

**Mauro Cappello**

# **Il testo unico in edilizia**



CON LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL D.LGS. 27 DICEMBRE 2002, N. 301  
E DALLA LEGGE 11 FEBBRAIO 2005, N. 15

**AGGIORNATO ALLE ULTIME DISPOSIZIONI LEGISLATIVE  
IN MATERIA DI IMPIANTI TECNOLOGICI**

**SECONDA EDIZIONE**

**CD-ROM DI NORMATIVA  
E MODULISTICA  
INCLUSO**

The logo for GRAFILL, featuring a stylized graphic of a building or structure above the word "GRAFILL" in a bold, sans-serif font.

Mauro Cappello  
IL TESTO UNICO IN EDILIZIA

ISBN 88-8207-211-8  
EAN 9 788882 072117

Manuali, 43  
Seconda edizione, aprile 2006

Cappello, Mauro <1970>

Il testo unico in edilizia: aggiornato con le modifiche introdotte dal Decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 e dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15 / Mauro Cappello.  
– 2. ed. – Palermo : Grafill, 2006

(Manuali ; 43)

ISBN 88-8207-211-8

1. Edilizia – Legislazione – 2001-2005.

344.45045 CDD-20

SBN Pal0203066

*CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"*

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di aprile 2006

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

# Sommario

PRESENTAZIONE .....	p.	11
<b>1. LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO</b>		
1.1. La pianificazione del territorio: origine dei piani territoriali di coordinamento .....	»	17
1.2. Gli strumenti urbanistici.....	»	19
1.2.1. <i>Piani di inquadramento o Piani quadro</i> .....	»	20
1.2.2. <i>Piani generali</i> .....	»	20
1.2.3. <i>Il Piano regolatore generale</i> .....	»	20
1.2.4. <i>Piani attuativi</i> .....	»	22
1.3. La destinazione d'uso: differenza tra mutamento d'uso e mutamento di destinazione d'uso .....	»	23
1.4. La tutela del paesaggio.....	»	24
1.4.1. <i>La tutela passiva</i> .....	»	24
1.4.2. <i>La tutela mediata</i> .....	»	24
1.4.3. <i>La tutela attiva</i> .....	»	26
1.4.4. <i>Vincolo idrogeologico</i> .....	»	26
1.4.5. <i>Vincolo paesaggistico</i> .....	»	26
1.5. L'autorizzazione paesaggistica: la normativa, le procedure ed i casi particolari della precarietà dell'opera .....	»	27
1.5.1. <i>La procedura per la richiesta di autorizzazione paesaggistica</i> .....	»	28
<b>2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI EDILIZIA</b>		
2.1. Introduzione .....	»	30
2.2. La normativa antecedente.....	»	30
2.3. La riforma del Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana e le conseguenze nel settore dell'edilizia .....	»	32
2.4. L'attività edilizia: competenza concorrente Stato Regioni o competenza esclusiva delle Regioni? .....	»	33
<b>3. IL TESTO UNICO PER L'EDILIZIA</b>		
3.1. La genesi del provvedimento.....	»	35
3.2. La struttura del provvedimento .....	»	36

3.3.	Principali innovazioni introdotte dal Testo Unico per l'edilizia.....	p. 36
<b>4.</b>	<b>L'ATTIVITÀ EDILIZIA</b>	
4.1.	La definizione degli interventi edilizi.....	» 37
4.2.	Lo Sportello Unico per l'edilizia.....	» 39
4.3.	Le diverse tipologie di attività edilizia.....	» 41
4.4.	Considerazioni preliminari all'avvio della attività edilizia.....	» 44
<b>5.</b>	<b>LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ: I PROTAGONISTI, LE OPERE ED IL PROCEDIMENTO</b>	
5.1.	Cenni storici.....	» 45
5.2.	I protagonisti del procedimento.....	» 46
5.3.	La Denuncia di Inizio Attività nelle sue diverse sfaccettature: D.I.A. e Super D.I.A.....	» 46
5.4.	La disciplina relativa alla Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.).....	» 48
5.5.	La responsabilità del professionista di fronte alla legge.....	» 49
5.6.	Difficoltà interpretative e pratiche connesse alla procedura di Denuncia Inizio Attività.....	» 51
5.7.	Casi di manifesta non ammissibilità alla procedura di D.I.A.....	» 52
5.8.	Le opere ammesse alla procedura di D.I.A.....	» 52
5.9.	La Super D.I.A. ed il nuovo procedimento edilizio introdotta dalla Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Legge Obiettivo), Opere soggette a doppio regime abilitativo Permesso di costruire e D.I.A., Padroni in casa propria.....	» 54
<b>6.</b>	<b>IL PERMESSO DI COSTRUIRE</b>	
6.1.	Il permesso di costruire: prequisiti e caratteristiche principali.....	» 56
6.2.	La tipologia di opere ammesse a rilascio di Permesso di costruire: il confine tra ristrutturazione e nuova costruzione.....	» 58
6.3.	Alcuni esempi pratici.....	» 60
6.4.	Il contributo per il rilascio del Permesso di costruire: criteri e modalità per la sua determinazione.....	» 60
6.5.	Procedimento per il rilascio del Permesso di costruire.....	» 62
6.6.	La Commissione Edilizia.....	» 63
6.7.	L'intervento sostitutivo della Regione e ruolo dei Commissari ad acta.....	» 63
<b>7.</b>	<b>LA CIRCOLARE "LUNARDI" ED IL D.P.R. N. 380/2001</b>	
	<b>Chiarimenti interpretativi in merito all'inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia</b>	
7.1.	La ristrutturazione edilizia come riferimento prioritario e la responsabilità del professionista incaricato.....	» 65

