

# SUOLO, MODELLI DI PIANIFICAZIONE URBANA E BENI PAESAGGISTICI



## QUADRO NORMATIVO

### 1. PIANIFICAZIONE ED UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO

#### 1.1. ASSETTO NORMATIVO

- L. n. 1150, 17.08.1942, c.d. Legge urbanistica
- Leggi a modifica ed integrazione della L. n. 1150, 17.08.1942: L. n. 1955, 21.12.1955; L. n. 765, 6.8.1967; L. 1187, 19.11.1968; L. n. 291, 1.6.1971; L. n. 865, 22.10.1971; L. n. 10, 28.10.1977; D.L. n. 9, 23.01.1982, convertito in L. n. 94, 25.03.1982; L. n. 47, 28.02.1985; D.L. n. 146, 23.04.1985, convertito in L. n. 298, 21.06.1985; L. n. 122, 24.03.1989; L. n. 179, 17.02.1992
- Programmazione e pianificazione del territorio a vari livelli.
- *Piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia*
- Sfruttamento organizzato del suolo, interessi e esigenze di sviluppo edilizio
- Sovraffollamento, equilibrio ed efficienza della gestione dei servizi.
- Limiti all'attività edificatoria; espropriazione pubblica, obbligo di licenza edilizia.

### Distinzione dei piani dal punto di vista gerarchico

- **Piano territoriale di coordinamento (PTCR)**, di competenza regionale, L. n. 1150, 17.08.1942.
- **Piano territoriale di Coordinamento (PTCP)**, di competenza provinciale, L. n. 142, 08.06.1990, art. 15 e D.lgs 267/2000 art. 20, Testo unico sull'ordinamento degli enti locali.
- **Piano Regolatore intercomunale**, di competenza comunale, L. n. 1150, 17.08.1942, art. 8.  
Coordina le direttive riguardanti l'assetto urbanistico di due o più Comuni limitrofi.
- **Piano regolatore generale (PRG)**, di competenza comunale, L. n. 1150, 17.08.1942, art. 7.  
Traduce le direttive generali in prescrizioni più precise con riferimento all'intero territorio comunale.
- **Piano di Fabbricazione (PdF)** con relativo Regolamento Urbanistico, di competenza comunale, L. n. 1150, 17.08.1942, art. 34, in alternativa al PRG.  
Piano regolatore dei Comuni minori.
- **Programmi pluriennali di attuazione**, L. n. 10, 27.10.1977, art. 13. Finalità di esecuzione dei piani operativi nell'arco di un periodo tra i 3 - 5 anni.
- **Piano regolatore particolareggiato o piano di lottizzazione**, di competenza comunale, L. n. 1150, 17.08.1942, art. 13. Finalità di attuazione dei piani operativi giungendo sino al dettaglio planivolumetrico.
- **Piani speciali di zona o Piani Attuativi**: PP, PEEP ed altri, di competenza comunale.  
Finalità all'espropriazione, come ad es.: piani per l'edilizia economica e popolare, piani di recupero, piani per gli insediamenti produttivi.

### Distinzione dei piani - zonizzazione

- Suddivisione delle parti del territorio, di cui al PRG, l'art. 2 decreto interministeriale n. 144, 2.4.1968, ha introdotto la **zonizzazione**, specificando (art. 17 L. n. 765, 06.08.1967), sono considerate zone omogenee:
  - zona A: interessate da agglomerati urbani di carattere storico, artistico e di pregio ambientale;
  - zona B: totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A;
  - zona C: destinate a nuovi complessi insediativi;
  - zona D: destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o assimilati;
  - zona E: destinate a usi agricoli;
  - zona F: destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale.

### Distinzione dei piani - localizzazione

Il PRG prevede la **localizzazione**, definendo le opere di **urbanizzazione primaria e secondaria**.

### Distinzione dei piani dal punto di vista funzionale

Piani direttivi (Piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali)  
Piani operativi (Piani regolatori comunali o intercomunali)  
Piani attuativi (piani particolareggiati, programmi pluriennali e piani di lottizzazione).

I piani urbanistici e criteri distintivi giurisprudenziali

PTC della Provincia, atto tipico della programmazione intermedia- Funzione di coordinamento -Divieto di *introdurre nel PRG del Comune, con forza innovativa e cogente, prescrizioni e vincoli privi di specifica causale legislativa o non riferibili ad una attribuzione riservata alla provincia stessa*

Rapporto di gerarchia tra i piani urbanistici- Dottrina

*Sistema "a cannocchiale", a "cascata" o a "piramide rovesciata", caratterizzato da un rapporto di gerarchia tra piani. Il sistema della Pianificazione come "Sequenza gradualistica di comandi".*

Gerarchia e lesione dell'autonomia degli enti locali territoriali (D.lgs n. 267, 18.08.2000) e della sussidiarietà (art. 4 co 3 L. n. 59, 15.03.1997)

Comune e direttive degli enti titolari di un potere di coordinamento (Regione e Provincia).

## 1.2. POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE STATO-REGIONI

Gestione del suolo: risparmio, espansione e riqualificazione e sviluppo sostenibile

Governo del territorio. Potestà legislativa concorrente ed amministrativa esclusiva delle Regioni.

## 2. TUTELA DEL PAESAGGIO E BENI PAESAGGISTICI

### 2.1.1. NORMATIVE INTERNAZIONALI

Convenzione Europea del Paesaggio del 2000.

Legge di ratifica

Superamento concezione paesaggio e canoni estetici

*"Scopo : promuoverne la salvaguardia, la gestione e la pianificazione attraverso disposizioni di principio e attraverso forme di cooperazione tra stati".*

### 2.1.2. NORMATIVE NAZIONALI

Territorio e paesaggio.

