



Procedure di formazione e contenuti della strumentazione urbanistica comunale



Una piccola cassetta degli attrezzi

Grande quanto basta (per ora):

- Per approfondire la comprensione degli strumenti urbanistici comunali e dei suoi contenuti dovuti e processi di formazione.
- Per contribuire come cittadinanza attiva e associazioni ai suoi processi di formazione e, *ove si creino le condizioni*, processi di urbanistica partecipata (modalità di governo permanente)

Il valore delle regole nel campo del governo del territorio

- Le regole come valore statutario e patto di convivenza per la comunità
- Le regole come garanzia di equità ed equilibrio tra le componenti e gli interessi contrapposti degli individui
- Le regole come elemento di garanzia dei soggetti deboli e del territorio/ambiente
- Un trentennio senza regole o piuttosto di regole troppo spesso eluse o evase.
- Il controllo democratico sull'esercizio delle regole e la terzietà della pianificazione, le responsabilità dello stato, dell'amministratore e del cittadino.

Costituzione Italiana

art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce i *diritti inviolabili dell'uomo*, sia come singolo che nelle *formazioni sociali ove svolge la sua personalità*, e richiede l'adempimento dei *doveri inderogabili di solidarietà* politica, economica e sociale.



la città come formazione sociale primaria di una comunità

Necessità per la **pubblica amministrazione/la Repubblica** di provvedere alla costruzione della città pubblica e cioè:

- strutturare il territorio secondo un assetto che garantisca l'esercizio dei **diritti di cittadinanza** dei singoli e delle comunità e progettare le **condizioni di coesione sociale e di cittadinanza attiva** per l'esercizio del **dovere inderogabile della solidarietà**.
- Adottare tutte le misure normative ed esecutive per tutelare il diritto soggettivo della persona alla **salute** (art.32),
- Provvedere alla tutela del **paesaggio** e dei **beni ambientali e culturali** (art.9)
- Garantire nel quadro dell'interesse collettivo **la libera iniziativa economica** senza recare danno alla sicurezza, libertà, dignità umana (art.41) e al territorio-bene comune, indirizzata e coordinata a fini sociali

La dimensione pubblica del piano urbanistico comunale

Per queste finalità pubbliche, e solo per queste, spetta al Consiglio comunale (espressione democratica della comunità) fissare **politiche** e le **misure** per disciplinare la città esistente e futura ed il suo territorio rurale.

- La **pianificazione urbanistica** è la disciplina che assiste tecnicamente il consiglio comunale nel fissare tali scelte di governo del territorio.
- Il **piano urbanistico comunale** è lo strumento per rappresentarle e realizzarle.
- Per **"comprendere/partecipare"** un Piano urbanistico può essere utile appropriarsi di alcuni "attrezzi essenziali"

La dimensione strategica della città pubblica

- tre termini espressione della civiltà urbana intesa come *urbs, civitas, polis*: città come forma fisica e identitaria di una comunità, città come società dei diritti e della solidarietà, città come partecipazione al governo del bene comune, coesione sociale e cittadinanza attiva .
- Il nesso tra i tre termini città, comunità, governo della dimensione pubblica e comune esprime compiutamente l'essenza stessa civiltà urbana.
- Le cause della crisi attuale della città stanno nella decadenza progressiva e concatenata dei tre termini
- *Alla progressiva crisi della Urbs, alla crisi della Civitas ed infine alla crisi della Polis si aggiunge inoltre la separazione tra i luoghi della Urbs, della Civitas e della Polis e la perdita di equilibrio tra le tre componenti della città*

gli attrezzi essenziali

1. Il campo di competenza .
2. il processo di pianificazione.
3. i contenuti della pianificazione urbanistica;
4. Lo strumento urbanistico comunale: i piani strategico-strutturale, operativo, regolamentare.
5. La nuova dimensione minima della pianificazione e la riforma dell'assetto istituzionale (dimensione territoriale sovracomunale e di area vasta*);

1. Il campo di competenza degli strumenti urbanistici

Art. 80 del D.P.R. 24 luglio 1977 n.616

Capo II - Urbanistica

Le funzioni amministrative relative alla *materia urbanistica* concernono la disciplina dell'uso del suolo comprensiva di tutti gli *aspetti conoscitivi, normativi e gestionali* riguardanti le operazioni di *salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente.*

efficacia degli strumenti urbanistici (art.6 l. 20/2000)

Disciplinare le trasformazioni del territorio e dell'uso del suolo

accertando i limiti e i vincoli che derivano dalle caratteristiche (valore di uso) intrinseche dei luoghi per :

1. interesse pubblico,
2. rischi per l'ambiente,
3. rischi per attività umane.