7.2.	Il problema della fedele ricostruzione nella ristrutturazione edilizia e le modifiche apportate dalla Legge Obiettivo al D.P.R. n. 380/2001 .....	p. 66
7.3.	Il requisito del posizionamento (area di sedime): l'interpretazione della circolare e le relative conseguenze .....	» 66
7.4.	Le varianti essenziali: generalità .....	» 67
<b>8.</b>	<b>IL CERTIFICATO DI AGIBILITÀ</b>	
8.1.	Il permesso di costruire: prerequisiti e caratteristiche principali .....	» 69
8.2.	Il procedimento di rilascio del certificato di agibilità .....	» 69
<b>9.</b>	<b>LE BARRIERE ARCHITETTONICHE</b>	
9.1.	La normativa di riferimento e la sua evoluzione nel tempo .....	» 72
9.2.	Il D.P.R. n. 380/2001 e le barriere architettoniche .....	» 73
9.3.	Le opere previste dalla normativa .....	» 74
<b>10.</b>	<b>LA VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA</b>	
10.1.	La vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia: soggetti incaricati e modalità di esercizio .....	» 76
10.1.1.	<i>La polizia giudiziaria</i> .....	» 77
10.1.2.	<i>La polizia amministrativa</i> .....	» 78
10.1.3.	<i>La polizia di sicurezza</i> .....	» 78
10.1.4.	<i>La polizia amministrativa degli enti locali</i> .....	» 79
10.2.	Le responsabilità previste dalla norma .....	» 79
10.3.	La natura delle sanzioni previste dal D.P.R. n. 380/2001 .....	» 81
10.3.1.	<i>Le caratteristiche della sanzione amministrativa</i> .....	» 81
10.4.	La sospensione dei lavori .....	» 81
10.5.	I presupposti per la sanzione pecuniaria .....	» 82
10.6.	La diffida a demolire: modalità e contenuti minimi del provvedimento .....	» 83
10.7.	La sanzione di natura civile .....	» 85
10.8.	La sanzione di natura fiscale .....	» 85
<b>11.</b>	<b>GLI IMPIANTI TECNOLOGICI</b>	
11.1.	Gli impianti nel D.P.R. n. 380/2001 .....	» 86
11.2.	La normativa negli impianti: evoluzione .....	» 86
11.3.	Enti normatori ed armonizzatori .....	» 91
11.4.	La normativa degli impianti: considerazioni finali .....	» 92
11.5.	Le tipologie di impianti: ambito di applicazione .....	» 92
11.6.	I soggetti abilitati: imprese, professionisti e SOA .....	» 93
11.7.	Le Società Organismi di Attestazione (SOA) e la qualificazione delle imprese .....	» 94

11.8.	La progettazione degli impianti: premessa .....	p. 95
11.8.1.	<i>Il Progettista</i> .....	» 96
11.8.2.	<i>Il Progetto degli impianti: obbligo di progetto da parte del tecnico abilitato</i> .....	» 96
11.8.3.	<i>Il Progetto degli impianti: tipologia e contenuti degli elaborati progettuali</i> .....	» 98
11.9.	Le verifiche.....	» 104
12.	<b>IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA (DURC)</b>	
12.1.	Premessa .....	» 107
12.2.	La normativa di riferimento.....	» 108
12.3.	Ambito di applicazione.....	» 109
12.4.	Fisionomia dei soggetti richiedenti.....	» 110
12.5.	La regolarità contributiva: aspetti particolari.....	» 111
12.6.	Procedura per il rilascio del DURC.....	» 112
12.7.	Termini per il rilascio del DURC e per la sua validità .....	» 112
13.	<b>IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>	
13.1.	Introduzione .....	» 113
13.2.	I principi fondamentali del procedimento amministrativo.....	» 113
13.3.	L'atto conclusivo del procedimento amministrativo in materia di edilizia: considerazioni generali.....	» 114
13.4.	Cenni generali sulla Legge 7 agosto 1990, n. 241.....	» 115
13.5.	La struttura fondamentale del procedimento amministrativo: la procedura e le fasi fondamentali.....	» 116
13.6.	L'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento.....	» 117
13.7.	Il confine temporale del procedimento amministrativo.....	» 118
13.8.	La motivazione del procedimento amministrativo .....	» 118
13.9.	La figura del Responsabile del Procedimento .....	» 119
13.10.	La partecipazione al procedimento amministrativo .....	» 119
13.11.	La disciplina della Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.) ex Legge 241/1990: la necessità della figura del Responsabile del Procedimento.....	» 121
13.12.	La Legge 11 febbraio 2005, n. 15 "Modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa" .....	» 122
□	<b>APPENDICE 1 – MODULISTICA DEL TESTO UNICO</b>	
	Domanda di autorizzazione ambientale.....	» 127
	Denuncia di inizio attività edilizia .....	» 130
	Denuncia di inizio lavori.....	» 134
	Comunicazione di fine lavori.....	» 137
	Certificato di collaudo .....	» 139

