

La pianificazione urbanistica

- Gli strumenti urbanistici - piani generali e piani attuativi
- La tutela del paesaggio: passiva - mediata - attiva
- Il vincolo idrogeologico e il vincolo paesaggistico
- La normativa in materia di edilizia
- Testo unico per l'edilizia

a) Attività edilizia

b) Normativa tecnica per l'edilizia e)

Disposizioni finali Tipologie di attività edilizia

a) libera - soggetta a titoli abilitativi

b) delle pubbliche amministrazioni

1. denuncia inizio attività (D.I.A.)
2. permesso a costruire
3. super D.I.A. (opere soggette a doppio regime abilitativi)

Piani di inquadramento o Piani quadro

Sono strumenti all'interno dei quali vengono fissati gli obiettivi e le linee programmatiche dell'assetto che dovrà assumere un certo ambito territoriale, normalmente di vaste dimensioni (es. a livello di singola regione).

In sede di Piano quadro vengono quindi ipotizzati:

- gli sviluppi degli assi della mobilità;

- i criteri per individuare la destinazione d'uso del territorio;

- la localizzazione di impianti di particolare interesse generale;

- la distribuzione topografica dei vincoli e delle limitazioni da imporre all'uso del territorio;

- il livello di dimensione e proporzione dei piani di livello inferiore.

È opportuno sottolineare il fatto che i Piani di inquadramento non costituiscono uno studio statico del territorio, ma ne seguono le evoluzioni economiche e con

esse interagiscono in modo armonico, tanto che ad oggi vengono comunemente definiti *Programmi economico-urbanistici di sviluppo*.

Sono da considerarsi Piani quadro:

- Piano territoriale regionale;
- Piano territoriale comprensoriale;
- Piano di comunità montana.

Piani generali

I Piani generali sono strumenti urbanistici che, recependo le direttive programmatiche insite nei Piani quadro, definiscono l'assetto di un ambito territoriale più limitato, normalmente a livello di singolo Comune.

La loro funzione è quindi quella di tradurre gli obiettivi e le linee programmatiche tratteggiati all'interno dei Piani quadro in vincoli, limitazioni, destinazioni e modalità d'uso del territorio al fine di guidarne lo sviluppo ed organizzarvi gli interventi in modo armonico.

In essi si trovano delineati i seguenti elementi:

- la rete principale delle strade e delle infrastrutture di mobilità;
 - strutture abitative e produttive;
 - le attrezzature ed i servizi necessari per rendere operative le suddette strutture;
 - i vincoli - generalizzati o specifici - imposti su certe aree, zone od immobili;
 - i criteri di esecuzione e cioè gli strumenti attuativi, i tempi, le modalità e le norme per l'attuazione delle direttive del piano
- Costituiscono Piani generali:
- Piano regolatore generale;
 - Piano regolatore generale intercomunale;
 - Programma di fabbricazione.

Piano regolatore generale

Il Piano regolatore generale costituisce un fondamentale strumento di pianificazione, in quanto consente all'Amministrazione, che lo adotta a seguito di deliberazione del Consiglio Comunale, di disciplinare in modo corretto ed armonico l'utilizzazione del territorio.

Esso trae la propria legittimazione dalle Leggi 17 agosto 1942, n. 1150, 6 agosto 1967, n. 765 e dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

I principali elementi da considerare nella redazione di un Piano regolatore sono:

- fabbisogno abitativo;
- rapporti tra spazi destinati ad insediamenti residenziali, produttivi e terziari;
- indici urbanistici.

- **Il fabbisogno abitativo** è un parametro che cerca di stimare, sia nel presente che in proiezione futura, la domanda abitativa rivolta al Comune. La valutazione del fabbisogno abitativo è una stima di fondamentale importanza in quanto consentirà all'Amministrazione di potere suddividere in modo lungimirante il proprio territorio garantendo così un'adeguata offerta di alloggi oltre ad idonei spazi per attività commerciali e produttive.

- **I rapporti tra spazi destinati ad insediamenti residenziali, produttivi e terziari**, determinano la suddivisione quantitativa del territorio tenendo conto delle considerazioni emerse in sede di valutazione di fabbisogno abitativo e delle considerazioni socio economiche caratteristiche del territorio.

- **Gli indici urbanistici o Standards urbanistici** sono parametri introdotti dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 *"Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della Legge 6 agosto 1967, n. 765"*.

