

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione ed il decentramento regionale

sparmio energetico ecc. Ciò anche con il corredo, ove necessario, di tabelle e schemi grafici. Preliminarmente, al fine dell'inquadramento in un contesto sufficientemente chiaro del complesso e variegato quadro normativo cui deve giocoforza riferirsi l'attività professionale nel settore dell'edilizia e dell'assetto del territorio, si è ritenuto inoltre di non poter prescindere da un breve esame dei fondamentali mutamenti che hanno investito a partire dai primi anni Novanta del secolo appena concluso l'organizzazione e il funzionamento della Pubblica Amministrazione e l'assetto istituzionale del nostro Paese, con riguardo ai vari provvedimenti di "semplificazione amministrativa" e alla ripartizione di compiti e funzioni tra Stato e Regioni (basti qui citare le "Leggi Bassanini" e la recente riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione): tematiche fra loro fortemente correlate e – come noto – oggetto di un processo evolutivo tuttora in atto e al centro del dibattito politico contemporaneo.

Pertanto la necessità di orientarsi con un minimo di chiarezza nell'ambito della copiosa produzione legislativa e del complesso assetto amministrativo che caratterizza la realtà italiana, se riguarda qualsiasi attività professionale in considerazione delle responsabilità penali e civili ad essa connesse, è tanto più sentita per le professioni tecniche: ciò in considerazione dell'orientamento del legislatore teso ad incrementare – al fine di snellire le procedure – le responsabilità del professionista, consentendo ampio ricorso all'autocertificazione, di fatto trasferendogli quelle funzioni di controllo e attestazione della legittimità delle opere progettate, un tempo esercitate esclusivamente dai competenti organi tecnici della Pubblica Amministrazione; non solo, ma in un mercato sempre più rivolto al recupero dell'edificato esistente, e in una situazione purtroppo di diffuso abusivismo, l'attività professionale impone molto frequentemente di valutare la legittimità del manufatto o dell'assetto urbanistico sui quali si interviene: operazione che va effettuata con riferimento alla normativa vigente al momento della realizzazione dell'opera e che, dunque, richiede almeno una capacità "di manovra" nelle complesse linee evolutive delle fonti normative: capacità la cui acquisizione costituisce, per l'appunto, l'intento principale – si spera raggiunto – del libro.

Gli Autori

PREMESSA

Al fine dell'inquadramento in un contesto sufficientemente chiaro del complesso e variegato quadro normativo cui deve giocoforza riferirsi l'attività professionale nel settore dell'edilizia e dell'assetto del territorio, non può prescindere da un breve esame dei fondamentali mutamenti che hanno investito a partire dai primi anni Novanta del secolo appena concluso l'organizzazione e il funzionamento della Pubblica Amministrazione e l'assetto istituzionale del nostro Paese con riguardo alla ripartizione di compiti e funzioni tra Stato e Regioni: tematiche fortemente correlate e – come noto – oggetto di un processo evolutivo tuttora in atto e al centro del dibattito politico contemporaneo.

Pertanto la necessità di orientarsi con un minimo di chiarezza nell'ambito della copiosa produzione legislativa e del complesso assetto amministrativo che caratterizza la realtà italiana, se riguarda qualsiasi attività professionale in considerazione delle responsabilità penali e civili ad essa connesse, è tanto più sentita per le professioni tecniche in considerazione dell'orientamento del legislatore teso ad incrementare – al fine di snellire le procedure – le responsabilità del professionista consentendo ampio ricorso alla autocertificazione, di fatto trasferendogli quelle funzioni di controllo e attestazione della legittimità delle opere progettate e/o realizzate un tempo esercitate esclusivamente dai competenti organi tecnici della Pubblica Amministrazione.

1.1. IL PRIMO TRASFERIMENTO DI POTESTÀ E FUNZIONI ALLE REGIONI

Il Titolo V della Parte II della Costituzione, nella sua formulazione originaria (oggi variata con Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, come si vedrà in seguito), elencava all'art. 117 le materie nell'ambito delle quali era riconosciuta alle Regioni la potestà di emanare norme legislative, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato": la legislazione regionale si configurava dunque come *concorrente* rispetto a quella dello Stato, potendo intervenire nelle materie di competenza con norme integrative di quelle statali o anche innovative, ma sempre nei limiti dei principi fondamentali di cui sopra.

Molte delle materie elencate hanno attinenza in maniera più o meno diretta con gli assetti territoriali; l'urbanistica in primis, e poi musei e biblioteche di Enti locali, turismo e industria alberghiera, tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, navigazione e porti lacuali, cave e torbiere, agricoltura e foreste.

Per le stesse materie l'art. 118 assegnava alle Regioni le connesse funzioni amministrative, stabilendo il così detto *principio del parallelismo* (tendenziale coincidenza tra sfera della potestà legislativa e sfera dell'autonomia amministrativa); sempre l'art. 118, inoltre, riconosceva allo Stato la facoltà di *delegare* l'esercizio di altre funzioni amministrative.

L'effettiva attivazione delle autonomie regionali avvenne, come noto, molti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione (1948). Tralasciando di riepilogare le precedenti tappe dell'iter legislativo, ricordiamo la legge 16 maggio 1970, n. 281 che delegò il Governo a provvedere, con decreti legislativi, a quanto necessario per regolare simultaneamente, per tutte le Regioni, il trasferimento delle funzioni amministrative (e del relativo personale statale), poi effettuato con decorrenza 1° aprile 1972.

Tra gli undici decreti che ne scaturirono, quello emanato con DPR 15 gennaio 1972, n. 8, trasferiva le funzioni in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; tra esse, ricordiamo l'approvazione dei Piani territoriali di coordinamento, dei Piani regolatori generali, dei Piani particolareggiati e dei Regolamenti edilizi comunali (fino ad allora spettante al Ministero dei Lavori Pubblici); inopinatamente vi fu inclusa l'approvazione dei Piani territoriali paesistici, ingenerando un'incongrua commistione tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesistica le cui conseguenze, come si vedrà, non furono di poco conto.

Il complesso procedimento trovò compimento alcuni anni più tardi, mediante un analogo meccanismo legislativo: alla legge-delega 22 luglio 1975 n. 382 seguì il

fondamentale DPR 24 luglio 1977, n. 616, che disponeva organicamente il *trasferimento* delle funzioni amministrative nelle materie indicate all'art. 117 della Costituzione, ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato¹, aggiungendo, a norma dell'art. 118 della Costituzione, la *delega* di altre funzioni: tra queste, fondamentale, la delega delle funzioni per la protezione del paesaggio (allora "bellezze naturali"), disposta dall'art. 82 conservando tuttavia al Ministero per i Beni culturali il potere di integrare gli elenchi delle località protette e di inibire o sospendere lavori per esse pregiudizievoli.

Nel 1988, la legge n. 400 del 23 agosto istituiva, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano*, "con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale", trasferendo ad essa le attribuzioni di commissioni e altri preesistenti organismi a composizione mista Stato-Regioni.

1.2. DALLE INNOVAZIONI DEI PRIMI ANNI NOVANTA ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Nel primi anni Novanta prendeva avvio quel processo di riforma della PA che ha profondamente trasformato la normativa di settore e che, con le cosiddette "leggi Bassanini", molto ha inciso anche nell'assetto dei rapporti Stato-Regioni (cosiddetto *federalismo a Costituzione invariata*), precludendo alla legge di riforma costituzionale del Titolo V varata nel 2001 e al dibattito attuale.

1.2.1. Le leggi 241/1990 e 142/1990. La Conferenza di Servizi. L'Accordo di programma e gli altri strumenti della "programmazione negoziata"

All'inizio del ciclo di riforme va indubbiamente posta la legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", cosiddetta "legge sulla trasparenza del procedimento

¹ Nella materia "Agricoltura e foreste", l'art. 66 include "gli interventi di protezione della natura compreso l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide".

amministrativo"²: sancito il principio generale che l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità, ha introdotto l'obbligo, per le Amministrazioni pubbliche, di stabilire termini certi per la conclusione dei procedimenti amministrativi e per l'emanazione del provvedimento finale, nonché di determinare, per ognuno di essi, un *responsabile del procedimento*; ha sancito la possibilità, per qualunque soggetto portatore di interessi pubblici, privati o "diffusi" (associazioni, comitati), al quale possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, di intervenire nel procedimento; e conseguentemente l'obbligo, per la PA, di comunicare l'avvio del procedimento medesimo ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti (e a quelli ai quali possa derivarne pregiudizio, se facilmente individuabili); infine, onde assicurare la trasparenza e lo svolgimento imparziale dell'attività amministrativa, ha riconosciuto il diritto di accesso ai documenti amministrativi a chi vi abbia interesse diretto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, normando le modalità con cui tale diritto trova attuazione.

Sempre nell'ottica della semplificazione e della celerità dei procedimenti, la legge 241/1990 ha introdotto l'istituto della *Conferenza di Servizi*, divenuto oggi una delle procedure più frequenti per l'esame e l'approvazione di opere e lavori, specie se pubblici e di notevole entità, ma ormai esteso ad interventi minori promossi dai privati, specie a seguito dell'introduzione dello *Sportello unico dell'edilizia*³: secondo il disposto dell'art. 14 – varie volte integrato e modificato da leggi successive, tra le quali la legge 127/1997 "Bassanini bis"⁴ – l'Amministrazione procedente indice la Conferenza "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo" (comma 1); ma può anche indirla qualora "debba acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi, comun-

² La legge 241/1990 è stata di recente integrata e modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 e dal DL 14 marzo 2005, n. 35 convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80; da segnalare – successivamente all'emanazione, del resto, anche del "Codice in materia di protezione dei dati personali" (DLgs 30 giugno 2003, n. 196) – che, per quanto concerne l'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti interessati, i recenti adeguamenti hanno introdotto norme a tutela dei controinteressati, ovvero di quei soggetti che, dall'esercizio dell'accesso, vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza (con procedura precisata nel regolamento di cui al DPR 12 aprile 2006, n. 184). In tema di procedimento amministrativo vanno altresì ricordati il DPR 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo Unico sulla semplificazione amministrativa", e il DLgs 7 marzo 2005, n. 82 (aggiornato dal DLgs 4 aprile 2006, n. 159) recante il "Codice dell'amministrazione digitale".

³ Introdotto come noto dall'art. 5 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia": esso svolge, tra le altre, la funzione di curare le incombenze necessarie ad acquisire tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per la realizzazione di un intervento edilizio, anche mediante conferenza di servizi.

⁴ Da ultimo, modifiche sono state introdotte dalla legge 15/2005 già citata (si veda la nota 2).

que denominati, di altre Amministrazioni pubbliche" (il vantaggio, in sostanza, risiede nel fatto che queste ultime si esprimono contemporaneamente, con abbreviazione dei tempi). A seguito delle modifiche introdotte dalla citata "Bassanini bis", la Conferenza può essere convocata anche su richiesta di un privato e, in questo caso, è indetta dall'Amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.

Contemporaneamente all'emanazione delle norme sulla "trasparenza", la legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle Autonomie locali"⁵, nel riordinare la materia secondo il principio della netta distinzione fra compiti politici e gestionali, della rilevanza delle capacità manageriali e del superamento delle rigidità organizzative, introduceva, accanto a Province e Comuni, le *Città metropolitane* e inseriva stabilmente nel nostro ordinamento un ulteriore strumento di concertazione che ha trovato successivamente largo impiego: l'*Accordo di programma* (art. 27), fino ad allora presente all'interno di leggi settoriali e applicato solo in circostanze delimitate.

L'Accordo di programma è promosso dal Presidente della Regione o dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, "per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni, di Amministrazioni statali e altri soggetti pubblici; l'accordo, consistente nel consenso unanime dei soggetti coinvolti, è approvato con atto formale del Presidente della Regione o del Presidente della Provincia o del Sindaco ed è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione". Se approvato con decreto del Presidente della Regione, *determina le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici* e, nel caso di opere pubbliche, comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere stesse.

Negli anni immediatamente successivi il metodo della programmazione negoziata si è largamente affermato con la messa a punto di una pluralità di strumenti negoziali (ai limiti della proliferazione), trovando sistemazione normativa con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (si tratta della legge collegata alla Finanziaria 1997), ai commi 203-209 e 214 dell'art. 2, dai quali si ricava il seguente quadro di definizioni:

programmazione negoziata: la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o pri-

⁵ La legge 142/1990 è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del DLgs 18 agosto 2000 n. 267, "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali", nel quale è sostanzialmente confluita. La disciplina relativa all'Accordo di programma vi è riportata all'art. 34.

vate per l'attuazione di interventi diversi, riferiti a un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza;

- *intesa istituzionale di programma*: l'accordo tra Amministrazione centrale, regionale o delle Province Autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati;
- *accordo di programma quadro*: l'accordo con Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dai soggetti di cui al punto precedente in attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo di programma quadro deve indicare: attività e interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione; i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività e interventi; gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 142/1990; le eventuali Conferenze di Servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo; gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie; i procedimenti per la definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo; le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere su stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;
- *patto territoriale*: l'accordo, promosso da Enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, con gli stessi contenuti dell'accordo di programma quadro, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;
- *contratto di programma*: il contratto stipulato tra l'Amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata;
- *contratto d'area*: lo strumento operativo, concordato tra Amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione in territori circoscritti (nell'ambito di aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di aree di sviluppo industriale in territori di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88 e in aree industriali realizzate a norma dell'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219).

1.2.2. Le "leggi Bassanini"

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (così detta "Bassanini"), integrata e modificata dalle leggi 15 maggio 1997, n. 127 e 16 giugno 1998, n. 191, rispettivamente "Bassanini *bis* e *ter*", il processo di "alleggerimento" delle funzioni statali e di "ammodernamento" della Pubblica Amministrazione, secondo un modello di "amministrazione orientata all'utente", è entrata in una fase cruciale e complessa.

La legge ha introdotto una logica innovativa rispetto al trasferimento di funzioni alle Regioni operato in passato: anziché individuare quali attribuzioni trasferire, ha specificato i compiti mantenuti allo Stato, stabilendo, per il resto, il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di "tutte le funzioni relative alla cura degli interessi locali e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità", nonché di "tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o Amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite Enti o altri soggetti pubblici". È evidente il superamento del "principio di parallelismo" tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle Regioni: una concezione così ampia dell'ambito in cui si esercita l'attività amministrativa "locale", infatti, ha per conseguenza che esso comprenda anche materie sulle quali non si esercita la potestà legislativa delle Regioni.

Risulta anche superata la precedente distinzione fra *trasferimento* e *delega*, termini che, secondo quanto espressamente indicato dal comma 1 dell'art. 1, devono intendersi ricompresi e assorbiti in quello di *conferimento*, univocamente adottato dal testo normativo.

Come nei provvedimenti degli anni Settanta, il meccanismo attuativo è quello della delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi, applicato tuttavia ad un'operazione di decentramento amministrativo assai più ampia e articolata: il massimo attuabile senza porre mano a modifiche della Costituzione (cosiddetto *federalismo amministrativo* o *massimo federalismo a Costituzione invariata*). Tra i numerosissimi provvedimenti emanati, il DLgs 31 marzo 1998, n. 112 è quello di riferimento per i settori di nostro interesse, in particolare i Capi I – Sviluppo economico e attività produttive, II – Territorio, ambiente e infrastrutture, V – Beni e attività culturali (limitatamente a gestione, valorizzazione e promozione, poiché la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico è mantenuta tra le materie di competenza statale elencate dalla legge).

In ottemperanza alla delega contenuta nell'art. 9, il DLgs 28 agosto 1997, n. 281, ha definito e ampliato le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e ne ha regolamentato l'unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune, con la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali nella *Conferenza unificata*.

Oltre al conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali, la legge ha affrontato altre tre grandi questioni:

- riforma delle Amministrazioni centrali, degli Enti pubblici e delle Istituzioni scolastiche (tanto più necessaria a seguito del sostanzioso svuotamento di funzioni a favore delle Regioni e degli Enti locali);
- delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- completamento della riforma del pubblico impiego (già avviata dalla "Riforma Amato-Cassese", legge 29/1993).

Anche in questi settori la legge ha indicato le linee-guida, rinviando ad una serie di provvedimenti delegati.

1.2.3. La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione

Con le modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il legislatore regionale è ormai del tutto parificato a quello statale: il nuovo art. 117 recita infatti che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; nel nuovo art. 114, inoltre, la Repubblica non è più ripartita in Regioni, Province e Comuni, ma è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Sempre nella riformulazione dell'art. 117, viene in sostanza ripreso il criterio usato dalla Bassanini, utilizzandolo per la definizione degli ambiti in cui si effettua la potestà legislativa: vengono cioè elencate le materie in cui lo Stato ha legislazione *esclusiva* (tra queste la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), lasciando alle Regioni la potestà legislativa "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Una ulteriore categoria è quella della legislazione *concorrente* (tra le materie elencate: tutela e sicurezza del lavoro, professioni, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali), nella quale viene attribuita alle Regioni la potestà legislativa, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"⁶.

⁶ Si noti la distinzione tra tutela dei Beni culturali (in capo allo Stato) e la loro valorizzazione, già introdotta dal DLgs 112/1998. Si noti anche che la dizione più ampia di "governo del territorio" ha sostituito quella di "urbanistica".

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materia di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni, e a queste ultime in ogni altra materia.

Tutto ciò sempre nell'osservanza del vincolo reciproco di leale cooperazione e leale collaborazione tra Stato e Regioni (e, in generale fra tutte le Amministrazioni pubbliche), principio che trova fondamento nell'art. 5 della Costituzione e che, più di recente, è stato riaffermato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", cosiddetta "legge La Loggia"⁷.

⁷ L'art. 1 dispone che "nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi vigenti". In sede di prima applicazione la norma delega altresì il Governo ad adottare "uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità".

SCHEMA 1

CRONOLOGIA ESSENZIALE DEL PROCESSO DI DECENTRAMENTO REGIONALE E DEI PRINCIPALI INTERVENTI LEGISLATIVI DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**Costituzione Parte II Titolo V (testo originario, 1948)**

Art. 117 – Regioni: potestà legislativa concorrente con quella statale (entro i limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato) nelle seguenti materie (tra le altre): **urbanistica**, musei e biblioteche di Enti locali, tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, navigazione e porti lacuali, cave e torbiere, agricoltura e foreste. Inoltre emanazione di norme attuative di leggi della Repubblica, purché queste lo prevedano.

Art. 118 – Regioni: esercizio delle funzioni amministrative tendenzialmente nelle stesse materie ricadenti nella potestà legislativa. Possibilità per lo Stato di delegare altre funzioni amministrative. Possibilità di sub-delega da parte delle Regioni a Province, Comuni o altri Enti locali.

Legge 16 maggio 1970, n. 281 (Legge delega)**DPR 15 gennaio 1972, n. 8**

Trasferimento funzioni amministrative in materia di **urbanistica**, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale tra cui:

- approvazione Piani territoriali di coordinamento (art. 5 legge 1150/1942)
- Piani regolatori generali
- Piani particolareggiati
- Regolamenti edilizi comunali
- Piani territoriali paesistici (art. 5 legge 1497/1939).

Legge 22 luglio 1975, n. 382 (Legge delega)**DPR 24 luglio 1977, n. 616**

Completamento del trasferimento per settori organici delle funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione. *Possibilità emanazione norme di organizzazione e di spesa nelle materie delegate.* **Deleghe** ai sensi dell'art. 118. Tra le funzioni amministrative delegate: protezione delle bellezze naturali; tra quelle trasferite: protezione della natura.

Il Ministero per i Beni culturali conserva il potere di integrare gli elenchi delle località protette, di inibizione e sospensione di lavori pregiudizievoli.

Per quanto riguarda i parchi nazionali e le riserve statali, viene rinviata a successiva legge la disciplina generale di ripartizione dei compiti fra Stato e Regioni.

Legge 23 agosto 1988, n. 400

Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Trasparenza del procedimento amministrativo. Responsabile del procedimento. Conferenza di servizi.

Legge 8 giugno 1990, n. 142

Ordinamento Autonomie locali

- Città metropolitana
- Accordo di programma

Legge 28 dicembre 1996, n. 662 ed altre

Programmazione negoziata

segue SCHEMA 1

Legge 15 marzo 1997, n. 59 ("Bassanini")

Conferimento in luogo di trasferimento e delega (art. 1 comma 1). Conferimento alle Regioni di tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori, con esclusione di quelle elencate all'art. 1 comma 3 (nuova logica: specificazione delle attribuzioni mantenute allo Stato – tra cui: beni culturali). Potestà legislativa alle Regioni nelle materie art. 117 Costituz. (*massimo federalismo a Costituzione invariata*).

DLgs 31 marzo 1998, n. 112

Emanato in attuazione della legge 59/1997 per le materie (tra le altre): territorio, ambiente, infrastrutture; beni e attività culturali (limitatamente a gestione, valorizzazione e promozione).

Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – Riforma Titolo V Parte II Costituzione

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

- Materie potestà legislativa *esclusiva* dello Stato, tra le quali: tutela ambiente, ecosistema e beni culturali; alle Regioni potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata allo Stato.
- Materie potestà *concorrente* (potestà legislativa alle Regioni; allo Stato determinazione principi fondamentali), tra le quali: governo del territorio, grandi reti di trasporto e navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

La normativa in materia di tutela del paesaggio, dell'ambiente e dei Beni culturali

2.1. LA TUTELA DEL PAESAGGIO

Il 1° maggio 2004 è entrato in vigore il DLgs 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei Beni culturali e del Paesaggio" del quale prenderemo qui in esame la Parte III, "Beni paesaggistici", così come configuratasi a seguito delle modifiche apportate dal DLgs 157/2006 e, di recente, dal DLgs 63/2008, emanati in attuazione della legge-delega (6 luglio 2002, n. 137) che prevedeva appunto la facoltà, per il Governo, di emanare decreti correttivi e integrativi del testo normativo entro i primi 2 anni dalla sua entrata in vigore (art. 10, comma 4), portati poi a 4 dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51¹.

Il Codice, pur introducendo diverse novità di rilievo nel precedente ordinamento, resta – comunque – su di esso incardinato; esso ha previsto inoltre, sin dalla prima formulazione, un regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica in conseguenza del quale è rimasto finora operativo il preesistente iter procedurale, a suo tempo introdotto dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, cosiddetta "Galasso".

La conoscenza del preesistente impianto normativo risulta dunque un'esigenza ineludibile, sia ai fini strettamente operativi della pratica professionale che, su di un piano più generale, per comprendere le variazioni intervenute nella normativa di tutela con il nuovo provvedimento e con le modificazioni apportate allo stesso dai due successivi decreti correttivi, e anche in riferimento all'evoluzione – nel dibattito culturale – dello stesso concetto di paesaggio.

¹ Conversione in legge, con modificazioni, del DL 30 dicembre 2005, n. 273 "Recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative".



Esempio di pianificazione paesistica: a sinistra stralcio tratto da una delle tavole dei Piani Territoriali Paesistici del Lazio, a destra la relativa legenda, dalla quale è rilevabile il criterio di classificazione delle aree secondo quattro livelli "degradanti" di tutela ("Integrale", "Paesistica", "Orientata", "Limitata"), con rinvio e prescrizioni contenute nelle relative Norme di attuazione.

