

$$\frac{A_{I2}}{I63}$$

Alberto Coppola  
Maria Laura D'Angelo

# La pianificazione urbanistica comunale

*nella legge regionale della Campania  
n. 16 del 22 dicembre 2004*

Piano Urbanistico comunale  
Piani Urbanistici attuativi  
Regolamento Urbanistico  
ed Edilizio Comunale



Copyright © MMVII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1388-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2007

## Indice

Presentazione: *Prof. Avv. Guido D'Angelo* pag. 9

### **Capitolo I - Urbanistica e pianificazione del territorio di *Alberto Coppola***

- |      |  |         |
|------|--|---------|
| 1. 1 | Necessità di pianificare l'uso del territorio                    | pag. 11 |
| 1. 2 | La pianificazione urbanistica comunale<br>nella Regione Campania | pag. 15 |
| 1. 3 | L'obbligatorietà dell'adozione del PUC                           | pag. 20 |
| 1. 4 | I poteri sostitutivi   | pag. 22 |

### **Capitolo II - Il Piano Urbanistico Comunale - PUC – di *Alberto Coppola***

- |         |  |         |
|---------|--|---------|
| 2. 1    | La natura giuridica del PUC                                      | pag. 25 |
| 2. 2    | La funzione del PUC  | pag. 29 |
| 2. 3    | Il contenuto del PUC   | pag. 31 |
| 2. 4    | Gli indicatori di efficacia                                      | pag. 35 |
| 2. 5    | Il procedimento di approvazione del PUC                          | pag. 40 |
| 2. 5. 1 | La progettazione   | pag. 40 |
| 2. 5. 2 | L'adozione   | pag. 47 |
| 2. 5. 3 | Le misure di salvaguardia  | pag. 49 |
| 2. 5. 4 | L'approvazione   | pag. 51 |
| 2. 6    | Le varianti  | pag. 54 |
| 2. 7    | Gli atti di programmazione degli interventi                      | pag. 58 |
| 2. 8    | La perequazione  | pag. 61 |
| 2.8.1   | La giustizia distributiva nella pianificazione<br>territoriale   | pag. 63 |
| 2.8.2   | La scelta della perequazione nella pianificazione<br>urbanistica | pag. 64 |

2.8.3	Riflessi giuridici e fiscali della perequazione urbanistica	pag. 65
2.8.4	La forma del piano perequativo	pag. 69
2.8.5	La perequazione urbanistica nella L.R. Campania n. 16/2004	pag. 72
2.9	I comparti edificatori	pag. 73
2.10	Le “ zone bianche “	pag. 79
2.11	Gli strumenti integrativi del PUC ( PRV, PUT, PUP, Piano zonizzazione acustica, programma distribuzione carburanti, piano rifiuti, piano energie rinnovabili)	pag. 80
2.12	La valutazione ambientale strategica	pag. 82
2.13	I vincoli urbanistici	pag. 85
2.14	Gli standard urbanistici	pag. 88
2.15	Osservazioni ed impugnazione	pag. 92

### **Capitolo III - I piani urbanistici Attuativi - PUA – di *Maria Laura D’Angelo***

3.1	I piani attuativi ed il rapporto con il PUC	pag. 97
3.2	I vari tipi di piani urbanistici attuativi	pag. 99
3.2.1	Il piano regolatore particolareggiato	pag. 99
3.2.2	Il piano di lottizzazione	pag. 100
3.2.3	Il piano di zona per l’edilizia economica e popolare	pag. 102
3.2.4	Il Piano per gli insediamenti produttivi	pag. 103
3.2.5	Il piano di recupero	pag. 103
3.2.6	Il programma integrato di intervento	pag. 105
3.2.7	Il programma di recupero urbano	pag. 106
3.3	Il procedimento di formazione dei PUA	pag. 107
3.4	Il contenuto dei PUA e gli elaborati richiesti	pag. 108

**Capitolo IV - Il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale**  
**- RUEC –**  
**di *Maria Laura D'Angelo***

4.1	Il contenuto del Ruec	pag. 111
4.2	Gli indirizzi regionali per la redazione del Ruec	pag. 113
4.3	Il procedimento di formazione del Ruec	pag. 114
-	Glossario a cura di <i>Alberto Coppola</i>	pag. 117
-	Appendice legislativa	pag. 135

## PRESENTAZIONE

Una delle classifiche in cui la Campania si trova ai primi posti riguarda l'entità dei ritardi della pianificazione territoriale ed urbanistica (oltre a quella dell'abusivismo edilizio). Com'è noto, mancano ancora i piani territoriali (regionale e provinciali) e si registrano enormi ritardi della pianificazione urbanistica comunale. Vi sono ancora decine di Comuni, che non hanno un piano urbanistico (65 anni dopo l'entrata in vigore della legge urbanistica) e circa cento Comuni sono provvisti soltanto di un programma di fabbricazione, cioè di uno strumento urbanistico comunale abolito nel 1982.