Una volta che sono stati analizzati e stimati i valori dei parametri descritti si procede alla redazione del Piano regolatore, dei Piani particolareggiati di attuazione del Piano regolatore o di lottizzazione, dando concreta attuazione alla ripartizione del territorio in zone previste dalla legge:

ZONA A) Parti del territorio interessate dagli agglomerati urbani che rivestono carattere storico o particolare pregio architettonico.

ZONA B) Parti del territorio totalmente o parzialmente edificate.

ZONA C) Parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o non raggiungano i limiti di superficie e densità di cui alla lettera B) dell'articolo 2; cioè parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dalle zone A. Si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad $1,5 \text{ m}^3/\text{m}^2$.

ZONA D) Parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o similari.

ZONA E) Parti del territorio destinate ad uso agricolo.

ZONA F) Parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Come si evince dalla trattazione precedente, di fatto il Piano regolatore generale finisce per dettare criteri ben precisi per l'utilizzo del territorio. Il Piano regolatore generale (P.R.G.) costituisce uno strumento mediante il quale si determina la suddivisione in zone del territorio comunale e si definiscono i caratteri particolari di ciascuna zona in relazione alle singole funzioni previste per esse. L'obiettivo di un razionale e armonioso sviluppo del territorio è raggiunto attraverso la **destinazione d'uso** assegnata ad una precisa zona del territorio comunale, cioè ad una precisa utilizzazione della stessa.

Le norme di applicazione e di attuazione sono definite nel documento che accompagna il PRG e che è il **Regolamento Edilizio**

In merito alla disciplina dei vincoli è interessante notare che la normativa a riguardo afferma che *"le indicazioni di Piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del Piano regolatore generale non siano stati approvati i Piani particolareggiati o autorizzati i Piani di lottizzazione convenzionati"*.

Sull'argomento si è espresso anche il Consiglio di Stato, Sezione V, 9 dicembre 1996, n. 1486 affermando che con la decadenza dei vincoli urbanistici non rientrano in vigore le eventuali previsioni urbanistiche preesistenti in quanto si è in presenza di una perdita di efficacia e non di un annullamento, che avrebbe invece effetti di

ripristino.

Nella suddivisione del territorio in aree operata tramite Piano regolatore generale identificando le destinazioni d'uso specifiche, non è possibile imporre vincoli di inedificabilità assoluta per pubblica utilità in modo eccessivamente vago.

Tale concetto viene affermato dal T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione I, 10 aprile 1991, n. 193 che vincola l'Amministrazione Comunale alla definizione dei tipi di servizi ed infrastrutture da realizzare in relazione alle esigenze locali.

1.2.4. Piani attuativi

Il Piano Attuativo viene redatto assumendo come punto di partenza le indicazioni contenute nei Piani generali, precisando gli interventi sul territorio ed organizzandone l'attuazione.

Il livello di dettaglio è molto elevato anche in considerazione del fatto che questo strumento di pianificazione deve fornire criteri applicativi molto precisi e tali da evitare ogni possibile fraintendimento.

I Piani attuativi specificano le previsioni del Piano generale ma non possono modificarle, se non per un adeguamento allo stato di fatto e per la precisazione della destinazione d'uso delle aree pubbliche, *possono invece definire l'assetto urbanistico laddove il Piano generale li abbia espressamente delegati a farlo*. **Piani attuativi sono:**

- Piano particolareggiato;
- Piano di lottizzazione;
- Piano di zona;
- Piano di insediamenti produttivi.

La tutela del paesaggio

L'obiettivo generale della tutela del paesaggio può essere raggiunto tramite l'utilizzo di tre diverse e possibili strategie:

- **la tutela passiva**, ovvero tramite l'apposizione di vincoli;
- **la tutela mediata**, ovvero tramite l'utilizzo di strumenti urbanistici che indirizzino le azioni di trasformazione del territorio ponendo dei vincoli, ma contenendo anche indicazioni in senso positivo; Questa forma di tutela è prevista dalla Legge n. 1497 del 1939 (piani paesaggistici) e, in modo un po' più evoluto dalla Legge 431/1985, che obbliga le Regioni a formare piani paesistici ovvero (e qui sta

l'evoluzione) piani territoriali con valore paesistico;

- **la tutela attiva**, ovvero tramite azioni che possano migliorare il bene o comunque la sua conoscenza e fruizione: restauro, ricerca, divulgazione, didattica.