LEGENDA	
CONFINE DI PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO (ART. 15)	●●●●●
CONFINE DEL PERIMETRO DI PIANO TERRITORIALE PAESISTICO (ART. 15)	—
AREE DI RISPETTO	
AREE DI RISPETTO DEI BENI D'INTERESSE ARCHEOLOGICO (ARTT. 12, 13, 14)	
AREE DI RISPETTO PREVENTIVO DEI BENI D'INTERESSE ARCHEOLOGICO (ARTT. 12, 13, 14)	
AREE DI RISPETTO DEI BENI D'INTERESSE STORICO MONUMENTALE (ARTT. 12, 13, 15)	
AREE DI RISPETTO DEI BENI D'INTERESSE NATURALISTICO (ARTT. 12, 19)	
ZONE DI TUTELA	
ZONE DI TUTELA INTEGRALE (TITOLO III, CAPO II)	
ZONE DI TUTELA PAESAGGISTICA (TITOLO II, CAPO III)	
SOTTOZONA TP a TUTELA DEI MARGINI, DEI CRINALI E DELLE EMERGENZE PANORAMICHE	
SOTTOZONA TP b TUTELA DEI PAESAGGI AGRARI DI GRANDE ESTENSIONE	
SOTTOZONA TP c TUTELA DEI PAESAGGI AGRARI DI MEDIA ESTENSIONE	
ZONE DI TUTELA ORIENTATA (TITOLO III, CAPO IV)	
SOTTOZONA TO a TUTELA ORIENTATA ALLA RIQUALIFICAZIONE DEI PERCORSI	
SOTTOZONA TO b TUTELA ORIENTATA ALLA RIQUALIFICAZIONE DEI SISTEMI IDRO-MORFOLOGICO-VEGETAZIONALI	
SOTTOZONA TO c TUTELA ORIENTATA AL RIPRISTINO E ALLA VALORIZZAZIONE DEI SISTEMI STORICO-ARCHEOLOGICI	
SOTTOZONA TO d TUTELA ORIENTATA AL RESTAURO AMBIENTALE	
ZONE DI TUTELA LIMITATA (TITOLO III, CAPO V)	
SOTTOZONA TL a TUTELA LIMITATA CON TRASFORMAZIONI CONFORMI AGLI STRUMENTI URBANISTICI VIGENTI	
SOTTOZONA TL b TUTELA LIMITATA CON TRASFORMAZIONI SOTTOPOSTE A PRESCRIZIONI PARTICOLARI	
PERCORSI PANORAMICI (ART. 35)	
PUNTI DI BELVEDERE (ART. 35)	

2.1.1. La legge 29 giugno 1939, n. 1497

La legge 1497/1939² ha individuato all'art. 1, come proprio campo di applicazione, *quattro categorie di beni* (poi integralmente confluite nell'art. 139 del DLgs 490/1999 e, ora, nell'art. 136 del DLgs 42/2004; si veda lo **schema 1**):

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- b) le ville, i giardini e i parchi ... che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- d) le bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Secondo la distinzione a suo tempo operata dal Regolamento di attuazione di cui al RD 3 giugno 1940, n. 1357 – tutt'ora sostanzialmente in vigore³ – le prime due costituiscono le cosiddette *bellezze individue*, le seconde le *bellezze d'insieme*.

Si tratta, è bene sottolinearlo, dell'individuazione della sfera di competenza della norma: affinché località o beni rientranti in una delle quattro categorie siano sottoposti alle disposizioni di legge, occorre uno specifico provvedimento di "dichiarazione di interesse pubblico" (o provvedimento di vincolo).

La procedura per l'assoggettamento a vincolo è rimasta nelle sue linee essenziali sempre intatta nel tempo, a parte le modificazioni introdotte in conseguenza della delega della materia paesaggistica alle Regioni operata dal DPR 616/1977 (si veda, riguardo a quest'ultimo, il Capitolo 1).

² Nota anche come "legge Bottai", fu preceduta dalla legge 11 giugno 1922 n. 778, ai principi della quale è ispirata; questa, voluta da Benedetto Croce in qualità di Ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo governo Giolitti, già prevedeva infatti il dispositivo della dichiarazione di notevole interesse pubblico per la protezione delle "bellezze naturali e panoramiche". Venne emanata pressoché in parallelo alla legge 1° giugno 1939 n. 1089, relativa ai Beni culturali, confluita poi nel Titolo I del DLgs 490/1999 e ora, in buona sostanza, nella Parte II del DLgs 42/2004 (con varie integrazioni e aggiornamenti, con un rapporto non dissimile da quello che lega la legge 1497/1939 alla Parte III del Codice; si veda al riguardo il paragrafo 2.3).

³ Ai sensi dell'art. 158 del DLgs 42/2004, le disposizioni del regio decreto restano in vigore "fino all'emanazione di apposite disposizioni regionali di attuazione ..., in quanto applicabili"; analoga norma era contenuta nell'art. 161 comma 2 del DLgs 490/1999, fino all'emanazione, in questo caso da parte statale, di un nuovo regolamento.

Essa prevedeva, per l'appunto, l'inclusione di beni o località da proteggere in due distinti elenchi (uno per le bellezze individue, l'altro per le bellezze d'insieme), la cui compilazione era affidata ad una Commissione istituita per ogni Provincia (dapprima di competenza statale, le "Commissioni provinciali per le bellezze naturali" sono divenute di competenza regionale – con la partecipazione ad esse dei Soprintendenti competenti per territorio – a seguito della citata delega di cui al DPR 616/1977, nell'ambito della quale lo Stato ha conservato comunque il potere di integrare gli elenchi⁴).

Le proposte per le dichiarazioni di notevole interesse pubblico di volta in volta inserite negli elenchi dalle Commissioni, dovevano quindi essere pubblicate all'Albo Pretorio di tutti i comuni interessati e depositate presso i relativi uffici per consentire la fase delle osservazioni, successivamente alla quale la Regione approvava l'elenco, apportandovi le modifiche opportune, ed emetteva il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino Ufficiale (si tratta in genere di una deliberazione della Giunta regionale; i provvedimenti emessi anteriormente alla delega del 1977, o successivamente a tale data nell'espletamento delle funzioni integrative dello Stato, hanno la forma del decreto ministeriale). Copia della Gazzetta Ufficiale doveva, infine, essere affissa per 3 mesi all'Albo Pretorio.

Nel caso dei beni individui, il provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico doveva essere notificato ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo degli immobili e trascritto sui relativi registri immobiliari.

La procedura è stata sostanzialmente confermata anche dal nuovo Codice: la principale modifica ha riguardato l'eliminazione del concetto di "elenco", del resto già da tempo reso obsoleto dalla realtà operativa, nell'ambito della quale, di fatto, risultano rilevanti solo le dichiarazioni di interesse pubblico delle singole località.

Va sottolineato il fatto che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non comportava di per sé – e non comporta – inedificabilità, ma l'obbligo dell'acquisizione di un'autorizzazione preventiva – la cui efficacia è di 5 anni – sui progetti per opere (aventi rilevanza esterna) da eseguirsi nelle località e sui beni sottoposti a vincolo paesaggistico⁵.

La competenza al rilascio di tale autorizzazione, inizialmente statale, è passata nel 1977 alle Regioni le quali, successivamente, l'hanno sovente sub-delegata

⁴ Come si è visto al Capitolo 1, il DPR 616/1977 conservava al Ministero per i Beni culturali il potere di integrare gli elenchi delle località protette e di inibire o sospendere lavori per esse pregiudizievoli.

⁵ L'inedificabilità o limitazioni di vario tipo della stessa possono eventualmente discendere dalle prescrizioni dei Piani Paesaggistici o da specifiche normative regionali.

procedura ordinaria, documento comunque integralmente visionabile e scaricabile dal sito web della Regione Lazio³².

2.2. LA TUTELA DELL'AMBIENTE

2.2.1. Il "Codice dell'ambiente" (DLgs 3 aprile 2006, n. 152)

Si è già posto in evidenza come la tutela dell'ambiente (nell'accezione ecologico-naturalistica) costituisca nell'ordinamento italiano un ambito normativo distinto – pur con varie e ovvie interconnessioni – da quello della tutela del paesaggio come "bene storico-culturale".

La legge 308/2004, che già abbiamo preso in esame limitatamente al dispositivo che ha introdotto l'"accertamento di compatibilità paesaggistica", recava in realtà la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione della legislazione in materia ambientale: il che può spiegare peraltro la denominazione di "condono ambientale" con cui è stata battezzata la predetta procedura di accertamento (riguardante invece – si è visto – la sfera giuridica della tutela paesaggistica), il cui inserimento nel provvedimento risulta palesemente forzato. Finalità precipua di quest'ultimo era invece, si è detto, il riordino della legislazione ambientale (anche mediante la redazione di testi unici), con precisa indicazione dei settori e delle materie su cui intervenire:

- gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati;
- tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; difesa del suolo e lotta alla desertificazione;
- gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e fauna;
- tutela risarcitoria contro i danni ambientali;
- procedure per la valutazione di impatto ambientale – VIA, per la valutazione ambientale strategica – VAS, e per l'autorizzazione ambientale integrata – AIA;
- tutela dell'aria e riduzione delle emissioni nell'atmosfera.

Le legge prevedeva altresì che gli emanandi decreti legislativi, oltre ad attuare tra l'altro "la piena e coerente attuazione delle direttive comunitarie", definissero "i criteri direttivi da seguire al fine di adottare provvedimenti per la modifi-

ca dei regolamenti di attuazione ed esecuzione e dei decreti ministeriali per la definizione delle norme tecniche, individuando gli ambiti nei quali la potestà regolamentare è delegata alle Regioni" e attribuiva, inoltre, al Governo la facoltà, entro 2 anni dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, di apportarvi modifiche correttive e integrative.

Sulla base di queste disposizioni è stato emanato il DLgs 3 aprile 2006, n. 152 relativo a tutti i settori indicati nella legge-delega con esclusione di quello relativo alle aree protette³³, il provvedimento, che reca il titolo "Norme in materia ambientale" (ma è correntemente indicato come "Codice dell'Ambiente", pur non rivestendo tale denominazione carattere di ufficialità) è stato oggetto di un complesso processo di revisione, al quale si è accompagnata peraltro (giugno 2006) la dichiarazione di inefficacia di ben diciassette decreti attuativi ministeriali e interministeriali³⁴; tale processo, che ha visto susseguirsi un primo decreto correttivo³⁵ e alcune altre modificazioni "puntiformi" del testo originario³⁶, due proroghe dell'entrata in vigore della normativa relativa a VIA e VAS e il decadere degli schemi dei due successivi decreti correttivi (noti come "secondo" e "terzo" correttivo), ha trovato, almeno per ora, un

³² Il Codice, nella sua attuale configurazione, è così articolato: Parte I – Disposizioni comuni e principi generali; Parte II – Procedure per la Valutazione Ambientale Strategica, per la Valutazione dell'Impatto Ambientale e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale; Parte III – Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche; Parte IV – Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati; Parte V – Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera; Parte VI – Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; Allegati.

³³ Come da avviso pubblicato sulla GU n. 146 del 26 giugno 2006, l'inefficacia dei diciassette decreti attuativi ministeriali e interministeriali è scaturita dalla mancata registrazione degli stessi da parte della Corte dei Conti, alla quale non erano stati inviati. Per quanto concerne la "riscrittura" di parte del Codice, va ricordato che essa è stata avviata anche in conseguenza dell'annuncio da parte dell'Unione Europea circa il possibile deferimento dell'Italia alla Corte Europea di Giustizia a causa della definizione troppo riduttiva di "rifiuto" contenuto nella legge 308/2004 e nel Codice.

³⁴ DLgs 8 novembre 2006, n. 284; esso è intervenuto sul Codice disponendo la proroga delle Autorità di Bacino nelle more della costituzione dei Distretti Idrografici, la ricostituzione del Comitato di Vigilanza Risorse idriche/rifiuti e dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti, lo slittamento dei termini per l'adeguamento dello statuto del CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) ai principi di libera concorrenza.

³⁵ Alcune modificazioni sono state apportate dalla legge 286/2006 (c.d. "Collegato alla Finanziaria 2007") in tema di riscossione della tariffa per il servizio idrico, dalla legge 296/2006 ("Finanziaria 2007") in tema di combustibile da rifiuti; inoltre il DPR 14 maggio 2007 n. 90 (recante "Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare") ha abrogato l'art. 6 del Codice relativo alla "Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali" e l'art. 5, comma 9 del DLgs 59/2005 relativo alla Commissione IPPC presso il Ministero dell'Ambiente.

³⁶ Con riguardo alla predetta Commissione tecnico-consultiva (operante presso il Ministero dell'Ambiente) di cui all'art. 6 del Codice, va chiarito che essa era già istituita da tale articolo con compe-

³² Si veda www.regione.lazio.it, area tematica Urbanistica e territorio, Accertamento di compatibilità paesaggistica e determinazione del danno ambientale.

punto di arrivo con le modificazioni introdotte dal DLgs 16 gennaio 2008, n. 4, che ha unificato in un unico provvedimento il contenuto dei due decreti decaduti³⁷.

Per quanto riguarda le procedure di VIA, VAS e autorizzazione ambientale integrata (AIA) – di cui ci occuperemo pur brevemente in questa sede –, i provvedimenti di proroga ai quali si è già fatto cenno³⁸ hanno traslato prima al 31 gennaio e poi al 31 luglio 2007 l'entrata in vigore della relativa normativa, coincidente con la Parte II del DLgs 152/2006; ciò peraltro mentre se ne elaborava la riscrittura col "secondo" decreto correttivo poi decaduto, sicché essa è entrata in vigore per un breve periodo secondo la versione originaria del decreto, per poi essere sostituita dal nuovo testo introdotto dal DLgs 4/2008.

2.2.2. La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)

Si tratta di una procedura tecnico-amministrativa finalizzata a individuare gli effetti di una determinata opera, pubblica o privata, sul contesto ambientale (inteso come insieme delle risorse naturali e delle attività antropiche presenti nel territorio interessato, ivi compresi i beni culturali ed il paesaggio, e con particolare riguardo ovviamente alla protezione della salute e alla qualità della vita umana), e a verificarne la compatibilità con esso.

È stata introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 6 della legge 349/1986 (con la quale – come si è detto – è stato istituito il Ministero dell'Ambiente) a seguito dell'emanazione della direttiva della Comunità Europea n. 337 del 27 giugno 1985 (85/337/CEE), successivamente integrata e modificata dalla n. 11 del 3 marzo 1997 (97/11/CE).

tenza unificata ai fini sia della VIA che della VAS; tuttavia, stanti il rinvio disposto per l'entrata in vigore dell'intera Parte II (nella quale ricade il detto art. 6) e la riscrittura in corso della stessa, il DPR 90/2007 ha intanto provveduto all'istituzione della Commissione Unica ai fini della VIA e della VAS, sostituendo con essa sia la vecchia Commissione VIA istituita sin dal 1988, che la Commissione speciale VIA istituita dalla "Legge obiettivo" del 2001 per la realizzazione delle "infrastrutture strategiche" (si veda, con riguardo a quest'ultima, la nota 38).

³⁷ Oltre che la Parte II relativa alla VIA e alla VAS, le principali modifiche concernono il settore delle acque e dei rifiuti; vengono inoltre enunciati nella Parte I del Codice quattro principi costituenti regole generali della materia ambientale:

- 1) principio dell'azione ambientale (azione informata ai principi della precauzione, della prevenzione, della correzione dei danni causati all'ambiente, del "Chi inquina paga");
- 2) principio dello sviluppo sostenibile;
- 3) principi di sussidiarietà e di leale collaborazione;
- 4) diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo.

³⁸ Decreti-legge 12 maggio 2006 n. 173 e 28 dicembre 2006 n. 300 (cosiddetti "decreti mille proroghe"; rispettive leggi di conversione n. 228 del 12 luglio 2006 e n. 17 del 26 febbraio 2007).

La direttiva del 1985 elenca nell'Allegato I una prima classe di opere per le quali la procedura di valutazione è obbligatoria in tutti gli Stati membri (art. 4, comma 1); nell'Allegato II riporta una seconda classe di progetti per i quali viene rinviata alle singole normative nazionali l'individuazione di criteri e soglie-limite sulla base dei quali determinare quali di essi debbano essere assoggettati alla procedura (art. 4, comma 2).

La direttiva 97/11/CE, modificando l'art. 4 della precedente direttiva del 1985, ha poi stabilito che, nel fissare i predetti criteri e soglie-limite, gli Stati membri debbano considerare gli elementi indicati in un nuovo apposito Allegato da essa introdotto (Allegato III).

Più di recente, la direttiva del 26 maggio 2003 (2003/35/CE) ha previsto la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi introducendo modifiche, a tale riguardo, nelle due precedenti direttive.

VIA STATALE E VIA REGIONALE NELL'EVOLUZIONE LEGISLATIVA ANTECEDENTE IL DLGS 152/2006

Il citato art. 6 della legge 349/1986 affidava al Governo il compito di presentare un disegno di legge ai fini dell'organica attuazione legislativa delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale, rinviando provvisoriamente – nell'immediato – all'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle norme tecniche e delle categorie di opere da sottoporre alla procedura.

In attuazione di tale provvisoria disposizione vennero emanati il DPCM 10 agosto 1988 n. 377 ("Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale", contenente l'elenco delle opere assoggettate alla procedura, poi modificato dal DPR 11 febbraio 1988) e il DPCM 27 dicembre 1988 ("Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formazione del giudizio di compatibilità"), con i quali ci si limitò a recepire soltanto la procedura di VIA relativa alle "grandi opere" indicate nell'Allegato I della Direttiva 377/85/CEE, affidate alla competenza statale.

Tale "regime temporaneo" è perdurato con vari aggiustamenti quasi fino all'attualità – i provvedimenti sopra citati sono stati successivamente integrati e modificati dal DPR 2 settembre 1999, n. 348 – e ad esso ha posto termine l'entrata in vigore della Parte II del DLgs 152/2006.

Per quanto riguarda i progetti di cui all'Allegato II della direttiva 337/85/CEE, lo Stato italiano ha provveduto al riguardo solo in seguito all'apertura, da parte comunitaria (1992), della procedura di infrazione per l'incompleto recepimento della direttiva medesima, emanando il DPR 12 aprile 1996 col quale veniva conferito alle Regioni e alle Province Autonome il compito di attuare la procedura di impatto am-

2.2.5. Le aree naturali protette

LA DISCIPLINA NAZIONALE IN MATERIA DI AREE PROTETTE E I RAPPORTI CON LA TUTELA DEL PAESAGGIO

La materia è regolata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge-quadro sulle aree protette", per ora non coinvolta, si è visto, nel "riordino" previsto dalla legge 308/2004 e attuato, per gli altri settori indicati nella delega, dal DLgs 152/2006.

Essa (art. 1, comma 1) "detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese"; quest'ultimo, ai sensi dello stesso art. 1 (comma 2), è costituito dalle "formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale". I territori in cui siano presenti tali valori sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e gestione al fine di garantirne la conservazione, realizzare "una integrazione tra uomo e ambiente naturale", promuovere attività di educazione, formazione e ricerca scientifica, difendere e ricostruire gli equilibri idraulici e idrogeologici (art. 1, comma 3): tali territori costituiscono le "aree naturali protette" (art. 1, comma 4).

In precedenza, come noto, non erano mancati singoli provvedimenti istitutivi di alcuni importanti parchi nazionali (il Parco Nazionale del Gran Paradiso risale, ad esempio, al 1922); con la legge 394/1991 è stata introdotta per la prima volta una disciplina organica della materia, e una classificazione delle aree naturali protette in tre categorie: parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali (statali o regionali).

Analogamente a quanto si è visto per la tutela paesaggistica, anche in questo caso va evidenziato che, affinché un determinato territorio sia sottoposto al dettato normativo della legge, occorre uno specifico provvedimento che istituisca e delimiti, appunto, l'area naturale protetta (decreto del Presidente della Repubblica per i parchi nazionali, decreto ministeriale per le riserve statali, legge regionale per parchi e riserve regionali).

Va anche precisato che l'art. 77 del DLgs 112/1998 ha indicato tra i "compiti di rilievo nazionale" (esclusi dal conferimento alle Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 4 della legge 59/1997 "Bassanini") i compiti e le funzioni in materia di parchi naturali e riserve statali, la cui individuazione e istituzione spetta allo Stato, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni; il successivo art. 78 precisa che tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non rientranti nella predetta categoria sono conferite alle Regioni e agli Enti locali.

I parchi e le riserve vengono gestiti da un apposito Ente, al quale compete

tra l'altro la predisposizione del "Piano per il parco": tale Piano, approvato dal Consiglio direttivo dell'Ente, viene successivamente adottato dalla Regione, quindi depositato presso i Comuni e le Comunità Montane interessate per consentire la fase delle osservazioni e infine approvato dalla stessa Regione. A norma dell'art. 12, comma 7 della legge 394/1991, il Piano "ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti".

La realizzazione di opere e interventi all'interno dell'area protetta è soggetta alla preventiva acquisizione del nulla osta dell'Ente Parco, con formazione del silenzio-assenso qualora l'Ente non si pronunci entro il sessantesimo giorno dalla presentazione della domanda; al riguardo va ricordato che, ai sensi della legge *Gabinetto* (ora art. 142 del DLgs 42/2004), le aree naturali protette sono sottoposte "ipso iure" a tutela paesaggistica, ciò configurando anche la necessità di acquisire, per una stessa opera, l'autorizzazione paesaggistica: al fine di una opportuna semplificazione delle procedure amministrative, alcuni provvedimenti regionali, ad esempio la LR 29/1997 della Regione Lazio, hanno previsto (ovviamente per le aree protette di competenza) che, qualora sia stato approvato il Piano del parco, il nulla osta rilasciato dall'Ente Parco abbia anche valenza di autorizzazione paesaggistica.

Va altresì ricordato che, ai sensi dell'art. 145 comma 3 del DLgs 42/2004 "Codice dei Beni culturali e del Paesaggio", così come formulato a seguito delle modifiche introdotte dal DLgs 157/2006 e confermate da ultimo dal DLgs 63/2008, "per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei Piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalla normativa di settore, ivi compresi quelli degli Enti gestori delle aree naturali protette".