<input type="checkbox"/>	<b>APPENDICE 2 – RELAZIONI TECNICHE</b>	
	La relazione tecnica generale .....	p. 143
	La relazione tecnica strutturale .....	» 156
	La relazione tecnica per impianto elettrico .....	» 181
<input type="checkbox"/>	<b>APPENDICE 3 – LEGISLAZIONE</b>	
	Circolare Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 agosto 2003, n. 4174 .....	» 191
	Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 .....	» 197
<input type="checkbox"/>	<b>GUIDA ALL'INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE</b>	
	Introduzione .....	» 273
	Requisiti hardware per l'installazione.....	» 273
	Procedura di installazione.....	» 273
	Avvio ed utilizzo del software.....	» 274
	Utilizzo del CD-ROM in ambiente Macintosh .....	» 275
<input type="checkbox"/>	<b>LICENZA D'USO DEL SOFTWARE</b> .....	» 279
<input type="checkbox"/>	<b>SCHEDA PER LA RICEZIONE DELLE NOVITÀ GRAFILL</b> .....	» 280



## Presentazione

1. A distanza di pochi anni dalla prima edizione, l'ingegnere Mauro Cappello ha avvertito l'esigenza di novellare, con una nuova edizione, un fortunato testo in materia edilizia che, per la sua attualità e per l'irrompere tumultuoso di innovazioni legislative (quali la Legge 11 febbraio 2005, n. 15) e giurisprudenziali, richiede di essere continuamente aggiornato.

Il nuovo punto di partenza per la considerazione ordinamentale della materia è costituito dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha sostituito l'articolo 117 della Costituzione e che al comma 2, lettera *s*) assegna allo Stato la legislazione esclusiva in tema di "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" e che al terzo comma prevede fra le materie di legislazione concorrente la "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali". Ed è noto che nelle materie di legislazione concorrente spetta allo Stato fissare con legge i principi fondamentali, mentre compete alle Regioni la potestà legislativa di dettaglio.

Non va dimenticato che il concetto di "ambiente" (quale risulta dall'articolo 1 della Legge n. 349/1986) fu oggetto di eccezioni di legittimità costituzionale, comunque dichiarate infondate dalla Corte costituzionale la quale ritenne che tale definizione legislativa era la risultante di uno sforzo apprezzabile di "dare un riconoscimento alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse della collettività di creare istituti giuridici per la sua protezione".

Già da qualche tempo si tende ad una visione unitaria del bene ambientale, comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali, tanto che la Corte Costituzionale, già con la Sentenza n. 641/1987 poteva affermare che "l'ambiente è un bene immateriale unitario, formato da varie componenti, ciascuna delle quali può costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e di tutela". E più recentemente la Sentenza n. 1480 del 25 ottobre 2004 del TAR Liguria, con felice definizione ha sostenuto che "l'ambiente non è propriamente una materia: è un bene costituzionale di rango primario, qualificato come valore unitario che informa altri beni ad esso sottesi: l'assetto del territorio, le risorse naturali, il paesaggio nell'accezione estetico-culturale dell'habitat".

Nell'attesissimo disegno di legge sui "Principi in materia di governo del territorio" - che si è purtroppo fermato all'esame della Camera dei deputati dall'ottobre 2005, dopo essere stato approvato dal Senato - l'esigenza di creare un unico testo delle disposizioni sulla disciplina urbanistica, sulla materia edilizia (già oggetto del T.U. n. 380/2001), sulle espropriazioni per pubblica utilità (già oggetto del T.U. n. 327/2001) e sulla disciplina dei beni paesaggistici ed ambientali, è stata accolta solo parzialmente.

Il ritardo di una riforma legislativa in questa materia così incidente per le amministrazioni del territorio, per la comunità e per gli operatori economici, è divenuto assai penalizzante per l'economia del Paese e nel confronto europeo, dal momento che ne ricorrono tutti i presupposti, che vanno dagli studi e convegni alle numerose pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, nonché delle giurisdizioni amministrative e contabili.

È noto, e lo rileva l'Autore, che la gestione del territorio è regolata dalla disciplina urbanistica attraverso i piani territoriali, i piani regolatori comunali, le norme sull'attività edilizia stabilite dalla legislazione statale e regionale e dai regolamenti edilizi e di attuazione dei piani approvati dai comuni. Vanno quindi riprese alcune riflessioni sui nuovi orientamenti della scienza urbanistica e sulla tendenza normativa, a livello regionale, di attribuire maggiori poteri ai comuni in materia di piani territoriali.

Nel d.d.l. in esame, accanto ad una definizione sufficientemente ampia del concetto di *"governo del territorio"*, si notano alcune carenze, quali quella della nozione di *"pianificazione"*, come la *"valorizzazione del paesaggio e delle bellezze naturali"*, mentre la tutela dell'ambiente è menzionata solo in relazione alla protezione civile.