La tutela passiva

Sono due le tappe legislative relative alla tutela del paesaggio: con Legge 29 giugno 1939, n. 1497 è stata imposta la tutela *delle bellezze naturali e d'insieme e delle bellezze singolari*, da attuare previa delimitazione con atti amministrativi delle aree relative; con la Legge 8 agosto 1985, n. 431 il vincolo paesaggistico è stato esteso a categorie di beni dei quali è comunque presunto il valore paesaggistico, demandando alle Regioni una regolamentazione, ma non (salvo che per la possibilità di escludere alcuni corsi d'acqua) la perimetrazione delle aree vincolate, che resta fissa e apodittica.

Queste due leggi sono state recepite dal D.Lgs. 490/1999.

La tutela mediata

Gli strumenti di pianificazione territoriale, se ben usati, sono mezzi potenti di tutela dell'ambiente e segnatamente del paesaggio:

- operando con zonizzazioni, e quindi indirizzando la localizzazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione, possono preservare aree paesaggisticamente notevoli;
- contenendo norme di attuazione possono, nei casi in cui consentano l'edificazione, indirizzarla verso volumi e tipologie non troppo contrastanti con le esigenze dei paesaggi.

I piani particolareggiati dovrebbero nelle aree di interesse paesistico predefinire in modo sicuro le tipologie e l'articolazione dei volumi e, se del caso, stabilire l'uso dei materiali, fungendo da anello di congiunzione tra i piani sovraordinati e i progetti edilizi.

La tutela attiva

La tutela attiva delle aree di interesse naturale e storico è importante. Si pensi ai parchi naturali, che sono forme di tutela attiva in quanto consentono la gestione delle aree naturali volta non solo alla loro conservazione, ma anche alla loro frui-

zione culturale e ricreativa. Le forme di tutela attiva del paesaggio sono meno evidenti e dirette, ma sono tali od esempio i lavori di selvicoltura naturalistica in quanto migliorano, con il bosco, anche il paesaggio.

Vincolo idrogeologico

I terreni boschivi e gli altri terreni soggetti per caratteristiche morfologiche a perdita di stabilità sono sottoposti al regime del vincolo idrogeologico, che tende ad eliminare od almeno ridurre, i fattori di rischio derivanti dalle attività umane svolte sul territorio (R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, articolo 2).

Le zone vincolate sono individuate, per ogni Comune, da un'apposita carta topografica, consultabile presso gli uffici comunali e le cui indicazioni vengono riportate anche negli elaborati grafici dei Piani Regolatori (Legge 18 maggio 1989, n. 183, articolo 10). Le competenze in questa materia ora spettano completamente alle Regioni, anche se è doveroso osservare che alcune di esse hanno delegato parte di queste competenze a singoli Comuni.

Ogni modificazione nell'uso dei terreni vincolati, e in specie la realizzazione di costruzioni, sono subordinate a specifica autorizzazione, che potrà prevedere prescrizioni per la sostituzione delle piante eventualmente tagliate e per la tutela della stabilità idrogeologica.

Sono altresì imposte norme dettagliate per l'esercizio della silvicoltura, del pascolo, del dissodamento e delle colture agrarie nelle zone vincolate.

Vincolo paesaggistico

La considerazione in base alla quale il paesaggio ed in generale tutto l'ambiente, debba essere considerato un risorsa non solo naturale ma anche economica, unitamente all'evoluzione culturale nel settore della tutela ambientale, ha condotto il legislatore a inserire tra i beni vincolati intere categorie di aree del territorio nazionale: è evidente il passaggio da una concezione tendente a tutelare esclusivamente singole zone di territorio specificamente individuate, a quella di proteggere tutte le parti del territorio nazionale che, per le loro caratteristiche naturali, costituiscano patrimonio di interesse ambientale per la collettività (Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490).

Rientrano pertanto nelle zone soggette al vincolo paesistico tutte le parti del territorio nazionale comprese nelle seguenti categorie:

- a) territori costieri fino a 300 m dalla linea di battigia;
- b) territori contermini ai laghi fino a 300 m dalla linea di battigia;
- c) fiumi, torrenti e corsi d'acqua pubblici, con le relative sponde fino a 150 m dalla riva;
- d) montagne, per la parte eccedente i 1.600 m di altitudine nelle Alpi e i 1.200 m nella catena appenninica e nelle isole;
- e) ghiacciai e circhi glaciali;
- f) parchi e riserve nazionali e regionali e territori di protezione esterni ai parchi;
- g) boschi e foreste, anche se danneggiati da incendi o soggetti a rimboschimento;
- h) aree assegnate alle università agrarie e aree soggette ai diritti di uso civico;
- i) zone umide;
- l) vulcani;
- m) zone di interesse archeologico.