LE AREE PROTETTE NELLA DISCIPLINA COMUNITARIA (ZPS, ZSC, SIC). LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA E LA SUA INTEGRAZIONE NELLA VIA E NELLA VAS

Non può omettersi almeno un cenno alle categorie di aree protette che non discendono dalla legge-quadro ma dalla disciplina comunitaria: le *zone di protezione speciali* (ZPS), le *zone speciali di conservazione* (ZSC) e le *zone umide di interesse internazionale*. La designazione delle prime discende dalla direttiva *Uccelli* del 2 aprile 1979 (c.d. "Uccelli"), finalizzata alla conservazione delle specie di uccelli selvatici individuate per ogni Stato negli Allegati I-III della direttiva medesima; le seconde corrispondono ai *Siti di Importanza Comunitaria* (SIC) individuati sulla base della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (c.d. "Habitat"; modificata dalla direttiva 97/62/CE del 27 ottobre 1997), e sono finalizzate alla conservazione o al ripristino di habitat naturali, o di specie di flora e fauna, secondo la clas-

SCHEMA 1

QUADRO DEI VINCOLI E DELLE TIPOLOGIE DI BENI PAESAGGISTICI NELL'ASSETTO NORMATIVO ATTUALE (DLGS 42/2004) CON INDICAZIONE, OVE ESISTENTI, DELLE PRECEDENTI FONTI NORMATIVE

BENI VINCOLABILI CON PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ COMPETENTE	BENI VINCOLATI "PER LEGGE"	BENI VINCOLABILI DAI PIANI PAESAGGISTICI
Legge 1497/1939 art. 1, comma 1, numeri 1, 2, 3, 4 RD 1357/1940 art. 10 (bellezze individue – bellezze d'insieme) DLgs 490/1999, art. 139, comma 1, lettere a), b), c), d) DLgs 42/2004 (come modificato dal DLgs 157/2006 e dal DLgs 63/2008), art. 136, comma 1, lettere a), b), c), d)	Legge 431/1985, art. 1, comma 1, lettere a)-m) (integraz. del DPR 616/1977, art. 82) DLgs 490/1999, art. 146, comma 1, lettere a)-m) DLgs 42/2004 (come modificato dal DLgs 157/2006 e dal DLgs 63/2008), art. 142, comma 1, lettere a)-m)	DLgs 42/2004 (come modificato dal DLgs 157/2006 e dal DLgs 63/2008), art. 134, comma 1, lett. c) – art. 143, comma 1, lett. d); art. 143, comma 1, lett. e)
BELLEZZE INDIVIDUE a) Cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali (aggiunto dal DLgs 63/2008). b) Ville, giardini e parchi ... che si distinguono per la loro non comune bellezza BELLEZZE D'INSIEME c) Complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici (aggiunto dal DLgs 63/2008); d) Bellezze panoramiche (considerate come quadri – espressione soppressa dal DLgs 63/2008) e punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze	a) territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sui laghi; c) fiumi, torrenti e corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici ... e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 m ciascuna; d) montagne per la parte eccedente i 1600 m sul livello del mare per la catena alpina e 1200 m sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) ghiacciai e circhi glaciali; f) parchi e riserve nazionali o regionali, nonché territori di protezione esterna dei parchi; g) territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco; h) aree assegnate alle Università agrarie e zone gravate da usi civici; i) zone umide incluse nell'elenco di cui al DPR 13 marzo 1976 n. 448; l) vulcani; m) zone di interesse archeologico	Ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico specificamente individuati ai termini dell'art. 136 e sottoposti a tutela dai Piani paesaggistici Eventuali ulteriori contesti, diversi da quelli indicati dall'art. 134, sottoposti dai Piani paesaggistici a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione

SCHEMA 2

LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA NELL'EVOLUZIONE NORMATIVA DALLA LEGGE 1497/1939 AL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO
Legge 29 giugno 1939, n. 1497, art. 5

Piano territoriale paesistico per le vaste località art. 1, numeri 3 e 4

Ministero/Facoltà redazione Piano territoriale paesistico.

DPR 15 gennaio 1972, n. 8

Trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di **urbanistica**, tra cui:

– approvazione **Piani territoriali di coordinamento** (art. 5 legge 1150/1942)

– approvazione **Piani territoriali paesistici** (art. 5 legge 1497/1939)

Regioni/Facoltà redazione Piano territoriale paesistico.

Legge 8 agosto 1985, n. 431 ("Galasso") – DLgs 490/1999 (Testo Unico Beni culturali e ambientali)

Regioni/Obbligo redazione – Obbligo esercizio potere sostitutivo da parte del Ministero* in caso di inadempienza per le aree tutelate ex-lege. Facoltà per "aree vaste" art. 1, numeri 3-4 legge 1497/1939

– **Piano paesistico** oppure

– **Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali**

DLgs 22 gennaio 2004, n. 42 come modificato dal DLgs 63/2008

Ministero/Regioni elaborano congiuntamente il Piano paesaggistico limitatamente alle aree sottoposte a vincolo paesaggistico (tutte le categorie di "beni paesaggistici" di cui all'art. 134)

Fatta salva la predetta disposizione, Ministero/Regioni possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei Piani paesaggistici. Il Piano è oggetto di apposito accordo ai sensi art. 15 legge 241/1990.

Esercizio potere sostitutivo da parte del Ministero in caso il Piano non sia approvato dalla Regione entro il termine fissato nell'accordo.

– **"Piano paesaggistico"** – ricognizione dell'intero territorio regionale

* Per Ministero si intende, dal dopoguerra fino al 1975, il Ministero della Pubblica Istruzione – Direzione Generale Antichità e Belle Arti; successivamente, il Ministero per i Beni culturali e ambientali, ora Ministero per i Beni e le Attività culturali.

SCHEMA 8

PROCEDURA DI VAS. CONTENUTI DEL RAPPORTO AMBIENTALE

ALLEGATO VI alla Parte II del DLgs 152/2006

Le informazioni da fornire con i rapporti ambientali che devono accompagnare le proposte di piani e di programmi sottoposti a valutazione ambientale strategica sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, culturale e paesaggistica, quali le zone designate come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelle classificate come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e dalla flora e della fauna selvatica, nonché i territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità, di cui all'art. 21 del DLgs 18 maggio 2001, n. 228;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili impatti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il *paesaggio* e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare, nel modo più completo possibile, gli eventuali impatti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o difficoltà derivanti dalla novità dei problemi e delle tecniche per risolverli) nella raccolta delle informazioni richieste;
- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio e controllo degli impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione dei piani o del programma proposto;
- j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

3

La normativa urbanistico-edilizia

PREMESSA

Un riepilogo sia pur sommario dei principali provvedimenti legislativi concernenti le attività edilizie e di trasformazione del territorio in Italia, almeno a partire dalla legge generale urbanistica del 1942, risponde a varie necessità. Da un lato, su di un piano generale, va osservato che, senza una consapevolezza del cammino legislativo che ha caratterizzato il nostro Paese a partire dal dopoguerra, non è possibile comprendere appieno la portata delle rilevanti trasformazioni più recenti o in atto nel settore; dall'altro, da un punto di vista più strettamente operativo - in un quadro peraltro di sempre maggiore responsabilizzazione del tecnico, sia professionista libero che "dipendente", è ovvia la necessità di conoscere il corpus variegato e complesso delle disposizioni tuttora in vigore, il più delle volte, peraltro, operanti non più nella versione originaria ma in quella scaturita da modificazioni introdotte da provvedimenti successivi (si consideri che anche la legislazione cui fa riferimento il TU dell'Edilizia è solo parzialmente in esso raccolta e, quindi, abrogata); non solo, ma in un mercato sempre più rivolto al recupero dell'edificato esistente, e in una situazione purtroppo di diffuso abusivismo, l'attività professionale impone molto frequentemente di valutare la legittimità del manufatto o dell'assetto urbanistico sui quali si interviene: operazione che va effettuata con riferimento alla normativa vigente al momento della realizzazione dell'opera e che, dunque, richiede almeno una capacità di orientamento nelle complesse linee evolutive delle fonti normative.

3.1. QUADRO SINTETICO DELL'EVOLUZIONE LEGISLATIVA DALLA LEGGE GENERALE URBANISTICA DEL 1942 AD OGGI

Per tutti i provvedimenti legislativi inseriti nel riepilogo cronologico che qui si presenta, l'approfondimento delle relative tematiche è contenuto nei successivi paragrafi relativi agli strumenti della pianificazione e alle procedure di acquisizione dei titoli abilitativi all'effettuazione degli interventi edilizi. Il riepilogo è ovviamente limitato alle principali norme statali a carattere generale disciplinanti l'attività urbanistico-edilizia, rinviando agli altri capitoli del libro per le normative tecniche di dettaglio (sicurezza degli impianti e contenimento dei consumi energetici, strutture e norme antisismiche, barriere architettoniche, prevenzione incendi, norme pertinenti alle singole tipologie edilizie ecc.); analoga avvertenza vale per i rapporti Stato-Regioni e le innovazioni in materia di procedure amministrative, nonché per la normativa in materia di ambiente, paesaggio e beni culturali.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica". Pur variamente modificata nel corso del tempo, costituisce da oltre sessant'anni il corpo normativo fondamentale della pianificazione urbanistico-territoriale in Italia, con la nota articolazione "a cascata" dei piani urbanistici, da quelli territoriali e generali a quelli attuativi, successivamente integrata da altri strumenti (v. successivo paragrafo 2) e attualmente – *nel mentre è ancora all'esame del Parlamento la nuova "Legge-quadro per il governo del territorio"* – pienamente in vigore. Significative integrazioni e modificazioni discendono dalle leggi 765/1967 e 865/1971; la parte della legge maggiormente modificata e superata è quella concernente i titoli abilitativi all'esecuzione delle opere edilizie (v. infra, paragrafo 6), dapprima ad opera della legge 10/1977 e, da ultimo, del DPR 380/2001, TU in materia edilizia.

Legge 3 novembre 1952, n. 1902 "Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei Piani Regolatori". È costituita da un articolo unico, ora ripreso e aggiornato dal TU dell'Edilizia, secondo il quale è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda tesa ad ottenere il titolo autorizzativo per l'esecuzione di un intervento qualora esso sia in contrasto con le previsioni di strumenti urbanistici adottati.

Legge 18 aprile 1962, n. 167 "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare". Ha introdotto nell'ordinamento il PEEP, Piano per l'edilizia economica e popolare, strumento attuativo sostanzialmente assimilabile ad un Piano particolareggiato di attuazione. (per ulteriori dettagli si veda il successivo paragrafo 2).

sostanzialmente assimilabile ad un Piano particolareggiato di attuazione. (per ulteriori dettagli si veda il successivo paragrafo 2).

Legge 20 settembre 1964, n. 847 "Autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167". Va segnalato l'art. 4, nel quale è contenuta una puntuale individuazione delle opere di urbanizzazione primaria:

- 1) strade residenziali;
- 2) spazi di sosta o di parcheggio;
- 3) fognature;
- 4) rete idrica;
- 5) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
- 6) pubblica illuminazione;
- 7) spazi di verde attrezzato.

Legge 6 agosto 1967, n. 765 "Modifiche e integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150" (c.d. "Legge ponte"). Tra le principali innovazioni introdotte nella legge urbanistica figurano l'estensione dell'obbligo di acquisizione della licenza edilizia per opere da eseguirsi sull'intero territorio comunale e l'assimilazione nella pianificazione comunale delle "zone omogenee", con rinvio ad un iter consultativo interministeriale per l'individuazione di limiti inderogabili di densità edilizia e di rapporti massimi tra spazi destinati a insediamenti residenziali o produttivi e spazi destinati a servizi pubblici (che fu poi il Decreto 1444/1968).

DM 3 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". È il cosiddetto decreto sugli "standards", tuttora fondamentale, per il quale si rinvia al relativo paragrafo 4.

Sentenza della Corte Costituzionale 9-29 maggio 1968, n. 55. Dichiarò l'illegittimità degli articoli 7 e 40 della legge urbanistica nella parte in cui non veniva contemplato un indennizzo per i proprietari gravati da prescrizioni del Piano Regolatore generale comportanti inedificabilità o preordinati all'espropriazione.

Legge 19 novembre 1968, n. 1187 (c.d. "Legge tampone"). A seguito della Sentenza della Corte Costituzionale, impone un limite temporale di 5 anni alle prescrizioni di cui sopra (si veda al riguardo il paragrafo 5 sui vincoli urbanistici).

Legge 22 ottobre 1971, n. 865 "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847..." (c.d. "Legge per la casa"). Di notevole rilievo le norme per la determinazione dell'indennità di espropriazione (calcolata sulla base del valore agricolo), per le quali si rinvia al relativo paragrafo nel capitolo dedicato ai Lavori pubblici. Sul piano più strettamente urbanistico, vanno ricordate l'introduzione nell'ordinamento di un nuovo strumento attuativo, il Piano delle aree da destinare ad insediamenti produttivi (PIP), e l'integrazione dell'art. 4 della legge 847/1964 con la specificazione delle opere di urbanizzazione secondaria:

- a) asili nido e scuole materne;
- b) scuole dell'obbligo;
- c) mercati di quartiere;
- d) delegazioni comunali;
- e) chiese ed altri edifici per servizi religiosi;
- f) impianti sportivi di quartiere;
- g) centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie;
- h) aree verdi di quartiere.

Legge 27 maggio 1975, n. 166 "Norme per interventi straordinari di emergenza per l'attività edilizia". Gli articoli 19 e 20 consentono l'installazione di servizi igienici in ambienti non direttamente aerati dall'esterno, purché dotati di idoneo impianto di ventilazione forzata, e la realizzazione di scale e relativi disimpegni "anche senza sfinestrature sull'esterno", purché dotati di idonea ventilazione e realizzati in modo da garantire tutte le condizioni di sicurezza e di igiene.

DM Sanità 5 luglio 1975 "Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione". Parzialmente integrato da un DM dello stesso Dicastero del 9 giugno 1999 (relativamente a deroghe alle altezze nei comuni montani), ha stabilito i seguenti parametri:

- altezza minima dei locali di abitazione: 2,70 m (2,55 nei comuni montani al di sopra dei 1000 m sul livello del mare) e 2,40 m per corridoi, disimpegni, bagni, gabinetti e ripostigli;

- superficie minima delle camere da letto: per una persona, 9 m²; per due persone, 14 m²;
- superficie finestrata dei locali di abitazione (camere da letto, cucina, soggiorno) non inferiore a 1/8 della superficie del pavimento;
- è consentito l'inserimento di stanze da bagno sprovviste di aperture verso l'esterno purché dotate di impianto di ventilazione meccanica.

Legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme per l'edificabilità dei suoli" (c.d. "Legge Bucalossi"). Legge fondamentale del nostro ordinamento - oggi in larga parte confluita, pur modificata, nel TU dell'Edilizia, sostituì alla licenza edilizia la concessione edilizia onerosa (in relazione all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione), aprendo una stagione di dibattiti e pronunciamenti della giustizia amministrativa in merito al presunto avvenuto scorporo dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà, fino alla celebre sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 25-30 gennaio 1980 (v. infra, paragrafo 6) la quale esclude che, sulla base del quadro normativo scaturito dalla "Bucalossi", il diritto ad edificare non fosse più inerente alla proprietà; la predetta sentenza dichiarò incostituzionale, come noto, la determinazione dell'indennità di esproprio sulla base del valore agricolo medio prevista dalla legge, mutuata dalla legge 865/71 sia pure con l'introduzione di alcuni coefficienti moltiplicatori. Altra importante novità fu l'introduzione nell'ordinamento dei Programmi pluriennali di attuazione (v. infra, paragrafo 2).

Legge 8 agosto 1977, n. 513 "Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica". Stabilisce (art. 19) norme tecniche e costruttive di rilievo per l'edilizia residenziale pubblica:

- *altezza virtuale* non superiore a 4,50 m, calcolata come rapporto tra i m³ totali vuoti per pieno dell'edificio e la somma delle superfici abitabili degli alloggi;
- superficie utile minima consentita degli alloggi non inferiore a 45 m² e non superiore a 95 m² (imponendo altresì che non meno del 30% delle abitazioni realizzate dai singoli programmi di intervento siano di superficie utile di 45 m²);
- altezza netta degli ambienti abitativi non superiore a 2,70 m e non inferiore a 2,40 m per i vani accessori.

Legge 5 agosto 1978, n. 457 "Norme per l'edilizia residenziale". Legge promotrice di un importante "Piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica" introdusse anche rilevanti novità nell'ordinamento; innanzitutto la codificazione delle categorie di intervento - manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica - ora

nel TU dell'Edilizia; quindi un nuovo strumento urbanistico attuativo, il Piano di recupero (v. *infra*, paragrafo 2.3) – anche con possibilità di iniziativa da parte dei privati – e, per la prima volta (art. 48), l'istituto dell'**autorizzazione edilizia gratuita** (in luogo della concessione edilizia) per le opere di manutenzione straordinaria, prevedendo il silenzio-assenso dopo 90 giorni (solo per interventi che non comportassero il rilascio dell'immobile da parte del conduttore) e dunque preannunciando la successiva stagione della "semplificazione amministrativa".

L'autorizzazione edilizia, la cui sfera di applicabilità è stata ampliata da provvedimenti successivi, è rimasta operativa nel nostro ordinamento fino alla recente soppressione operata dal TU dell'Edilizia.

Legge 25 marzo 1982, n. 94 "Conversione in legge, con modificazioni, del DL 23 gennaio 1982, n. 9 concernente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti" (c.d. "Legge Nicolazzi"). Si muove nel solco della semplificazione amministrativa, esonerando i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti dall'obbligo di dotarsi dei Programmi Pluriennali di Attuazione (salvo in casi individuati dalle Regioni) ed esentando la formazione dei Programmi stessi dall'approvazione regionale o da altri pareri preventivi di Amministrazioni statali o subregionali.

Estese il campo di applicazione dell'autorizzazione gratuita (opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici di servizio, occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione all'aperto, opere di demolizione, reinterri, scavi) già prevista dalla legge 457/1978, riducendo la formazione del silenzio-assenso a 60 giorni.

Introdusse il silenzio-assenso (90 giorni dall'istanza) anche nella procedura di rilascio della concessione edilizia limitatamente ad interventi di edilizia residenziale (costruzione ex-novo o recupero) per le domande presentate entro una scadenza temporale successivamente varie volte prorogata, fino alla soppressione intervenuta con la legge 17 febbraio 1992, n. 179 (c.d. "Legge Botta-Ferrarini").

Altro istituto introdotto dalla Nicolazzi fu il *Certificato di destinazione urbanistica*, da rilasciarsi obbligatoriamente da parte dei Comuni con più di 30.000 abitanti – ovviamente a richiesta dell'interessato – e contenente tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie riguardanti una certa area o immobile, con validità di un anno dalla data di rilascio.

Legge 28 febbraio 1985, n. 47 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie". Più nota come legge del "primo condono edilizio", ha in realtà un contenuto molto più ampio, ponendosi come "legge-quadro" specie in tema di vigilanza e sanzioni e con-

figurando per la prima volta una codificazione delle diverse tipologie di violazione edilizia, ora inserita nel TU dell'Edilizia: tra esse, ad esempio, la categoria delle *violazioni essenziali* rispetto al progetto assentito; (v. *infra*, paragrafo 6 dedicato ai titoli edilizi).

In tema di semplificazione amministrativa, anticipando per certi versi la DIA, l'art. 26 della legge introdusse la categoria delle "*opere interne* alle costruzioni" e, per esse, l'istituto della semplice comunicazione al Sindaco, accompagnata da una relazione asseverata del tecnico (attestante che le opere non fossero in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportassero modifiche della sagoma, dei prospetti, aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, modifiche della destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, e non recassero pregiudizio alla stabilità dell'immobile); dalla procedura erano esclusi gli immobili sottoposti a vincolo monumentale e paesaggistico.

Da notare che il predetto art. 26 non fu espressamente abrogato a seguito dell'introduzione della DIA con la legge 662/1996, il che ha mantenuto per lungo tempo l'operatività di entrambe le procedure (salvo diverse specifiche disposizioni dei Comuni) fino all'entrata in vigore del TU dell'Edilizia che ne ha disposto l'abrogazione.

Legge 9 gennaio 1989, n. 13 "Disposizioni per favorire il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati". Rinviano allo specifico capitolo per i dettagli tecnici (contenuti peraltro nel **regolamento di attuazione di cui al DM LLPP 14 giugno 1989, n. 236**), va qui ricordata per la speciale disciplina introdotta, ora confluita nel TU dell'Edilizia: innanzitutto l'obbligo di osservare le prescrizioni tecniche in materia di superamento delle barriere architettoniche nella redazione dei progetti per la costruzione di nuovi edifici privati e la ristrutturazione di interi edifici, ivi compresi quelli di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata e agevolata, e di allegare al progetto una dichiarazione del professionista abilitato di conformità degli elaborati alle predette prescrizioni. In secondo luogo la semplificazione delle procedure di acquisizione del titolo edilizio: nell'originaria formulazione della legge le opere finalizzate all'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici esistenti non erano soggette a concessione edilizia o autorizzazione; nel caso fossero "opere interne" veniva richiesta una apposita relazione tecnica sostitutiva di quella prevista dall'art. 26 della legge 47/1985; erano soggette ad autorizzazione edilizia qualora comportassero l'installazione di rampe ed ascensori esterni o alterassero la sagoma dell'edificio. Nel caso di edifici soggetti a tutela, restava ferma la necessità dell'autorizzazione da parte della Soprintendenza competente, con introduzione tuttavia del silenzio-assenso dopo 120 giorni dall'i-

stanza (per la disciplina attuale si veda il paragrafo sui titoli edilizi). Per quanto concerne l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici, il relativo regolamento è stato emanato con **DPR 24 luglio 1996, n. 503**.

Legge 24 marzo 1989, n. 122 "Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del Testo Unico sulla disciplina della circolazione stradale..." (c.d. "Legge Tognoli"). Oltre che per l'introduzione del "Programma urbano parcheggi" (v. *infra*, paragrafo 2.5.), va rammentata per la modifica all'art. 41 *sexies* della legge urbanistica (a suo tempo introdotto dalla legge 765/1967) con la quale la dotazione minima di spazi per parcheggi ivi indicata è di 1 m² per ogni 10 m³ di costruzione (in luogo di 1 m² per ogni 20 m³). L'art. 9 ha introdotto la possibilità per i proprietari di immobili di realizzare nel sottosuolo degli stessi o in locali siti al piano terreno, parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti.

Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle Autonomie locali". Ha affidato alle Province e alle neonate Città metropolitane compiti di pianificazione introducendo il Piano territoriale di coordinamento provinciale (v. *infra*, paragrafo 2.1.). È stata già ricordata (Cap. 1) per l'introduzione nell'ordinamento dell'istituto dell'*Accordo di programma*. Le norme sono ora confluite nel DLgs 18 agosto 2000 n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali".

Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" (c.d. "Legge sulla trasparenza"). Conviene nuovamente ricordare l'introduzione della figura del Responsabile del procedimento e dell'istituto della *Conferenza dei servizi* (cfr. cap. 1).

Legge 17 febbraio 1992, n. 179 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica". Introduce e finanzia i "Programmi integrati di intervento" per la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale. Successivi decreti ministeriali, emanati tra il 1994 e il 1999, sposteranno i fondi residui della legge su nuovi strumenti denominati "Programmi di riqualificazione urbana" e "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" (v. *infra*, paragrafo 2.4.)

DLgs 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo Codice della strada". Ha rilevanza urbanistica, oltre che l'introduzione nell'ordinamento del "Piano urbano del traffico" (v.

infra, paragrafo 2.5.), per le norme in materia di distanze e fasce di rispetto dai nastri stradali e autostradali.

Legge 4 dicembre 1993, n. 493 "Conversione in legge del DL 5 ottobre 1993 n. 398 concernente disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia". Ha normato l'iter procedurale per il rilascio della concessione edilizia adeguandolo alle disposizioni della legge 241/1990, successivamente modificato dalla legge 662/1996, e ora contenuto nel TU dell'Edilizia. All'art. 11 ha introdotto i "Programmi di recupero urbano" (v. *infra*, paragrafo 2.4.)

Legge 23 dicembre 1994, n. 724 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica". Si tratta della "legge finanziaria" per il 1995; all'art. 39 (*Definizione agevolata delle violazioni edilizie*) introduce il cosiddetto "secondo condono edilizio". Si tratta sostanzialmente dell'estensione delle norme della legge 47/1985 alle opere abusive completate entro il 31 dicembre 1993, accompagnata ovviamente da un aggiornamento degli importi da versare per l'oblazione e per gli oneri concessori.

Legge 24 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica". Si tratta in questo caso della "legge collegata" alla Finanziaria per il 1997, già ricordata per la definizione di una nutrita serie di strumenti della "programmazione negoziata".

Al comma 60 dell'art. 2 ha introdotto nell'ordinamento la Denuncia di Inizio Attività (DIA), ora nel TU dell'Edilizia. Da notare che la formulazione iniziale escludeva la possibilità di utilizzare la DIA per immobili compresi nelle zone omogenee A (norma poi soppressa) e per gli immobili assoggettati a tutela storico-artistica o paesistica, ora ammessi alla procedura dal TU dell'Edilizia previa acquisizione dell'autorizzazione da parte dell'Ente tutore del vincolo (nel caso di lavori di restauro su immobili soggetti a tutela storico-artistica l'applicabilità della DIA, previa approvazione da parte della Soprintendenza del progetto, era stata peraltro già sancita dal DLgs 490/1999, Testo Unico in materia di Beni culturali e ambientali, all'art. 36).

