prima della approvazione	13.5 13.7
	Regione	Dopo l'approvazione del PSC, la struttura regionale competente verifica il rispetto dell'Intesa di Pianificazione. In caso di difformità rinvia gli atti al comune e il PSC è inefficace	dopo approvazione	17.8 17.9 17.11

Tab. 2.1a - Procedure di cooperazione ordinarie inter/istituzionale e inter/attoriale di area vasta

PIANO A LIVELLO REGIONALE				
REGIONE	Organo istituzione Organismo	Ruolo	Momento	Art.
CALABRIA	Nucleo di valutazione*	Esprime alla Giunta regionale pareri in merito alla definizione del QTR ed i suoi rapporti con il Sistema Informativo Territoriale, contribuendo così alla definizione del documento preliminare	in fase preliminare	9 25.2
	Conferenza di Pianificazione (articolata per singola Provincia, vi partecipano: Comuni, Comunità Montane, Autorità di bacino e Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette, le forze economiche e sociali e i soggetti interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione)	Esame del documento preliminare di piano (compreso quadro conoscitivo, scelte pianificatorie e valutazione sostenibilità). I partecipanti espongono le loro osservazioni, proposte e valutazioni, delle quali si dà atto in un apposito verbale che l'amministrazione precedente è tenuta a considerare nel processo di pianificazione avviato	prima della adozione	13 25.3
VENETO	Province, comuni, comunità montane e enti di gestione delle aree naturali protette	Esame del documento preliminare di piano non è stabilita una procedura specifica	prima della adozione	25.2
CAMPANIA	Conferenza di pianificazione (le province, i comuni, gli enti locali, le altre amministrazioni interessate alla programmazione e le organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali e ambientaliste di livello regionale)	Elabora osservazioni e proposte di modifica alla proposta di Ptr	prima della adozione	15.2
TOSCANA	Enti ed organismi pubblici individuati dall'amministrazione competente per esprimere osservazioni, nulla-osta e pareri ***	Trasmettono i loro pareri entro i termini definiti dall'amministrazione competente (o, se questa la convoca, tramite conferenza dei servizi)	prima della adozione	15
LOMBARDIA	Soggetti interessati	esprimono proposte per la predisposizione del PTR, seguito alla pubblicazione della determinazione della Regione a procedere all'elaborazione del piano	in fase preliminare	21.1
	Soggetti portatori di interessi diffuse, soggetti pubblici e privati	Pareri secondo modalità definite dalla Regione (eventualmente anche tramite "forum per le consultazioni")	prima della adozione	21.1
FRIULI V.G.	Consiglio delle autonomie locali	Esprime il proprio parere sul progetto di Ptr*** predisposto dalla GR	prima della adozione	10.3
	Commissione consiliare competente regionale	Esprime il proprio parere sul progetto definitivo di PTR predisposto dalla GR una volta acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali	prima della adozione	10.4

Fonte: nostra elaborazione sulla normativa per il governo del territorio regionale

\* Del nucleo di valutazione fanno parte: l'Assessore regionale all'Urbanistica e Governo del territorio che lo presiede; i Dirigenti dei servizi Urbanistica e Ambiente del Dipartimento regionale relativo; il segretario dell'Autorità di bacino; gli Assessori Provinciali all'uopo delegati dalla Giunta Provinciale; un delegato dell'A.N.C.I., uno dell'U.N.C.E.M. e uno dell'A.N.C.E.; un delegato in rappresentanza dei parchi della Regione Calabria; un rappresentante per ciascuno degli Ordini professionali degli Architetti-pianificatori-paesaggisti-conservatori, degli Ingegneri, dei Geologi, degli Agronomi e Forestali, nonché dei Geometri; un rappresentante designato da ognuna delle Università Calabresi; un rappresentante dell'Unione regionale delle bonifiche; un rappresentante dell'Unione piccoli Comuni; un rappresentante unitario delle organizzazioni ambientaliste e protezioniste; un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori; un delegato della Lega delle Autonomie Locali; 5 esperti nominati dal Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale all'Urbanistica e al Governo del Territorio, con particolare competenza in materia