Manca soprattutto in tale disegno la fissazione, sulla base di principi condivisi, di regole di massima, del rapporto necessario tra diversi soggetti ed enti che per competenze istituzionali sono i principali attori. Né va trascurato di considerare che le riforme degli anni novanta hanno ormai prodotto una significativa crescita delle autonomie regionali e locali, con un processo che si sta progressivamente evolvendo in tale direzione.

Per migliorare l'efficienza del *"governo del territorio"* non è sufficiente la rigida ripartizione delle competenze amministrative, rinunciando ad ogni forma di coordinamento e di integrazione. Non è dubbio infatti che i risultati delle decisioni assunte, delle politiche e degli interventi intrapresi da ciascun Ente nell'ambito delle proprie competenze finiscono con il ricadere sullo stesso territorio, condizionando l'operato degli altri Enti interessati.

Non ha senso sostenere che il coordinamento tra Enti ed altri soggetti attori oggi possa essere perseguito attraverso una concezione gerarchica degli Enti stessi (in contrasto con il novellato Titolo V della Costituzione) o attraverso meccanismi di *"prevalenza"* degli strumenti tra di loro. In realtà, all'obbligo dei comuni di uniformarsi ai piani territoriali redatti dalla provincia e dalla regione, dovrebbe subentrare un potere degli enti stessi di operare verso la ricognizione delle previsioni di programmazione di valore sovracomunale e dei caratteri comunali; verso un orientamento riferito alla programmazione dello sviluppo comunale in un ambito territoriale più ampio; verso la prescrizione afferente alle scelte di programmazione relative agli investimenti pubblici finalizzati a realizzare la qualità ambientale e della vita urbana.

Per quanto difficile, non vi è altra strada che migliorare e rendere più efficaci e concreti i processi di concertazione istituzionale nel quadro del principio di sussidiarietà.

Gli enti e i soggetti interessati non sono soltanto quelli istituzionali ma, come è stato frequentemente ricordato dall'Istituto nazionale di urbanistica, dovrebbero comprendere anche le articolazioni funzionali e territoriali, quali i S.I.I.T., le Soprin-

tendenze ed altri soggetti di diritto privato (ad esempio i concessionari di opere pubbliche) che realizzano e gestiscono la maggior parte delle strutture territoriali.

È stato ben posto in evidenza dall'Autore che il piano regolatore generale comunale, atto complesso, è lo strumento cardine della disciplina urbanistica ed edilizia, in quanto fissa le linee direttive generali per l'assetto e lo sviluppo urbanistico dell'intero territorio comunale e detta le prescrizioni e i vincoli per l'attività urbanistica ed edilizia definendo tutte le aree comprese entro i confini comunali. È stato anche affermato dal Consiglio di Stato che detto piano, cardine dell'intera attività urbanistico-edilizia, non può essere modificato neppure da atti di programmazione poliennale, avendo questi ultimi la funzione di coordinare cronologicamente gli interventi per realizzare le prescrizioni urbanistiche sul territorio, razionalizzando anche l'impiego delle risorse pubbliche dirette a realizzare le connesse opere di urbanizzazione.

È ovviamente opportuno che alcune aree siano sempre sottratte agli usi urbani e alle loro trasformazioni, mentre altre possono essere temporaneamente sottratte, ove non ve ne sia necessità, attraverso successivi cicli di pianificazione. Occorre evitare il circolo vizioso del sistematico sovradimensionamento dei piani, senza che si distingua tra aree immediatamente fabbricabili ed aree fabbricabili in futuro in presenza di certe condizioni. Ciò ha in generale impedito una corretta gestione del territorio e ha favorito contro le logiche della rendita fondiaria, l'edificazione proprio nelle aree più periferiche, con conseguenze negative e contrastanti con il "programma pluriennale di attuazione", di cui alla Legge n. 10/1977.

Il d.d.l. in discussione precisa opportunamente che il piano strutturale *non* può assumere "efficacia conformativa della proprietà", pur se inevitabilmente esso finisce con il conformare il territorio, i suoi usi e le relative modalità di trasformazione e quindi indirettamente anche la proprietà con riverberi, tra l'altro, sul regime fiscale.

È oggi molto praticato il ricorso ad accordi negoziali con soggetti privati, sia nelle fasi di pianificazione che in quelle attuative ed in particolar modo nei c.d. "programmi complessi". Non poche Regioni hanno contribuito alle fasi sperimentali di detti programmi, anche per far fronte alle angustie finanziarie delle amministrazioni comunali (particolarmente evidenti nelle opere di riqualificazione urbana) nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità.

La riqualificazione urbana e la nuova edificazione non hanno dato risultati sempre elevati, sotto i profili qualitativo e della sostenibilità, ma ciò si deve alle carenze delle singole Amministrazioni, non potendo essere la qualità garantita per legge. In sintesi, in ogni operazione complessa è necessario costruire un sistema equilibrato tra interessi privati e finalità pubbliche, specie attraverso pianificazioni adeguate.

Un tale processo può essere avviato con ampia consultazione, come avviene in molte situazioni per avere consensi sulle proposte preliminari; ma ciò andrebbe distinto dalla "negoiazione" vera e propria, pur se legittima, che deve "seguire" e non precedere la definizione degli obiettivi assunti dalla parte pubblica, ed in particolare degli obiettivi territoriali che devono essere sempre evidenziati nel piano generale.

Altro tema di particolare rilevanza (che sta assumendo dignità legislativa anche nel d.d.l. in discussione) è quello della perequazione urbanistica, già diffusa in molte

leggi regionali ma senza un ancoraggio all'ordinamento statale e senza adeguamento del trattamento fiscale, il che comporta, tra l'altro, la formazione di diritti edificatori anche a distanza dalle aree sulle quali tali diritti sono stati riconosciuti.

2. La vera rivoluzione in materia edilizia, come innovata dall'articolo 1 della legge obiettivo, è costituita dalla introduzione della "super DIA" e cioè dalla previsione della legittima possibilità di dare inizio a quasi tutti gli interventi edilizi, comprese le nuove costruzioni, con il meccanismo del silenzio-assenso in sostituzione della concessione e dell'autorizzazione edilizia. Ciò non esclude che le disposizioni del Titolo II del T.U. n. 380/2001 non possano applicarsi per le opere e gli interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di più amministrazioni pubbliche o quando si tratti di opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o di interesse statale da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti o da concessionari di servizi pubblici, o di opere pubbliche dei comuni assistite dalla validazione del progetto.

Numerosi sono stati gli interventi della giurisprudenza in tema di distanze nelle costruzioni, di utilizzazione dei sottotetti, di varianti edilizie in corso d'opera che, ad esempio, l'amministrazione decida motivatamente di non accogliere.

Così, in base alla Sentenza n. 8288/2005 della Corte di Cassazione, quando una costruzione sia stata realizzata non più lungo una linea retta, ma lungo una linea spezzata, ora coincidente con il confine, e ora no, il vicino prevenuto deve rispettare le distanze legali imposte dalla legge o dai locali regolamenti edilizi, computate le sporgenze e le rientranze dell'altrui fabbricato. Si potrà quindi costruire in aderenza solo in quei tratti in cui l'edificio costruito per primo si trova sul confine, mentre negli altri tratti dovrà arretrare rispetto al confine, rispettando le distanze legali, non rilevando il fatto che il suolo non edificato lungo la linea di confine non è più edificabile per volontà del proveniente.

L'aumento delle esigenze abitative, da porre in relazione ai bisogni sociali di nuove abitazioni, ha comportato l'emanazione di nuove leggi regionali che in corrispondenza dei bisogni sociali e delle esigenze ambientali, hanno diversamente disciplinato la possibilità di utilizzare gli spazi dei sottotetti a fini abitativi. Sulla base delle disposizioni regionali che, fra l'altro, hanno ridotto le misure delle altezze per ottenere l'abitabilità, i Comuni, nell'ambito della loro autonomia regolamentare, ed entro i limiti della legislazione regionale, hanno disciplinato, con normativa secondaria, la possibilità di recupero degli spazi del sottotetto, sia pure con le riserve del diritto dei terzi.

Nel caso poi che il privato interessato richieda all'Amministrazione comunale l'approvazione di varianti e questa decida motivatamente per il non accoglimento, tale decisione è da ritenere legittima per la garanzia di "adeguata tutela delle proprie ragioni" che l'ordinamento assicura nei confronti di ogni atto amministrativo se le ragioni stesse, come dice la giurisprudenza (v. TAR Marche 14 giugno 2005, n. 669) possono essere agevolmente colte dalla lettura degli atti riguardanti le differenti fasi nelle quali si articola il procedimento.

Ma il provvedimento di diniego del permesso di costruzione va adeguatamente motivato, per consentire all'interessato ogni elemento di ricorso, nel caso in cui il medesimo intendesse impugnare il provvedimento.

Il testo dell'ingegnere Mauro Cappello propone una accurata rivisitazione degli istituti oggi vigenti nel nostro ordinamento e quindi appare utilissimo ai fini della conoscenza della legislazione applicabile nei singoli casi, delle procedure da seguire, delle modulistiche da adottare, delle tecniche e modalità di esecuzione.

Sotto tale profilo il testo si appalesa uno strumento insostituibile per ogni tecnico che si accinga a costruire, riparare, risanare, consolidare, fare opere di adeguamento funzionale ed impiantistico, redigere relazioni tecniche in generale e tecnico-strutturali nonché il complesso Documento unico di regolarità contributiva.

Il testo si segnala anche per le opportune integrazioni con le più importanti disposizioni che vanno dal D.P.R. n. 380/2001 (T.U. in materia edilizia) alle principali circolari e al recepimento normativo dei principi elaborati dalla giurisprudenza con considerazioni sulle conseguenze giuridiche derivanti dall'equiparazione della demolizione e ricostruzione alla ristrutturazione.

**Mario D'Antino**

*Consigliere Giuridico  
del Ministro delle Infrastrutture*



## La pianificazione del territorio

### □ 1.1. La pianificazione del territorio: origine dei piani territoriali di coordinamento

La pianificazione del territorio rappresenta un'attività assai complessa, che investe considerazioni di natura economica, sociale e politica e che, proprio per questa sua natura multidisciplinare, deve essere affrontata da una variegata équipe di professionisti.