In questa situazione era naturale attendersi, che l'Amministrazione regionale provvedesse ad emanare disposizioni dirette a semplificare e, quindi, ad accelerare la formazione dei piani territoriali ed urbanistici. A tale obbligo – sia pure con due anni di ritardo – ha adempiuto la Giunta regionale alla fine della primavera del 2007. Ma, con enorme sorpresa, gli operatori del settore hanno rilevato, che le nuove direttive hanno complicato enormemente la formazione dei piani territoriali provinciali e dei piani urbanistici (evidentemente, per non complicarsi la vita, la Giunta della Campania ha ignorato la formazione del piano territoriale regionale).

Da qui deriva la particolare utilità di opere come il presente volume, diretto a spiegare contenuti e procedimenti di approvazione della pianificazione comunale (generale ed attuativa) in Campania. Ciò servirà a tutti gli operatori del settore e, in particolare, ai progettisti dei piani ed ai tecnici comunali.

Ma è augurabile, che rilievi come quelli contenuti in questo volume facciano anche riflettere i responsabili dell'amministrazione regionale. Con tutta la buona volontà e con tutta la competenza, specialmente per i piccoli Comuni, difficilmente potrà essere realizzata la formazione dei piani urbanistici in conformità alle direttive richiamate.

Anzitutto, è prevedibile la mancanza, per tanto tempo ancora, dei piani territoriali, anche perché non si capisce come si farà a dare ai piani provinciali valore e portata dei numerosi piani di settore (anzi, ciò non è, comunque, consentito dal codice dei beni culturali, per quanto riguarda il piano paesaggistico).

Ma il presente volume – pur fornendo un utile contributo agli operatori del settore – dimostra l'estrema difficoltà di applicazione delle dette direttive, per la serie infinita di ricerche e di analisi prescritte, particolarmente per quanto attiene ai cosiddetti (talvolta indefinibili) “*indicatori di efficacia*”. E' augurabile che questo volume contribuisca anche a convincere la Giunta regionale della necessità di modificare le dette direttive, allo scopo di accelerare la formazione dei piani urbanistici. Ciò potrà servire anche ad eliminare alcune disposizioni contrastanti con la legislazione vigente (come quella che cancella l'obbligo della VAS per i piani attuativi) oppure divertenti, ma inopportune, come quella riguardante l'individuazione di aree, destinate ad accogliere un albero per ogni neonato o per ogni minore adottato (oltretutto, con la scarsità di nascite ed adozioni, sarebbe meglio trovare un diverso sistema per piantare un maggior numero di alberi ....).

GUIDO D'ANGELO



## Capitolo I Urbanistica e pianificazione del territorio

### 1.1 - Necessità di pianificare l'uso del territorio

La necessità di organizzare, quello che con espressione contemporanea viene definito “pianificare“, l'uso e l' utilizzazione del territorio è più antica di quanto riusciamo ad immaginare.

Dagli scavi archeologici, di origine greca, etrusca o romana, sono stati rinvenuti agglomerati urbani che, pur apparendo spontanei, vanno riportati a schemi predeterminati ascrivibili alle diverse autorità, prevalentemente politiche, che li hanno commissionati.

Così a **Creta**, in età minoica, furono costruiti il palazzo di Cnosso, vera e propria cittadella fortificata ma, particolarmente, la Cittadella di **Micene** e la Cittadella di **Tirinto**, veri e propri complessi urbani a servizio del Principe.

La stessa *agorà*, simbolo della partecipazione politica della Città di **Atene**, ha rappresentato, per secoli, il baricentro della vita cittadina della Grecia.