Lo stesso art. 2 della legge 662/1996 introduceva anche alcune modifiche alla disciplina del condono di cui alla legge 724/1994 (con riguardo prevalentemente a modifiche di termini e scadenze; commi 37-59) e all'iter procedurale di cui alla legge 493/1993 per il rilascio della concessione edilizia (comma 60, punti 1-6).

Legge 30 aprile 1999, n. 136 "Norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale". Ha dettato alcune norme in merito ai tempi per l'approvazione dei Piani urbanistici generale e attuativi (articoli 21-22) e apportato modifiche alla legge 179/1992; all'art. 12, comma 5, introduce un particolare tipo di "Programma di recupero urbano" (strumento come detto già introdotto dall'art. 11 della legge 493/1993) denominato "*Contratto di quartiere*" (v. infra, paragrafo 2.4.).

DPR 6 giugno 2001, n. 380 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia". È frutto, assieme ad altri Testi unici coevi (DLgs 29 ottobre 1999, n. 490 in materia di beni culturali e ambientali; DPR 8 giugno 2001 n. 327, TU in materia di espropriazione), della stagione di "semplificazione" promossa dalle "Leggi Bassanini" e, in particolare, della legge 8 marzo 1999, n. 50 il cui art. 7 prevedeva il riordino e la raccolta organica delle disposizioni normative e regolamentari di varie materie mediante la redazione di Testi Unici.

La Parte I è relativa all'Attività edilizia (tra le principali leggi coordinate: 1150/1942, 457/1978, 10/1977, 94/1982, 47/1985, 662/1996) e contiene:

- al Titolo I (disposizioni generali): definizione degli interventi edilizi (manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, nuova costruzione) e istituzione dello *Sportello unico dell'edilizia*;
- al Titolo II (titoli abilitativi): definizione dei titoli abilitativi in relazione alle categorie di intervento e procedimento amministrativo per il rilascio degli stessi. Contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, convenzione;
- al Titolo III: certificato di agibilità e relativo procedimento di rilascio;
- al Titolo IV: vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni.

Per quanto concerne i titoli abilitativi, non risultando contemplato l'istituto dell'autorizzazione, si configura un assetto normativo articolato in tre livelli: attività edilizia libera (interventi eseguibili senza titolo abilitativo), interventi subordinati a permesso di costruire (che sostituisce la concessione edilizia), interventi subordinati a DIA (per la trattazione di dettaglio si rinvia al paragrafo 6 sui titoli abilitativi).

La Parte II concerne la normativa tecnica per l'edilizia e contiene:

- disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale precompresso ed a struttura metallica (legge 1086/1971);
- disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche (leggi 13/1989, 104/1992);

- provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche (legge 64/1974);
- norme per la sicurezza degli impianti (legge 46/1990);
- norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici (legge 10/1991).

L'entrata in vigore del Testo Unico è stata differita più volte fino al 30 giugno 2003. A tale data è entrata in vigore la sola Parte I poiché con DL 19 giugno 2003 è stata ulteriormente differita al 1° gennaio 2004 l'entrata in vigore della Parte II.

Nel mentre, la legge **21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "Legge obiettivo" o "Lunardi")** introduceva importanti variazioni all'istituto della DIA ampliandone notevolmente il campo di applicabilità fino ad includere interventi soggetti a concessione edilizia-permesso di costruire (la c.d. "super DIA"), con espressa delega al Governo ad emanare, entro il 31 dicembre 2002 (termine poi portato al 30 giugno 2003) un decreto legislativo volto ad introdurre nel TU le nuove disposizioni introdotte in ordine alla DIA, emanato in data 27 dicembre 2002 con il n. 301 (per il dettaglio delle opere realizzabili con DIA alla luce del quadro normativo così delineato si veda il paragrafo 6 dedicato ai titoli edilizi).

Legge 1° agosto 2002, n. 166 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" (c.d. "collegato infrastrutture"). Si tratta di una legge dal contenuto eterogeneo (ha introdotto modifiche alla "Legge-obiettivo" e, come si vedrà, alla legge quadro sui Lavori pubblici). Per quanto concerne la materia urbanistico-edilizia, va segnalata l'attribuzione alle Regioni della facoltà di ampliare o ridurre l'ambito degli interventi assoggettabili a DIA, l'introduzione di alcune rettifiche in materia di edificabilità delle zone limitrofe alle aree cimiteriali e, all'art. 27, dei "*Programmi di riabilitazione urbana*" (v. infra, paragrafo 2.4.).

Legge 24 novembre 2003, n. 326 "Conversione in legge, con modificazioni, del DL 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici". Contiene all'art. 32 la disciplina del "terzo condono edilizio", a cui hanno fatto seguito recentissimi provvedimenti legislativi regionali in conseguenza del pronunciamento della Corte Costituzionale del 24 giugno 2004 (v. infra, paragrafo 6.12.).

4.2. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE

La legislazione italiana ha prodotto, a partire dalla legge generale urbanistica del 1942 (legge 17 agosto, n. 1150), una serie sempre più numerosa e complessa di strumenti di pianificazione, caratterizzata peraltro, a partire dagli anni Novanta del se-

colo da poco concluso, dal ricorso a strumenti innovativi – di non facile definizione – nei quali la componente urbanistica si intreccia a obiettivi di sviluppo socio-economico e occupazionale, configurando così un quadro sovente poco chiaro se non disorientante sia per quanto riguarda gli aspetti concettuali e terminologici che le procedure tecnico-amministrative.

Si è ritenuto utile pertanto offrire una rassegna il più possibile esaustiva che consenta di orientarsi nella molteplicità di strumenti di pianificazione che caratterizzano l'attuale situazione italiana, proponendone una classificazione secondo gli orientamenti più condivisi in ambito disciplinare.

Piani quadro o di area vasta

Fissano obiettivi e linee programmatiche per l'assetto di un ambito territoriale vasto (regionale, provinciale): uso delle risorse naturali e culturali, sistema dei vincoli, grandi reti infrastrutturali, distribuzione dei servizi di carattere superiore, criteri di definizione dei piani di livello inferiore.

Ad essi sono assimilabili gli strumenti di pianificazione scaturiti dalla normativa di tutela del paesaggio, distinta dalla normativa urbanistica ma ad essa sovraordinata e inevitabilmente intrecciata.

Piani urbanistici generali

In accordo con le direttive del Piano quadro, fissano in modo vincolante le modalità di utilizzazione del suolo e le capacità insediative. La scala territoriale è generalmente quella di "area media" (comunale e intercomunale).

Piani urbanistici particolareggiati o attuativi di tipo tradizionale

Specificano e dettagliano, consentendone l'attuazione, le previsioni del Piano generale relativamente ad ambiti spaziali limitati in esso ricompresi.

Piano urbanistici attuativi di nuova generazione

Sono stati raccolti sotto tale dizione i nuovi strumenti prevalentemente nati attorno al tema della riqualificazione urbana, con finalità di promozione socio-economica ma anche, sotto vari aspetti, con compiti di pianificazione di tipo attuativo, riconducibili alla categoria della cosiddetta "urbanistica contrattata".

Strumenti settoriali e complementari

Si tratta di strumenti che, in relazione a problematiche settoriali (mobilità, parcheggi, ecc.), possono considerarsi complementari e integrativi dei Piani urbanistici generali o attuativi.

3.2.1. Piani quadro o "di area vasta" e pianificazione paesaggistica

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

Il PTC discende dalla legge generale urbanistica (legge 1150/1942, articoli 5-6) che, in verità, non lo ancorava rigidamente ai confini amministrativi delle singole Regioni; a seguito dell'attivazione di queste ultime (1972), e, in considerazione dei poteri in materia di pianificazione urbanistica loro attribuiti dall'art. 117 della Costituzione, il Piano territoriale di coordinamento – o semplicemente Piano territoriale – è stato fondamentalmente concepito come strumento generale di pianificazione dell'intero territorio regionale.

Secondo lo schema concettuale e metodologico contenuto negli articoli appena citati della legge urbanistica, tuttora vigenti, esso ha la funzione di Piano-quadro: detta le grandi linee di assetto e sviluppo del territorio e definisce gli indirizzi ai quali deve attenersi la pianificazione dei sottostanti livelli, provinciale e comunale.

Pertanto, può dirsi in generale che il Piano debba stabilire direttive principalmente in rapporto alle grandi reti di comunicazione e ai relativi impianti, a localizzazioni di particolare rilievo (aree industriali o attrezzature di interesse regionale), alle risorse ambientali e culturali da tutelare, riqualificare e valorizzare; nelle singole realtà regionali esso trae contenuti e obiettivi dagli appositi provvedimenti legislativi e regolamentari che ogni Regione ha formulato nel tempo.

Va evidenziato il fatto che, più di recente, la legge 142/1990 (poi confluita nel Testo Unico di cui al DLgs 267/2000) ha teso ad assegnare alle Regioni prevalentemente compiti di *programmazione* economico-sociale e territoriale, spostando le funzioni di *effettiva pianificazione* al livello "intermedio" della Provincia e della Città metropolitana.

Al contempo, va rammentato che la legge n. 431 del 1985 (cosiddetta "Galasso") aveva previsto la possibilità di opzione tra due strumenti, il vero e proprio Piano territoriale paesistico (introdotto dalla normativa in materia di tutela paesaggistica, e non da quella urbanistica, limitatamente alle aree sottoposte a vincolo paesistico) e il Piano urbanistico-territoriale "con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali"; quest'ultima dizione individua uno strumento del tutto analogo se non coincidente con il PTC, sia pure caratterizzato da un forte obiettivo di protezione del paesaggio e del patrimonio storico-culturale.

Il recente nuovo *Codice dei Beni culturali e paesaggistici* (DLgs 42/2004), avendo operato l'introduzione nell'ordinamento di una nuova e univoca tipologia di "Piano paesistico" applicata all'intero territorio regionale, obbligherà indubbiamente negli anni a venire a rivedere l'assetto delle procedure di pianificazione d'area vasta.

Procedura di approvazione

Pur nella varietà dei procedimenti regionali di formazione dei piani, se ne possono identificare le caratteristiche comuni e salienti. Redatto in linea di massima d'intesa con le Amministrazioni e gli Enti interessati (Comuni, Province, Comunità montane, Consorzi di bonifica ecc.) viene adottato con deliberazione della Giunta regionale; l'adozione è resa pubblica tramite affissione agli Albi Pretori dei Comuni interessati (e altre forme di pubblicità: manifesti, avvisi sui giornali) con fissazione di un termine per la presentazione di osservazioni da parte degli Enti interessati (Province, Comuni e altri, in genere con esclusione dei privati cittadini che non possono considerarsi destinatari di questo livello di pianificazione). Vengono quindi formulate le controdeduzioni con delibera della Giunta regionale.

Il PTC viene approvato con apposita legge dal Consiglio regionale, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

La non sempre felice esperienza della pianificazione a scala regionale e, in particolare, la sperimentata difficoltà di trasferirne previsioni e vincoli alla scala comunale, hanno ingenerato come noto un dibattito pluridecennale e, spesso, acceso, attorno alla definizione di un livello di pianificazione intermedio tra le due scale.

I numerosi tentativi di individuarne l'ambito di applicazione sulla base di criteri di omogeneità territoriale ("comprensori") hanno dato risultati deludenti; si è pertanto riconsiderata "realisticamente" l'opportunità di utilizzare come livello intermedio il territorio provinciale, già dotato di strutture amministrative-politiche e di configurazione storicamente collaudata.

La legge 142/1990, assegnando come detto al livello regionale compiti di programmazione territoriale, ha conferito uno specifico potere di pianificazione all'Ente Provincia e ad un altro Ente di nuova formazione, la Città metropolitana.

L'art. 15 della legge ha così introdotto nell'ordinamento un nuovo strumento ancora una volta denominato *Piano territoriale di coordinamento*, sebbene distinto da quello omonimo di cui all'art. 5 della legge urbanistica generale.

Il predetto art. 15 (ora art. 18 nel TU di cui al DLgs 267/2000) assegna al Piano il compito di determinare "ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, ... indirizzi generali di assetto del territorio" e, in particolare, di indicare:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

PIANO TERRITORIALE DI AREA METROPOLITANA

L'art. 17 della legge 142/1990 (ora art. 22 del TU di cui al DLgs 267/2000) indica come *aree metropolitane* "le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". In tali aree il Comune capoluogo e i Comuni con esso integrati possono costituirsi in *Città metropolitane* (la legge prevede che un'assemblea degli Enti locali interessati adotti una proposta di statuto della Città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni e che venga sottoposta successivamente a referendum a cura di ciascun Comune partecipante).

Il comma 5 precisa che la Città metropolitana, comunque denominata, acquisisca le funzioni della Provincia, dal che consegue che in materia territoriale alla Città metropolitana spetti, in primo luogo, l'esercizio delle funzioni di pianificazione attribuite dal citato art. 15 della legge 142/1990 alle ordinarie Province. Qualora l'area metropolitana non coincida con il territorio della preesistente provincia, si procede ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali.

PIANO TERRITORIALE PAESISTICO E PIANO URBANISTICO-TERRITORIALE "CON VALENZA PAESISTICA"

Il PTP è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 1497/1939 – ove aveva carattere "facoltativo" – con la finalità di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione le aree sottoposte a vincolo paesaggistico, dunque come strumento distinto da quelli propriamente urbanistici.

La competenza a redigere il PTP è stata demandata alle Regioni sin dal 1972, includendolo tra gli strumenti urbanistici; proprio a causa di tale impropria commistione, la legge 431/1985 "Galasso" ha introdotto, come già è stato evidenziato, la possibilità di opzione tra il vero e proprio Piano territoriale paesistico e il Piano territoriale "con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali"; la stessa legge ha reso obbligatoria per le Regioni la pianificazione paesistica (in una delle forme di cui si è appena detto), con potere di sostituzione da parte del Ministero per i Beni e le attività culturali in casi di inadempienza. L'iter regionale di adozione e di approvazione è simile a quello degli strumenti urbanistico-territoriali. La pia-

nificazione paesistica è sempre sovraordinata agli strumenti di pianificazione urbanistica e prevale in caso di contrasto con essi.

Come già posto in evidenza, il recente DLgs 42/2004 "Codice dei Beni culturali e del paesaggio" (che ha abrogato il DLgs 490/1999, "Testo Unico in materia di Beni culturali e ambientali", nel quale erano state raccolte le leggi 1497/1939 e 431/1985) ha superato la dicotomia tra PTP e Piano urbanistico-territoriale "con valenza paesistica" prevedendo un'unica tipologia di piano denominato semplicemente "Piano paesaggistico" che deve prendere in considerazione, in un'ottica di "qualità paesaggistica diffusa", l'intero territorio regionale, prevedendo anche interventi di riqualificazione delle aree degradate.

PIANO DELLE COMUNITÀ MONTANE E ISOLANE

Le Comunità montane, introdotte a suo tempo dalla legge 3 dicembre 1971, n. 102, sono state successivamente regolamentate dalla legge 142/1990 e, quindi, dal DLgs 267/2000; secondo la definizione della normativa attualmente vigente, sono "unioni di Comuni, Enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali". La legge 142/1990 ha abrogato gli articoli della originaria legge istitutiva che attribuiva loro un potere di pianificazione con la facoltà di redigere un piano zonale urbanistico (reso obbligatorio da talune Regioni) del quale occorreva tener conto, ovviamente, nella redazione dei Piani di bonifica, dei Piani Regolatori generali e dei Piani di fabbricazione comunali.

L'attuale quadro normativo ha assegnato alle Comunità montane il compito di redigere "Piani pluriennali di opere ed interventi" e ha esteso le relative disposizioni (art. 29 del DLgs 267/2000) alle Comunità isolate o di arcipelago. Ai predetti Piani pluriennali l'art. 7 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, ha assegnato, tra le finalità principali, quella di realizzare interventi di salvaguardia dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale e l'uso delle risorse idriche in coordinamento con i Piani di bacino.

3.2.2. Piani Urbanistici Generali

PIANO REGOLATORE GENERALE

Il Piano Regolatore Generale (PRG) prende in considerazione il territorio comunale nella sua totalità con lo scopo di disciplinarne l'assetto complessivo secondo principi di corretta funzionalità, qualità formale e obiettivi di organico sviluppo.

Dal punto di vista normativo è disciplinato dalla legge generale urbanistica n. 1150 del 1942 (Capo III, articoli 7-11), da svariati provvedimenti successivi e dalle varie legislazioni regionali in materia urbanistica.

A volerne indicare almeno i contenuti essenziali o minimi, certo non esaustivi, conviene far riferimento all'art. 7 della legge urbanistica, modificato dall'art. 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187:

- rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- 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;
- aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo e sociale;
- vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- norme per l'attuazione del Piano.

Al riguardo è bene esplicitare i concetti di *zonizzazione* e *localizzazione*, entrambi contenuti nella predetta norma: la zonizzazione (o azionamento, o "zoning") è il complesso di scelte con le quali il Piano disegna l'articolazione globale di tutto il territorio comunale, delineando le aree dalle caratteristiche omogenee alle quali viene attribuita una specifica normativa urbanistico-edilizia di utilizzazione; rilevante a tal fine, ovviamente, il DM 2 aprile 1968, n. 1444 per l'individuazione delle zone omogenee. Il termine localizzazione fa riferimento invece alla individuazione di opere pubbliche o di pubblico interesse da allocare nell'ambito del territorio comunale.

Il PRG deve tenere conto degli indirizzi che discendono dal Piano territoriale regionale di coordinamento e adeguarsi obbligatoriamente, come detto, agli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Alla stesura del PRG possono provvedere progettisti esterni all'Amministrazione comunale ufficialmente incaricati, gli uffici tecnici comunali oppure, di concerto, i primi e i secondi.

Elaborati di progetto

Il PRG è costituito da una serie di elaborati che possono distinguersi in:

- a) elaborati preliminari di analisi e di inquadramento;
- b) elaborati progettuali grafici;
- c) elaborati progettuali normativi;
- d) relazione tecnica generale.

Le scale più utilizzate sono quelle da 1:25000 a 1:10000 per l'intero territorio comunale e da 1:5000 a 1:2000 per le aree urbane.

Gli elaborati progettuali normativi si sostanziano nelle "Norme tecniche di attuazione" e riguardano tutte le indicazioni necessarie all'attuazione del Piano, in coerenza con gli elaborati grafici. Debbono in particolare fornire, per ogni zona territoriale omogenea (A, B, C, D, E, F), le modalità di utilizzazione (indici di densità territoriale e fondiaria, lotti minimi, distacchi ecc.) e ogni altra indicazione necessaria.

Procedura di approvazione

- 1) Il PRG è adottato con delibera del Consiglio comunale e quindi depositato presso la Segreteria comunale, con avviso affisso all'Albo pretorio, per 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione.
 - 2) Nei 30 giorni successivi a quello di deposito possono essere presentate osservazioni da Enti e Istituzioni, associazioni di categoria, privati cittadini.
 - 3) Le osservazioni presentate nei termini e secondo le modalità formali previste vengono esaminate e fatte oggetto di controdeduzioni da parte del Consiglio comunale.
 - 4) Il PRG, accompagnato dalle osservazioni e dalle controdeduzioni, viene inoltrato alla Regione.
 - 5) La Regione approva o respinge il PRG entro 12 mesi dal deposito (salvo diverse scadenze stabilite da leggi regionali); il termine può essere interrotto una sola volta per motivata richiesta di integrazione documentale. La Regione può apportare modifiche al Piano, sentito il Comune interessato, purché esse non ne mutino le caratteristiche essenziali e facciano riferimento ad una precisa casistica di motivazioni prevista dall'art. 10 della legge 1152/1942 (rispetto previsioni PTC, tutela del paesaggio, ecc.). Il provvedimento di approvazione del PRG viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale o sul Bollettino Ufficiale della Regione.
- Il PRG ha vigore a tempo indeterminato.

PIANO REGOLATORE GENERALE INTERCOMUNALE

Quando "si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto di due o più Comuni contermini" (legge 1150/1942, art. 12), la Regione – a richiesta di una delle Amministrazioni comunali interessate – può disporre la formazione di un Piano Regolatore Generale Intercomunale individuando tra di esse quella che dovrà provvedere alla redazione del Piano. L'adozione deve essere deliberata da tutti i Comuni coinvolti, a seguito della quale l'iter di approvazione è analogo a quello del PRG. Si tratta di uno strumento che, come noto, ha trovato applicazione solo in casi sporadici.

PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE

Al sensi dell'art. 34 della legge 1150/1942, deve essere incluso nel proprio Regolamento edilizio dai Comuni sprovvisti di Piano regolatore, con indicazione dei limiti di ciascuna zona e precisazione dei relativi tipi edilizi; può anche indicare le direttrici di espansione. La cosiddetta "legge tampone" 30 novembre 1973, n. 756 ha esteso l'efficacia limitata nel tempo anche ai vincoli derivanti dalle indicazioni del Programma; la Corte Costituzionale, con sentenza n. 23 del 20 marzo 1978, ne ha riconosciuto la piena equiparazione, quanto agli effetti, al Piano Regolatore Generale.

PROGRAMMA PLURIENNALE DI ATTUAZIONE

Introdotta dall'art. 13 della legge 10/1977 (cosiddetta "Bucalossi"), individua nell'ambito degli strumenti urbanistici generali le aree e le zone – incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione – nelle quali debbono realizzarsi le previsioni degli strumenti medesimi (e le relative urbanizzazioni) con riferimento ad un arco temporale compreso fra i 3 ed i 5 anni. Si tratta più propriamente di uno strumento di programmazione, qui tuttavia inserito stante la stretta attinenza con i Piani Urbanistici Generali.

9.2.3. Piani Urbanistici particolareggiati o attuativi di tipo tradizionale

PIANO PARTICOLAREGGIATO DI ESECUZIONE

Il Piano particolareggiato di esecuzione è stato concepito dalla legge generale urbanistica n. 1150 del 1942 (Capo III, Sezione II, articoli 13-17; integrata al riguardo da alcuni provvedimenti successivi e dalle singole legislazioni regionali) come strumento fondamentale attraverso il quale si attua il Piano Regolatore Generale.

A norma del predetto art. 13 il PPE deve indicare, oltre alle reti stradali e ai principali dati altimetrici di ciascuna zona:

- le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;
- gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;
- gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro e a bonifica edilizia;
- le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata dal Piano;
- gli elenchi delle proprietà da espropriare o da vincolare;
- la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

Nelle originarie intenzioni del legislatore, si è detto, il PPE avrebbe dovuto costituire strumento ordinario e ricorrente di attuazione dei Piani Regolatori Generali; nella realtà, questi ultimi hanno trovato più frequentemente attuazione attraverso:

- singole iniziative di privati ai quali, secondo la prevalente dottrina, ai sensi dell'art. 11 della legge 1150/1942 è imposto - in assenza di PPE - solo l'obbligo di osservare, nelle costruzioni e nelle ricostruzioni, le linee e le prescrizioni di zona indicate nel PRG;
- mediante Piani di lottizzazione che, prima nella prassi, e poi con la legge 765/1967, sono stati equiparati a Piani particolareggiati di esecuzione.