La pianificazione può per questo:

- determinare invarianti, vincoli e limiti alla proprietà privata non indennizzabili e a tempo indeterminato;
- subordinare la attuazione degli interventi di trasformazione a specifiche condizioni che garantiscano la sostenibilità ambientale e territoriale dei nuovi interventi (contributo di sostenibilità*)

L'urbanistica per disciplinare le trasformazioni del territorio e l'uso del suolo e concorrere alla salvaguardia dell'ambiente

Ha competenza per decidere:

- Dove
 - Cosa
 - Quanto
 - Come
 - Quando
 - Condizioni
 - Prestazioni/funzionalità
- Il luogo
 - Le attività e gli usi
 - Le quantità
 - Le regole e le modalità attuative e costruttive
 - I tempi
 - I Vincoli, le tutele, i limiti, le mitigazioni
 - Efficacia ed efficienza,

2 - Il piano urbanistico

- definisce, rispetto ad una situazione data e secondo il proprio campo di competenza, **obiettivi** da raggiungere, le **azioni** da attivare per realizzarli, le **regole** degli interventi, i **programmi** di attuazione nel tempo.
- Il piano come processo comprende il **monitoraggio e bilancio** dei suoi contenuti e dell'attuazione.
- *La partecipazione al piano può assumere particolare valore ed efficacia se riguarda **tutte le fasi del processo.***

Il piano è un processo per decidere e gestire le scelte relative alla costruzione della città pubblica

- **Conoscere e valutare lo stato del territorio e dell'ambiente** (da dove partiamo e che giudizio diamo di questa situazione)
- **Individuare gli Obiettivi** (dove vogliamo arrivare)
- **Decidere azioni, regole e programmi** (con quali politiche urbanistiche ci arriviamo)
- **Monitorare l'attuazione** (come sta andando)
- **Fare bilanci** (Come è andata e dove possiamo migliorare)
-e poi ricominciamo il processo!

Valutare e garantire la coerenza tra le fasi del processo

La procedura di **Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT)** per:

- Garantire la coerenza delle scelte con lo stato di fatto del territorio
- Verificarle nel tempo (prima , durante e dopo)
- **Esplicitare le motivazioni delle scelte (il perché si fanno e con che finalità ed obiettivi/prestazioni attese)**

Potenzialità partecipative ad ogni passaggio del processo

- Essere informati sullo stato di fatto e sui diritti di cittadinanza e doveri di solidarietà ;
- Condividere parametri e valori per valutare lo stato di fatto e le tendenze evolutive;
- Contribuire alla costruzione degli obiettivi;
- Valutare la coerenza delle azioni proposte e la loro sostenibilità per realizzare gli obiettivi e le priorità;
- Essere informati sulle motivazioni e gli esiti della ValSAT
- Essere informati su cosa monitorare e sui risultati attesi

Diffidare delle imitazioni e semplificazioni ...

... ma poi sempre disponibili a contribuire a migliorare la qualità e i contenuti del processo