Gli Etruschi, addirittura, realizzarono vere e proprie Città dei morti di cui sono testimonianza le Necropoli di **Cerveteri** e di **Vulci**, organizzate come le Città dei vivi con le tombe allineate sistematicamente lungo strade pavimentate.

Per i **romani** il Foro, versione italica dell'*agorà* greco, ha rappresentato sempre uno spazio aperto al centro della Città usato come luogo di ritrovo per il mercato o per riunioni politiche, come la *place* francese, la *piazza* italiana o il *market place* inglese.

Nelle città romane, organizzate secondo *cardi*, con andamento NS, e *decumani*, con andamento EO, questi ultimi tracciati dall'aruspice per l'edificazione dei templi, posti in forma ortogonale tra loro, i Fori, uno nelle piccole città, ma raggruppati in un complesso nelle Città maggiori, subirono varie trasformazioni, presentando spesso delle irregolarità di forma; ma, nelle Città di nuova fondazione i Fori furono sistemati in modo organico secondo schemi canonici e prestabiliti.

**Nel '500**, con l'avvento del Rinascimento, si era formata l'idea di organizzare lo spazio urbano in dimensione più vasta della piazza o di una via; ed è, ancora una volta, a Roma che si applica la nuova “arte“.

Tra il XVI ed il XVII secolo Sisto V ordina di collegare tra loro i punti nevralgici della vita religiosa, le grandi Basiliche.

Le strade che sorgono, la “ *strada Felice* “, quella tra “San Lorenzo e Santa Maria Maggiore“, tra “San Giovanni in Laterano ed il Colosseo“ sono tuttora le grandi arterie della Roma contemporanea, nella sua parte più antica.

Altri esempi di organizzazione urbana in modo organico, antenati della nostra pianificazione territoriale, nascono da esigenze diverse, nel corso dei secoli.

Così **Pienza**, costruita da Papa Pio II, Enea Silvio Piccolomini, risultato della ristrutturazione di un borgo fortificato di proprietà familiare e, quindi, in forza dell’esercizio di un potere dominicale.

**Palmanova**, città a pianta stellare, costruita dalla Repubblica di Venezia per esigenze militari.

**Parigi**, il cui riordino urbanistico si deve al Prefetto del dipartimento della Senna, Hausmann, che realizza tra il 1853 ed il 1870 i *boulevards* che confluiscono nell’*Etoile*.

E, proprio a partire dall’800, in Europa comincia a pensarsi ad uno sviluppo disegnato della Città, anche se per motivazione di natura diversa, prima delle quali le condizioni igienico – sanitarie delle grandi aree urbane.

In Italia, “ dopo l’Unità, una più ampia recezione della richiamata legislazione francese è ravvisabile nel Titolo II, capo III, del disegno di legge contenente “ **disposizioni intorno all’espropriazione per causa di pubblica utilità** “ presentato alla Camera dei Deputati il 18 agosto 1864 dal Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, Pisanelli“. (1)

Particolarmente importante fu la legge 25 giugno 1865, n. 2215, la quale, delegando il Governo ad emanare norme in funzione del trasferimento della capitale da Torino a Firenze, reintrodusse le disposizioni, precedentemente soppresse, riguardanti i piano regolatori.

Da tale delega “nacquero i capi VI e VII, del titolo secondo, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, emanata dal Governo in virtù della

(1) D’Angelo, “Diritto dell’edilizia e dell’urbanistica“, ed. CEDAM.

detta delega, i quali rappresentano indubbiamente, un momento fondamentale nella storia della legislazione urbanistica italiana“ (2).

La legge del 1865 provò anche a disciplinare il criterio per la quantificazione dell'indennità di esproprio, tentando di individuare il “**giusto prezzo**“ finalizzato a risarcire il privato espropriato della parte di patrimonio a lui sottratto in nome dell'interesse generale.

Scarsa attuazione ebbe la legge del 1865, particolarmente con i suoi “**piani regolatori edilizi**“, finalizzati, prevalentemente, a risanare le condizioni igieniche delle grandi Città, più che a dettare linee di sviluppo dell'abitato.

Alla legge generale, allo scopo di ridimensionare i criteri stabiliti dalla stessa per la quantificazione dell'indennità di espropriazione, seguì, tra le altre, la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, finalizzata al risanamento di alcune parti della Città di Napoli interessata dall'epidemia di colera dell'estate del 1884.