Dire che determinate aree sono vincolate ai fini della tutela paesaggistica-ambientale non significa affermare in modo implicito che le suddette aree sono inedificabili in modo assoluto. La presenza del vincolo su tali zone provoca come conseguenza che ogni intervento edilizio deve essere autorizzato anche da parte della competente autorità regionale, sotto il controllo del Ministero per i beni e le attività culturali.

L'autorizzazione non è necessaria per le attività di carattere manutentivo e di restauro degli immobili, nonché per l'esercizio delle attività agricole e pastorali

È prevista la redazione, da parte delle Regioni, di piani paesistici che tengano conto delle zone vincolate, disponendone la normativa d'uso e di valorizzazione.

L'autorizzazione paesaggistica: la normativa, le procedure ed i casi particolari della precarietà dell'opera

Esistono tipologie di edifici e parti di territorio che per la loro particolare natura sono sottoposte a tutela mediante l'apposizione di precisi vincoli.

Il vincolo paesaggistico rimane confermato all'interno dell'impianto normativo di cui al nuovo testo unico in materia di beni culturali ed ambientali (c.d. Codice "Urbani"), Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

In particolare la norma prevede *che ogni opera od intervento che comporti l'alterazione o modificazione dello stato dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici*, da realizzare in area paesaggisticamente vincolata debba essere autorizzata in via preliminare da parte dell'Autorità preposta al vincolo.

Nel passato si è proposto il quesito se anche per le opere di tipo precario e temporanee fosse obbligatorio applicare la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica. In particolare si poneva l'accento sulla natura temporanea di tali opere che, secondo alcuni, non producevano alcuna alterazione o modificazione dello stato dei luoghi.

Un caso particolare che merita maggiore approfondimento è quello inerente ai lavori di dissabbiamento da realizzarsi nell'alveo di fiumi.

La legge infatti sottopone a vincolo paesaggistico *"fiumi, torrenti e corsi d'acqua pubblici, con le relative sponde fino a 150 m dalla riva"* il che porta concludere che ogni tipologia di intervento tale da modificare lo stato dei suddetti luoghi debba essere preventivamente autorizzata.

Tuttavia la medesima legge afferma che rimangono esclusi dell'obbligo di autorizzazione preventiva le opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico e restauro conservativo, che non alterino lo stato dei luoghi.

Le considerazioni precedenti sembrano, a prima vista, essere in contrasto tra di loro e possono produrre grandi perplessità e forti dubbi nel lettore.

La spiegazione del "busillis" è molto semplice. Invero casi come quello in argomento debbono essere trattati in modo singolo dovendosi verificare, attraverso l'esame delle modalità esecutive dei lavori, se le opere rientrano in un regime ammesso dalla norma e se le stesse non modificano lo stato dei luoghi.

In altre parole, un intervento di dissabbiamento eseguito entro i 150 m dalla riva che mira a prelevare sabbia esclusivamente per ripristinare la corretta sezione dell'alveo costituisce un intervento di manutenzione che non modifica lo stato dei luoghi, per questo motivo esula dalla disciplina del vincolo e della relativa autorizzazione.

Al contrario, il medesimo intervento, qualora eseguito in modo da produrre un mutamento della sezione dell'alveo rispetto alla situazione ex ante, ricade nella tipologia di manutenzione atta a produrre mutamento ed alterazione dello stato dei luoghi, dunque soggetta in pieno alla disciplina di vincolo.

La procedura per la richiesta di autorizzazione paesaggistica L'autorizzazione paesaggistica costituisce onere in capo al proprietario, possessore o detentore dell'immobile o delle aree vincolate interessate dalla realizzazione delle opere.

Essa deve necessariamente essere richiesta prima ancora di attivare la procedura di denuncia inizio attività (D.I.A.) o di permesso di costruire, a seconda della tipologia di opere.

L'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

Deve essere richiesta prima dei titoli abilitativi.

Deve essere rilasciata o negata entro il termine di 60 giorni.

Non è possibile configurare per essa il silenzio-assenso. Il rilascio o il diniego vanno idoneamente motivati.

L'Amministrazione tenuta alla tutela del vincolo può, in sede di rilascio, imporre le prescrizioni e le limitazioni ritenute necessarie alla tutela del vincolo.

L'obbligo di attivare il procedimento di autorizzazione paesaggistica, prima di ogni altra procedura necessaria per l'ottenimento dei titoli abilitativi è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato.