

Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
Corso di Laurea Magistrale 5UE
Corso di Tecnica della Pianificazione Urbanistica e Urbana
(a.a. 2017-18)
Prof. Arch. Salvatore Visone

LEZIONE

LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

Obiettivi della lezione

La presente lezione analizza le strategie ed i contenuti della Pianificazione comunale che si pone al secondo livello del sistema di pianificazione a cascata introdotto dalla legge urbanistica nazionale. Partendo dai primi interventi legislativi, si analizza la metamorfosi del piano comunale che vede la struttura originaria del PRG, modificarsi in base alle esigenze specifiche delle identità e delle normative regionali.

Paragrafi

- 1. Le origini normative della pianificazione comunale**
- 2. Programma di Fabbricazione e Regolamento edilizio**
- 3. Il Piano Regolatore Generale**

LEZIONE
LA PIANIFICAZIONE COMUNALE

LE ORIGINI NORMATIVE DELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE;
PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE E REGOLAMENTO EDILIZIO; IL PIANO
REGOLATORE GENERALE

1. La origini normative della pianificazione comunale

L'impianto della legge n.1150 del 1942 prevede un sistema di pianificazione territoriale a cascata articolato su tre livelli rigorosamente collegati per vie gerarchiche, nel senso che i piani di livello inferiore devono rispettare le disposizioni dei piani sovraordinati.

Dai piani di dimensione sovracomunale, che tracciano le linee generali dell'uso del territorio, si passa al piano regolatore comunale che prevede il piano delle zonizzazioni e quindi ai piani particolareggiati che consentono i singoli usi edilizi.

La pianificazione comunale viene introdotta normativamente dalla legge 25 giugno 1865 n.2359 che prevedeva per i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti un piano regolatore comunale che si divideva in due parti:

- un piano regolatore edilizio, il cui ambito d'intervento era il perimetro della città esistente; ¹
- un piano d'ampliamento, il cui ambito era il circondario esterno. ²

Le caratteristiche principali di questo tipo di piano che aveva una durata di 25 anni, erano:

- è esteso al solo territorio urbano, nella campagna non si ha pianificazione;
- è direttamente attuativo, non ha bisogno di un ulteriore livello di attuazione;

¹ **L. 25 giugno 1865, n. 2359 Capo VI - Dei piani regolatori edilizi. 86.** I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edificizi, per raggiungere l'intento.

² **L. 25 giugno 1865, n. 2359 Capo VII - Dei piani di ampliamento. 93.** I Comuni pei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l'abitato, potranno adottare un piano regolatore di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edificizi, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione.

- la sua entrata in vigore ha dichiarazione di pubblica utilità;

La legge urbanistica nazionale n.1150 del 1942 modificò radicalmente il Piano Regolatore Edilizio previsto dalla legge 2359 del 1865, introducendo un nuovo tipo di piano regolatore, il PRG (Piano Regolatore Generale), esteso all'intero territorio comunale, reso obbligatorio per i comuni più importanti (compresi in un apposito elenco redatto dal ministero dei lavori pubblici).

Rispetto al vecchio piano nel nuovo PRG ritroviamo le seguenti caratteristiche:

- necessita di un ulteriore livello di attuazione non essendo in tutte le sue parti direttamente attuativo;
- non ha scadenza, per non determinare vuoti normativi;
- ha veste simbolica, i simboli fanno riferimento alle diverse tipologie di fabbricazione sull'area.

I primi piani redatti in base alla dottrina del 1942 individuavano sul territorio comunale Localizzazioni e Zonizzazioni.

- Le localizzazioni individuavano i servizi e le infrastrutture destinate all'interesse pubblico. La previsione di nuove strutture dava luogo a vincoli puntuali con contenuto sostanzialmente espropriativo.
- Le zonizzazioni suddividevano il territorio comunale in aree di carattere omogeneo che incidevano sul regime giuridico dei beni nel senso che l'edificazione è soggetta ad una disciplina di carattere pubblicistico a tutela di interessi generali (altezze, distanze, rapporti di copertura e di volumetria sui lotti edificabili).

Questo tipo di piano nasce dall'esigenza di disciplinare parti del territorio, opere ed interventi che per la loro natura rivestono interesse comunale, allo scopo di assicurare una disciplina nell'utilizzazione del territorio in maniera armonica e funzionale alle esigenze economiche ed ambientali della comunità in esso insediata.

2. Programma di Fabbricazione e Regolamento edilizio

La legge 1150 del 1942 stabiliva per tutti i Comuni la facoltà di dotarsi del piano regolatore generale fatto che diventava obbligatorio per quei Comuni compresi in appositi elenchi approvati originariamente dal Ministero dei Lavori Pubblici ed ora di

competenza della Regione. Per quei Comuni ancora sprovvisti di piano regolatore la legge urbanistica prevedeva di allegare al regolamento edilizio un programma di fabbricazione per garantire un minimo di disciplina urbanistica.

Il programma di fabbricazione (P.d.F.), pur avendo molte affinità con il PRG in quanto indicava le direttrici di espansione dell'abitato, la divisione in zone del territorio comunale e la precisazione delle tipologie edilizie proprie di ciascuna zona, costituiva senz'altro un PRG semplificato e con forme e contenuti più limitati.

Oggi l'originaria distinzione tra PRG e P.d.F. è del tutto superata in quanto tutte le Regioni hanno reso obbligatorio il piano regolatore per tutti i Comuni, ed i contenuti di quei rarissimi programmi di fabbricazione esistenti sono stati assimilati a quelli di un piano regolatore.

L'espressione "*regolamento d'edilità*" la troviamo per la prima volta nella L.2248/1865 dello Stato Unitario. Il regolamento edilizio fu previsto poi dall'art.111 del R.D. n.297/1911 (regolamento di esecuzione della legge comunale e Provinciale) che stabiliva tra l'altro i contenuti essenziali del regolamento edilizio comunale.

Successivamente l'art.33 della L.1150/1942 prescrisse l'obbligo della formazione del regolamento edilizio a tutti i Comuni, attribuendo allo stesso un vasto campo di regolamentazione in quanto a quel tempo la normativa edilizia era molto scarsa, e la L.765/1967 ne stabilì i procedimenti d'approvazione.³

Il Regolamento edilizio è un atto normativo contenente una serie di norme tecniche dirette a disciplinare lo svolgimento dell'attività edilizia, ad integrazione delle norme di attuazione del piano regolatore generale. Esso ha natura giuridica di norma secondaria costituendo appunto una ulteriore integrazione e specificazione delle leggi che disciplinano la materia.

Il contenuto del regolamento edilizio riguarda di solito le modalità di costruire intese a specificare: le altezze minime e massime dei fabbricati secondo le zone; l'eventuale distanza minima tra i fabbricati e dal filo stradale; l'ampiezza e la formazione dei cortili

³ **Legge 1150/1942, Art. 33. Contenuto dei regolamenti edilizi comunali.** I Comuni debbono con regolamento edilizio provvedere, in armonia, con le disposizioni contenute nella presente legge e nel testo unico delle leggi sanitarie approvato con R. decreto 27 luglio 1934, n. 1265, a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale:

e degli spazi interni; le sporgenze delle costruzioni sulle vie e sulle piazze pubbliche; l'aspetto estetico dei fabbricati e le norme igieniche di particolare interesse edilizio, la manutenzione delle aree private non edificate quali i giardini, le corti, l'apposizione dei numeri civici.

Stabilisce inoltre norme riguardanti la formazione, gli attributi, e il funzionamento della Commissione edilizia comunale, le norme per la redazione dei progetti edilizi e la direzione dei lavori, le procedure di rilascio delle autorizzazioni edilizie.

Essendo le norme contenute nel regolamento edilizio di pari grado a quelle contenute nel piano regolatore generale, la sopravvenuta approvazione dello strumento generale comporta la caducazione delle norme del preesistente regolamento edilizio incompatibili con le disposizioni contenute dal piano.

L'incessante e spesso contraddittoria proliferazione di norme in materia edilizia ed urbanistica, che limita sempre di più lo spazio di autonomia normativa del regolamento edilizio di tipo tradizionale, ha contribuito a far nascere l'esigenza di una rideterminazione del contenuto e la stesura di un regolamento edilizio "tipo" che possa fungere da guida per la formazione dei regolamenti edilizi comunali.

Tale aspettativa viene colta per la prima volta dall'art.25 della L.47/1985 che prevede che le Regioni definiscano criteri ed indirizzi per la stesura di un regolamento edilizio regionale tipo in modo da garantire l'unificazione dei contenuti dei regolamenti edilizi comunali.

3. Il Piano Regolatore Generale

Organizzare e gestire il territorio comunale sono due compiti fondamentali della politica cittadina. I criteri e gli strumenti per valutare gli effetti dell'attività umana sul territorio suolo sono forniti dalla disciplina pianificatoria, che contribuisce a risolvere i conflitti grazie alla ponderazione dei diversi interessi in gioco e alla ricerca di soluzioni equilibrate.

Il Comune ha un ruolo centrale nello sviluppo territoriale, chiamato com'è a progettare l'organizzazione dei suoi spazi, definire le regole d'uso del suolo e programmare gli interventi e le risorse finanziarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il principale strumento urbanistico a livello comunale è costituito dal piano regolatore generale (PRG). La L.1150/42 prevedeva la redazione obbligatoria del piano regolatore

solo per quei Comuni compresi in appositi elenchi approvati dal Ministro dei lavori pubblici, ma con il trasferimento dei poteri amministrativi alle Regioni tutti i Comuni sono stati obbligati all'adozione di detto piano e quelli che ne sono ancora sprovvisti costituiscono un'eccezione.

La funzione del PRG è quella di assicurare una disciplina nell'utilizzazione del territorio in maniera armonica e funzionale alle esigenze economiche ed ambientali della comunità in esso insediata.

In base all'art.7 della legge 1150/42, il piano deve contenere la suddivisione del territorio comunale in diverse zone destinate alle varie funzioni, con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano. In relazione alle diverse zone deve indicare infine i vincoli e i parametri da rispettare nell'edificazione. Deve inoltre indicare le principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie, navigabili e dei relativi impianti, localizzare gli spazi di uso pubblico, prevedere opere e impianti di interesse collettivo e sociale. ⁴

La divisione in zone omogenee del territorio comunale "Zoning" secondo la stessa classificazione introdotta dal D.M. n.1444 del 2 aprile 1968, individua sei tipi di zone territoriali omogenee, ciascuna caratterizzata da un particolare funzione e destinazione d'uso.

- Zone 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;
- Zone 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% (un ottavo) della

⁴ **Legge 1150/1942, Art.7. Contenuto del piano generale:**

Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

- 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
- 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- 6) le norme per l'attuazione del piano.

superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

- Zone 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 lettera B);
- Zone D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;
- Zone E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richiede insediamenti da considerare come zone C);
- Zone F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Per ognuna di tali zone il PRG deve determinare i criteri e le modalità secondo cui regolamentare le trasformazioni edilizie urbane ed ambientali del territorio.

Redigere un piano regolatore comunale significa definire l'organizzazione spaziale del territorio e le regole d'uso del suolo, programmando le misure e le risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati. Non ci si può limitare pertanto a stabilire le varie tipologie di zone e le regole di utilizzazione, ma bisogna individuare gli obiettivi di sviluppo territoriale e la loro implicazione finanziaria in funzione della politica degli investimenti nonché degli ulteriori compiti comunali.

Ogni Comune definisce lo sviluppo territoriale in funzione delle proprie esigenze e aspettative, considerando contemporaneamente le proprie caratteristiche economiche, demografiche, geografiche, e le proprie vocazioni. Gli obiettivi di pianificazione territoriale per un Comune turistico possono, infatti, differire notevolmente da quelli di un Comune rurale a popolazione prevalentemente residente, o di un polo d'attività e di servizi, oppure ancora di un centro di importanza strategica regionale.

In genere il progetto di piano è composto da due parti: una tavolare e una normativa. La parte tavolare deve contenere una serie di planimetrie in scale adeguate che rappresentano l'inquadramento provinciale del Comune col territorio circostante, l'indicazione dello stato di fatto esistente, l'indicazione delle principali vie di

comunicazione, la zonizzazione generale riferita all'intero territorio comunale, l'indicazione delle zone aventi particolari caratteristiche.

La parte normativa è rappresentata dalla relazione e dalle norme di attuazione che specificano gli indici, i caratteri e le prescrizioni che riguardano le diverse zone.

Una volta approvato, il piano regolatore generale ha validità a tempo indeterminato e può essere modificato solo tramite la procedura di variante.

Di fatto la redazione di un PRG si proporziona su di una previsione territoriale di sviluppo e di riassetto decennale in quanto viviamo in una società in continua evoluzione. Anche se giuridicamente questo strumento urbanistico non ha scadenza, i vincoli di inedificabilità preordinati all'esproprio da esso previsto perdono efficacia dopo 5 anni dalla data di approvazione del piano.

Le scelte urbanistiche inerenti le destinazioni d'uso delle zone e i vincoli imposti ad alcune aree del territorio comunale, riguardano aspetti di discrezionalità tecnico-amministrativa, sindacabili soltanto per manifesta illogicità, irrazionalità o contraddittorietà.

Il piano regolatore può essere impugnato per motivi di legittimità dinanzi al TAR competente dopo l'approvazione regionale, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione regionale del piano.