Elaborati di progetto

In relazione ai contenuti previsti dalla legge, l'articolazione degli elaborati può essere la seguente:

- inquadramento nel PRG vigente;
- stato di fatto urbanistico-edilizio delle aree oggetto dell'intervento (insieme delle analisi redatte con notevole grado di approfondimento);
- elaborati grafici di progetto, planimetrici e planovolumetrici, su rilievo aerofotogrammetrico aggiornato;
- elaborati grafici su mappe catastali inerenti le aree e i fabbricati da sottoporre a vincolo di utilizzazione pubblica (esproprio) completi di elenchi delle "ditte" intestatarie delle proprietà;
- elaborati grafici inerenti questioni specifiche come le tipologie, le altezze, gli allineamenti, le recinzioni, i colori ecc.;
- elaborati grafici inerenti i profili regolatori dell'edificazione lungo i principali assi stradali nonché le sezioni stradali;
- norme tecniche di attuazione (NTA);
- relazione illustrativa comprendente anche un apposito capitolo riguardante le previsioni orientative di spesa per la realizzazione del PPE;
- elaborati complementari adeguati alle situazioni specifiche e vedute tridimensionali d'insieme e di dettaglio (planovolumetrici e particolari).

Procedura di approvazione

- 1) Il PPE è adottato con delibera del Consiglio comunale e quindi depositato presso la Segreteria comunale, con avviso affisso all'Albo pretorio, per 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione.
- 2) Nei 30 giorni successivi a quello di deposito possono essere presentate *osservazioni* da Enti e Istituzioni, associazioni di categoria, privati cittadini; i proprietari di immobili compresi nel Piano possono presentare *opposizioni*.

Entro 30 giorni dalla scadenza del termine per le osservazioni e le opposizioni deve intervenire la delibera di approvazione da parte del Consiglio comunale (art. 22 legge 136/1999), fatte salve le diverse scadenze eventualmente previste dalle legislazioni regionali. Ai fini dello snellimento della procedura, l'art. 24, comma 1 della legge 47/1985 ha soppresso per gli strumenti attuativi - compresi i Piani per l'edilizia economica e popolare e i Piani per gli insediamenti produttivi - la necessità di approvazione regionale prevista dalla precedente normativa (salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali "individuati come di interesse regionale" dal PTC o con apposita delibera). I Comuni, comunque, devono trasmettere copia del Piano alla Regione che può formulare eventuali osservazioni.

- ii) Entro 30 giorni dall'approvazione la relativa delibera è depositata presso la Segreteria comunale e notificata ad ogni proprietario di immobili, mediante avviso affisso all'Albo pretorio.

Il PPE deve essere attuato nel termine previsto dalla delibera di approvazione che non può essere, comunque, superiore a 10 anni.

L'approvazione del PPE equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste (art. 30 TU in materia di esproprio, 327/2001).

PIANO DI LOTTIZZAZIONE

Il piano di lottizzazione (PL) è uno strumento attuativo del Piano Regolatore Generale di iniziativa privata, consentito in assenza di Piano particolareggiato di attuazione. È stato introdotto nella legge generale urbanistica (art. 28) dalla legge 765/1967.

L'autorizzazione alla lottizzazione di aree da parte del Comune è subordinata alla stipula di una apposita *convenzione*, da trascriversi nei Registri Immobiliari a cura del proprietario (o dei proprietari), che preveda:

- la cessione gratuita al Comune entro termini stabiliti delle aree per le urbanizzazioni primarie e, entro i limiti di cui al punto seguente, delle aree per le urbanizzazioni secondarie;
- l'assunzione a carico del proprietario degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione, determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche dell'insediamento previsto dalla lottizzazione;
- i termini, non superiori a 10 anni, entro cui devono essere ultimate le opere di cui sopra;
- congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

Il contenuto del Piano di lottizzazione non è determinato dal citato art. 28, ma deve ritenersi analogo a quello del Piano particolareggiato; è predisposto a cu-

ra dei proprietari delle aree da lottizzare. Anche la procedura di approvazione non risulta espressamente individuata dalla legge urbanistica e, in parte disciplinata da alcune norme statali successive (legge 47/1985 e legge 136/1999) e dal legislatore regionale, è assimilabile per molti aspetti a quella del Piano particolareggiato.

L'art. 28 prevede anche la possibilità che la lottizzazione sia disposta da iniziativa comunale (*lottizzazione d'ufficio*): ciò nel caso in cui il Sindaco inviti i proprietari a presentare un progetto di lottizzazione ed essi non accolgano la richiesta. In tal caso il progetto di lottizzazione, predisposto dal Comune, viene notificato ai proprietari, con invito a dichiarare la loro accettazione entro 30 giorni; in caso di mancata accettazione, l'Amministrazione può procedere all'esproprio delle aree e alla diretta esecuzione del Piano.

PIANO PER L'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

La legge 167/1962 (modificata dalla legge 865/1971 e da varie altre norme successive; da ultimo: legge 662/1996 e legge 448/1998) ha obbligato i Comuni capoluogo di provincia e quelli con più di 50.000 abitanti (ed altri eventualmente individuati dalla Regione sulla base di una serie di criteri indicati all'art. 1, comma 2) "a formare un Piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, nonché alle opere e servizi complementari urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico" (PEEP o P di Z). In ogni caso, anche i Comuni non obbligati possono, di propria iniziativa, predisporre il Piano. Quest'ultimo è equiparato di fatto ad un Piano particolareggiato, specie nei contenuti; ai sensi dell'art. 9 della legge 167/1962 – confermato dall'art. 12 del recente TU in tema di esproprio – la sua approvazione comporta la contestuale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, tanto più rilevante in quanto *tutte* le aree ricomprese nel Piano vengono espropriate dal Comune e, successivamente, cedute *in proprietà* o *concesse in diritto di superficie* ai soggetti "attuatori": in primo luogo gli Enti istituzionalmente preposti alla realizzazione di edilizia economica e popolare e le cooperative edilizie a proprietà indivisa, nei confronti dei quali la norma prevede un criterio di priorità; in secondo luogo altri soggetti quali imprese di costruzioni e relativi consorzi, nonché singoli privati, in tal caso dando preferenza ai proprietari espropriati in possesso dei requisiti di accesso all'edilizia agevolata (tale disciplina, così come riportata, è quella derivante dalle modifiche apportate al testo originario dalla legge 662/1996).

L'individuazione delle aree da ricomprendere nel Piano, ai sensi dell'art. 9 della legge 167/1962, deve essere effettuato "di norma" nelle aree destinate dal PRG a edilizia residenziale, con preferenza per le zone di espansione; in caso di motivata necessità di avvalersi di aree di diversa destinazione, il Piano approvato costituisce variante al PRG. Il dimensionamento del Piano è riferito dallo stesso art. 3 al fabbisogno stimato per un decennio. Ha efficacia per 18 anni dalla data di appro-

vazione (prorogabili di 2) e la sua attuazione deve essere organicamente articolata in programmi pluriennali.

PIANO PER GLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI

Il Piano per gli insediamenti produttivi (PIP) è uno speciale strumento esecutivo previsto dalla legge 865/1971 (art. 27) allo scopo di incentivare e disciplinare, al contempo, gli insediamenti produttivi (a carattere industriale e artigianale, ma anche commerciale e turistico).

La norma consente infatti ai Comuni di formare il Piano nell'ambito delle zone destinate a insediamenti produttivi dal Piano Regolatore Generale o dal Programma di fabbricazione, di procedere all'esproprio delle aree in esso incluse e, quindi, all'assegnazione delle stesse ai richiedenti, parte in proprietà e parte in diritto di superficie.

Il piano ha efficacia 10 anni; il procedimento di approvazione è analogo a quello del Piano particolareggiato di esecuzione.

PIANO DI RECUPERO

È stato introdotto nell'ordinamento dagli articoli 27-34 della legge 457/1978, in parte successivamente modificata dalla legge 179/1992.

A norma dell'art. 27, i Comuni individuano le zone, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, ove, per le condizioni di degrado, si renda opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi di conservazione e risanamento, ma anche di ricostruzione e di migliore utilizzazione. Tali zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature; esse vengono individuate in sede di formazione dello strumento urbanistico generale oppure, qualora i Comuni ne siano già dotati, con deliberazione del Consiglio comunale.

All'interno di esse la stessa delibera, o una successiva, può individuare gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio del titolo autorizzativo per l'effettuazione degli interventi è subordinato alla formazione del Piano di recupero.

Quest'ultimo prevede appunto la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi e delle aree di cui sopra anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento.

I Piani di recupero vengono approvati con delibera consiliare con la quale vengono decise le opposizioni presentate; tale delibera deve intervenire entro 3 anni dall'individuazione delle zone da recuperare, pena la decadenza dell'individuazione stessa. L'iter procedimentale è assimilabile a quello dei Piani particolareggiati, come del resto espressamente indicato dal comma 4 dell'art. 28.

I Comuni possono anzi attribuire il valore di Piano di recupero a Piani particolareggiati e Piani delle zone per l'edilizia economica e popolare già approvati.

L'attuazione dei Piani di recupero è demandata ai proprietari e ai Comuni, sia direttamente che mediante apposite convenzioni con i proprietari medesimi. I proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero possono anche assumere l'iniziativa di presentare una proposta di Piano di recupero al Comune, il quale può adottarla unitamente ad una convenzione analoga a quella prevista dall'art. 28 della legge urbanistica generale nel caso dei Piani di lottizzazione.

Il contenuto tecnico del Piano di recupero non è chiaramente esplicitato dalla norma; l'intensa stagione di dibattito e di elaborazione disciplinare che seguì all'emanazione della legge, specie in relazione al recupero dei "centri storici", e l'ormai lunga esperienza operativa, hanno messo a punto quanto meno una metodologia accurata di indagine e di analisi dei tessuti urbanistico-edilizi da sottoporre a recupero (basata come noto sulla ricognizione puntuale di tipologie, caratteri costruttivi, stato di conservazione, epoca di costruzione, destinazioni d'uso ecc.).

3.2.4. Piani attuativi di nuova generazione: i programmi di riqualificazione dei tessuti urbani e l'"urbanistica negoziata"

A partire dai primi anni Novanta la legislazione nazionale ha introdotto una variegata serie di strumenti tesi a sostenere politiche di riqualificazione urbana; essi sono in genere connessi a specifiche fonti di finanziamento e quindi destinati a permanere nell'ordinamento fintanto che sussistono le risorse economiche previste dal relativo provvedimento legislativo. Hanno carattere di strumento programmatico che tuttavia si traduce per molti aspetti in un effettivo strumento di pianificazione, il che induce a collocarli tra i Piani attuativi.

Costituiscono un decisivo sviluppo di quell'approccio oggi molto affermato – in nuce già contenuto nei Piani di recupero della legge 457/1978 – che punta al coinvolgimento attivo dei privati tanto sul piano economico che dal punto di vista propositivo. Sono anche sintomatici dell'intensa stagione di riforme della Pubblica Amministrazione apertasi in quegli stessi anni e pertanto quasi sempre caratterizzati, in osservanza a criteri di flessibilità e rapidità procedimentale, dalla possibilità loro riconosciuta di introdurre, tramite Accordi di programma, varianti agli strumenti urbanistici vigenti. Costituiscono cioè quella che molta dottrina ha definito *urbanistica contrattata o negoziata*.

PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTO

Il riferimento normativo è nella legge 179/1992 che, nel dettare norme per l'edilizia residenziale pubblica (anche modificando, come già posto in evidenza, la legge 457/1978), destinava (art. 2, comma 2) fino al 30% delle relative risorse statali – integrabili da quelle attribuite alle Regioni – all'attuazione dei Programmi integrati di intervento previsti dall'art. 16 della legge stessa "al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale".

Secondo il predetto articolo (depurato di alcuni commi dalla decisione della Corte Costituzionale n. 393 del 19 ottobre 1992), il Programma "è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati"; la formazione del Programma è promossa dal Comune o tramite proposte avanzate all'Amministrazione comunale da soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro.

Contrariamente al caso degli altri analoghi e successivi strumenti, nella disciplina del Programma integrato di intervento introdotta dal legislatore statale, specie a seguito della citata decisione della Corte Costituzionale, e come chiarito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, non è ravvisabile la possibilità di deroga alle previsioni contenute nel Piano Regolatore Generale; tale possibilità è stata soltanto introdotta da provvedimenti legislativi regionali integrativi e attuativi della norma statale.

PROGRAMMA DI RECUPERO URBANO E CONTRATTO DI QUARTIERE

Previsto dall'art. 11 della legge 493/1993, è costituito da "un insieme *sistematico* di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle *urbanizzazioni primarie*, con particolare riguardo ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle *urbanizzazioni secondarie*, alla *edificazione di completamento* e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'*inserimento di elementi di arredo urbano*, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione degli edifici". Può essere promosso dal Comune o da soggetti pubblici e privati, anche associati tra di loro, che lo sottopongono all'Amministrazione comunale, e può essere comunque attuato con il concorso di risorse sia pubbliche che private. La logica perseguita dal legislatore è quella di ridurre al massimo l'investimento pubblico coinvolgendo i privati ai quali viene consentito in contropartita – ovviamente entro determinati limiti – di effettuare nuovi interventi, anche in variante agli strumenti urbanistici generali; in tal caso la norma prevede che il Comune promuova, ai fini dell'approvazione, un Accordo di programma.

Va evidenziato che la legge 136/1999 all'art. 12, comma 5, ha introdotto una tipologia di Programma di recupero urbano denominato "Contratto di quartiere", finanziato nell'ambito dei Programmi di straordinari di edilizia residenziale ivi previsti.

PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Con DM LLPP del 21 dicembre 1994 (integrato dal successivo DM 30 ottobre 1997), le disponibilità finanziarie residue sui fondi di cui al citato art. 2, comma 2 della legge 179/1992 (richiamato a proposito dei Programmi integrati di intervento) venivano "destinate alla formazione ed attuazione di programmi di riqualificazione urbana" con riferimento ad una casistica così definita: Comuni con più di 300.000 abitanti; Comuni capoluogo di Provincia; Comuni ricadenti in ambiti urbani sovracomunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica, specificamente individuati dalle Regioni; altri Comuni in relazione al recupero di porzioni significative di aree industriali dismesse. Finalità e contenuti tecnici sono in buona sostanza analoghi a quello del Programma di recupero urbano; il coinvolgimento dei soggetti privati è regolamentato attraverso la stipula di convenzioni e atti d'obbligo.

PROGRAMMA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO

Successivamente ai predetti decreti ministeriali 21 dicembre 1994 e 30 ottobre 1997, un nuovo provvedimento (DM 8 ottobre 1998, poi modificato dal DM 28 maggio 1999), ha spostato su questo nuovo strumento le disponibilità finanziarie non utilizzate per i programmi di riqualificazione urbana, assieme ad altre risorse statali e – dato rilevante – a quelle provenienti dai fondi strutturali europei. Esso si distingue da quelli precedenti specialmente per la maggiore estensione territoriale (aree macroubane e interi ambiti territoriali) e per maggiore ambizione degli obiettivi: non solo riqualificazione urbanistica, ma anche rilancio dell'economia garantendo lo sviluppo sostenibile, ovvero la compatibilità con gli aspetti ambientali e i valori storici e di identità delle comunità locali; ciò integrando le funzioni e le risorse di tutti i soggetti, pubblici e privati, che vi si possono coinvolgere.

PROGRAMMA INNOVATIVO IN AMBITO URBANO E CONTRATTO DI QUARTIERE

L'art. 4 della legge 8 febbraio 2001, n. 21, tra le misure volte a ridurre il disagio abitativo e ad incrementare il parco-alloggi in locazione, ha introdotto il Programma innovativo in ambito urbano, finalizzato "ad incrementare, con la partecipazione di interventi privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di Comuni e città a più forte disagio abitativo e occupazionale" e, al contempo, "ad incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa".

Con il DM Infrastrutture e Trasporti (già Lavori Pubblici) 2522/2001 è stato attivato un Programma innovativo in ambito urbano denominato "Contratti di quartiere II" (si è visto che il contratto di quartiere è un particolare tipo di Programma di recupero urbano introdotto dalla legge 136/1999), caratterizzato in particolare dall'intento di promuovere la partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi.

PROGRAMMA DI RIABILITAZIONE URBANA

Introdotta molto recentemente dall'art. 27 della legge 1° agosto 2002, n. 166, presenta rilevanti similitudini con i precedenti. Oggetto primario è la realizzazione di interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e delle relative attrezzature e spazi di servizio, con l'obiettivo di riqualificare porzioni di tessuto urbano degradato.

4.2.5. Strumenti settoriali e complementari

PROGRAMMA URBANO DEI PARCHEGGI

Il Programma Urbano Parcheggi (PUP) è stato introdotto dalla legge 122/1989 "Tognoli" con carattere di obbligatorietà per quindici grandi città capoluogo di provincia e per altri Comuni la cui individuazione è demandata alle Regioni.

Il Programma, corredato delle relative previsioni economico-finanziarie, deve indicare le localizzazioni e i dimensionamenti dei parcheggi pubblici previsti, privilegiando la creazione di aree di sosta finalizzate all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo. È adottato dal Comune e approvato dalla Regione. Le relative opere sono ammesse a contributi disposti annualmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per l'attuazione del Programma, il Comune può provvedere direttamente alla progettazione e all'esecuzione dei lavori, nonché alla gestione del servizio, oppure affidare tali attività, mediante concessione di costruzione e gestione, a società, imprese di costruzioni anche cooperative, loro consorzi.

PIANO URBANO DEL TRAFFICO

L'obbligatorietà della redazione del Piano per i Comuni con popolazione residente superiore a 30.000 abitanti (e per quelli che registrino in determinati periodi dell'anno rilevanti fenomeni di afflusso turistico o pendolarismo, o che vengano comunque individuati dalle Regioni), è sancita dall'art. 36 del DLgs 285/1992 (Nuovo Codice della Strada) e successive modificazioni, con la finalità di migliorare la sicurezza stradale e le condizioni di circolazione, nonché di contenere l'inquinamento acustico e atmosferico. Specifiche direttive per l'elaborazione del Piano sono sta-

te emanate dal Ministero dei Lavori Pubblici il 12 aprile 1995 e pubblicate sul supplemento ordinario alla GU n. 146/95.

La progettazione del Piano si articola in tre livelli, da quello generale (Piani quadro settoriali per il miglioramento della mobilità dei mezzi di trasporto pubblico, la riorganizzazione della mobilità veicolare privata e della sosta) a quello della progettazione di Piani particolareggiati di massima nei vari settori, alla progettazione esecutiva degli interventi previsti da ogni Piano particolareggiato.

PIANO URBANO DI MOBILITÀ

È introdotto dall'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, con finalità in buona sostanza analoghe a quelle del PUT, quale "progetto del sistema della mobilità comprendente l'insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio".

Lo stesso articolo prevede la figura del *mobility manager* con la funzione di elaborare e governare la domanda di trasporto e gestire i sistemi di controllo e regolazione del traffico, curando l'informazione all'utenza. Vengono rinviate all'emanazione di un apposito regolamento la ulteriore definizione dei contenuti tecnici del Piano e la messa a punto delle procedure di formazione, approvazione e finanziamento.

PROGRAMMA DELLA RETE CICLO-PEDONALE

Sempre nell'intento di ridurre il traffico veicolare ed il conseguente inquinamento, può essere redatto da tutti i Comuni capoluogo di provincia (e da quelli eventualmente individuati dalle Regioni) in relazione allo specifico fondo costituito dalla legge 28 giugno 1991, n. 208.

Più recentemente la legge 19 ottobre 1998 n. 336 ha assegnato alle Regioni il compito di predisporre, sulla base dei progetti presentati da Comuni e Province, un piano per la realizzazione di una rete di percorsi ciclabili integrati, realizzabili anche con il concorso di altri soggetti pubblici o privati, e ha istituito un apposito fondo.

PIANO DELLE RETI DI VENDITA

L'art. 6 del DLgs 114/1998 (uno dei decreti emanati in attuazione della legge 59/1997, "Bassanini") ha dettato norme in tema di programmazione della rete di vendita con il fine di integrarla nella pianificazione urbanistica e con la tutela ambientale e paesistica. L'interpretazione di tale articolo ha suscitato peraltro diverse incertezze interpretative, affrontate in sede di Conferenza Stato-Regioni-Comuni. In sostanza alle Regioni è affidato il compito di definire gli indirizzi generali e i criteri di programmazione territoriale per l'insediamento delle attività commerciali in modo da garantire la razionalità degli insediamenti in relazione a mobilità, traffico e inquinamento.

mento, incentivare le attività commerciali nei tessuti urbani degradati così da favorirne la riqualificazione, salvaguardare i centri storici e patrimonio culturale e ambientale. I Comuni debbono adeguare alle disposizioni regionali i propri strumenti urbanistici e attuativi. Tale normativa ha sostituito la vecchia regolamentazione di cui alla legge 426/1971.

PIANO DI RISANAMENTO ACUSTICO

Il riferimento principale è la legge 29 ottobre 1995 n. 447, "Legge quadro sull'inquinamento acustico", assieme alla legislazione regionale emanata di conseguenza con la definizione, tra l'altro, dei Comuni obbligati a redigere il Piano. Contenuti essenziali sono l'analisi delle fonti sonore e dei livelli fonometrici in atto (riportata sulle tavole di azzonamento del PRG), il Piano di azzonamento acustico, le norme tecniche di risanamento acustico.

Pur non essendo uno strumento urbanistico vero e proprio, è fortemente correlato – com'è facilmente intuibile – al PRG: prima e più che dalla messa in opera di barriere antirumore e altre misure di protezione in caso di prossimità alle fonti sonore (interventi che, peraltro, hanno comunque incidenza sulla qualità urbana) una idonea protezione dal rumore discende infatti innanzitutto dall'adeguata separazione tra le diverse zone funzionali (residenza e attività produttive, per citare il caso più ovvio), dalla regolazione del traffico, dalla corretta dislocazione degli insediamenti in relazione alle caratteristiche planoaltimetriche e microclimatiche del territorio.

PIANO INTEGRATIVO DEI SERVIZI

Non è previsto nell'ordinamento giuridico attuale discendente dalla normativa statale. Alcune normative regionali (ad es. la legge urbanistica della Lombardia, 51/1975) lo prevedono come allegato obbligatorio del PRG; ovvia ai limiti del soddisfacimento puramente quantitativo della dotazione di servizi discendente dall'applicazione degli standards urbanistici di cui al DM 1444/1968 mediante lo studio dell'organizzazione spaziale del sistema dei servizi in modo da garantire efficienza e qualità degli spazi pubblici.

PIANO DEL COLORE

Anche questo strumento non è previsto dalla legislazione nazionale. È stato oggetto di dibattito e affinamento metodologico in sede scientifica e culturale, e di sperimentazione da parte di varie Amministrazioni comunali. Il fine è quello di disciplinare e coordinare gli interventi di manutenzione e coloritura delle facciate, specie nei centri storici.

3.3. GLI STRUMENTI DI DISCIPLINA EDILIZIA

Non vanno confusi con gli strumenti urbanistici – pur costituendone un fondamentale complemento – in quanto non operano scelte di utilizzazione del territorio.

3.3.1. Regolamento edilizio

Già presente nella prima legislazione dello Stato unitario (RD 8 giugno 1865, n. 2321), è stato a lungo disciplinato dall'art. 33 della legge 1150/1942 che, indicandone l'obbligatorietà per tutti i Comuni, ne definiva i contenuti minimi, da armonizzare con la legge stessa ed il TU delle leggi sanitarie (RD 27 luglio 1934, n. 1265): formazione, attribuzioni e funzionamento della Commissione Edilizia comunale; presentazione delle domande di concessione edilizia, compilazione dei progetti e Direzione Lavori; altezza minima e massima dei fabbricati secondo le zone; distacchi dai fabbricati vicini e dal filo stradale; ampiezza di cortili e spazi interni, sporgenze su vie e piazze pubbliche, aspetto dei fabbricati e decoro dell'arredo urbano, norme igieniche, recinzione e manutenzione di aree scoperte, parchi e giardini privati, numeri civici, cautele da osservare a tutela della pubblica incolumità in caso di lavori edilizi, vigilanza sull'esecuzione dei lavori.