Con la legge per la Città di Napoli, negli anni successivi, furono emanati provvedimenti speciali per altre Città, tra cui Cuneo e Genova, oltre quelle riguardanti le approvazioni dei piani regolatori di Milano (1912 e 1934) e di Roma (1931).

Proprio dalle spinte localistiche a leggi speciali nasce, in piena guerra, la legge 17 agosto 1942, n. 1150.

L'intuizione, sia giuridica che tecnica, di questa legge non ha riscontro in nessun provvedimento successivamente emanato; le perplessità, semmai, sono legate all'eventuale reale volontà politica di attuarla da parte delle autorità amministrative chiamate alla sua applicazione.

Prima con il pretesto della necessità della ricostruzione post-bellica, poi con la necessità di ampliare l'offerta abitativa in quantità e qualità unita all'esigenza di recuperare aree destinate ad ospitare attività e, durante i suoi oltre 40 di applicazione piena ( fino alla legge n. 10/1977 ) e i successivi anni di applicazione parziale, ha avuto, almeno nel Sud d'Italia, attuazione solo per le Città costrette a rispettarne il dettato obbligatorio: così i piani di lottizzazione sono state scoperte tardive, l'obbligo di adozione del piano regolatore generale è stato spesso evaso, al punto che, ancora oggi (settembre 2007), molti comuni

(2) D'Angelo, *op. cit.*

della Campania sono sprovvisti di qualunque strumento urbanistico. Il tentativo di introdurre correttivi e stimoli all'applicazione della legge del 1942 realizzato con la legge 6 agosto 1967, n. 765, (**legge-ponte** perché ritenuta necessaria per coprire un periodo di transizione verso una norma organica da emanare) produsse i DD. MM. n. 1404 e n. 1444 del 1968, finalizzati a dettare norme da rispettare per la distanza dalle strade e standard urbanistici con lo scopo di stimolare la redazione degli strumenti urbanistici comunali fissando, tra l'altro, limiti inderogabili di altezza, di distanza tra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi da destinare a residenze (o ad attività produttive) e spazi da destinare a impianti ed attrezzature pubbliche.

La mancata risoluzione, anche nonostante la emanazione della legge del 1942 con le integrazioni e modifiche introdotte dalla legge del 1967, dell'atavico problema del regime dei suoli portarono alla emanazione della legge 10 del 29 gennaio 1977 la quale, con l'obiettivo di separare il diritto di proprietà, tutelato dall'articolo 42 della Costituzione, dal diritto di costruire, introdusse, altresì, nuove e più severe norme per la repressione degli abusi edilizi e maggiori limitazioni alla possibilità di costruire per i Comuni sprovvisti di qualunque strumento urbanistico.

L'incremento, comunque, delle costruzioni abusive, particolarmente nel Sud d'Italia, e la necessità di "**fare cassa**" da parte dello Stato, coperti da una apparente motivazione di incrementare sanzioni per costruzioni e lottizzazioni abusive portarono all'emanazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante, in parte, norme per il "condono edilizio" ed, in parte, sanzioni più severe per fermare il fenomeno.

A questa prima legge sul "condono edilizio" ne seguono altre due, una del 1994 e l'altra del 2003.

Cambia, però, nel frattempo lo scenario istituzionale del quadro costituzionale, essendo stata approvata, nel 2001, la legge costituzionale n. 3 con la quale viene modificato, tra gli altri, l'articolo 117 del dettato originario e si determina l'incertezza se la materia "**urbanistica**" faccia parte delle materie a competenza concorrente tra Stato e Regione essendo inclusa nella materia "**governo del territorio**" o se sia rimasta tra le materie di esclusiva competenza delle regioni.

La Regione Campania aveva già delegato, negli anni tra il 1980 ed il 1982, quasi tutte le proprie competenze amministrative a Comuni,

Province e Comunità Montane, come sarà successivamente esaminato nel dettaglio; la legge n. 16/2004 ha modificato l'impianto che regolava la procedura di adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici, semplificando, ma solo apparentemente, sia la procedura che le competenze.