La legge urbanistica prevede la possibilità che due o più Comuni contermini possano predisporre, sentito il Ministero dei Lavori Pubblici, la formazione di un piano regolatore intercomunale. 5

⁵ **Legge 1150/1942, Art. 12 Piani regolatori generali intercomunali.**

1. Quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi, il Ministro per i lavori pubblici può, a richiesta di una delle Amministrazioni interessate o di propria iniziativa, disporre la formazione di un piano regolatore intercomunale.
2. In tal caso il Ministro, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, determina:
 - a. l'estensione del piano intercomunale da formare;
 - b. quale dei Comuni interessati debba provvedere alla redazione del piano stesso e come debba essere ripartita la relativa spesa.
3. Il piano intercomunale deve, a cura del Comune incaricato di redigerlo, essere pubblicato nei modi e per gli effetti di cui all'art. 9 in tutti i Comuni compresi nel territorio da esso considerato.
4. Deve inoltre essere comunicato ai podestà degli stessi Comuni perché deliberino circa la sua adozione.
5. Compiuta l'ulteriore istruttoria a norma del regolamento di esecuzione della presente legge, il piano intercomunale è approvato negli stessi modi stabiliti dall'art. 10 per l'approvazione del piano generale comunale.

Il Piano regolatore generale intercomunale (P.R.G.I.) è, nell'ordinamento italiano, uno strumento normativo che regola l'attività edificatoria in un'area sulla quale insistono più territori appartenenti a comuni limitrofi riuniti in consorzio. Sostanzialmente consiste in un Piano regolatore generale redatto da più comuni, che vi partecipano in maniera congiunta, allo scopo di disciplinare la totalità del territorio di ciascun comune o parte di esso, per il raggiungimento di determinate finalità condivise.

Le zone “bianche” non regolamentate da strumenti urbanistici

Purtroppo ancora oggi, dopo cinquant'anni dall'approvazione della L.765/67, ci sono comuni privi di strumento urbanistico generale.

Fortunatamente nel 1977 è intervenuta la L.10/77 che ha fissato i limiti di edificazione a livello nazionale impedendo che l'attività edilizia continuasse senza disciplina, limiti modificati ulteriormente dalle specifiche legislazioni regionali che generalmente hanno adottato standard ancora più restrittivi.

Tale legge prevede che nei Comuni ancora sprovvisti di PRG, all'interno del perimetro del centro abitato, non sono consentite nuove edificazioni residenziali ma sono consentite solamente opere di restauro, consolidamento statico, risanamento igienico e manutenzione ordinaria e straordinaria senza la realizzazione di nuovi volumi. Al di fuori del centro abitato l'edificazione residenziale non può superare l'indice di 0.03 mc/mq mentre per l'edilizia produttiva è consentita l'edificazione con superficie coperta non superiore a 1/10 dell'area di proprietà.

Ci sono poi delle zone dette appunto (zone bianche), che non sono disciplinate dallo strumento urbanistico generale vigente in un determinato comune. All'interno di queste zone l'edificazione deve osservare le norme dettate dal codice civile, dal regolamento edilizio comunale e quelle previste dall'art.4 della L.10/77 per i Comuni sprovvisti di strumento urbanistico generale.

Divengono zone Bianche anche quei terreni che a causa della decadenza dei vincoli imposti dal PRG rimangono privi di regolamentazione; in tale situazione l'area è soggetta ai limiti di edificabilità previsti dall'articolo 4, ultimo comma, della legge 28 ottobre 1977 numero 10.

Infatti poiché il vincolo preordinato all'esproprio connesso alla previsione nel piano regolatore generale della realizzazione di un'opera di pubblica utilità (quale il progetto

di allargamento di una pubblica via), è sottoposto al termine di decadenza di cinque anni, trascorso il quale trova applicazione l'art. 9 DPR n. 380/2001, regolante l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica.

Alla decadenza dei vincoli derivanti dalla zonizzazione di una determinata area sorge l'obbligo dell'Ente a provvedere in merito alla nuova destinazione, fermo restando che, nelle more, si applicherà la disciplina delle c.d. "zone bianche".

Bibliografia

- Assini N., Mantini P., Manuale di Diritto Urbanistico, Giuffrè, Milano, 1997;
- D'Angelo G. Compendio di legislazione urbanistica ed edilizia, Edizioni Le Pensur, Potenza, 2015;
- Giacomazzi F., Muggli R., La pianificazione del territorio nei Comuni, VLP Aspan, Berna, 2006;
- Papa R., (a cura di), Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Metodi, tecniche e strumenti, Franco Angeli Editore, Milano, 2009;