3. I contenuti essenziali della pianificazione

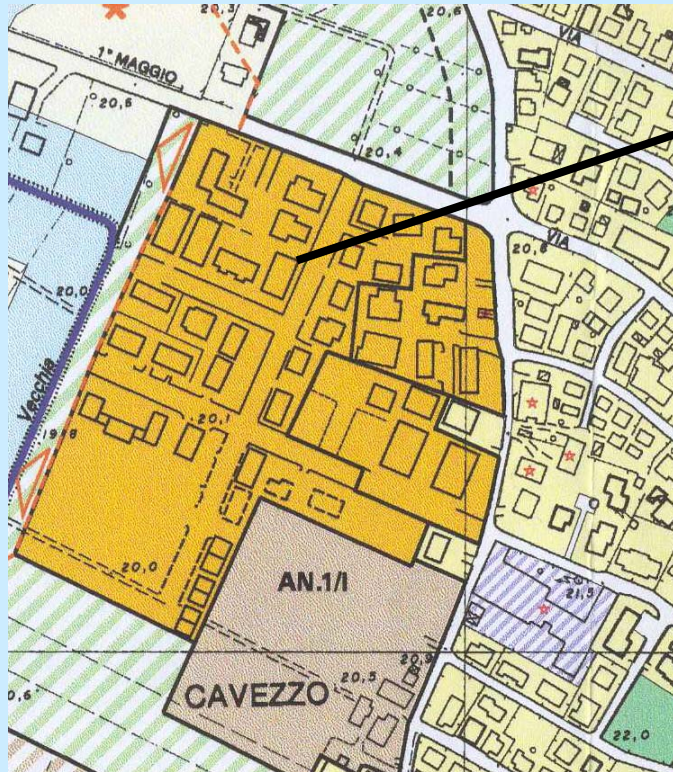
- La tecnica dello "zooning"
- I contenuti strategici
- I contenuti strutturali
- Elaborati: relazione, normative, cartografia

La “zonizzazione” per rappresentare i contenuti della pianificazione

- La pianificazione urbanistica disciplina le trasformazioni e gli usi attraverso la tecnica della “zonizzazione”
- La zonizzazione fissa obiettivi, scelte, azioni e regole omogenee per *“ambiti territoriali”*
- *Gli “ambiti territoriali”* sono parti del territorio, identificate in forma unitaria dal piano, e **sottoposte a politiche urbanistiche omogenee** a fronte di medesime caratteristiche sostanziali del territorio (indicate dal quadro conoscitivo e dalla sua sintesi interpretativa).

Un esempio di zonizzazione di un ambito territoriale omogeneo

1° Individuo il perimetro di una parte di territorio



• 2° dalla Legenda risalgo alla Normativa di piano



Art.43 -
Ambito consolidato

3° nella Normativa trovo le regole

art 43 - Ambito consolidato di Borgo ...

Quantità max sostenibili....;

usi funzionali...;

modalità ...

Prestazioni...

Limiti e condizioni...

Dotazioni di servizi...

I contenuti strategici della pianificazione

i *contenuti strategici* sono di natura politico programmatica dichiarano il valore delle risorse naturali e umane, indicano gli scenari obiettivo di tutela e sviluppo, che si intendono perseguire con il piano e, partendo dalla situazione presente sviluppano obiettivi e strategie coerenti per sistemi ambientali, insediativi e dei servizi, della mobilità .

Partecipazione alla definizione dei contenuti strategici della pianificazione (conoscere stato di fatto, obiettivi, azioni)

"Risorse condivise non solo per noi"

Sistema naturale ambientale:

- quale tutela ed uso vogliamo per l'acqua, l'aria, il suolo per noi e per le generazioni future?
- Quali i livelli di qualità, criticità, rischio accettiamo su inquinamento acustico, atmosferico, elettromagnetico, difesa del suolo, tutela delle acque, rischio idrogeologico, sismico ecc. ...
- Quale obiettivo per limitare il consumo di suolo per gli insediamenti e le attività antropiche e a quali condizioni e finalità?
- Quale è il concorso della pianificazione al miglioramento di salute e benessere (la forma e l'assetto fisico e sociale della Città costruita come determinate di salute)

Partecipazione alla definizione dei contenuti strategici della pianificazione

Sistema insediativo:

- che cosa deve diventare la nostra città/territorio in termini di funzioni (università, fiera, commercio, lavoro, abitazioni, tempo libero...) e rango e ruolo in rapporto al territorio?
- quante e quali aree mettiamo a disposizione per realizzare ciò? quante aree per quante case e per quale domanda sociale della casa e del lavoro?
- quante aree per attività economiche e per quale occupazione e per quale sviluppo economico,
- dove collocare queste aree in centro, in periferia, nella riqualificazione, nella espansione...
- La manovra immobiliare del piano, le politiche di acquisizione di aree per un demanio e patrimonio pubblico.
- Le politiche per l'acquisizione di risorse economiche per la costruzione della città pubblica e della sostenibilità

Partecipazione alla definizione dei contenuti strategici della pianificazione

Sistema della mobilità:

- come muoversi? a piedi, in bici, in auto, con trasporto pubblico, in città e tra la città ed il suo territorio,
- mobilità come diritto all'accesso alle opportunità e ai servizi che la città ed il territorio offrono,
- ma anche come ci muoveremo, con quali mezzi e con quali effetti sulla nostra salute e sull'ambiente,
- dove collocare le nuove strade e le nuove infrastrutture per i trasporti collettivi?
- Con quali effetti su ambiente e qualità urbana...
- Con quali priorità rispetto agli altri sistemi ...