## **1.2 La pianificazione urbanistica comunale nella Regione Campania**

L'originaria formulazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione prevedeva che, per l'urbanistica, il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali fosse regolato attraverso la formulazione, da parte dello Stato, dei principi fondamentali ( con l' emanazione dello Strumento "legge-quadro" o "legge-cornice"), e con l'approvazione, da parte delle Regioni, all'interno dei principi generali stabiliti dallo Stato, di norme specifiche che prevedessero, di massima, la delega agli enti locali per l'esercizio della relativa attività amministrativa.

La modifica della formulazione originaria degli articoli 117 e 118, attraverso la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha complicato il problema della divisione delle competenze; la nuova versione dell'articolo 117, infatti, come modificata dalla citata legge costituzionale n. 3/2001, ha incluso fra le materie di legislazione concorrente, il **"governo del territorio"**, essendo stato soppresso il termine **"urbanistica"**.

L'opinione diffusa e ricorrente in dottrina sembra confermare l'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa in materia urbanistica, rispettando, comunque, la riserva alla legislazione statale della determinazione dei principi fondamentali.

Ai principi normativi generali richiamati, vanno affiancate le disposizioni emanate attraverso provvedimenti non legislativi; così sono da ricordare il d.P.R. n. 8 del 1972 e il d.P.R. n. 616/1977 per i quali lo Stato, in attesa dell'approvazione della legge-quadro, avrebbe dovuto esercitare una funzione di indirizzo e di coordinamento, individuando le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, curando particolarmente gli interventi di interesse statale, la difesa del suolo, la tutela paesaggistica ed ambientale.

Al momento, in assenza della legge-quadro statale, la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, è affidata alla legge delegata n. 112 del 1998, oltre che alla citata legge costituzionale n. 3/2001.

La Regione Campania, tra le prime, ha delegato, nei primi anni ottanta, quasi tutte le competenze amministrative, in materia urbanistica, a Comuni, Province, Comunità Montane.

L'articolo 4 della L.R. Campania 22 maggio 1971, n. 348 (Statuto) attribuisce alla Regione, avvalendosi delle proprie competenze, in concorso con lo Stato e gli enti locali, il compito di attuare "una politica di assetto territoriale e di pianificazione urbanistica per realizzare le condizioni ambientali e l'organizzazione del territorio capaci di garantire un armonico sviluppo e la piena occupazione".

Nel 1975, con la L.R. n. 26, vengono emanate "le norme da osservare da parte dei Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici", in anticipo rispetto alle restrizioni, che saranno emanate dallo Stato, con la legge n. 10/1977; la L.R. n. 26/1975 sarà sostituita dalla L.R. n. 17/1982.

Nel 1978, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, viene approvata la L.R. n. 39 del 16 ottobre 1978, con la quale vengono disciplinati "contenuto e procedimenti di formazione dei programmi pluriennali di attuazione di cui all'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10"; questa legge, pur essendo attualmente ancora in vigore, non ha mai trovato praticamente attuazione.

Sempre nel 1978, ma di riflesso rispetto alla materia urbanistica, viene approvata la L.R. 31 ottobre 1978, n. 51, nella quale, anche se la quasi totalità delle disposizioni attiene alla disciplina dei lavori pubblici, viene prevista, all'articolo 22, una procedura speciale per l'approvazione di "progetti di opere non conformi allo strumento urbanistico" ed agli articoli 47 e 48 la istituzione dei Comitati Tecnici, regionali e provinciali, cui vengono attribuite le competenze in materia di istruttoria e parere tecnico sui piani regolatori generali.

Agli inizi degli anni ottanta comincia la "*stagione delle deleghe*" che vede la Regione Campania tra le prime nell'attuazione di questa nuova filosofia di amministrazione e governo.

Si susseguono, così, la L.R. 29 maggio 1980, n. 54, che prevede "Delega e sub-delega di funzione regionali ai Comuni, alle Comunità

Montane e alle Province e disciplina di provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali concernenti le funzioni delegate e sub-delegate”.

Alla stessa legge fa seguito la L.R. 1 settembre 1981, n. 65, con la quale vengono emanate “disposizioni per l’attuazione della legge regionale 29 maggio 1980, n. 54”.

Ascrivendo alla materia urbanistica anche i settori ad esse affini, è possibile, tra le norme storicamente da ricordare, richiamare in questa sede la L.R. 23 febbraio 1982, n. 10, recante “Indirizzi programmatici e direttive fondamentali per l’esercizio delle deleghe e sub-deleghe ai sensi dell’art. 1 della legge regionale 1 settembre 1981, n. 65: “**Tutela dei beni ambientali**”.