PIANO A LIVELLO PROVINCIALE				
	Organo istituzione Organismo	Ruolo	Momento	Art.
	Conferenza di Pianificazione (Regione, Province contermini, Comuni, Comunità Montane, Autorità di bacino e Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette, le forze economiche e sociali e i soggetti interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione)	Esame del documento preliminare di piano (compreso quadro conoscitivo, scelte pianificatorie e valutazione sostenibilità). I partecipanti espongono le loro osservazioni, proposte e valutazioni, delle quali si dà atto in un apposito verbale che l'amministrazione procedente è tenuta a considerare nel processo di pianificazione avviato	prima della adozione	13 26.3
	Regione, province contermini, comuni, comunità montane e enti di gestione delle aree naturali protette, enti pubblici e soggetti gestori dei servizi pubblici, nonché delle reti e dei servizi ad uso pubblico di rilevanza provinciale	Esame del documento preliminare di piano non è stabilita una procedura specifica	prima della adozione	23.2
	Conferenza (comuni della provincia, enti locali e organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali di livello provinciale come individuate dalla regione)	Elabora osservazioni e proposte di modifica alla proposta di PTCP	prima della adozione	20.6
	Enti ed organismi pubblici individuati dall'amministrazione competente per esprimere osservazioni, nulla-osta e pareri ***	Trasmettono i loro pareri entro i termini definiti dall'amministrazione competente (o, se questa la convoca, tramite conferenza dei servizi)	prima della adozione	15
	Comuni, comunità montane, enti gestori delle aree regionali protette interessati, altri enti locali, autonomie funzionali, parti sociali, ordini professionali, associazioni ambientaliste e portatrici di interessi diffusi	Possono esprimere proposte, entro termine stabilito e con modalità eventualmente precisate con atto della provincia	in fase preliminare	17.1
	Regione	Consultata direttamente dalla Provincia per pareri	in fase preliminare	17.2
	Conferenza dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette**	Esprime parere obbligatorio, dal quale la provincia può discostarsi motivandolo	prima della adozione	17.3

di pianificazione urbanistica, territoriale, tutela e conservazione del patrimonio storico architettonico e paesaggistico della Calabria e di difesa e gestione del rischio geologico, idrogeologico e di riduzione del rischio sismico. I componenti il Nucleo di Valutazione sono nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale e durano in carica per l'intera durata della legislatura e comunque fino alla designazione dei sostituti.

\*\*Conferenza dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette, creata in ogni provincia. Vi siedono: sindaci dei comuni e i presidenti delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette o loro delegati; alle sedute della conferenza partecipano, senza diritto di voto, il presidente della provincia, il vicepresidente e l'assessore competente, se delegato. Ha funzioni consultive e propositive.

nell'ambito delle materie trasferite alle province attinenti al territorio e all'urbanistica.

\*\*\* non ne sono precisati i contenuti.

Tab. 2.1b - Procedure di cooperazione ordinarie inter/istituzionale e inter/attoriale comunale e intercomunale

PIANO A LIVELLO SOVRA-COMUNALE					
REGIONE	Organismi o Strumento	Ruolo	Momento	Art.	
CALABRIA	Conferenza di Pianificazione (Regione, Provincia, Comuni contermini e quelli eventualmente individuati dal PTCP, Comunità Montana e Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette interessati, forze economiche e sociali ed soggetti interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione)	Verifiche di coerenza e compatibilità del documento preliminare di Piano strutturale e di Regolamento edilizio (compreso quadro conoscitivo, scelte pianificatorie e valutazione sostenibilità)	prima della adozione	13 27bis	
VENETO	Accordo di pianificazione + Conferenza dei servizi (enti e soggetti interessati; se i comuni appartengono a più province, sono presenti anche le province e la Regione)	Un accordo di pianificazione è stipulato tra gli enti e soggetti interessati sulla base di un documento preliminare di piano. Il piano è poi adottato dai comuni interessati. La conferenza dei servizi a cui partecipa anche la provincia esprime parere e "approva" il piano (ratificato dalla provincia)	sin da prima della adozione	16.4	
CAMPANIA					
TOSCANA	Enti ed organismi pubblici individuati dall'amministrazione competente per esprimere osservazioni, nulla-osta e pareri ***	Trasmettono i loro pareri entro i termini definiti dall'amministrazione competente (o, se questa la convoca, tramite conferenza dei servizi)	prima della adozione	15	
LOMBARDIA					
FRIULI V. G.	Come per il PSC				

