

Daniele Granara*

Vincolo paesistico e governo del territorio

1. La realizzazione di un agglomerato urbano convulso, siccome privo delle necessarie opere di urbanizzazione non solo secondarie, ma soprattutto primarie, è vicenda urbanistica apparsa in diverse aree del paese negli anni '50 e '60 caratterizzati dal noto, e per molti versi inopinato, sviluppo economico italiano.

Trattasi di un fenomeno urbanistico racchiuso nel periodo che intercorre tra due grandi leggi urbanistiche, tutt'ora in gran parte vigenti, anche se per molti aspetti superate dalle sopravvenute discipline legislative regionali a partire dalla metà degli anni '70.

Le due predette leggi urbanistiche fondamentali, la seconda delle quali è intervenuta per apportare modifiche alla prima, resesi necessarie - se non impellenti - in sede applicativa, sono la Legge 17 agosto 1942, n. 1150 e la c.d. Legge-Ponte 6 agosto 1967, n. 765.

In questo periodo si concentrano le problematiche urbanistiche più rilevanti per il Paese, che segnano, spesso in modo purtroppo indelebile, un assetto cittadino incompatibile con le regole dell'urbanistica moderna, che impongono la contestualità tra la funzione abitativa (e/o le altre funzioni urbanistiche) e le funzioni di servizio indispensabili alle prime.

2. Dette funzioni si sostanziano nelle opere di urbanizzazione primaria (*in primis* viabilità adeguata e parcheggi proporzionati ai nuovi insediamenti) nonché nelle opere di urbanizzazione secondaria, quali la presenza dei servizi pubblici propri delle società occidentali contemporanee.

Non solo.

Accanto alle opere di urbanizzazione, si appalesa sempre più necessaria la presenza di *standards* urbanizzativi, che assicurino una accettabile qualità dell'insediamento, per renderlo più vivibile e piacevole.

Mentre le opere di urbanizzazione primaria costituiscono la *condicio sine qua non* di ogni insediamento urbanistico, le opere di urbanizzazione secondaria e gli *standards* qualitativi integrano un'esigenza, che il tempo ha reso sempre più avvertita, di correttezza e di elevata sostenibilità dell'assetto territoriale.

La Legge n. 1150/1942, la quale generalizzava la necessità della licenza edilizia per le nuove costruzioni nei centri abitati, prima riservata alle grandi aree del Paese (cfr. la c.d. Legge Napoli – Legge 15 gennaio 1885 n. 2892 - e la Legge sull'Eur di Roma – Legge 26 dicembre 1936, n. 2174) era tesa a soddisfare, seppure in misura rivelatasi inadeguata, la prima necessità, ossia quella delle opere di urbanizzazione primaria.

Solo a distanza di quasi venticinque anni, la Legge n. 765 del 1967 interveniva per porre rimedio ai *deficit* urbanizzativi primari riscontrati e per affermare l'importanza delle opere di urbanizzazione secondaria e di *standards* urbanizzativi qualitativi elevati.

Detti parametri furono poi individuati specificatamente con i D.M. 1404 e 1444 del 1968, a cui la c.d. Legge-Ponte rinviava.

3. Detti regolamenti ministeriali costituivano direttive vincolanti e limiti per gli Strumenti Urbanistici Generali, di cui tutti i Comuni si sarebbero dovuti munire.

Infatti, con la predetta legge divenne obbligatoria la licenza edilizia anche per le nuove costruzioni poste al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione residenziale.

Si introduceva, pertanto, l'obbligo della zonizzazione dell'intero territorio comunale, con conseguente diversità di funzioni e di possibilità edificatorie.

Peraltro, se fino all'entrata in vigore della Legge n. 765/1967, solo una serie di Comuni, individuati dall'art. 8 della Legge n. 1150/1942 e dai successivi D.M. attuativi, erano tenuti all'adozione del P.R.G. (da approvarsi con Decreto del Presidente della Repubblica), con l'intervento della Legge-Ponte, l'obbligatorietà dello Strumento Urbanistico Generale è stata estesa a tutti i Comuni.

L'aggregazione urbanistica non rispondente a regole di razionalità propria di diverse aree del Paese scontò, pertanto, la mancanza di una disciplina legislativa che imponesse il rispetto di elevati *standards* urbanizzativi e qualitativi.

Inoltre, in quelle aree mancava qualsiasi vincolo paesistico che individuasse bellezze naturali d'insieme, ai sensi della Legge 29 giugno 1939, n. 1497, la quale, all'art. 7, prevedeva la necessità dell'autorizzazione paesistica preventiva per la realizzazione di qualsiasi intervento modificativo nelle aree vincolate.