La pianificazione del territorio avviene tramite gli *strumenti urbanistici*, che studiano il territorio con differenti livelli di definizione, partendo dall'area territoriale regionale, per giungere, attraverso livelli di maggiore approfondimento, a studiare la pianificazione del territorio all'interno del singolo Comune, tenendo sempre ben presenti le condizioni al contorno di natura economico-sociale caratteristiche della zona.

La regolamentazione dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e i criteri di pianificazione del territorio sono da molto tempo uno dei punti-chiave della politica amministrativa del nostro Paese.

Già nei primi anni dell'Italia unitaria, infatti, il Parlamento ha inteso regolamentare il settore dell'urbanistica al fine di limitare, e quanto più possibile disciplinare, la crescita edilizia, per evitare uno sviluppo selvaggio e incontrollato degli edifici.

Con il Capo VI della Legge 25 giugno 1865, n. 2359, il legislatore del tempo ha disciplinato i piani regolatori edilizi: nei Comuni con almeno diecimila abitanti, infatti, si poteva, "...per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore...".

I progetti di detti piani dovevano essere "...fatti pubblici a cura del Sindaco... ed essere adottati dal Consiglio comunale...".

Una volta diventato definitivo il piano, dal giorno della sua pubblicazione, i proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi, volendo fare nuove costruzioni o riedificare o modificare quelle già esistenti, dovevano uniformarsi alle norme tracciate nel piano stesso, a pena della distruzione delle opere eseguite e del pagamento di una multa.

L'approvazione del piano regolatore era equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità e poteva dar luogo alle espropriazioni delle proprietà comprese nel medesimo piano, in conformità a quanto previsto dalla suddetta Legge n. 2359.

Il legislatore del tempo aveva anche previsto la possibilità, per i Comuni nei quali era dimostrata la necessità di estendere l'abitato, di adottare un piano regolatore di ampliamento in cui fossero tracciate le norme da osservarsi nell'edificazione di nuovi edifici, al fine di provvedere alla salubrità dell'abitato e alla sua più sicura, comoda e decorosa disposizione.

Fin dal secolo XIX, dunque, si avvertiva la necessità di assicurare una crescita edilizia controllata.

Tale controllo era comunque demandato ai Comuni ed era lasciata alla loro volontà la possibilità o meno di provvedervi, non essendoci, nelle parole della Legge n. 2359 del 1865, alcuna forma di obbligo in tale senso.

Con il passare del tempo e con le mutate condizioni socio-economiche del nostro Paese si avvertì l'esigenza di ridisciplinare la normativa urbanistica e, in un periodo di grandi trasformazioni legislative (si pensi all'approvazione della normativa codicistica, tanto per fare un esempio), fu approvata la Legge 17 agosto 1942, n. 1150, che fu chiamata appositamente "Legge urbanistica".

Ai sensi di tali norme il Ministero dei lavori pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) ha il compito di vigilare sull'attività urbanistica, anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento e ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali.

La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia.

Gli strumenti urbanistici sono affidati alle Regioni e ai Comuni, ma a monte di tali Enti sta la funzione di indirizzo e di coordinamento dello Stato che viene attuata con atti legislativi.

In seguito alla devoluzione alle Regioni di molte competenze prima riservate allo Stato (Legge Costituzionale n. 3/2001), le norme contenute nella legge urbanistica continuano ad avere vigore in quelle Regioni che non si sono dotate di una propria legge, approvata in conformità alle disposizioni della normativa statale.

Alla formazione dei piani generali e particolareggiati partecipano le Regioni e i Comuni.

La legge urbanistica, nel regolamentare la compilazione dei piani territoriali di coordinamento, stabilisce le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente: alle zone da riservare a speciali destinazioni e a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare natura e importanza; alla rete delle principali linee di comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

Il piano territoriale di coordinamento ha vigore a tempo indeterminato ma può essere variato.

I Comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale.

Il "piano regolatore generale" deve considerare la totalità del territorio comunale e deve indicare essenzialmente:

- 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

- 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere e impianti di interesse collettivo o sociale;
- 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- 6) le norme per l'attuazione del piano.

La deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione ed è quindi frutto di scelte largamente discrezionali.

Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato. I proprietari degli immobili hanno l'obbligo di osservare, nelle costruzioni e nelle ricostruzioni, le linee e le prescrizioni di zona che sono indicate nel piano.

Accanto a tali piani, predisposti dai singoli Comuni, esistono i "piani regolatori generali intercomunali": essi vengono formati quando, per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni confinanti, si ritenga opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi.

Al piano regolatore generale viene data attuazione a mezzo di "piani particolareggiati" di esecuzione nei quali devono essere indicate le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona e debbono inoltre essere determinati: le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze; gli spazi riservati ad opere o impianti di interesse pubblico; gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione o soggetti a restauro o a bonifica edilizia; le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano; gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare; la profondità delle zone laterali ad opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse e a soddisfare prevedibili esigenze future.

Ciascun piano particolareggiato di esecuzione deve essere corredato da una "relazione illustrativa" e dal "piano finanziario".