Fonte: nostra elaborazione sulla normativa per il governo del territorio regionale

\*\*\* Inoltre l'articolo 7 comma 5 della legge dice che: "I comuni, le province e la Regione, gli enti parco e gli altri soggetti, pubblici e privati, nonché i cittadini, singoli o associati, partecipano alla formazione degli strumenti della pianificazione territoriale".

\*\*\*\* All'art. 14 della l.r. 20/2000 è precisato che: "La conferenza di pianificazione ha la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal documento preliminare. (...) Alla conferenza partecipano necessariamente gli enti territoriali e le amministrazioni [competenti per il piano]. Alla conferenza intervengono inoltre tutte le amministrazioni competenti al rilascio dei pareri, delle intese e degli atti di assenso, comunque denominati (...). L'amministrazione precedente può altresì convocare altre amministrazioni coinvolte o interessate dall'esercizio delle funzioni di pianificazione. La conferenza realizza la concertazione con le associazioni economiche e sociali, chiamandole a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuati dal documento preliminare, acquisendone le valutazioni e le proposte.

PIANO A LIVELLO COMUNALE			
Organismi o strumento	Ruolo	Momento	Art.
Conferenza di Pianificazione (Regione, Provincia, Comuni contermini e quelli eventualmente individuati dal PTCP, Comunità Montana e Enti di gestione dei parchi e delle aree naturali protette interessati, forze economiche e sociali ed soggetti interessati alla formazione degli strumenti di pianificazione)	Esame congiunto del documento preliminare di Piano strutturale e di Regolamento edilizio e urbanistico (compreso quadro conoscitivo, scelte pianificatorie e valutazione sostenibilità). I soggetti intervenuti possono presentare proposte e memorie scritte, che il Consiglio Comunale sarà chiamato a valutare in sede di adozione del PSC	prima della adozione	13 27.2
Soggetti di cui all'art. 5 (enti pubblici territoriali e amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti; associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico)	soggetti coinvolti per l'esame documento preliminare	Prima della adozione	5 14.1
PAT con "procedura concertata". Accordo di pianificazione + Conferenza dei servizi (enti e soggetti interessati, Provincia compresa)	Un accordo di pianificazione è stipulato tra gli enti e soggetti interessati sulla base di un documento preliminare di piano. Il piano è poi adottato dal comune. La conferenza dei servizi a cui partecipa anche la provincia esprime parere e "approva" il piano (ratificato dalla provincia)	sin da prima della adozione	15
Organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste di livello provinciale	Consultate dalla GC prima della predisposizione della proposta di PUC	prima del deposito della proposta di PUC	24
Enti ed organismi pubblici individuati dall'amministrazione competente per esprimere osservazioni, nulla-osta e pareri ***	Trasmettono le loro osservazioni entro i termini definiti dall'amministrazione competente (o, se questa la convoca, tramite conferenza dei servizi)	prima della adozione	15
Parti sociali ed economiche	esprimono parere tramite consultazione	prima dell'adozione	13.3
ASL e ARPA	esprimono osservazioni	dopo adozione e prima della approvazione	13.6
Conferenza di Pianificazione (vi partecipano: Regione, Provincia, soggetti pubblici che svolgono funzioni pianificatorie, Amministrazioni statali competenti, Comuni contermini, eventuali altri soggetti pubblici convocati dal Comune)	La Conferenza è convocata dal Comune, che la presiede. Essa verifica la completezza e l'aggiornamento del quadro conoscitivo, raccoglie e integra le valutazioni dei soggetti partecipanti. Se richieste, esprime valutazioni preliminari sul Documento Preliminare di Piano***** Nella conferenza sono acquisiti intese, concerti, pareri, nulla osta e atti di assenso. La Regione e il Comune definiscono una Intesa di Pianificazione, che ha per oggetto il recepimento delle prescrizioni del Ptr e la delega al rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche	prima della adozione	18