Sempre nel 1982 viene emanata la norma contenente “Indirizzi programmatici e direttive fondamentali relative all’esercizio delle funzioni delegate in materia urbanistica, ai sensi dell’articolo 1, II comma, della legge regionale 1 settembre 1981, n. 65”.

Tale legge, semplice e chiara nella sua formulazione, ha consentito agli enti locali di avere un riferimento normativo certo e comprensibile per la redazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi.

Certo, nel merito della legge, è da evidenziare che talune disposizioni contraddicevano la volontà di delegare da parte della Regione, come, ad esempio, quella che imponeva il “controllo di conformità” per gli strumenti urbanistici generali.

La legge era accompagnata dall’allegato contenente le direttive relative alle modalità di redazione dei piani regolatori generali e degli strumenti urbanistici attuativi.

Non c’è dubbio che l’allegato, chiaro e sintetico al pari della norma, ha contribuito molto all’attuazione delle disposizioni previste dalla legge, partecipando, così, a creare le condizioni affinché la legge n. 14/1982 fosse il riferimento per oltre 22 anni per la redazione degli strumenti urbanistici.

Il 1982 è da ricordare anche per la citata legge del 20 marzo, n. 17 la quale, recando “Norme transitorie per le attività urbanistico - edilizia nei Comuni della Regione”, imponeva l’obbligo, per tutti i Comuni della Regione, di dotarsi del Piano Regolatore generale e quello di adeguare gli strumenti urbanistici approvati precedentemente al 2 a-

prile del 1968 ed introduceva limiti all'edificabilità per i comuni sprovvisti di strumenti urbanistici approvati.

A seguito del terremoto del novembre 1980, il 7 gennaio 1983, con la L.R. n. 9, furono emanate le "Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del territorio dal rischio sismico", contenente disposizioni per le nuove costruzioni in zone classificate "sismiche", norme "per l'adeguamento delle costruzioni esistenti alla nuova normativa antisismica e disposizioni per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e particolareggiati vigenti" nonché "i criteri per la formazione degli strumenti urbanistici".

Nel 1985, in attuazione di disposizioni previste dalla legge n. 47/1985 relativa alle sanatorie delle opere abusive (condono edilizio), viene approvata la L.R. n. 38 del 6 maggio 1985, recante ad oggetto la "Determinazione dei contributi dovuti ai sensi dell'articolo 37 della Legge 28 febbraio 1985, n. 47".

Nel 1987, per la prima volta dalla sua istituzione, la Regione Campania approva un Piano Urbanistico Territoriale, quello interessante il territorio dell'area Sorrentina - Amalfitana.

L'approvazione del Piano trova il limite di essere effettuata con legge regionale, la n. 35 del 27 giugno 1987; tale modalità di approvazione ha comportato, nel corso degli anni, che, per ogni modifica che si è resa necessaria introdurre, per scelta o per obbligo, si è dovuta seguire la stessa procedura legislativa.

Nel 1990, con la legge n. 9 del 5 marzo 1990, viene introdotto l'obbligo di rispettare la "riserva di standard urbanistici per attrezzature religiose".

Nel 1993 vedono la luce due norme regionali interessanti, di riflesso, la pianificazione urbanistica e relative alla legislazione in materia paesistica e ambientale.

La L.R. n. 19 del 22 aprile 1993 relativa a "Norme di procedura per l'adozione e approvazione dei Piani paesistici" e la L.R. n. 33 del 1° settembre 1993 recante ad oggetto la "istituzione di parchi e riserve naturali in Campania".

La L.R. 19 febbraio 1996, n. 3, ha disciplinato i "Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione della legge 17 febbraio 1992, n. 179".



Tale disposizione nasceva a seguito di sentenza della Corte Costituzionale che aveva dichiarato parzialmente incostituzionali le disposizioni introdotte dalla legge n. 179/1992, per la parte che disciplinava le procedure per l'approvazione dei programmi integrati, ritenuta, dalla Consulta, di competenza delle Regioni.

Tra i provvedimenti adottati dalla Regione Campania in materia urbanistica, vale la pena di ricordare, altresì, la delibera di Consiglio regionale n. 208/5 del 26 marzo 1985 interessante "la revisione e l'aggiornamento delle tabelle parametriche regionali, in attuazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10".