Legge n. 1497, 29.06.1939, sulla Protezione delle bellezze naturali

L. n. 1150, 17.08.1942. Pianificazione urbanistica nel rispetto dei "vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico".

Decreto interministeriale n. 1444, 02.04.1968

L. n. 431, 8.8.1985, c.d. Legge Galasso c.d. Legge Galasso, obbligo dei piani paesaggistici

D.lgs n. 42, 22.01.2004, c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio, e successive modifiche di cui al D.lgs. n. 2, 07.01.2016, e dal D.lgs. n. 90, 12.05.2016.

Beni paesaggistici come patrimonio culturale (art. 2, co 3): *"immobili e aree [...] costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge"*.

Distinzione dei beni paesaggistici (art. 134, co1)

Cose immobili ed aree dichiarati in via amministrativa di “*notevole interesse pubblico*”.

Beni determinati *ex lege*.

Beni tutelati all'interno dei piani paesaggistici.

Disciplina dettagliata dei c.d. piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali con considerazione dei valori paesaggistici.

Obbligo per soggetti privati e pubblici, proprietari/detentori/possessori “*di beni appartenenti al patrimonio culturale, [...] sono tenuti a garantirne la conservazione*”, “*preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura*”.

### **3. RAPPORTO TRA PIANIFICAZIONE URBANA E BENI PAESAGGISTICI**

3.1. Bene paesaggistico e dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 140), (Stato/regione): presupposto indefettibile per la pianificazione paesistica

Beni paesaggistici *ex lege*, assenza/presenza del Piano paesaggistico e necessità dell'autorizzazione paesaggistica per intervenire

#### **3.2. PIANIFICAZIONE URBANA E BENI PAESAGGISTICI EX LEGE**

- Pianificazione urbana e beni paesaggistici
- Vincolo paesaggistico, limitazioni, interventi, autorizzazione paesaggistica, permesso di costruire, (compatibilità tra l'intervento urbanistico e l'interesse paesaggistico tutelato).
- Vincolo paesaggistico ambientale non comporta l'inedificabilità assoluta dei suoli, ma un particolare regime giuridico dei beni. Lo jus aedificandi tra facoltà e un diritto assoluto.
- Deroga al vincolo paesaggistico per le aree comprese in previsioni urbanistiche già approvate alla data di entrata in vigore della legge
- L'autorizzazione paesaggistica atto autonomo e presupposto per il permesso di costruire o altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.
- Casi di divieto di rilascio di autorizzazione in sanatoria dopo la realizzazione, anche parziale, di opere/interventi

#### **3.3. PIANIFICAZIONE E PIANI PAESAGGISTICI**

- Evoluzione del bene protetto di Paesaggio : mero valore estetico, valore percettivo della persona e di identità della stessa, concetto di ambiente, “intendendo il paesaggio come tutto ciò che ci circonda”
- Tutela del paesaggio e termini statici, di assoluta immodificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato
- Tutela del paesaggio e sviluppo socio economico del paese
- Valore paesaggistico e valore estetico-culturale secondo scansioni diverse legate a scelte di più ampio respiro”. Corte Costituzionale, n. 94/1985, n. 359/1985
- Paesaggio e presenza coesistente della urbanistica ed ambiente. Beni diversi, tutele diverse -Graduazione - Prevalenza del bene paesaggio (art. 9 Cost) - PRG divieto di tutela inferiore del paesaggio
- Tutela separata o parallela in ordine al rapporto tra strumenti di pianificazione urbana e piani paesaggistici.

- Piani paesaggistici :carattere di primarietà rispetto agli strumenti urbanistici (Corte Costituzionale, n. 196/.2004; Corte Costituzionale, n. 362/2003)
- Piani paesaggistici e misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico.
- Inderogabilità delle previsioni dei piani paesaggistici (artt.143 e 156). Cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici
- Tutela del paesaggio, disposizioni dei piani paesaggistici prevalenza sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.
- Comune conserva la titolarità, nella sua attività pianificatoria generale, della competenza ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici più specifici.

#### 3.4. ESPROPRIAZIONE E VINCOLI PAESAGGISTICI

- Beni con valore paesistico : categoria di interesse pubblico sottratta alla espropriazione e relativi indennizzi (art 42, comma terzo, Cost) (Corte Costituzionale n. 179/1999).
- Esclusione dalla espropriazione i beni immobili aventi valore paesistico ambientale
- PRG : vincoli di inedificabilità e vincoli espropriativi delle aree di espansione urbanistica.

#### 3.5. PIANIFICAZIONE URBANA E VALUTAZIONI VAS E VIA

- Sviluppo sostenibile del suolo e Dichiarazione di Rio del 1992
- Direttiva VAS 2001/42/CE e D.lgs. n. 152/2006 sui piani urbanistici e di valutazione di impatto ambientale (VIA) per i progetti che possono impattare sul patrimonio culturale di cui fanno parte i beni paesaggistici.
- Integrazione delle politiche di tutela dell’ambiente, sviluppo economico sostenibile , gestione del territorio, valore del paesaggio

#### 3.6. COMPETENZA STATO – REGIONI - COMUNI

- La potestà legislativa esclusiva Statale in materia paesaggistica (ambiente, ecosistema e beni culturali)
- Potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio
- Stato e regioni: funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici - *Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale* - Governo unitario ed adeguato alle diverse finalità perseguite.
- Garanzia di effettiva e sostanziale partecipazione degli enti locali al processo di formazione del piano territoriale del livello superiore - valutazione delle linee in materia di ambiente e beni paesaggistici.