(...) In considerazione delle conclusioni della conferenza di pianificazione, la Provincia e la Regione, in caso di PTCP, ovvero il Comune e la Provincia, in caso di PSC, possono stipulare un accordo di pianificazione che definisca l'insieme degli elementi costituenti parametro per le scelte pianificatorie (...). Nella predisposizione e approvazione del PTCP o del PSC, la Provincia o il Comune tiene comunque conto dei contributi conoscitivi e delle valutazioni espressi in sede di conferenza di pianificazione e si conforma alle determinazioni eventualmente concordate con l'accordo di pianificazione.

\*\*\*\*\* Il Documento preliminare di piano (Dpp) contiene lo schema dell'assetto del territorio e individua i limiti e condizioni di trasformazione per lo sviluppo sostenibile (art. 2 comma 1).

Tab. 2.2 - Procedure di formalizzazione nella legislazione regionale di riferimento dei piani comunali

Regione / <i>Prov. autonoma</i>	Riferimento legge regionale (art.)	STRUMENTI GENERALI				
		Prg	Doc. prelim.	Piano Strutturale	Piano Operativo	Regolamento Urbanistico
<b>Piemonte</b> Piano Regol. Gen.le Com.le	56/77 - 19/99 (11-31)	PRGC				
<b>Valle d'Aosta</b> Piano Pregolatore Generale Comunale Urbanistico e Paesistico	11/98 (11/25)	PRGC CUP	Bozza VIA			
<b>Lombardia</b> Piano per il Governo del Territorio	12/05 (6-7)		Doc. di Piano 8	PGT 6-7	Piano dei Servizi 9	Piano delle Regole 10
<b>Bolzano</b> Piano Urbanistico Comunale	BZ 13/97 3/07 (14-21)	PUC				
<b>Trento</b> Piano Strutturale Comunale	TN 01/08 (28)	PRG	32	28	30	29
<b>Veneto</b> Piano Regolatore Comunale	11/04 (12-13)		Doc. Prel. 3	PAT 13	PI 17	
<b>Friuli Venezia Giulia</b> Piano Regol. Gen. Comunale	5/07 (15-25)			PSC 15-17	POC 21-22	
<b>Liguria</b> Piano Urbanistico Comunale	36/97 (38-42)	PUC	(Prog) 38			
<b>Emilia Romagna</b> Piano Strutturale Comunale	20/00 (28)		• 32	PSC 28	POC 30	RUE 29
<b>Toscana</b> Piano Strutturale Comunale	1/05 (9-53)			PSC 53		RU 55
<b>Umbria</b> Piano Regolatore Generale	11/05 (2)			PRG Parte Strutturale 2-3	PRG Parte Operativa - Piano dei Servizi 4	
<b>Marche</b> Piano regolatore Generale	34/92 (14 - 19)	PRG				
<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				
<b>Molise</b>		PRG 1150 / 42				
<b>Campania</b> Piano Urbanistico Comunale	16/04 (22-23)	PUC 23				RUEC 28
<b>Puglia</b> Piano Urbanistico Generale	20/01 (8 - 13)	PUG	DPP 11	(*) 9		
<b>Basilicata</b> Piano Strutturale Comunale	23/99 14		•	PSC 14	PUC 15	RU 16
<b>Calabria</b> Piano Strutturale Comunale	19/02 18		• 27	PSC 20	POT 28	REU 21
<b>Sicilia</b> Piano Regolatore Generale	71/78	PRG				
<b>Sardegna</b> Piano Urbanistico Comunale	45/89 (19 - 17)	PUC				