Il predetto art. 33 è stato abrogato dal DPR 380/2001 (TU delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); quest'ultimo dispone all'art. 2, comma 4, che i Comuni disciplinino l'attività edilizia nell'ambito dell'autonomia statutaria e normativa loro riconosciuta dall'art. 3 del DLgs 267/2000 ("Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali" che, si ricorderà, ha sostituito la precedente legge 142/1990) e, all'art. 4, che il regolamento contenga "la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi" nonché, nel caso in cui il Comune intenda istituire la Commissione Edilizia, gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo. Tale riconosciuta autonomia è del resto in linea con le modificazioni apportate al Titolo V della II Parte della Costituzione e segnatamente agli articoli 114 e 117 (legge costituzionale 3/2001). Va ricordato che le norme sulle distanze disciplinanti i rapporti di vicinato fra privati confinanti vanno ad integrare quelle del Codice civile (art. 873 e seguenti) nel quale, a tale riguardo (articoli 871-872), è fatto espresso richiamo alle norme del Regolamento edilizio.

3.3.2. Regolamento d'igiene

Predisposto ai sensi del Regolamento generale sanitario di cui al RD n. 45 del 3 febbraio 1901 – ancora vigente, anche se più volte modificato e integrato – contiene, fra le altre, norme per l'igiene del suolo e dell'abitato.

3.4. GLI STANDARD URBANISTICI

Discussa e criticata in ambito disciplinare per la sua rigidità, e anche superata nei fatti da alcune esperienze concrete di pianificazione, la ripartizione del territorio comunale in "zone omogenee" resta – nell'attuale ordinamento – lo strumento principale con cui il PRG opera per disciplinare il territorio comunale.

Al riguardo – in attesa della riforma urbanistica tuttora all'attenzione del Parlamento – il riferimento normativo essenziale resta il DM del 2 aprile 1968, n. 1444, emanato in attuazione dell'art. 17 della legge 765/1967, il quale, come noto, ha individuato sei tipi di "zone territoriali omogenee":

- A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;
- B) le 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% (1/8) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 m³/m²;
- C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lett. B);
- D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;
- E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui – fermo restando il carattere agricolo delle stesse – il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C;
- F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Va osservato che l'individuazione delle sei zone non ha impedito e non impedisce ai Comuni di provvedere ad un'ulteriore ripartizione in sottozone (ad es. A1, A2 ecc.), in modo da modulare più specificamente la disciplina del territorio (modalità effettivamente adottata da molti strumenti urbanistici), né alle Regioni

di incrementare il numero complessivo delle zone omogenee (come è avvenuto in alcune legislazioni regionali).

Gli articoli 3-5 del decreto sono quelli più propriamente riferiti agli "standard urbanistici", termine con il quale si intende la misura *minima* e la tipologia di servizi e di infrastrutture stabilita per ognuna delle zone omogenee, da recepire obbligatoriamente negli strumenti urbanistici.

L'art. 3 fissa i "rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio".

Tali rapporti sono stabiliti in misura tale da assicurare per ogni abitante – insediato o da insediare – la dotazione minima, inderogabile, di 18 m² per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.

Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo appresso indicato:

- a) 4,50 m² di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;
- b) 2,00 m² di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile ecc.) ed altre;
- c) 9,00 m² di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade;
- d) 2,50 m² di aree per parcheggi, in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 41 *sexies* della legge 1150/1942 (1 m² per ogni 10 m³ di costruzione); tali aree – in casi speciali – possono essere distribuite su diversi livelli.

Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25 m² di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 m³ vuoto per pieno) eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 m² (pari a circa 20 m³ vuoto per pieno) per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali ecc.).

Definita dal predetto art. 3 la quantità minima di spazi in via generale, l'art. 4 individua quindi "le quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali nelle singole zone territoriali omogenee":

Zone A – L'Amministrazione comunale, qualora dimostri l'impossibilità – per mancata disponibilità di aree idonee, ovvero per ragioni di rispetto ambientale e di salvaguardia delle caratteristiche, della conformazione e delle funzioni della zona stessa

– di raggiungere le quantità minime stabilite dall'art. 3, deve precisare come siano altrimenti soddisfatti i fabbisogni dei relativi servizi ed attrezzature.

Zone B – Quando sia dimostrata l'impossibilità – detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti – di raggiungere la predetta quantità di spazi su aree idonee, gli spazi stessi vanno reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

Le aree che vanno destinate agli spazi indicati all'art. 3 nell'ambito delle zone A) e B) saranno computate, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso articolo, in misura doppia di quella effettiva.

Zone C – Deve essere assicurata integralmente la quantità minima di spazi di cui all'art. 3.

Tale quantità minima, nei Comuni per i quali la popolazione prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 10 mila abitanti, è fissata in 12 m², dei quali 4 m² riservati alle attrezzature scolastiche (asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo). La stessa disposizione si applica agli insediamenti residenziali in Comuni con popolazione prevista superiore a 10 mila abitanti, quando trattasi di nuovi complessi insediativi per i quali la densità fondiaria non superi 1 m³/m².

Inoltre, quando le zone C siano contigue o in diretto rapporto visuale con particolari connotati naturali del territorio (quali coste marine, laghi, lagune, corsi d'acqua importanti; nonché singolarità orografiche di rilievo), ovvero con preesistenze storico-artistiche ed archeologiche, la quantità minima di spazio per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport resta fissata in 15 m² (tale disposizione non si applica quando le zone siano contigue ad attrezzature portuali di interesse nazionale).

Zone D – La quantità minima è stabilita in 6 m² da riservare complessivamente per le attrezzature ed i servizi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 3 (edilizia scolastica e attrezzature di interesse comune).

Zone E – Gli spazi per le attrezzature pubbliche di interesse generale – quando risulti l'esigenza di prevedere le attrezzature stesse – debbono essere previsti in misura non inferiore a quella appresso indicata in rapporto alla popolazione del territorio servito:

- 1. 1,5 m²/abitante per le attrezzature per l'istruzione superiore all'obbligo (istituti universitari esclusi);
- 2. 1 m²/abitante per le attrezzature sanitarie ed ospedaliere;
- 3. 10 m²/abitante per i parchi pubblici urbani e territoriali.

L'art. 5 si occupa specificamente delle **Zone D**, fissando i "rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti produttivi e gli spazi pubblici destinati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi":

- 1) nei nuovi insediamenti di carattere industriale o ad essi assimilabili compresi nelle Zone D la superficie da destinare a spazi pubblici o destinata ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (escluse le sedi viarie) non può essere inferiore al 10% dell'intera superficie destinata a tali insediamenti;
- 2) nei nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale, a 100 m² di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 80 m² di spazio, escluse le sedi viarie, di cui almeno la metà destinata a parcheggi (in aggiunta a quelli di cui all'art. 41 *series* della legge 1150/1942); tale quantità, per le Zone A e B è ridotta alla metà, purché siano previste adeguate attrezzature integrative

Gli articoli 7-9 normano invece le singole zone omogenee sul piano volumetrico-architettonico.

L'art. 7 stabilisce per le diverse zone territoriali omogenee i limiti inderogabili di densità edilizia:

Zone A – Per le operazioni di risanamento conservativo ed altre trasformazioni conservative, le densità edilizie di zona e fondiaria non debbono superare quelle preesistenti, computate senza tener conto delle soprastrutture di epoca recente prive di valore storico-artistico; per le eventuali nuove costruzioni ammesse, la densità fondiaria non deve superare il 50% della densità fondiaria media della zona e, in nessun caso, i 5 m³/m².

Zone B – Le densità territoriali e fondiaria sono stabilite in sede di formazione degli strumenti urbanistici tenendo conto delle esigenze igieniche, di decongestionamento urbano e delle quantità minime di spazi previste dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto medesimo.

Qualora le previsioni di Piano consentano trasformazioni per singoli edifici mediante demolizione e ricostruzione, non sono ammesse densità fondiaria superiori ai seguenti limiti:

- 7 m³/m² per comuni superiori ai 200 mila abitanti;
- 6 m³/m² per comuni tra 200 mila e 50 mila abitanti;
- 5 m³/m² per comuni al di sotto dei 50 mila abitanti.

Gli abitanti sono riferiti alla situazione del Comune alla data di adozione del Piano. Sono ammesse densità superiori ai predetti limiti quando esse non eccedano il 70% delle densità preesistenti.

Zone C – I limiti di densità edilizia di zona risulteranno determinati dalla combinata applicazione delle norme di cui agli articoli 3, 4 e 5 e di quelle di cui agli articoli 8 e 9, nonché dagli indici di densità fondiaria che dovranno essere stabiliti in sede di formazione degli strumenti urbanistici, e per i quali non sono posti specifici limiti.

Zone E – È prescritta per le abitazioni la massima densità fondiaria di 0,03 m³/m².

È bene ricordare che, come chiarito dalla giurisprudenza, la verifica del rispetto degli indici di densità fondiaria e territoriale, sia in fase di elaborazione del Piano che in fase attuativa dello stesso, va effettuata con riferimento all'edificio effettivamente presente sul territorio, compresi i fabbricati regolarizzati in virtù delle leggi di sanatoria edilizia.

L'art. 8 stabilisce quindi le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee:

Zone A – Per le operazioni di risanamento conservativo non è consentito superare le altezze degli edifici preesistenti, computate senza tener conto di soprastrutture o di sopraelevazioni aggiunte alle antiche strutture; per le eventuali trasformazioni o nuove costruzioni che risultino ammissibili, l'altezza massima di ogni edificio non può superare l'altezza degli edifici circostanti di carattere storico-artistico.

Zone B – L'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7.

Zone C – Qualora siano contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A), le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A) predette. Negli altri casi la altezze massime vengono determinate dal PRG.

Edifici ricadenti in altre zone: le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici in relazione alle norme sulle distanze tra i fabbricati di cui al successivo art. 9.

Quest'ultimo stabilisce quanto segue:

Zone A – Per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale.

Nuovi edifici ricadenti in altre zone: è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di 10 m tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti.

Zone C – È altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a 12 m.

Le distanze minime tra fabbricati – tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) – debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- 5,00 m per lato, per strade di larghezza inferiore a 7 m;

- 7,50 m per lato, per strade di larghezza compresa tra 7 m e 15 m;
- 10,000 m per lato, per strade di larghezza superiore a 15 m.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa. Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate in precedenza, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di Piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche.

È bene ricordare, infine, che le predette disposizioni si applicano ai Piani Regolatori Generali e ai Programmi di fabbricazione. In caso di Comuni sprovvisti di tali strumenti, operano le limitazioni di cui all'art. 9 del TU delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, DLgs 380/2001.

3.5. I VINCOLI URBANISTICI

Come si è visto, il PRG può operare sul regime delle aree, sostanzialmente, in tre modi: regolandone la capacità edificatoria (anche con forti limitazioni) mediante indici volumetrici, distacchi, limiti di altezza ecc.; prevedendone una specifica destinazione d'uso a fini collettivi, dunque preordinandole al futuro esproprio; o ancora, sempre a tutela di interessi di carattere generale, imponendone la totale inedificabilità, per lo più in ottemperanza a particolari fattispecie normative (fasce di rispetto di assi stradali e autostradali, ferroviarie, di zone cimiteriali ecc.); si è visto, anche, che il PRG è immediatamente operativo dopo l'approvazione e che esso ha durata illimitata.

Al riguardo, come noto, la sentenza della Corte Costituzionale del 9-29 maggio 1968, n. 55, stabilì da un lato che "non possono farsi rientrare nella fattispecie espropriativa le limitazioni del genere di quelle ammesse senza indennizzo dall'art. 42, comma 2, della Costituzione, e, quindi, tra l'altro, quelle che fissano gli indici di fabbricabilità delle singole proprietà immobiliari, anche quando tali indici possono assumere valori particolarmente bassi..."; dall'altro, dichiarò l'illegittimità degli articoli 7 e 40 della legge urbanistica generale limitatamente alla parte in cui non veniva contemplato un indennizzo per i proprietari gravati da previsioni di piano a carattere espropriativo, immediatamente operative e, al contempo, imposte a tempo indeterminato.

Intervenire dunque il legislatore con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (cosiddetta "legge tampone") il cui art. 2 recitava: "le indicazioni del Piano Regolatore Generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro 5 anni dalla data di approvazione del Pia-

no Regolatore Generale non siano stati approvati i relativi Piani particolareggiati od autorizzati i Piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei Piani particolareggiati e di lottizzazione".

La questione della decadenza dei vincoli urbanistici, e della possibilità – per il Comune – di reiterarli senza indennizzo, è stata oggetto di un lungo dibattito dottrinario e di ampia giurisprudenza che qui non è possibile riportare per ovvie ragioni di spazio e di opportunità (basti citare, al riguardo, le Sentenze della Corte Costituzionale numeri 575/89 e 179/99; quest'ultima, in particolare, ha dichiarato incostituzionale il disposto dell'art. 2 della legge 1187/1968 che consentiva all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti senza la previsione di indennizzo); tanto più che, a risolvere almeno in parte la questione, è intervenuto, di recente, il TU in materia di espropriazione (DPR 327/2001, entrato in vigore il 1° luglio 2003).

La nuova norma, che ha abrogato il citato art. 2 della legge 1187/1968, prevede, all'art. 9, quanto segue: i vincoli preordinati all'esproprio imposti dal Piano Urbanistico Generale o dalle sue varianti diventano efficaci all'atto dell'approvazione dello strumento urbanistico stesso e hanno durata di 5 anni, termine entro il quale può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera; se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dell'art. 9 del "Testo Unico in materia edilizia" (DPR 380/2001) che fissa i limiti per l'attività edilizia nei Comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali; il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, attraverso l'approvazione di una variante di piano o di un nuovo strumento urbanistico.

L'art. 39 del citato TU in materia di esproprio prevede infine che "in attesa di una organica sistemazione della materia, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo" sia "dovuta al proprietario una indennità commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto". Si tratta evidentemente di una norma a carattere provvisorio che, non definendo un criterio univoco per la determinazione dell'indennità, è destinata ad ingenerare un notevole contenzioso.

È opportuno a questo punto evidenziare, per chiarezza, che il termine "vincolo" è correntemente utilizzato per indicare altre forme di limitazione del diritto di proprietà la cui origine non discende dalla normativa urbanistica in senso stretto e che, soprattutto, concernono beni riconosciuti "originalmente di interesse pubblico"; esse, pertanto, come è ormai pacifico per reiterata giurisprudenza, non sono soggette ad alcuna indennizzabilità. Si tratta dei "vincoli" scaturenti dalla normativa di tutela dei beni culturali e del paesaggio, di tutela naturalistica (parchi ed

aree protette), di difesa del suolo e di salvaguardia delle risorse idriche ("vincoli idrogeologici" di cui al RD 30 dicembre 1923, n. 3267) non sempre, peraltro, comportanti inedificabilità (è il caso, si è già visto, dei vincoli paesaggistici).

È ancora il caso di notare che anche nel caso delle "misure di salvaguardia" previste dall'ordinamento nella fase di adozione degli strumenti urbanistici viene sovente utilizzata, come sinonimo, la dizione di "vincoli di salvaguardia".

Come "vincoli" sono anche indicate le fasce di rispetto, comportanti inedificabilità, scaturenti da varie fattispecie normative, che è utile elencare con la disciplina di riferimento:

- zone di rispetto cimiteriali: art. 338 del TU sulle leggi sanitarie di cui al RD 24 luglio 1934, n. 34 e art. 57 del DPR 10 settembre 1990, n. 285, il primo modificato, il secondo parzialmente abrogato dalla legge 1° agosto 2002, n. 166;
- zone di rispetto stradali e autostradali: Nuovo Codice della strada di cui al DLgs n. 285/92 e relativo regolamento di attuazione, di cui al DPR 16 dicembre 1992, n. 495;
- zone di rispetto ferroviarie: articoli 49-63 del DPR 11 luglio 1980, n. 753;
- zone di rispetto demaniali, marittime, aeroportuali: Codice della navigazione di cui al RD 30 marzo 1942, n. 327; decreti Ministero Ambiente 31 ottobre 1997 e 3 dicembre 1999;
- zone di rispetto doganali: art. 19 DLgs 8 novembre 1990, n. 374;
- zone di rispetto acque pubbliche: TU di cui al RD 25 luglio 1904, n. 523; art. 21 DLgs 11 maggio 1999, n. 152.

3.6. I "TITOLI ABILITATIVI" ALL'EFFETTUAZIONE DEGLI INTERVENTI EDILIZI

3.6.1. Il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"

Il 30 giugno 2003, dopo una serie di rinvii, è entrato in vigore il DPR 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", che, al Titolo II, riconfigura, coordinando e in parte rettificando le norme precedenti, la disciplina dei titoli abilitativi all'esecuzione degli interventi edilizi.

Tra le leggi coordinate figurano testi normativi fondamentali del nostro ordinamento, quali le leggi 10/1977 "Bucalossi", 457/1978, 47/1985, 493/1993.

Le principali innovazioni, come si vedrà, consistono nella eliminazione dell'istituto intermedio dell'*autorizzazione edilizia*, a suo tempo introdotta per disci-

plinare gli interventi "edilizi minori", e nell'introduzione del "permesso di costruire" in luogo della concessione edilizia.

Novità di rilievo, nell'ottica della semplificazione amministrativa, sono anche l'istituzione dello *Sportello unico dell'edilizia* e la non obbligatorietà, per i Comuni, di avvalersi della Commissione Edilizia.

Il testo ha già subito rettifiche e integrazioni, la principale delle quali si è resa necessaria per adeguarlo all'ampliato regime della DIA (Denuncia di Inizio Attività) introdotto dalla cosiddetta "legge obiettivo" in materia di infrastrutture, 21 dicembre 2001, n. 443 (la nuova disciplina allargata è comunemente definita, come noto, "super DIA"). Tale adeguamento è stato effettuato con DLgs 27 dicembre 2002, n. 301.

3.6.2. Licenza edilizia, concessione edilizia, permesso di costruire

Per meglio comprendere il significato della nuova denominazione assunta dal principale titolo edilizio del nostro ordinamento, è utile un breve riepilogo della normativa di riferimento. Nell'originaria formulazione dell'art. 31 della legge urbanistica generale, la *licenza edilizia* doveva essere richiesta per eseguire nuove costruzioni, ampliare quelle esistenti, modificarne l'aspetto o la struttura esclusivamente all'interno dei centri abitati e, solo qualora esistesse il PRG, anche nelle zone di espansione da esso previste; fu poi la legge 765/1967 a modificare il predetto art. 31 estendendo l'obbligo di richiedere la licenza edilizia nell'ambito dell'intero territorio comunale per chiunque intendesse "eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno".

L'orientamento prevalente tanto nella giurisprudenza che fra gli studiosi (la cosiddetta "dottrina") fu quello di riconoscere alla licenza edilizia il carattere di un atto preventivo di carattere autorizzatorio, teso ad accertare la conformità dell'opera progettata con la normativa al momento vigente, nell'ambito del quale accertamento andava fondamentalmente circoscritto il potere discrezionale dell'organo competente al rilascio (allora il Sindaco).

La legge 10/1977 "Bucalossi" sostituì alla licenza edilizia la *concessione edilizia* attribuendole carattere oneroso in base al principio sancito dall'art. 1 secondo il quale "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio partecipa agli oneri ad essa relativi" (da cui l'introduzione di un contributo commisurato al costo di costruzione e all'incidenza degli oneri di urbanizzazione). Come noto molto si discusse, allora, se il legislatore avesse inteso scorporare lo *jus edificandi* dal diritto di proprietà, interpretazione confermata anche da alcuni pronunciamenti della giustizia amministrativa fino alla celebre sentenza della Corte Co-

stituzionale n. 5 del 25-30 gennaio 1980 la quale – pur riferita alle norme sull'indennità di esproprio – escluse che, sulla base del quadro normativo scaturito dalla "Bucalossi", il diritto ad edificare non fosse più inerente alla proprietà. Di conseguenza la differenza tra licenza edilizia e concessione edilizia, almeno nell'orientamento prevalente, restò identificata nell'introduzione del principio di onerosità e nell'ampliamento della rosa di attività soggette al regime della concessione. L'introduzione del termine "permesso" in luogo di quello di "concessione," anche a seguito del parere reso dal Consiglio di Stato in Adunanza Generale alla Presidenza del Consiglio sullo schema del TU, ha teso in sostanza ad eliminare qualsiasi dubbio circa lo scorporo dello jus aedificandi dal diritto di proprietà, riaffermando il carattere meramente autorizzatorio del provvedimento.

3.6.3. Le categorie di intervento

La classificazione delle categorie di intervento a suo tempo messa a punto dall'art. 31 della legge 457/1978 in relazione al recupero del patrimonio edilizio esistente, è ora contenuta, con alcune precisazioni e integrata dalla definizione degli interventi "di nuova costruzione", nell'art. 3 del DPR 380/2001.

Nella pratica professionale tale classificazione, costituita da definizioni dal significato univoco per tutto il quadro normativo nazionale, riveste grande importanza poiché in base ad essa è possibile individuare correttamente la normativa di riferimento per l'intervento edilizio sul quale si sta operando.

Le definizioni hanno necessariamente carattere generale e non sempre è immediato inquadrare un certo intervento nell'una o nell'altra categoria. Va tuttavia evidenziato il fatto che, in genere, i Comuni hanno emanato specifici provvedimenti in cui sono elencate in dettaglio le singole opere inquadrabili nelle diverse categorie.

Va altresì evidenziato che, a norma del predetto art. 3 del TU, le definizioni in esso contenute prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

Le tipologie di intervento, secondo il quadro aggiornato riportato dall'art. 3 del TU, sono le seguenti:

- a) *interventi di manutenzione ordinaria*, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- b) *interventi di manutenzione straordinaria*, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per real-

zare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;

- c) *interventi di restauro e di risanamento conservativo*, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

- d) *interventi di ristrutturazione edilizia*, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

- e) *interventi di nuova costruzione*, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti.

Hanno comunque da considerarsi tali:

- la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto indicato successivamente;
- gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;
- la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo ineditato;
- l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;
- l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;
- gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree,

qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

- la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo ineditato;

f) *interventi di ristrutturazione urbanistica*, quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

3.6.4. Categorie di intervento ammesse in assenza di pianificazione urbanistica

Riprendendo l'art. 4 della legge 10/1977 e l'art. 27 della legge 457/1978, il TU limita l'attività edilizia nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, nei quali sono consentiti:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e risanamento conservativo che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;
- b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 m³/m²; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare 1/10 dell'area di proprietà.

Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi di cui sopra, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione urbanistica che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modificano fino al 25% delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del Comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il Comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione.

3.6.5. Lo Sportello unico per l'edilizia

L'art. 5 del TU dispone che le Amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedano a costituire un ufficio, denominato Sportello

unico per l'edilizia, che curi tutti i rapporti fra il privato, l'Amministrazione e, ove occorra, le altre Amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.