I piani particolareggiati di esecuzione sono compilati a cura del Comune e debbono essere adottati con apposita deliberazione.

In conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale i Comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio.

Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio.

Il piano regolatore generale e i piani particolareggiati sono corredati da una relazione di previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano

## □ 1.2. Gli strumenti urbanistici

La pianificazione del territorio si attua utilizzando gli strumenti urbanistici, i quali vengono generalmente distinti in tre tipologie di macro-aree:

- Piani di inquadramento o Piani quadro;
- Piani Generali;
- Piani attuativi.

### **1.2.1. 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.

### **1.2.2. 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 tratteggiate 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.

### **1.2.3. Il Piano regolatore generale**

Il Piano regolatore generale costituisce un fondamentale strumento di pianificazione, in quanto consente all'Amministrazione, che lo adotta a seguito di delibera-

zione 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 viene utilizzato per 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** 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.

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 e nella identificazione delle 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*.

I Piani attuativi sono:

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

### □ 1.3. La destinazione d'uso: differenza tra mutamento d'uso e mutamento di destinazione d'uso

Come si vedrà in dettaglio al paragrafo 2.4. la materia dell'edilizia costituisce un sottoinsieme dell'urbanistica, ambito disciplinare riconducibile a sua volta nel settore del "governo del territorio" che, secondo il nuovo impianto costituzionale ex Lege 3/2001 ricade nella potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.

Anticipando in modo sommario il concetto di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, si può affermare che nelle materie caratterizzate da tale particolare potestà, allo Stato spetta il compito di definire unicamente i principi fondamentali, mentre alle Regioni quello di definire la relativa disciplina regolamentare.

Uno dei punti del D.P.R. n. 380/2001 dove questo concetto emerge in modo chiaro è l'articolo 10, comma 2 "*Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a denuncia di nuova attività*".

Questo significa che per inquadrare in modo preciso il campo di azione dei titoli abilitativi si deve porre attenzione alla normativa regionale di comparto, qualora esistente.

In caso di mancanza di una regolamentazione regionale, e solamente in questo caso, troverà applicazione, anche sotto il profilo regolamentare, la disciplina nazionale ex D.P.R. n. 380/2001.

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 ed armonioso sviluppo del territorio viene raggiunto tramite la definizione del concetto di *destinazione d'uso*.

Ogni zona di territorio viene destinata funzionalmente ad una precisa utilizzazione e non altre imponendole una particolare destinazione d'uso, la quale viene ulteriormente articolata sulla base della definizione di determinate categorie.

Si parla di *mutamento d'uso* se la modifica introdotta fa ricadere l'intervento nell'ambito delle funzioni previste all'interno della medesima categoria, mentre si determina *mutamento di destinazione d'uso* se l'intervento determina una trasformazione ricadente in una categoria funzionale differente da quella prevista.

Considerando la vastissima tipologia di interventi edilizi possibili, si potrebbe presentare il caso particolare di un'opera che presenti una variazione rispetto alla categoria funzionale prevista dall'azzonamento attuato in sede di P.R.G..

Tale mutamento può ancora essere analizzato sotto due diversi aspetti, a seconda se la nuova categoria in cui ricade l'intervento:

- è tra quelle ammesse nella zona in esame;
- non è tra quelle ammesse nella zona in esame.

Qualora il mutamento produca un viraggio dell'intervento nell'ambito di una categoria non prevista tra quelle ammesse per la zona in esame, si determina una trasformazione urbanisticamente rilevante e sanzionabile sia in sede penale che amministrativa. Nel caso in cui il mutamento della destinazione d'uso determini la riconducibilità dell'intervento ad una categoria diversa da quella prevista inizialmente ma pur sempre compresa tra quelle ammesse per la zona in oggetto, si deve attivare il procedimento del permesso di costruire.

Ciò in considerazione del fatto che il passaggio da una categoria all'altra, ancorché attuato senza l'esecuzione di opere, determina una trasformazione del territorio che assume concreta rilevanza ai fini urbanistici (Consiglio di Stato, Sezione V, 8 gennaio 1998, n. 24).

Nei casi di semplice mutamento d'uso, realizzati senza l'esecuzione di opere, non è necessario attivare alcuna procedura "abilitativa", in quanto non sussiste alcuna trasformazione urbanistica del territorio, qualora il medesimo risultato si determini attraverso l'esecuzione di opere, allora in questo caso si deve richiedere il permesso di costruire.

#### □ 1.4. 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. 1497/1939 (piani paesaggistici) e, in modo un po' più evoluto dalla Legge n. 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.

##### 1.4.1. La tutela passiva

Le tappe legislative relative alla tutela del paesaggio sono due: 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. n. 42/2004.

##### 1.4.2. 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.

Se è vero che tali strumenti non possono garantire la bellezza intrinseca degli edifici e dei manufatti che si realizzeranno, tuttavia possono contenere norme di indirizzo per le progettazioni in modo tale da realizzare un rapporto dignitoso con il paesaggio.

La Legge 431 ora riversata nel D.Lgs. n. 42/2004, contiene l'obbligo per le Regioni di sottoporre a *"specificativa normativa d'uso e di valorizzazione ambientale"* le aree interessate dai beni sopra elencati, *"mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi la medesima finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali"*.