ITER APPROVAZIONE								
Regione	Provincia	Comune	Conferenza di			Accordo di		
			Localiz. o Pianif.	Program.	Servizio	Localiz. o Pianif.	Program.	Tra privati
			15					
		⊙		dei comuni 16	•		• 92	
	◇							
	◇ comunità		14				• 22	• 30
	◇	⊙			• 15	• 15	• 7	• 6
○			• 18			• 19	• 24	
X	X	⊙			• 59/60	• 57	• 6/58	•
	◇		14				• 15/40	•
		⊙		Confer. Paritetica interistiu. 24	• 22	• 21	• 163	
		⊙ 16-17	• 10 - 15			• 11		
	◇		32		• 53		• 49	
	◇							
Parere Prog. Prel. PUC.		⊙						
○								
	◇ 24				• 24		• 12	
X	X	•			•		•	
•	•	•	• • 27 / 28			• • 25 / 26		
•		•	13	• 46	• 14		• 15	•
○								
		⊙					• 28	

Soggetto che approva

• Comune

◇ Provincia

○ Regione

⊙ Soggetti istituzionali che partecipano alle Conferenze

(\*) parte strutturale  
parte operativa

■ Nuove leggi regionali

le pubblica. Lo schema concettuale che informa il tipo è che il governo del territorio non può essere associato ad un'unica procedura o ad un singolo strumento di pianificazione, univocamente determinato, ma si debba proporre come progettazione del processo per la definizione di decisioni e azioni successive e conseguenti. Il concetto di fondo è che nei sistemi urbani densi e ad alta infrastrutturazione non sia utile conferire un valore normativo alle previsioni di piano – ad esclusione di particolari salvaguardie – ma che programmi e progetti di trasformazione urbana debbano essere decisi in attuazione delle strategie negoziali della Amministrazione e a seguito della valutazione dei risultati attesi.

**Al terzo tipo** appartengono impianti più “incerti”, come quello della **Puglia** o del **Veneto**, che innestano nel tronco del modello classico della pianificazione di sistema i temi della sussidiarietà, della concertazione e della copianificazione, nonché della partecipazione, ma non discostandosi troppo dalla conformità tra i piani. Quindi le innovazioni connesse al sistema della valutazione o a quelle della partecipazione alle scelte pubbliche sono “adattate” e “modellate” all'impianto classico della pianificazione di sistema.

A scapito delle diverse declinazioni regionali dei concetti di sussidiarietà e cooperazione, delle modalità operative e dell'apparato strumentale e procedurale per l'interazione, resta certo **il cambiamento del ruolo della pubblica amministrazione, che non si basa**

**più sul presupposto dell'autorità** per far valere un generico interesse comune, **ma assume un valore di stimolo, di sollecitazione, di regia o di coordinamento** delle pratiche di cooperazione sia tra diversi livelli amministrativi, sia con il privato e con i cittadini: una amministrazione che funge da catalizzatrice di processi inclusivi di formazione delle scelte, attraverso attività di ricerca e di sollecitazione dei diversi stakeholders alla partecipazione ai processi decisionali e, in particolare, a quelli relativi al governo del territorio.

**Tale ruolo**, ribadito dalla maggior parte delle leggi regionali di governo del territorio – che configurano processi cooperativi sulla base di conferenze e accordi tra amministrazioni e con i diversi soggetti – **si riflette anche nell'organizzazione interna all'amministrazione, improntata a una sempre maggiore interconnessione tra i settori**. Paradossalmente questa interconnessione richiesta dagli impianti legislativi e in alcuni casi anche attiva all'interno della “macchina” amministrativa non sembra estendersi alle **deleghe politiche. Queste ultime fin dalla titolazione degli assessorati** (come si può leggere nel box del capitolo 3) **tendono, generalmente, a schiacciare le competenze sul governo del territorio con la tradizionale urbanistica** e sono pochi i casi in cui l'Assessore regionale ricopre anche un ruolo istituzionale di rilievo: Presidente della Giunta (solo nel caso dell'Abruzzo) o Vice-Presidente (Basilicata, Lazio, Liguria, Veneto).