Anche i Piani Regolatori approvati nei Comuni, che ne avevano l'obbligo ai sensi della Legge Urbanistica del 1942, non risposero alle aspettative, adottando una zonizzazione di estesa edificazione che inseguiva più le finalità dello sviluppo economico che dell'ordinato assetto del territorio.

Mancava nei predetti Piani Regolatori una visione adeguata delle esigenze urbanizzative, che ricevevano una limitata considerazione di carattere meramente accessorio, per non dire eventuale, invece che costituire condizione imprescindibile per l'esercizio dello *ius aedificandi*.

4. Assecondando le capacità d'investimento, anche speculativo, in un contesto teso a favorire la trasformazione urbanistica del Paese più che l'ammodernamento del patrimonio edilizio esistente, gli Strumenti Urbanistici Generali conseguiti alla Legge n. 1150/1942, non costituivano, dal punto di vista normativo, serio limite all'espansione edilizia, non accompagnata dai corrispondenti polmoni urbanizzativi.

Operarono soltanto, nelle zone vincolate di cui ai D.M. attuativi della Legge 1497/1939, i limiti derivanti dal rispetto delle zone di riconosciuto pregio paesistico, che si sostanziano nell'obbligo di una preventiva speciale autorizzazione rilasciata non dal Comune, ma dall'Autorità competente alla tutela del vincolo, dapprima la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio e, poi, le Regioni.

L'argine alla convulsa edificazione, priva delle necessarie opere urbanizzative, fu costituito soltanto dal vincolo paesistico, che, imponendo una specifica preventiva autorizzazione amministrativa tesa a valutare la compatibilità con il paesaggio, ebbe ad escludere quegli insediamenti che detta compatibilità non rispettavano¹.

5. Appare oltremodo evidente, pertanto, che un ordinato assetto urbanizzativo nel rispetto delle bellezze paesaggistiche accresce in misura rilevante la ricchezza territoriale, che invece diminuisce enormemente laddove ambiente e paesaggio siano vulnerati.

Trattasi di un insegnamento della storia, che la legislazione (in specie regionale) successiva alla Legge 22 gennaio 1977, n. 10 non sempre ha colto, consentendo una pianificazione comunale che se, da un lato, veicolava, quali imprescindibili condizioni di ammissibilità, l'adeguata dotazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, dall'altro, non si poneva quale obiettivo ineludibile il rispetto dei valori ambientali e paesaggistici.

Da ciò l'insoddisfazione da più parti avvertita per lo stato attuale della legislazione urbanistica

¹ Ne è prova evidente, proprio in connessione territoriale con il termine "rapallizzazione", la profonda differenza esistente tra l'assetto urbanizzativo della città di Rapallo e quello contiguo di Santa Margherita Ligure. La presenza di vincoli paesistici speciali che interessavano l'intero territorio di quest'ultimo Comune e, viceversa, la loro assenza e/o la loro assai minor incidenza sul territorio di Rapallo, ha determinato, nel primo caso, il mantenimento di un ambito di pregio (che si traduce tra l'altro in valori immobiliari notoriamente elevati) e la "rapallizzazione" nel secondo, con i conseguenti problemi sopra illustrati e l'altrettanto nota svalutazione immobiliare.

e paesistica, statale e regionale, che non tiene in sufficiente e concreta considerazione il principio fondamentale della tutela del paesaggio, sancito dall'art. 9 Cost., quale elemento fondativo della nostra forma di Stato, indicativa di livelli di tutela indisponibili e resistenti all'intervento di ogni disciplina interna, anche costituzionale, e finanche europea.

È nel rispetto concorrente e coesistente delle due condizioni (adeguata presenza di opere urbanizzative e compatibilità paesistica) che la tutela dell'ambiente e del paesaggio assume il valore identitario che la Costituzione prevede, per ottenere e conservare una soglia elevata di vivibilità.

A tale obiettivo irrinunciabile ogni azione pubblica deve tendere, come ha riconosciuto la Corte Costituzionale, secondo cui il *“concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.*

Si tratta peraltro di un valore “primario”, come ha già da tempo precisato questa Corte ([sentenza n. 151 del 1986](#); ma vedi anche [sentenze n. 182](#) e [n. 183 del 2006](#)), ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente ([sentenza n. 641 del 1987](#))” ([Corte Cost. 7 novembre 2007, n. 367](#)).

Non vi è peraltro contrapposizione tra interesse economico e interesse paesistico, nella consapevolezza che non può esservi sviluppo economico vero senza il rispetto dell'ambiente e del paesaggio, ma che, anzi, tale rispetto è la precondizione di un'economia sana e moderna.