Il piano territoriale regionale, quindi, assume valore anche di piano paesistico esteso all'intero territorio regionale. La legge non consente di modificare con gli strumenti urbanistici i perimetri delle aree vincolate. Le regioni devono unicamente determinare (articolo 1-*quater*, Legge 431) *"quali dei corsi d'acqua classificati pubblici ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici ... possono, per la loro irrilevanza a fini paesaggistici, essere esclusi in tutto o in parte dal predetto vincolo"*.

Il regolamento di attuazione della Legge 1497, all'articolo 23, prescrive che i piani territoriali paesistici *"hanno il fine di stabilire:*

- 1) *le zone di rispetto;*
- 2) *il rapporto fra aree libere e aree fabbricabili in ciascuna delle diverse zone e località;*
- 3) *le norme per i diversi tipi di costruzione;*
- 4) *la distribuzione e il vario allineamento dei fabbricati;*
- 5) *le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora"*.

Da tale norma traspare che i piani territoriali paesistici, nell'intenzione del legislatore di allora, avrebbero dovuto assumere contenuti più propri di piani particolareggiati riguardanti territori di limitata estensione.

Non è infatti possibile stabilire con un piano a livello regionale, se non con sommarie indicazioni aventi carattere puramente di indirizzo, il rapporto fra aree libere e fabbricabili, le caratteristiche dei diversi tipi di costruzione o addirittura la distribuzione e l'allineamento dei fabbricati, né tanto meno decidere la scelta e la distribuzione della flora. Si possono invece dettare criteri affinché le opere abbiano un rapporto il meno conflittuale possibile con il paesaggio in cui si devono inserire.

È evidente che ogni livello di pianificazione ha propri contenuti e gradi di definizione:

- i **piani di area vasta** (piani territoriali regionali, piani territoriali provinciali) possono contenere indicazioni cartografiche di larga massima (schemi di assetto territoriale) e generalmente non di dettaglio (zonizzazioni). La loro parte normativa deve avere soprattutto contenuti di indirizzo per la pianificazione subordinata e può contenere norme schematiche anche per la progettazione delle opere recepibili dai piani subordinati;
- i **piani regolatori comunali** devono essere redatti anche tenendo conto del valore paesaggistico, indirizzando, mediante la zonizzazione, l'edificazione nelle aree di minore valore e dettando con le norme di attuazione norme relative ai volumi, alle tipologie e quant'altro per ridurre l'impatto nelle aree di cui si consenta l'edificazione;

- i **piani particolareggiati** nelle aree di interesse paesistico devono definire 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.

#### **1.4.3. 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 fruizione culturale e ricreativa. Alcune forme di tutela attiva del paesaggio sono meno evidenti e dirette, come ad esempio i lavori di silvicoltura naturalistica in quanto migliorano, con il bosco, anche il paesaggio.

#### **1.4.4. 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.

#### **1.4.5. 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 22 gennaio 2004, n. 42).

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 paesaggistico-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.

#### □ **1.5. 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.

Il quesito è stato chiarito definitivamente dalla Giurisprudenza sia in sede di Consiglio di Stato, (Consiglio di Stato, Sezione VI, 21 giugno 1983, n. 511), sia in sede di tribunale amministrativo regionale (T.A.R. Sardegna, 30 gennaio 1984, n. 15 e T.A.R. Puglia, 11 ottobre 1985, n. 372).

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 dall'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.

#### **1.5.1. 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.**

<b>L'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA</b>
<b>Deve essere richiesta prima dei titoli abilitativi.</b>
<b>Deve essere rilasciata o negata entro il termine di 60 giorni.</b>
<b>Non è possibile configurare per essa il silenzio-assenso.</b>
<b>Il rilascio o il diniego vanno idoneamente motivati.</b>
<b>L'Amministrazione tenuta alla tutela del vincolo può, in sede di rilascio, imporre le prescrizioni e le limitazioni ritenute necessarie alla tutela del vincolo.</b>

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

to anche in sede di Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sezione V, 12 settembre 1992, n. 789).

Un ulteriore aspetto caratteristico del procedimento di autorizzazione paesaggistica è quello di essere completamente distinto dal relativo procedimento edilizio (D.I.A. o Permesso di costruire) in quanto si tratta di procedimenti che mirano all'ottenimento di obiettivi differenti.

Tutela del patrimonio ambientale e paesaggistico, il primo genere di procedimento, rispetto delle disposizioni dettate negli strumenti di pianificazione del territorio, il secondo tipo di procedimento.

La conseguenza di queste considerazioni è che potrebbe verificarsi il caso in cui un intervento edilizio pur essendo idoneo in virtù della normativa e delle disposizioni di Piano dettate per la zona, potrebbe non esserlo dal punto di vista della tutela del vincolo ambientale e viceversa.

Questa circostanza porta a concludere che è buona norma affidare la gestione delle pratiche edilizie a professionisti iscritti all'Albo, i quali potranno facilmente verificare, prima dell'esecuzione delle opere, la compatibilità delle stesse sia dal punto di vista ambientale (qualora la zona sia gravata da vincolo paesaggistico) sia dal punto di vista edilizio (in tutti i casi).