## Attribuzioni dei testi

Carlo Alberto Barbieri .....	Il ritorno dello Stato? Come cambia il rapporto tra Stato e territorio
Carmelina Bevilacqua e C. Trillo.....	Obiettivi di Servizio
Roberto Bobbio .....	Le scelte dei governi delle città
Grazia Brunetta .....	Le politiche ambientali e i piani
Alessandra Casu.....	Piani comunali. Isole
Sergio Copiello .....	Partenariato Pubblico/Privato nella riqualificazione urbana
Fausto Curti.....	La nuova questione fondiaria (con il contributo di Andrea Arcidiacono, Annalisa Lodigiani, Rudi Fallaci, Francesco Rotondo)
Giuseppe De Luca.....	Regioni e Province Le incertezze dell'Area Vasta Modalità di interazione nella pianificazione del territorio
Sandro Fabbro .....	Reti infrastrutturali
Valter Fabietti .....	La Modernizzazione tra welfare e infrastrutture
Francesco Filippi.....	La pianificazione dei trasporti e della logistica
Giovanni Fini e S. Pareglio.....	Energia e ambiente urbano
Roberto Gerundo.....	I Piani delle Province
Carolina Giaimo.....	Piani comunali. NordOvest
Carmen Giannino .....	Intese e Accordi quadro
Mauro Giudice .....	Regioni e province. Le incertezze dell'Area Vasta
Valeria Lingua .....	Modalità di interazione nella pianificazione del territorio Piani e Quadri Regionali I Piani delle Province
Giovanni Malitesta .....	Il sostegno della Cassa DP alla ricostruzione Abruzzese
Saro Manzo .....	Il patrimonio immobiliare dello stato
Simone Ombuen.....	La pianificazione dei comuni Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione Piani comunali. NordEst Piani comunali. Centro
Francesco Palazzo e F. Sbetti.....	La nuova questione abitativa (con il contributo di Michele Zanella (Venezia), Silvia Saccomani (Piemonte), Sergio D'Agostini (Lombardia), Carmelo Torre (Puglia).
Stefano Pareglio e G. Fini .....	Energia e ambiente urbano (con il contributo di: Fatima Alagna, Andrea Filpa, Luca Fondacci, Luca Imberti, Paola Ischia, Gregory Keble, Mario Schettini)
Attilia Peano.....	I Paesaggi, il Piano e la loro cura Natura e il paesaggio: tutele dello Stato e piani delle Regioni
Pierluigi Properzi .....	I nuovi modi di governare le città
Raffaella Radoccia.....	I Piani dei Servizi
Manuela Ricci.....	Piccoli centri storici Il Welfare dei territori
Janin Rivolin.....	Lo Stato (e le Regioni) in Europa Bernardino Romano Il ruolo delle Reti ecologiche
Igino Rossi .....	Centralità e Distribuzione
Francesco Sbetti e F. Palazzo.....	La nuova questione abitativa (con il contributo di Michele Zanella (Venezia), Silvia Saccomani (Piemonte), Sergio D'Agostini (Lombardia), Carmelo Torre (Puglia).
Michele Talia.....	Il paradosso della metropolizzazione
Claudia Trillo e C. Bevilacqua .....	Obiettivi di Servizio
Donatella Ventì .....	La partecipazione
Angioletta Voghera .....	Le politiche ambientali e i piani Piani e Quadri Regionali Progettualità locale per il Paesaggio

ISBN 978-88-7603-038-3

Euro 48,00

*RaT* è stato realizzato con il contributo economico di 