L'ufficio provvede alla ricezione delle denunce di inizio attività e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità; pertanto, qualora non siano stati già allegati dal richiedente, acquisisce direttamente i pareri della ASL e dei Vigili del Fuoco e cura le incombenze necessarie ai fini dell'acquisizione degli altri atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio, anche mediante *Conferenza di Servizi* (Soprintendenze ai sensi del DLgs 42/2004, Ufficio Tecnico regionale competente per le autorizzazioni in zone sismiche, autorità competente in tema di assetti e vincoli idrogeologici, in materia di servitù viarie, ferroviarie, portuali ed aeroportuali ecc.).

Lo Sportello unico provvede altresì a fornire informazioni, anche mediante predisposizione di un archivio informatico, sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure, all'elenco delle domande presentate e allo stato del loro iter procedurale; all'adozione dei provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse ai sensi della legge 241/1990, nonché delle norme comunali di attuazione; al rilascio delle certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio.

3.6.6. I titoli abilitativi

Suppresso, come detto, l'istituto intermedio dell'autorizzazione, la nuova casistica è così articolata:

- a) attività edilizia libera, ovvero interventi che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo;
- b) interventi subordinati a permesso di costruire;
- c) interventi subordinati a denuncia di inizio attività.

3.6.7. Attività edilizia libera

Gli interventi che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo sono i seguenti:

- a) interventi di manutenzione ordinaria;

- b) interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

3.6.8. Interventi subordinati a permesso di costruire

Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

CARATTERISTICHE DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

Il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo. Esso è trasferibile (o "volturabile"), insieme all'immobile, ai successori o aventi causa e il suo rilascio non comporta limitazione dei diritti dei terzi (dovendo l'Autorità concedente limitarsi ad accertare la sussistenza dei presupposti di legge e l'assenza di impedimenti connessi ad interessi di tipo pubblicistico); non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio. È irrevocabile ed oneroso.

PRESUPPOSTI PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

Il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Il rilascio è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

MISURE DI SALVAGUARDIA

Il TU riprende e aggiorna, al riguardo, l'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n.

1902. In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi 3 anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero 5 anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'Amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

A richiesta del Sindaco, e per lo stesso periodo, il Presidente della Giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici. Va notato che l'attribuzione al Sindaco, anziché al dirigente dell'Ufficio Tecnico comunale competente, non appare in linea con quanto disposto dagli articoli 107 e 109 della legge 267/2000 (già 142/1990) ed è attribuibile con ogni probabilità ad un mero errore materiale a seguito del quale non è stata effettuato l'adeguamento dell'originaria norma del 1952.

EFFICACIA TEMPORALE E DECADENZA DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

Nel permesso di costruire devono essere indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata non può superare i 3 anni dall'inizio dei lavori. Entrambi i termini possono essere prorogati, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante denuncia di inizio attività.

Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di 3 anni dalla data di inizio.

IL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Salvo che nei casi di esonero o di riduzione previsti dalla norma (si veda il paragrafo successivo), il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un

contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione va corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e, su richiesta dell'interessato, può essere rateizzata.

A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune.

La quota di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune, non oltre 60 giorni dalla ultimazione della costruzione.

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni in relazione:

- a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;
- b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;
- c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'art. 41 *quinqüies*, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali (il riferimento è dunque al DM 1444/1968 sugli "standard" – si veda il relativo paragrafo).

Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della Regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i Comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del Consiglio comunale.

Ogni 5 anni i Comuni provvedono ad aggiornare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale.

Gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi ai seguenti interventi: strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato.

Tra gli interventi di urbanizzazione primaria di cui sopra rientrano i cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, salvo nelle aree individuate dai Comuni sulla base dei criteri definiti dalle Regioni.

Gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi ai seguenti interventi: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri so-

ciali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono comprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate.

Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle Regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse Regioni a norma della lett. g) del comma 1 dell'art. 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Con lo stesso provvedimento le Regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50%. Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5% al 20%, che viene determinata dalle Regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.

Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi, così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire. Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia i Comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi non superino i valori determinati per le nuove costruzioni.

RIDUZIONE O ESONERO DAL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Nel caso di edilizia abitativa convenzionata, relativa anche ad edifici esistenti, il contributo afferente al permesso di costruire è ridotto alla sola quota degli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso si impegni ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati a mezzo di una convenzione con il Comune, uniformata alla *convenzione-tipo* che ogni Regione è chiamata ad approvare ai sensi dell'art. 18 del TU¹.

¹ La convenzione-tipo stabilisce i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo di costruzione essenzialmente a:

a) l'ubicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;

Il contributo per la realizzazione della prima abitazione è pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica, purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore.

Il contributo di costruzione non è dovuto:

- a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153 (*cfr. art. 2135 del Codice Civile*);
- b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari;
- c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli Enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;
- d) per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità;
- e) per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale.

CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE PER OPERE O IMPIANTI NON DESTINATI ALLA RESIDENZA

Il permesso di costruire relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche. La incidenza di tali opere è stabilita con deliberazione del Consiglio comunale in base a parametri che la Regione definisce in base all'ampiezza e all'andamento demografico dei Comuni e alle caratteristiche geografiche degli stessi, nonché in relazione ai tipi di attività produttiva.

- b) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento;
- c) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi;
- d) la durata di validità della convenzione, non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni.

Il permesso di costruire relativo a costruzioni o impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali o allo svolgimento di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari all'incidenza delle opere di urbanizzazione, nonché una quota non superiore al 10% del costo documentato di costruzione da stabilirsi, in relazione ai diversi tipi di attività, con deliberazione del Consiglio comunale.

Qualora la destinazione d'uso delle opere di cui sopra, nonché di quelle nelle zone agricole, venga comunque modificata nei 10 anni successivi all'ultimazione dei lavori, il contributo di costruzione è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, determinata con riferimento al momento dell'intervenuta variazione.

PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE

Il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici.

La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati (proprietario o chi abbia titolo per richiederlo) va presentata allo Sportello unico corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla Parte II dello stesso TU (barriere architettoniche, opere in c.a., in c.a. precompresso e a struttura metallica, progettazione antisismica, sicurezza impianti, risparmio energetico) nonché da un'autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali.

Entro 60 giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento² cura l'istruttoria, acquisisce, avvalendosi dello Sportello unico, i pertinenti pareri dagli uffici comunali, nonché i pareri della ASL e dei Vigili del Fuoco, sempre che gli stessi non siano già stati allegati alla domanda del richiedente e, valutata la conformità del progetto alla normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto. Il termine dei 60 giorni è raddoppiato per i comuni con più di 100.000 abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.

Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispet-

² Lo Sportello unico comunica entro 10 giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento. L'esame delle domande deve svolgersi secondo l'ordine cronologico di presentazione.

to al progetto originario, può, nello stesso termine di cui sopra, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi 15 giorni. La richiesta sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui sopra.

Il termine dei 60 giorni può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro 15 giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'Amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa. Anche il termine dei 15 giorni è raddoppiato per i comuni con più di 100.000 abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.

Come già detto, nell'ipotesi in cui, ai fini della realizzazione dell'intervento, sia necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, di altre Amministrazioni, diverse da quelle della ASL e dei VV FF), il competente ufficio comunale convoca una Conferenza di Servizi.

Il provvedimento finale, che lo Sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro 15 giorni dalla proposta formulata dal responsabile del procedimento, ovvero dall'esito della Conferenza. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'Albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal Regolamento edilizio.

Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, la domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.

INTERVENTO SOSTITUTIVO REGIONALE

In caso di mancata adozione, entro i termini previsti, del provvedimento conclusivo del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, l'interessato può, con atto notificato o trasmesso in piego raccomandato con avviso di ricevimento, richiedere allo Sportello unico che il dirigente o il responsabile dell'ufficio

³ Tale generica notazione è usata all'art. 20 "Procedimento per il rilascio del permesso di costruire", comma 6. Sulla base dell'art. 5, comma 3, il predetto ufficio è lo "Sportello unico"; è da ritenere che la prassi sia quella indicata per i pareri ASL e VV FF, ovvero che alla convocazione provveda il responsabile del procedimento avvalendosi del predetto Sportello unico.

comunale competente si pronunci entro 15 giorni dalla ricezione dell'istanza. Di tale istanza viene data notizia al Sindaco a cura del responsabile del procedimento. Resta comunque ferma la facoltà di impugnare in sede giurisdizionale il silenzio-rifiuto formatosi sulla domanda di permesso di costruire.

Decorso inutilmente anche il termine di cui sopra, l'interessato può inoltrare richiesta di intervento sostitutivo al competente organo regionale, il quale, nei successivi 15 giorni, nomina un *commissario ad acta* che provvede nel termine di 90 giorni. Trascorso inutilmente anche quest'ultimo termine, sulla domanda di intervento sostitutivo si intende formato il silenzio-rifiuto.

3.6.9. Interventi subordinati a Denuncia di Inizio Attività (DIA)

Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non rientranti nell'attività edilizia libera o in quelli soggetti a permesso di costruire, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. (Si tratta dunque degli interventi di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo).

Sono, altresì, realizzabili mediante denuncia di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi predetti.

In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività, c.d. "super DIA"⁵:

- a) gli interventi di ristrutturazione edilizia;
- b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni

⁵ Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di idoneità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

⁶ Le Regioni a statuto ordinario possono, con legge, ampliare o ridurre il novero degli interventi soggetti a DIA.

plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 443/2001 (ovvero dell'introduzione nell'ordinamento della "super DIA"), il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro 30 giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Gli interventi di cui alle lettere a), b), c) sono soggetti al contributo di costruzione⁶.

La realizzazione degli interventi eseguibili con DIA che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative (DLgs 42/2004, v. Capitolo 2).

DISCIPLINA DELLA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ

Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo Sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a 3 anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa Amministrazione comunale, il termine di 30 giorni decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'Amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una Conferenza dei Servizi. Il termine di 30 giorni decorre dall'esito della Conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine dei 30 giorni sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato allo Sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività.

Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. In assenza di tale documentazione si applica la medesima sanzione stabilita per il caso della denuncia di attività spontaneamente resa quando l'intervento è in corso di esecuzione (v. *infra*, paragrafo 6.11.4).

Va segnalato che quest'ultimo obbligo di adempimento è stato inserito nell'articolato del Testo Unico dalla legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1 comma 558) e che esso è andato ad aggiungersi a quello introdotto dal DLgs 10 settembre 2003, n. 276 (con recente aggiornamento operato dal DLgs 6 ottobre 2004, n. 251)⁷ mediante la norma che ha integrato l'art. 3 del DLgs 461/1996 (ora nell'art. 90 del DLgs 81/2008; si veda il Capitolo 18), imponendo al richiedente o al responsabile dei lavori di trasmettere all'Amministrazione competente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, la seguente documentazione:

- nominativo delle imprese esecutrici dei lavori;
- dichiarazioni rilasciate da ciascuna impresa relativamente all'organico medio annuo, distinto per qualifica, nonché al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti;

⁶ Le Regioni possono individuare altresì con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui alla predetta casistica, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

⁷ DLgs 10 settembre 2003, n. 276 reca il titolo "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30" (cosiddetta "Legge Biagi").

ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA

- a) interventi di manutenzione ordinaria;
- b) interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

INTERVENTI SUBORDINATI
A
DIA

- a) manutenzione straordinaria;
- b) restauro e risanamento conservativo;
- c) varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

«SUPER» DIA

(IN ALTERNATIVA AL PERMESSO DI COSTRUIRE)

- a) interventi di ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lettera c);
- b) interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni piano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti (qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001 n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro 30 giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate);
- c) interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni piano-volumetriche.

INTERVENTI SUBORDINATI
A
PERMESSO DI COSTRUIRE

- a) interventi di nuova costruzione;
- b) interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Schema delle categorie di intervento e dei relativi "Titoli abilitativi" all'esecuzione delle opere secondo il quadro normativo configurato dal TU dell'Edilizia (DPR 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni)

certificato di regolarità contributiva delle imprese esecutrici dei lavori; tale certificato può essere rilasciato, oltre che dall'INPS e dall'INAIL, per quanto di rispettiva competenza, anche dalle Casse Edili le quali stipulano una apposita convenzione con i predetti istituti al fine del rilascio di un *documento unico di regolarità contributiva (DURC)*.

Va ricordato inoltre che, laddove è in vigore l'obbligatorietà della redazione del *Fascicolo del fabbricato*, non è possibile effettuare la DIA nel caso in cui non sia stato ancora predisposto e depositato presso gli uffici comunali competenti il predetto documento tecnico-amministrativo.

3.0.10. Il certificato di agibilità

Il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente; viene rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale con riferimento ai seguenti interventi:

- a) nuove costruzioni;
- b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;
- c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni sopra indicate.

Entro 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire o il soggetto che ha presentato la denuncia di inizio attività, o i loro successori o aventi causa, sono tenuti a presentare allo Sportello unico la domanda di rilascio del certificato di agibilità, corredata della seguente documentazione:

- a) richiesta di accatastamento dell'edificio, sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità, che lo Sportello unico provvede a trasmettere al catasto;
- b) dichiarazione sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato, nonché in ordine alla avvenuta prosciugatura dei muri e della salubrità degli ambienti;
- c) dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici adibiti ad uso civile, ovvero certificato di collaudo degli stessi, ove previsto, in relazione alle norme UNI, CEI e alla legislazione tecnica vigente in materia, nonché alle norme in materia di risparmio energetico.

Entro 30 giorni dalla ricezione della domanda, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, previa eventuale ispezione dell'edificio, rilascia il certificato di agibilità verificata la relativa documentazione.

Trascorso inutilmente il termine predetto, l'agibilità si intende attestata nel caso sia stato rilasciato il parere dell'ASL. In caso di autodichiarazione, il termine per la formazione del silenzio assenso è di 60 giorni. Il termine può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro 15 giorni dalla domanda, esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa, che non sia già nella disponibilità dell'Amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente. In tal caso, il termine di 30 giorni ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione.

3.6.11. Tipologie di abuso

Il TU, riprendendo fondamentalmente i relativi articoli della legge 47/1985, definisce i vari tipi di abuso e le conseguenti sanzioni. Nell'economia della presente trattazione è sufficiente darne breve cenno, soffermandosi poi sui concetti di lottizzazione abusiva, difformità totale e parziale, variazioni essenziali, accertamento di conformità.

Le tipologie di abuso individuate sono le seguenti:

- lottizzazione abusiva;
- interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali;
- interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità;
- interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire;
- interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività.

I provvedimenti che l'Autorità è chiamata ad adottare concernono in linea generale la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi da eseguirsi da parte del proprietario e del responsabile dell'abuso, l'acquisizione gratuita del bene e dell'area di sedime al patrimonio del Comune in caso di inottemperanza all'ingiunzione di provvedere alla demolizione, l'irrogazione di sanzioni – in caso non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi – calibrate sull'aumento di valore dell'immobile conseguentemente alla realizzazione delle opere abusive; oltre, naturalmente, alle sanzioni di carattere penale. Per quanto concerne le responsabilità del Direttore dei Lavori, si rinvia al relativo capitolo.

È utile per la pratica professionale riportare alcune definizioni concettuali di particolare rilevanza desumibili dal suddetto quadro normativo.

LOTTIZZAZIONE ABUSIVA

Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denuncino in modo equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscono pertinenze di edifici censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 m².

I frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'agenzia del territorio se non è allegata copia del tipo dal quale risulti, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo medesimo è stato depositato presso il comune.

I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a 10.000 m² devono trasmettere, entro 30 giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autenticato al dirigente o responsabile del competente ufficio del comune ove è sito l'immobile.

TOTALE DIFFORMITÀ DAL PERMESSO DI COSTRUIRE

Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

VARIAZIONI ESSENZIALI

Le Regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

- mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard previsti dal DM 2 aprile 1968, n. 1444;
- aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

Gli interventi sopra elencati, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico ed ambientale, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso.

Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ *La "sanatoria sempre aperta": interventi realizzati in assenza del permesso di costruire e della DIA, o in difformità da esso, ma conformi alla disciplina urbanistico-edilizia.*

La norma riprende l'art. 13 della legge 47/1985.

In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nei casi in cui essa è alternativa al permesso di costruire (super DIA), o in difformità da essa – fino alla scadenza dei termini stabiliti per la demolizione nel provvedimento ingiuntivo del dirigente o del responsabile dell'ufficio comunale competente e, comunque, fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative – il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità

norma di legge, in misura pari all'importo calcolato a norma di legge non tenendo conto della gratuità stessa.

Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro 60 giorni decorrenti i quali la richiesta si intende rifiutata.

In caso di opere eseguite in assenza di DIA, ove l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5.164 € e non inferiore a 516 €, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.

La denuncia di inizio di attività spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 €.

3.8.12. Il condono edilizio

Il sintito dalla particolare fattispecie trattata dal precedente paragrafo è il vero e proprio "condono edilizio": in questo caso, infatti, interventi ed edificazioni anche totalmente in contrasto con le normative urbanistico-edilizie, realizzati entro un certo arco temporale, ottengono il titolo edilizio in sanatoria, e la cancellazione delle conseguenze penali per il responsabile dell'abuso, a fronte del versamento allo Stato di una somma a titolo di oblazione (unitamente al versamento degli oneri connessi per opere realizzate dopo l'entrata in vigore della legge 10/1977 "Bucalossi"), in virtù di uno specifico provvedimento legislativo avente carattere di "eccezionalità" (eccezionalità, purtroppo, reiterata per ben tre volte dallo Stato italiano, con grave impatto sull'assetto territoriale della nazione).

Il primo condono edilizio fu previsto dalla legge 47/1985 che consentì la sanatoria di opere ultimate entro il 1° ottobre 1983, graduando l'importo dell'oblazione, oltre che in relazione alla gravità dell'abuso (definita secondo sette tipologie), in riferimento a tre fasce temporali: fino al 1° settembre 1967 (entrata in vigore della "legge ponte"); dal 2 settembre 1967 al 29 gennaio 1977 (entrata in vigore della legge "Bucalossi"); dal 30 gennaio 1977 al 1° ottobre 1983.

L'art. 32 subordinava il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria, per le opere eseguite su aree sottoposte a vincolo non comportante inedifi-

risultino conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Va però segnalato l'altrettanto autorevole e più restrittiva interpretazione scaturita dalla giurisprudenza penale (Corte di Cassazione, Sez. III penale, Sentenze 20 gennaio 2004, n. 3350; 1° ottobre 2004, n. 1593; 21 dicembre 2004, n. 48956) secondo la quale nelle aree vincolate non sarebbero in ogni caso condonabili le tipologie di abuso più gravi (numeri 1, 2 e 3), restando ammissibili alla sanatoria, sempre previo parere dell'Autorità competente, le sole tipologie di abusi "minori" (numeri 4, 5 e 6).

Tutto ciò per quanto riguarda la normativa nazionale, oltre alla quale vanno considerate le limitazioni introdotte anche a tale riguardo dalle singole leggi regionali¹⁰.

Altra importante questione sorta, visto il richiamo alla sola conformità agli strumenti urbanistici contenuto nella lett. d) del comma 27, ha riguardato il rapporto di detti strumenti con quelli di pianificazione paesaggistica, questi ultimi come si è visto prevalenti e sovraordinati rispetto ai primi: ammettendo l'applicabilità del comma 27 lett. d) così come poc'anzi configurato sulla base del pronunciamento 196/04 della Corte Costituzionale, ci si è chiesto se un abuso conforme alle prescrizioni della pianificazione urbanistica, ma non a quelle della pianificazione paesaggistica, sia condonabile. Al riguardo, il Consiglio di Stato, con il già citato Pareere Sez. II n. 1956/2005 (in risposta ai quesiti formulati dal Ministero per i Beni e le attività culturali, nella maggior parte riferiti al "condono paesaggistico" ma in parte anche al condono edilizio) si è espresso per la non condonabilità¹¹.

¹⁰ A titolo di esempio, nel Lazio, secondo l'art. 3 della LR 12/2004, non è ammessa alcuna sanatoria per abusi che interessino "immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, anche se realizzate prima dell'apposizione del vincolo".

¹¹ Una interpretazione meramente letterale, osserva l'autorevole consesso, avrebbe infatti esito contraddittorio sul piano della "logicità di sistema" (presente nell'ordinamento anche anteriormente all'emanazione del DLgs 42/2004) secondo la quale la pianificazione paesaggistica è appunto sovraordinata a quella urbanistica, con obbligo per i Comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici al Piano Paesaggistico. Più spinosa e controversa questione, allo stato attuale poco se non per nulla risolta, concerne i rapporti tra il condono edilizio ex legge 326/2003 ed il "condono paesaggistico straordinario" ex legge 308/2004, alla quale si è accennato nel precedente Capitolo 2, paragrafo 1.5.4.

Norme sull'edilizia residenziale pubblica

4.1. INTRODUZIONE

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica si è dato maggiore risalto alla legge 8 agosto 1977 n. 513 ed alla legge 5 agosto 1978, n. 457 perché le riteniamo fondamentali per gli aspetti tecnici dettati ed illustrati che mantengono tuttora una loro affidabilità.

Si è inoltre menzionato il programma di edilizia residenziale pubblica, in riferimento al Titolo II della legge n. 513 del 1977 (delibera Consiglio regionale 28 settembre 1977 n. 258 - Regione Lazio: Assessorato ai Lavori Pubblici) per il suo contenuto particolarmente esplicativo nelle direttive tipologiche e nelle definizioni degli spazi relativi agli alloggi.

E da queste leggi viene tutta una serie di direttive regionali, tra le quali quella della Regione Lazio, scelta come esempio, che anche essendo relative alla legge 8/1977 in parte superate da quelle della legge 457/78, sono state entrambe citate per dare un quadro più esaustivo sull'evoluzione e le problematiche di un settore, quello edilizio, rilevante per la sua attualità.

La delibera del Consiglio regionale 28 settembre 1977 n. 258 (in attuazione del Titolo II della legge 8 agosto 1977 n. 513) "direttive regionali per l'attuazione del programma" fornisce, inoltre, una serie di schemi e disegni di soluzioni tecnologiche che sicuramente forniranno al progettista una valida linea guida: aggregazioni di scale, utilizzazione delle altezze, aggregazione dei servizi igienici, cavedi percorribili, ascensori, scale a prova di fumo, le tipologie degli alloggi nelle sue varie configurazioni, dai servizi igienici alle scale ed ascensori; mentre il Titolo III definisce gli spazi edificati esterni all'alloggio, come le dotazioni minime, i locali per negozi di prima necessità, le centrali termiche, ecc.

Nel Titolo IV vengono definiti i dati tecnici per la misurazione delle altezze delle superfici, dei volumi e dell'altezza virtuale.

Le direttive regionali costituiscono una anticipazione della normativa edilizia che le Regioni stanno mettendo a punto, insieme con gli IACP, con le organizzazioni cooperative, con vari organismi di ricerca e con l'ANCE.

Ad ulteriore specificazione delle direttive regionali per l'applicazione della legge 8 agosto 1977 n. 513 si è ritenuto opportuno fornire alcuni indirizzi per la progettazione degli interventi, che dovrebbero garantire un adeguato livello qualitativo degli alloggi, in relazione alla riduzione delle superfici nette abitabili; la tipologia degli alloggi in relazione ai sistemi costruttivi previsti e gli spazi relativi ai vani di abitazione ed agli alloggi.

La normativa citata nel capitolo rappresenta il panorama di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica.

È chiaro quindi che le direttive contenute non sono attuabili per l'edilizia privata.

Queste forniscono una serie di criteri che il progettista dovrà rispettare nella gestione economica dei lavori e nella scelta razionale del progetto.

Affianca queste due leggi la legge 18 aprile 1962 n. 167 sulle disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare nonché alle opere e servizi urbani e sociali ivi comprese le aree a verde pubblico.