Nel 2001 viene approvata la L.R. n. 19 del 28 novembre.

In tale norma si anticipa l'entrata in vigore di disposizioni che saranno introdotte, successivamente, sull'intero territorio nazionale e che estendono la possibilità di applicazione della denuncia di inizio attività in forma più ampia rispetto a quella precedentemente possibile.

La norma verrà parzialmente abrogata e modificata dall'articolo 48 della L.R. n. 16/2004.

Nel 2002, allo scopo di introdurre "norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei Beni Ambientali di qualità paesistica", viene approvata la legge n. 26 del 26 ottobre 2002.

Tale legge, recante modifiche alla L.R. n. 3 del 19 febbraio 1996, sarà anch'essa parzialmente modificata dall'articolo 48 della L.R. n. 16/2004.

Nel 2004 viene approvata la legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 avente ad oggetto "Norme sul governo del territorio".

La legge prevede, all'articolo 6, l'adozione, da parte della regione, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore, di "atti di coordinamento tecnico e direttive disciplinanti l'esercizio di funzioni delegate".

Tali direttive sono state adottate nella seduta di Giunta Regionale dell'11 marzo 2007, con la deliberazione n. 834, e sono state pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania il 18 giugno 2007, nel n. 33.

Da questo ultimo provvedimento si evince, ancora una volta che, a parte la felice stagione legislativa ed amministrativa della prima metà degli anni '80, la Regione Campania ha brillato, almeno nella materia interessante la pianificazione urbanistica, solo per inadempienze e ri-

tardi. Approvare norme tecniche e direttive dopo oltre 30 mesi invece dei 6 previsti dalla legge ne sono una palese conferma!

### 1.3 L'obbligatorietà dell'adozione del PUC

Già nella legge n. 1150/1942 si individuava la necessità di dotare i Comuni di piano regolatore generale.

Tale necessità, però, veniva trasformata in **facoltà** per tutti i Comuni (art. 8, comma 1) ed in **obbligo** “per tutti i Comuni compresi in appositi elenchi da approvarsi con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con i Ministri per l'interno e per le finanze, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici”. (Comma 2)

Per tali Comuni, il cui elenco si è nel corso degli anni sempre più dilatato, l'obbligo veniva rafforzato con la prescrizione di osservanza del termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765, la quale, all'articolo 2, imponeva tale termine, decorso il quale sarebbero stati disposti i controlli sostitutivi nei ruoli e nelle forme previste all'articolo 1 della stessa legge n. 765/1967, approvato a modifica dell'articolo 8 della legge n. 1150/1942.

A giustificazione della necessità di introdurre la previsione di tali poteri sostitutivi, la Circolare n. 3210 del 28 ottobre 1967 del Ministero dei lavori pubblici adduceva la motivazione per cui i Comuni, inclusi fino ad allora negli elenchi, non provvedevano alla formazione del piano o alla sua adozione o, addirittura, non lo avessero presentato ai competenti organi per l'approvazione.

“Ciò è avvenuto – era scritto nella circolare citata – anche perchè i poteri di intervento attribuiti all'autorità statale si sono rivelati in pratica privi di qualsiasi efficacia, cosicché l'inadempienza da parte dei Comuni obbligati non ha trovato il giusto e necessario correttivo rappresentato dall'azione sostitutiva dell'autorità statale.”

Subentrata nel 1972 la competenza regionale in materia urbanistica, alcune regioni hanno esteso l'obbligo a tutti i Comuni di dotarsi di piano regolatore generale, quale unico strumento di pianificazione comunale, provvedendo, quindi, ad eliminare la possibilità di dotarsi, quale strumento alternativo, del programma di fabbricazione.

La Regione Campania, con la legge n. 17/1982 già citata, introduceva l'obbligo per tutti i Comuni "alla formazione del Piano Regolatore Generale del proprio territorio, unitamente al Regolamento Edilizio, provvedendo ai relativi adempimenti ....." (articolo 1).

Inoltre, sempre la stessa legge n. 17/1982, all'articolo 2, prevedeva l'obbligo di adeguare lo strumento urbanistico per i Comuni della Regione dotati di PRG, approvato prima dell'entrata in vigore del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444, "ai limiti e rapporti fissati dal citato decreto interministeriale".