Partecipazione alla definizione dei contenuti strategici della pianificazione

allegato lr 20/2000 Capo A-II

Sistema della qualità urbana ed ecologico ambientale :

- Le condizioni del diritto di cittadinanza : quali e quanti servizi pubblici, scuole, verde, parcheggi spazi per servizi sociali e igienico-sanitari, per la amministrazione e le attività culturali, per il culto, spazi aperti ad uso pubblico,... ma soprattutto dove collocarli,
- Le politiche abitative: quali fabbisogni e per quale utenza,
- Il welfare urbano le modalità di costruzione della coesione sociale e delle condizioni di cittadinanza attiva e solidale,
- Stabilire gli Standard di qualità urbana: grado di miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano e grado di riduzione della pressione antropica su ambiente

dalla partecipazione alla definizione dei
contenuti strategici di piano
alla partecipazione alla programmazione
attuativa e al bilancio comunale

- Programmazione nel tempo per l'attuazione degli obiettivi strategici e azioni intersettoriali
- Definizioni di priorità rispetto alle scarse risorse
- Interazione strategica con il Bilancio comunale e la destinazione delle risorse economiche

Scelte locali ed Effetti sovracomunali

- Le decisioni locali che insistono sui sistemi ambientali e territoriali sovracomunali vanno concertate con gli altri comuni soggetti che ne subiscono gli effetti.
- sussidiarietà e governo della dimensione area vasta (dimensione territoriale minima della pianificazione, unioni di comuni e nuove provincie)*.
- Partecipazione dei cittadini: conoscenza della dimensione sovracomunale delle scelte e coscienza della necessità di solidarietà territoriale.

I contenuti strutturali della pianificazione:

I *contenuti strutturali* definiscono:

- l'organizzazione e l'assetto fisico e funzionale del territorio che lo conformano stabilmente per realizzare gli obiettivi strategici che si vogliono perseguire:
- il quadro delle invarianti non negoziabili ed il valore intrinseco dei luoghi.
- Il territorio urbano, urbanizzabile e rurale.
- Le politiche di intervento urbanistico.

I contenuti strutturali della pianificazione: *le politiche di intervento urbanistico*

(Allegato Ir 20/2000 Capo II-III)

Le politiche d'intervento urbanistico per la città :

Territorio Urbanizzato

- conservare
- Consolidare
- Riqualficare
- Nuovi insediamenti per sostituzione

Territorio Urbanizzabile:

- espansione urbana per nuovi insediamenti

I contenuti strutturali della pianificazione: gli usi prevalenti urbani

- Il mix funzionale urbano: equilibrata compresenza di funzioni abitative, attività economiche compatibili, attività sociali e culturali.
- Lo specializzato produttivo urbano: concentrazione di attività economiche, commerciali, terziarie, produttive con una limitata presenza di residenza e servizi : dimensione locale e sovracomunale (PTCP)

I contenuti strutturali della pianificazione nel territorio rurale

(Allegato Ir 20/2000 Capo IV)

Il territorio rurale è il luogo destinato alla integrazione delle attività di produzione agricola e di tutela e salvaguardia delle risorse naturali storiche paesaggistiche:

- Ambiti di conservazione e tutela delle aree di valore naturale e ambientale
- Ambiti periurbani per attività agricole integrate ad attività ambientali di compensazione delle criticità urbane
- Ambiti produzione agricola
- Riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente rurale
- Nuova edificazione limitata alle esigenze dell'azienda agricola

coerenza delle politiche di intervento urbanistico con lo stato di fatto

Le diverse tipologie di intervento urbanistico omogenee di ciascun ambito territoriale, vengono definite in coerenza con la valutazione critica che si dà allo stato e le caratteristiche del territorio (ValSAT) rispetto al:

- Sistema ambientale
- Sistema insediativo
- Sistema della mobilità
- Sistema della qualità urbana ed ecologico ambientale