Sempre in materia di edilizia residenziale pubblica abbiamo citato la legge 22 ottobre 1971 n. 865 per i programmi ed il coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica da applicarsi alle espropriazioni degli immobili per l'acquisizione delle aree comprese nei piani previsti dalla legge 128 aprile 1962 n. 167.

Le norme per gli interventi straordinari di emergenza per l'attività edilizia della legge 27 maggio 1975 n. 166, prevedono all'art. 18, l'installazione di servizi igienici in ambienti non direttamente areati e all'art. 19 la realizzazione di scale e relativi disimpegni senza finestrature sull'esterno, a condizione che risultino adeguatamente garantite tutte le condizioni di sicurezza e igiene.

Per quanto riguarda il costo di costruzione degli edifici abbiamo citato l'art. 7 del DM 3 ottobre 1975 n. 9816 sulla determinazione del costo massimo al metro quadrato e recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia.

Chiude il quadro legislativo il DM LLPP 10 maggio 1977 n. 801 sulla determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici, che puntualizza il costo unitario di costruzione per i nuovi edifici riferito al metro quadro definendo la superficie complessiva e la superficie utile abitabile.

4.1 LEGGE 18 APRILE 1962 N. 167

Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare¹ (stralcio)

ART. 1

1. I Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che siano capoluoghi di provincia sono tenuti a formare un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico.

2. Tutti gli altri Comuni possono procedere, con deliberazione del Consiglio comunale, alla formazione del piano.

3. Il Ministro per i Lavori Pubblici, sentito il parere del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, può, con suo decreto, disporre la formazione del piano nei Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di cui al comma precedente, nonostante invito motivato da parte del Ministro stesso, quando se ne ravvisi la necessità e, in particolare quando ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) che siano limitrofi ai comuni di cui al comma 1;
- b) che abbiano una popolazione di almeno 20.000 abitanti;
- c) che siano riconosciuti stazioni di cura, soggiorno, turismo;
- d) che abbiano un indice di affollamento, secondo i dati ufficiali dell'Istituto centrale di statistica, superiore a 1,5;
- e) nei quali sia in atto un incremento demografico straordinario;
- f) nei quali vi sia una percentuale di abitazioni malsane superiore all'8%.

4. Più Comuni limitrofi possono costituirsi in Consorzio per la formazione di un piano di zona consortile ai sensi della presente legge.

5. La Regione può disporre, a richiesta di una delle Amministrazioni comunali interessate, la costituzione di Consorzi obbligatori tra comuni limitrofi per la formazione di piani di zona consortili.

ART. 2

1. Qualora nel termine di 180 giorni decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge o, nei casi di cui all'art. 1, comma 3, dalla comunicazione del provvedimento del Ministro per i Lavori Pubblici, il Comune non abbia deliberato il piano, il prefetto salvo il caso di proroga concessa dal Ministro su richiesta del Comune, provvede alla nomina di un commissario per la formazione del piano.

2. Il commissario è tenuto a compilare il piano entro 180 giorni dalla data del de-

¹ Legge modificata ed integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n. 865.

- c) dall'ingegnere capo dell'Ufficio del Genio civile o di un suo delegato;
 - d) dal Presidente dell'Istituto autonomo provinciale per le case popolari o di un suo delegato;
 - e) di un rappresentante dell'INA-casa.
3. Nel caso di piano consorziale, la composizione della Commissione rimane invariata, per quanto riguarda le lettere c), d) ed e). I membri di cui alle lettere a) e b) si ripetono per ciascun Comune, aderente al Consorzio. Il Presidente di questo presiede la Commissione.
4. Potranno essere sentiti gli Enti indicati nell'art. 10.

Articoli 12 - 18 ⁴

Art. 19

I Comuni sono obbligati a provvedere, con priorità rispetto ad altre zone, alla sistemazione della rete viabile, alla dotazione dei necessari servizi igienici e all'allacciamento alla rete dei pubblici servizi delle zone incluse nei piani, utilizzate dagli Enti pubblici istituzionalmente operanti nel settore dell'edilizia economica e popolare e da cooperative edilizie.

Art. 20

1. Salve le agevolazioni tributarie consentite dalle vigenti disposizioni, gli atti di acquisto o di espropriazione di cui agli articoli 13 e 14 della presente legge sono sottoposti a registrazione a tassa fissa e le imposte ipotecarie sono ridotte a 1/4.
2. Gli onorari notarili sono ridotti alla metà.
3. Qualora le aree acquistate o espropriate non possano, per qualsiasi ragione, essere utilizzate dagli Enti per i fini della presente legge o siano lasciate senza uso per un periodo di 5 anni dall'acquisto, si incorre nella decadenza dai benefici fiscali previsti dal presente articolo.

⁴ Articoli abrogati dall'art. 39 della legge n. 865 del 1971.

4.3. LEGGE 22 OTTOBRE 1971 N. 865 ⁵

Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (stralcio)

Art. 9

1. Le disposizioni contenute nella presente legge si applicano all'espropriazione degli immobili, disposta per la realizzazione degli interventi previsti nel precedente Titolo, per l'acquisizione delle aree comprese nei piani di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria compresi i parchi pubblici e di singole opere pubbliche, per il risanamento, anche conservativo, degli agglomerati urbani, per la ricostruzione di edifici o quartieri distrutti o danneggiati da eventi bellici o da calamità naturali, per l'acquisizione delle aree comprese nelle zone di espansione, ai termini dell'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nonché per l'acquisizione degli immobili necessari per la costituzione di parchi nazionali.

Art. 27

1. I Comuni dotati di Piano regolatore generale o di Programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi.

2. Le aree da comprendere nel piano sono delimitate, nell'ambito delle zone destinate a insediamenti produttivi dai Piani regolatori generali o dai Programmi di fabbricazione vigenti, con deliberazione del Consiglio comunale, la quale, previa pubblicazione, insieme agli elaborati, a mezzo di deposito presso la segreteria del comune per la durata di 20 giorni, è approvata con decreto del Presidente della Giunta regionale.

3. Il piano approvato ai sensi del presente articolo ha efficacia per 10 anni dalla data del decreto di approvazione ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni.

4. Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, alla deliberazione del Consiglio comunale e al decreto del Presidente della Giunta regionale si applicano, in quanto compatibili, le norme della legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni.

⁵ Modificata ed integrata ai sensi delle leggi 28 gennaio 1977, n. 10, 27 giugno 1974, n. 247 e 30 aprile 1980 n. 136.

5. Le aree comprese nel piano approvato a norma del presente articolo sono espropriate dai Comuni o loro Consorzi secondo quanto previsto dalla presente legge in materia di espropriazione per pubblica utilità.

6. Il Comune utilizza le aree espropriate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico mediante la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie sulle aree medesime. Tra più istanze concorrenti è data la preferenza a quelle presentate da Enti pubblici e aziende a partecipazione statale nell'ambito di programmi già approvati dal CIPE.

7. La concessione del diritto di superficie ad Enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici, occorrenti nella zona delimitata dal piano, è a tempo indeterminato; in tutti gli altri casi ha una durata non inferiore a 60 giorni e non superiore a 99 anni.

8. Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il Comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza.

Art. 29

1. Il comma 1 dell'art. 3 della legge 18 aprile 1962, n. 167, è sostituito dal seguente: "L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può eccedere quella necessaria a soddisfare il 60% del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato".

4.4. LEGGE 27 MAGGIO 1975 N. 166

Norme per interventi straordinari di emergenza per l'attività edilizia (stralcio)

Art. 18

È consentita l'installazione dei servizi igienici in ambienti non direttamente aerati ed illuminati dall'esterno, a condizione che:

a) ciascuno di detti ambienti sia dotato di un idoneo sistema di ventilazione forzata, che assicuri un ricambio medio orario non inferiore a cinque volte la cubatura degli ambienti stessi;

b) gli impianti siano collegati ad acquedotti che diano garanzie di funzionamento continuo e gli scarichi siano dotati di efficiente e distinta ventilazione primaria o secondaria;

c) in ciascuno di detti ambienti non vengano installati apparecchi a fiamma libera.

Art. 19

È consentita la realizzazione di scale e relativi disimpegni senza finestrature sull'esterno a condizione che:

- a) risultino adeguatamente garantite tutte le condizioni di sicurezza e di igiene;
- b) le scale ed i disimpegni siano dotati di una idonea ventilazione, diretta per le scale ed anche indiretta per i disimpegni.

Art. 20

Le norme di cui agli articoli 18 e 19 della presente legge prevalgono sulle disposizioni dei regolamenti igienico-edilizi vigenti.

Non sono escluse dalla applicazione delle disposizioni di cui ai precedenti articoli 18 e 19 le costruzioni per le quali la licenza edilizia sia stata richiesta prima dell'entrata in vigore della presente legge.

4.5. DM LLPP 10 MAGGIO 1977 N. 801

Determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici (stralcio)

Art. 1. Costo unitario di costruzione⁶

Il costo di costruzione dei nuovi edifici, riferito a metro quadrato di superficie è pari all'85% di quello stabilito con DM 3 ottobre 1975, n. 9816, emesso ai sensi dell'art. 1 della legge 1° novembre 1965 n. 1179.

Art. 2. Superficie complessiva (Sc)

1. La superficie complessiva, alla quale, ai fini della determinazione del costo di costruzione dell'edificio, si applica il costo unitario a metro quadrato, è costituita dalla somma della superficie utile abitabile di cui al successivo art. 3 e dal 60% del totale delle superfici non residenziali destinate a servizi ed accessori (Snr), misurate al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre ($Sc = Su + 60\% Snr$).

2. Le superfici per servizi ed accessori riguardano:

- a) cantinole, soffitte, locali motore ascensore, cabine idriche, lavatoi comuni, centrali termiche, ed altri locali a stretto servizio delle residenze;
- b) autorimesse singole o collettive;

⁶ L'articolo è implicitamente abrogato dall'art. 6, commi da 1 a 4, della legge n. 19 del 1977, come sostituito dall'art. 7 della legge n. 537 del 1993, con il trasferimento alle Regioni della competenza alla determinazione del costo base di costruzione al metro quadrato).

- c) androni di ingresso e porticati liberi;
- d) logge e balconi.

3. I porticolati di cui al punto c) sono esclusi dal computo della superficie complessiva qualora gli strumenti urbanistici ne prescrivano l'uso pubblico.

Art. 3. Superficie utile abitabile (Su)

1. Per superficie utile abitabile si intende la superficie di pavimento degli alloggi misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sginci, vani di porte e finestre, di eventuali scale interne, di logge e di balconi.

4.6. LEGGE 8 AGOSTO 1977 N. 513

Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica (stralcio)

TITOLO II - FINANZIAMENTO DI UN PROGRAMMA STRAORDINARIO DI INTERVENTO NEL SETTORE DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Art. 19

Con i fondi previsti dal presente Titolo esclusi quelli eventualmente destinati al risanamento ed alla ristrutturazione del patrimonio esistente, possono realizzarsi soltanto edifici residenziali e alloggi nei quali siano adottate le soluzioni tecniche stabilite dagli articoli 18 e 19 della legge 27 maggio 1975, n. 166, e che abbiano le seguenti caratteristiche:

- a) altezza virtuale non superiore a 4,50 m calcolata come rapporto tra i metri cubi totali vuoto per pieno dell'edificio e la somma delle superfici utili abitabili degli alloggi, così come definite a norma dell'art. 7 del DM 3 ottobre 1975 n. 9816;
- b) superficie utile minima degli alloggi consentita non inferiore a 45 m² e massima non superiore a 95 m²;
- c) altezze nette degli ambienti abitativi e dei vani accessori degli alloggi, misurato tra pavimento e soffitto, fatte salve eventuali inferiori altezze di vigenti regolamenti edilizi, non superiore a 2,70 m per gli ambienti abitativi ed in non meno di 2,40 m per i vani accessori.

L'applicazione delle norme del presente articolo non deve comportare aumenti nella densità abitative consentite dagli strumenti urbanistici vigenti, né nelle superficie

coperte derivanti dagli indici volumetrici di utilizzazione delle aree dagli stessi strumenti urbanistici ⁷.

Le norme di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni dei regolamenti edilizi vigenti.

Non meno del 30% delle abitazioni realizzate dai singoli programmi di intervento di cui al comma 1 dell'art. 16 della presente legge, debbono essere di superficie utile di 45 m² ed assegnate, in via prioritaria, a famiglie di nuova formazione o ad anziani.

L'osservanza delle norme precedenti è accertata dalla Commissione prevista dall'art. 63 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e deve risultare esplicitamente nel parere rilasciato dalla Commissione stessa.

Il Comitato per l'edilizia residenziale determina, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i limiti massimi di costo a metro cubo vuoto per pieno e a metro quadrato anche differenziati per regione e le quote da accantonare per far fronte agli oneri derivanti dalle eventuali maggiori spese che dovessero verificarsi nel corso della realizzazione dei programmi costruttivi.

4.7. DELIBERA DEL CONSIGLIO REGIONALE 28 SETTEMBRE 1977 N. 258

Direttive della Regione Lazio per l'attuazione del programma di edilizia residenziale pubblica ed in attuazione del titolo II della legge 8 agosto 1977 n. 513 (stralcio)

A - TESTO ARTICOLATO (stralcio)

TITOLO II - TIPOLOGIA DEGLI ALLOGGI

Art. 9. Tipi e superficie utile degli alloggi, vani e utenti convenzionali

Con riferimento a quanto stabilito dall'art. 19, comma 1, della legge 8 agosto 1977 n. 513 e dell'art. 7 del DM 3 ottobre 1975 n. 9816, le superfici minime e massime degli

⁷ DM 3 OTTOBRE 1975 N. 9816 Determinazione del costo massimo al metro quadrato di cui al comma 3 dell'art. 8 della legge 1° novembre 1965, n. 1179, recante norme per l'incentivazione dell'attività edilizia

Art. 7 Per superficie utile abitabile, ai fini dell'applicazione del costo massimo a metro quadrato, si intende la superficie di pavimento degli alloggi misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sginci e vani di porte e finestre, di eventuali scale interne, di logge e di balconi. Gli spazi per armadi e non possono essere portati ad incremento della superficie utile per non più del 2% della superficie massima prevista dall'art. 5 della legge 2 luglio 1949, n. 408.

alloggi, in relazione al numero convenzionale dei vani e degli abitanti, sono determinate secondo la seguente Tabella.

Tipo	1	2	3	4	5
A	3,5	2	45-56	L2	B
B	4,5	2,5	57-62	L2 + L1	B
C	5	3,5	65-70	2L2	B+L1
D	6	4,5	75-80	2L2 + L1	B+L1
E	6,5	5,5	81-86	3L2	B+b
F	7	6,5	90-95	3L2 + L1	B+b

Colonna n. 1: vani convenzionali

Colonna n. 2: utenti convenzionali

Colonna n. 3: superficie utile (min. e max. in m²)

Colonna n. 4: tipologia letti

Colonna n. 5: dotazione servizi igienici

Negli alloggi tipo A e B è obbligatorio un bagno completo (B) comprendente wc, lavabo, bidet e vasca da bagno, con possibilità di installare una lavatrice.

Negli alloggi tipo C, oltre al bagno completo B, può essere previsto un locale igienico ausiliario comprendente almeno un lavabo; in tal caso lo spazio lavatrice può essere previsto nel locale igienico ausiliario.

Negli alloggi tipo D il locale igienico ausiliario di cui sopra è obbligatorio.

Negli alloggi tipo E ed F è obbligatorio prevedere, oltre al bagno completo (B), anche un secondo bagno (b), comprendente wc e lavabo, con possibilità di aggiungere a scelta doccia o bidet; in tal caso lo spazio lavatrice può essere previsto nel bagno completo (B) o nel secondo bagno (b).

Negli alloggi tipo B, D ed F in luogo della stanza da letto singola (L1) può essere previsto lo spazio pluriuso di superficie netta non inferiore a 9,00 m².

La superficie utile massima di ciascun tipo di alloggio può essere aumentata dagli spazi destinati ad armadi a muro, in misura non superiore al 2%.

Articoli 10 e 11 (omissis)

Art. 12. Alloggi a piano terreno e nel sottotetto

Gli alloggi possono essere ricavati sia nei piani in elevazione, sia al piano terreno, sia nel sottotetto.

La quota del pavimento finito degli alloggi ricavati al piano terreno sarà rialzata al

piano di 0,80 m rispetto al piano del marciapiede esterno (o piano di campagna).

Anche in assenza di piano seminterrato o interrato, gli alloggi ricavati al piano terreno saranno realizzati su solaio e non su vespaio.

I vani degli alloggi ricavati nel sottotetto avranno altezza minima non inferiore a 2,00 m ed altezza media pari a 2,70 m.

Il solaio di copertura sarà adeguatamente coibentato.

Art. 13. Bagni e locali igienici ausiliari

I bagni ed i locali igienici ausiliari saranno realizzati all'interno del corpo di fabbrica, con illuminazione ed areazione artificiale: essi saranno pertanto dotati di canne di ventilazione di adeguata sezione, attrezzate con aspiratore elettrico.

Nello studio distributivo degli alloggi sarà in ogni caso curata la massima concentrazione degli scarichi delle colonne montanti dell'impianto idrico, all'interno dei cavedi adeguatamente dimensionati, da definire in sede di progettazione.

È auspicabile che tali cavedi siano percorribili ed opportunamente attrezzati con grate metalliche alla marinara.

In tal caso è ammesso che il cavedio stesso sia utilizzato, con opportuni accorgimenti, per l'areazione artificiale dei bagni.

Va comunque garantita ai fini di una agevole manutenzione l'ispezionabilità degli impianti.

Art. 14. Scale ed ascensori

Negli edifici in linea le scale dovranno servire non meno di tre appartamenti per piano, nel caso che almeno uno di essi sia del tipo A o B, e non meno di due appartamenti per piano negli altri casi.

Negli edifici isolati le scale dovranno servire non meno di sei appartamenti per piano, nel caso in cui almeno due di essi siano del tipo A e B, e non meno di quattro appartamenti per piano negli altri casi.

In sede di progettazione sarà opportuno evitare la concentrazione, nello stesso edificio, di alloggi dello stesso tipo.

Le scale interne, progettate nel rispetto delle vigenti norme in materia di prevenzione incendi, sono consentite negli edifici in linea e sono prescritte negli edifici isolati.

L'impianto di ascensore è ammesso negli edifici che abbiano più di tre piani abitabili (compreso il piano terreno) o più di due piani abitabili in elevazione su piano terreno porticato.

Nel caso in cui gli alloggi serviti siano più di 24, è prescritta l'installazione di due o più ascensori, ciascuno dei quali non può servire più di trenta alloggi.

Quando gli edifici abbiano un numero di piani superiore a 12, il secondo ascensore

Le pareti dei bagni saranno rivestite con materiale lavabile e durevole fino all'altezza minima di 1,50 m.

Per i rivestimenti di bagni e cucina è possibile utilizzare sia le tradizionali piastrelle maiolicate, sia vernici epossidiche su intonaco plastico, purché la loro durevolezza sia adeguatamente sperimentata: non si ritiene consigliato l'uso di materiali plastici, in teli incollati.

Armadi a muro

È opportuno, ovviamente, prevedere un adeguato numero di armadi a muro, tenendo conto che la loro superficie può essere considerata, in aggiunta alla superficie utile massima fissata per ogni tipo di alloggio dall'art. 9 delle direttive regionali, in misura non superiore al 2% della superficie stessa.

Logge e balconi

Ogni alloggio dovrà essere dotato di un balcone della superficie minima di 4,00 m², pur ritenendosi consigliabile la previsione di logge incassate, più fruibili per il soggiorno all'aperto, sono ammessi anche balconi a sbalzo.

Si rammenta che la superficie complessiva delle logge e dei balconi non può in nessun caso superare il 10% della superficie utile degli alloggi, sempre nei limiti di cui all'art. 16 delle direttive regionali, con riferimento a ciascun intervento; ciò significa che la verifica del rapporto fra la superficie destinata a logge e balconi e la superficie utile abitabile è riferita, complessivamente, all'edificio o agli edifici che costituiscono un intervento unitario.

Cantine e ripostigli

La collocazione dei vani destinati a cantine-ripostigli (di cui ogni alloggio dovrà essere dotato e che avranno superficie compresa fra 4,00 e 6,00 m²) dovrà essere attentamente valutata, come già accennato, al fine di contenere il costo di costruzione. Così, ad esempio, nei casi in cui lo scavo di sbancamento risulti non necessario o molto costoso in relazione alla natura del suolo, sarà opportuno prevedere le cantine-ripostiglio al piano terreno, mentre nel caso in cui siano previste coperture a tetto è senz'altro consigliabile valutare l'opportunità di collocarle nel sottotetto, che, in tal caso, potrà essere parzialmente praticabile.

Nel caso di cantine interrato è opportuno considerare la possibilità di utilizzare le intercapedini come corridoi di disimpegno delle cantine stesse.

IMPIANTI DI USO ESCLUSIVO DELL'ALLOGGIO

Impianto idrico e di smaltimento

Le scelte di progettazione dovranno essere particolarmente curate la normalizzazione delle schermature interne ad ogni alloggio (al fine di facilitarne il montaggio in officina) e la loro ispezionabilità (al fine di facilitarne la manutenzione).

Le utilizzazioni previste per ciascun alloggio sono quelle definite dalla dotazione dei servizi di bagno (vasca, doccia, eventuale wc, bidet, lavabi, lavatrici) e cucina (lavello, lavastoviglie) oltre gli attacchi per l'eventuale (o gli eventuali) scaldabagni. Le colonne adduttrici dell'impianto idrico e gli scarichi dei servizi dovranno essere, in dipendenza delle caratteristiche distributive dei singoli alloggi, concentrati al massimo (art. 13 delle direttive regionali).

Il gruppo delle colonne montanti e degli scarichi troverà posto in cavedi opportunamente dimensionati: è opportuno che le tubazioni siano rivestite con guaine di materiale anticondensa, al fine di assicurarne la massima durata.

È preferibile che i cavedi siano percorribili per tutta la loro altezza, attrezzati con scale alla marinara e con aerazione naturale.

Si consiglia nel dimensionamento di tali attrezzature, di prevedere una superficie minima interna libera non inferiore a 0,65 m², necessaria per consentire le operazioni di manutenzione o riparazione delle colonne di scarico o adduttrici: in tal caso i cavedi suddetti attrezzati con mezzi meccanici di estrazione dell'aria possono essere utilizzati per la ventilazione dei bagni interni.

La scelta del sistema di ventilazione sarà effettuata tenendo conto non soltanto del costo di impianto, ma anche del costo di gestione e della esigenza di assicurare comunque il necessario ricambio.

Così, ad esempio, negli edifici di notevole altezza sarà opportuno prevedere un impianto di estrazione dell'aria alla sommità della canna di ventilazione o del cavedio, mentre negli edifici di più modesta altezza (fino a 5/6 piani) potrà essere sufficiente l'installazione di aspiratori in ogni locale da ventilare.

In ogni caso le immissioni dei singoli condotti nella canna o nel cavedio principale dovranno essere adeguatamente "shuntate" e l'aspiratore dovrà essere comandato dall'interruttore che comanda il punto di illuminazione.

Il titolo illustrativo vengono riportate nelle fig. C. 4 e C. 5 (riportate nel paragrafo successivo) alcune soluzioni possibili di sistemazione di cavedi in funzione dei servizi igienici, con indicazione dei possibili sistemi di ventilazione.

L'impianto elettrico, televisione, telefono

La dotazione minima prescritta per ogni tipo di alloggio è la seguente:

2 interruttori automatici magnetotermici (uno a protezione del circuito FM-20A+t,