La legge regionale della Campania del 20 marzo 1982, n. 17, citata, recava "Norme transitorie per le attività urbanistico - edilizie nei Comuni della Regione".

Lo scopo della legge, con l'obbligo richiamato per tutti i Comuni di dotarsi di PRG, era di introdurre limitazioni all'edificazione per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici.

Tali limiti all'edificazione venivano parzialmente inaspriti, rispetto alla vigente normativa statale, allo scopo di incentivare i Comuni della Regione a dotarsi di strumento urbanistico.

E' da considerare che, nonostante l'inasprimento della possibilità edificatoria e la previsione, al comma 3 dell'articolo 1, di esercitare poteri sostitutivi da parte di Comunità Montane e Province a mezzo di *commissari ad acta*, ancora resistono, nel territorio della Regione Campania, Comuni sprovvisti di qualunque strumento urbanistico.

La legge regionale della Campania n. 16 del 22 dicembre 2004, all'articolo 22, ha sostituito il piano regolatore generale con il **piano urbanistico comunale - PUC** -, includendolo tra gli "strumenti urbanistici comunali" insieme ai piani urbanistici attuativi- **PUA** - ed al regolamento urbanistico edilizio comunale - **RUEC** -.

All'Articolo 23 il PUC viene definito quale "**strumento urbanistico generale del Comune e disciplina la tutela ambientale, le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale ..**"

L'articolo 44 obbliga i Comuni ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore del Ptcp, il PUC ed il Ruec, mentre l'articolo 39 prevede l'intervento sostitutivo della Provincia in caso di inadempienze da parte del Comune (preceduto dalla comunicazione alla Regione e dalla diffida al Comune) e l'intervento della Regione nel caso in cui la Pro-

vincia non concluda il procedimento di approvazione del PUC nei termini previsti dalla stessa legge.

La legge regionale n. 15 dell'11 agosto 2005, all'articolo 9, comma 5, ha dichiarato decaduti i commissari ad acta, incaricati dalle province in base agli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 17/1982 e nominati precedentemente all'entrata in vigore della legge regionale n. 16/2004. Con lo stesso provvedimento è stato confermato l'obbligo, per tutti Comuni della Regione, di dotarsi del PUC nei termini previsti dalla citata legge regionale n. 16/2004.

#### **1.4 I poteri sostitutivi**

L'obbligatorietà di redigere il Piano regolatore generale ha comportato la previsione da parte di norme statali, prima, e di norme regionali, poi, della previsione di poteri sostitutivi, quasi sempre di competenza della Provincia, in presenza di inadempienze da parte del Comune.

L'articolo 4 del D.L. 26 luglio 1995 n. 310, a parziale modifica ed integrazione dell'articolo 39, comma 1 e 2 della legge 8 giugno 1990 n. 142, ha previsto, al comma 1, che “nella ipotesi in cui gli enti territoriali siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali vigenti e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi” il consiglio comunale venga sciolto ed il decreto di scioglimento del consiglio è adottato di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Al comma 2, inoltre è stato previsto che “trascorso il termine entro il quale gli strumenti urbanistici devono essere adottati, l'organo regionale di controllo assegna agli enti che non abbiano provveduto un ulteriore termine di sei mesi, alla scadenza del quale, con lettera notificata ai singoli consiglieri, diffida il consiglio ad adempiere nei successivi sessanta giorni.

Trascorso infruttuosamente quest' ultimo termine, l'organo regionale di controllo ne da comunicazione al prefetto, che inizia la procedura per lo scioglimento del Consiglio.”

La legge regionale della Campania n. 16/2004 ha previsto l'intervento sostitutivo, nei confronti dei Comuni che non provvedono alla redazione ed all'adozione del piano urbanistico comunale, all'articolo 39.

Tale norma prevede l'intervento sostitutivo della Provincia nel caso di inadempienza da parte dei Comuni, previa comunicazione alla Regione e contestuale diffida dell'ente inadempiente a provvedere entro il termine perentorio di sessanta giorni.

Inoltre, al comma 2 del citato articolo 39, è previsto l'intervento della Regione nel caso in cui la Provincia non concluda il procedimento di approvazione del piano nei termini prescritti dalla legge, anche se detti termini, per la verità, appaiono molto brevi e con notevoli difficoltà perché possano essere rispettati.