La partecipazione per conoscere e valutare le ragioni delle scelte e i gradi di coerenza dichiarati dal decisore (ValSAT)

Partecipazione alla definizione dei contenuti strutturali della pianificazione

Dopo la definizione degli *obiettivi strategici* si può concorrere a definire le azioni strutturali del piano per realizzarli e per questo si definiscono **contenuti strutturali** idonei a *conformare stabilmente le diverse parti del territorio attraverso la tecnica della "zonizzazione" (dove, quanto, cosa, come...)*

Partecipazione alla definizione dei contenuti strutturali della pianificazione (conoscere stato di fatto, obiettivi, azioni)

1. La **coerenza** delle azioni strutturali con gli obiettivi strategici.
2. La **sostenibilità** delle azioni strutturali rispetto ai sistemi :
 - ambientali
 - della mobilità
 - Sociali/economici
 - del benessere e della funzionalità/qualità urbana

4. Lo strumento urbanistico comunale

I contenuti urbanistici e funzionali del vecchio Piano Regolatore Generale vengono ripartiti in tre strumenti:

- Il Piano Strategico Comunale (PSC)
- Il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)
- Piano Operativo Comunale (POC)

Tre contenuti diversi/tre procedure diverse di formazione e concertazione istituzionale

La nuova struttura del piano urbanistico comunale

Anzitutto si predispone il **PSC** che è la *Matrice* delle scelte di assetto e sviluppo per tutto il territorio comunale e per la tutela della sua integrità fisica, ambientale e l'identità culturale ed indica :

- le invarianti non negoziabili,
- le scelte strategiche e gli assetti e i contenuti strutturali,
- Fabbisogni insediativi e quote da soddisfare con interventi nella città costruita e con consumo di nuovo territorio .
- un insieme di ambiti territoriali idonei a sviluppare specifiche azioni di piano e le politiche di intervento urbanistico
- le condizioni e contenuti per il contributo di sostenibilità (*)
- Le regole della perequazione urbanistica e territoriale (*)

Cosa è importante sapere

- Poi i contenuti del PSC sono “realizzati” da due strumenti che li “dettagliano ed integrano” in forma definitiva trasformandoli in disciplina urbanistico - edilizia specifica: il RUE e il POC
 - Il RUE contiene le norme attinenti alle attività di costruzione , di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione degli immobili, ivi comprese le norme igienico edilizie e la disciplina architettonica ed urbanistica degli elementi che caratterizzano l'ambiente urbano.
 - Il RUE disciplina la **città storica** da “conservare” e **quella costruita** da “consolidare” e *migliorare* con interventi diretti
 - Il RUE disciplina il **territorio rurale**

Cosa è importante sapere

Il POC che sceglie e disciplina alcuni ambiti da sottoporre, in un arco temporale quinquennale, a **trasformazione urbanistica sostanziale** con la **"riqualificazione urbana"** o con **"nuova espansione"**; per selezionare tra gli ambiti PSC l'A.C. valuta quali proposte di intervento soddisfino maggiormente l'interesse generale .

Cosa è importante sapere

- Separazione tra il momento della scelta strategiche e strutturali e il momento dell'assegnazione del diritto edificatorio:
 - Il PSC è conformativo dei diritti del territorio (invarianti, limiti e condizioni alla proprietà privata), non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria;
 - POC e RUE sono conformativi dei diritti edificatori, fissano tali contenuti in forma definitiva e attribuiscono i diritti edificatori;
 - POC e RUE non modificano il PSC;
- Contemporanea elaborazione ed adozione di PSC e RUE.
- Le previsioni pubbliche e private del POC sono a tempo determinato (5 anni) e alla sua scadenza cessano di avere efficacia le previsioni non attuate

Cosa è importante sapere

Il processo di formazione dei tre strumenti prevede per ciascuno degli strumenti:

- La **adozione** da parte del consiglio comunale,
- Il **deposito** degli atti costitutivi del piano presso la sede comunale, per 60 giorni da pubblicazione sul B.U.R.;
- **Presentazione di osservazioni** da parte associazioni e cittadini
- **Presentazione di riserve** da parte Giunta provinciale per PSC e POC ; per il RUE solo se presenta la disciplina particolareggiata per "zone";
- il Consiglio comunale **controdeduzione a *osservazioni e riserve*** (respinte o accoglimento totale o parziale sempre con motivazioni puntuali) e **approva** :
 - il PSC, di norma previa intesa con Provincia
 - direttamente POC e RUE

Perché è importante partecipare alla formazione di tutti e tre i piani

- Perché con il PSC vengono prima definite dal Comune le strategie, gli assetti strutturali e le invarianti non negoziabili: quindi *partecipare a definire la parte "rigida" e la matrice del piano*
- Perché il passaggio alla ulteriore definitiva disciplina del RUE e del POC avviene anche attraverso ulteriori procedure negoziali tra amministrazione comunale e privati * (comunque entro i margini definiti dal PSC): *partecipare a definire la parte "flessibile" del piano.*

Cosa è importante sapere per la formazione del PSC

Per la formazione del PSC l'A.C. promuove preventivamente una **Conferenza di pianificazione (*)** per:

- costruire una valutazione condivisa **dello stato di fatto** e tendenze evolutive del territorio;
- indicare i **limiti e le condizioni (mitigazioni) e vocazioni del territorio** per il suo sviluppo sostenibile
- valutare preventivamente alla adozione gli **obiettivi, le scelte strategiche e uno schema di assetto territoriale preliminare delle scelte strutturali,**
- concertazione istituzionale e concertazione con associazioni economiche e sociali.

Cosa deve contenere il PSC per ogni ambito

- Il perimetro di riferimento delle regole omogenee d'uso e di trasformazione urbanistico edilizia;
- Gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i requisiti prestazionali;
- La politica di intervento urbanistico prevalente: conservo, consolido, riqualifico, sostituisco, espando;
- La consistenza urbanistica e funzionale: la **quantità massima di superficie utile** da destinare ai vari usi o attività;
- La dotazione minima di servizi pubblici e infrastrutture ;
- I vincoli, i limiti, le condizioni alle trasformazioni e le mitigazioni per la sostenibilità ;
- I criteri perequativi.

Cosa deve contenere il POC

- **La scelta**, sulla base degli obiettivi/criteri di interesse generale definiti dal PSC, anche attraverso **procedura concorsuale/negoziale** tra i privati, degli **ambiti territoriali** di trasformazione, tra quelli indicati dal PSC, da attuare nei successivi 5 anni;
- **L'Attribuzione dei diritti edificatori** (selezione tra diverse opzioni indicate da PSC)
- **Il Documento programmatico per la qualità urbana e**
- **Relazione sulle condizioni di fattibilità economica** finanziaria agenda attinente l'attuabilità completa di tutti gli aspetti messi in campo dal POC e indichi tempi, risorse, soggetti pubblici e privati
- **Un coordinamento con bilancio comunale**
- **Gli accordi procedurali con i privati** *(art.18 l. 20/2000)

Cosa deve contenere il RUE per ogni ambito urbano

- L'Attribuzione dei **diritti edificatori**
- La **disciplina** per la valorizzazione, conservazione e manutenzione della **città storica**: tutela degli edifici e rivitalizzazione e rifunzionalizzazione delle attività
- La disciplina per il miglioramento e completamento della città esistente **consolidata** (indici per il completamento, l'ampliamento, la sopraelevazione)
- La individuazione degli spazi pubblici esistenti e di quelli privati
- Il mix di funzioni da raggiungere e la disciplina dei cambi d'uso

Cosa deve contenere il POC per ogni ambito urbano

- Formula i Contenuti di disciplina urbanistica definitivi relativi alle parti di città oggetto di trasformazione urbanistica sostanziale:
 1. Perimetri catastali (proprietà)
 2. Assetto urbanistico edilizio, modalità attuative
 3. destinazioni d'uso
 4. Quantità espressa in indici edilizi
 5. Dotazioni infrastrutturali specifiche per l'urbanizzazione e localizzazione di Spazi ed opere per servizi pubblici e ambientali
 6. Opere e spazi per interventi di mitigazione

La prossima puntata ...

Qualche approfondimento:

- La conferenza di pianificazione
- Perequazione urbanistica e territoriale
- Contributo di sostenibilità
- Accorti territoriali tra enti
- Accordi procedurali tra Comune e privati
- Edilizia residenziale pubblica
- Pianificazione in forma associata