

Aiuto pratico concernente le zone di pianificazione comunali

Aiuto pratico per l'emanazione
e la gestione di zone di
pianificazione comunali

Gennaio 2022

Amt für Raumentwicklung
Uffizi per il svilup dal territori
Ufficio per lo sviluppo del territorio



Colofone

Editore

Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni (ARE-GR)

Elaborazione

Ralf Petter, ARE-GR

Dylan Lanfranchi, ARE-GR

Coordinamento

Ralf Petter, ARE-GR

Layout

Markus Bär, ARE-GR

Documento online all'indirizzo

www.aren.ch

Fotos

Copyrights Comet Photoshopping GmbH / Dieter Enz (prima pagina, p. 4)

Antenne di telefonia mobile, Jakub Pabis (p. 6)

Impianto eolico, Jason Blackeye (p. 7)

Traduzione

Cancelleria dello Stato dei Grigioni

COSA?

I comuni che vogliono assicurarsi futuri progetti di pianificazione già prima della decisione in merito all'emanazione di una pianificazione delle utilizzazioni (legge edilizia, piano delle zone, piano generale delle strutture, piano generale di urbanizzazione) o di una pianificazione consecutiva (piano di area, piano di quartiere) possono emanare zone di pianificazione per determinate zone per una durata di due anni.

CHI?

La Sovrastanza comunale o l'esecutivo comunale emana le zone di pianificazione. In caso di proroghe di zone di pianificazione, il Dipartimento dell'economia pubblica e socialità (DEPS) deve dare il proprio consenso. Gli interessati possono presentare ricorso di pianificazione per quanto concerne l'emanazione o la proroga¹. L'applicazione delle zone di pianificazione compete ai comuni.

COME?

Tramite decisione della Sovrastanza comunale viene emanata o prorogata una zona di pianificazione. Emanazioni nonché proroghe devono essere pubblicate sull'organo di pubblicazione comunale e cantonale. L'emanazione o la proroga entra in vigore con la pubblicazione. Prima della pubblicazione la Sovrastanza comunale deve richiedere le proroghe al DEPS. La richiesta viene esaminata, il DEPS approva eventualmente la proroga e lo comunica al comune tramite decisione dipartimentale.

PERCHÉ?

Per le parti coinvolte nell'emanazione e nella digitalizzazione, in particolare i comuni, i servizi di gestione dati e gli uffici di pianificazione, vengono elaborati opportuni strumenti ausiliari per sostenere il lavoro in relazione alle zone di pianificazione. Dove opportuno e possibile, i modelli devono essere utili a creare uniformità nonché garantire procedure corrette. Le questioni tecnico-giuridiche più importanti in relazione all'emanazione, alla proroga e all'abrogazione di zone di pianificazione vengono illustrate e spiegate.

¹ I ricorsi contro l'emanazione o la proroga di zone di pianificazione non hanno effetto sospensivo (art. 34 e 53 della legge sulla giustizia amministrativa [LGA; CSC 370.100]).

Introduzione

La zona di pianificazione è uno strumento previsto nell'art. 27 della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) per garantire una futura pianificazione delle utilizzazioni. Essa evita, quale misura di pianificazione precauzionale e temporanea, sviluppi che si oppongano alla pianificazione delle utilizzazioni a cui si mira. La zona di pianificazione è ammissibile solo a determinate condizioni ed è limitata sia a livello temporale sia in termini di spazio. Le zone interessate devono essere descritte con precisione e limitate allo stretto necessario. In sintesi, in base alla prassi del Governo, alla dottrina e alla giurisprudenza, per l'emanazione di una zona di pianificazione legittima devono essere soddisfatte cumulativamente le seguenti condizioni:

- | Deve sussistere un'«intenzione pianificatoria consolidata».
- | La zona di pianificazione prevista deve basarsi su una corrispondente necessità di pianificazione.
- | Non deve esserci alcuna inconciliabilità tra la misura di pianificazione prevista e i principi della sicurezza giuridica e della stabilità dei piani. L'emanazione di una zona di pianificazione presuppone quindi che sussista un interesse pubblico preponderante alla modifica della pianificazione delle utilizzazioni in vigore che supera l'interesse privato al suo mantenimento.
- | La pianificazione prevista non deve risultare illecita per altre ragioni. Come ogni restrizione di diritto pubblico della proprietà, anche la determinazione di zone di pianificazione deve essere adeguata e necessaria al raggiungimento dell'obiettivo perseguito da questa misura. Il principio di necessità vieta che, dal punto di vista delle persone, dello spazio, delle cose e del tempo, le zone di pianificazione vadano oltre ciò che è strettamente necessario al raggiungimento dell'obiettivo di garantire una futura pianificazione delle utilizzazioni.

Se queste condizioni sono soddisfatte, gli interessati sono in linea di principio tenuti a tollerare una zona di pianificazione, anche se in determinate circostanze essa può comportare il blocco temporaneo di eventuali progetti di costruzione. Nella zona di pianificazione non può essere intrapreso nulla che possa ostacolare o contrastare la nuova pianificazione. In particolare progetti di costruzione possono essere autorizzati, soltanto se non sono in contrasto né con le pianificazioni e prescrizioni passate in giudicato né con quelle nuove previste.

Il diritto cantonale disciplina la competenza. Conformemente all'art. 21 cpv. 1 della legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni (LPTC; CSC 801.100), la Sovrastanza comunale può emanare una zona di pianificazione.

Le zone di pianificazione sono parte integrante del Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (Catasto RDPP).

In base al diritto relativo alla geoinformazione (art. 16 della legge federale sulla geoinformazione [LGI; RS 510.62], all'allegato 1 dell'ordinanza sulla geoinformazione [OGI; RS 510.620]) e al diritto cantonale in materia di pianificazione territoriale (art. 8 LPTC, art. 4 dell'ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni [OPTC; CSC 801.110]), i comuni e il Cantone

devono rappresentare le proprie zone di pianificazione in modo digitale con geometrie di superficie e renderle accessibili. La digitalizzazione delle zone di pianificazione tuttavia solleva anche questioni tecniche e giuridiche.

La presente guida vuole essere di supporto per l'emanazione e la gestione di zone di pianificazione per i comuni e i rispettivi uffici di pianificazione nonché i servizi di gestione dati e garantire un'applicazione uniforme.

Base giuridica

*Legge federale sulla pianificazione del territorio
(legge sulla pianificazione del territorio, LPT, RS 700)*

Art. 27 Zone di pianificazione

¹ *Se i piani d'utilizzazione mancano o devono essere modificati, l'autorità competente può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati. All'interno delle zone di pianificazione nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione.*

² *Le zone di pianificazione possono essere stabilite per cinque anni al massimo; il diritto cantonale può prevedere una proroga.*

*Legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni
(LPTC; CSC 801.100)*

Art. 21 Zone di pianificazione comunale

¹ *Se viene avviata l'emanazione o la modifica dell'ordinamento base o di un piano di quartiere, la Sovrastanza comunale può emanare una zona di pianificazione per i relativi territori.*

² *Nella zona di pianificazione non può essere intrapreso nulla che possa ostacolare o contrastare la nuova pianificazione. In particolare progetti di costruzione possono essere autorizzati, soltanto se non sono in contrasto né con le pianificazioni e prescrizioni passate in giudicato né con quelle nuove previste.*

³ *La zona di pianificazione può essere emanata per la durata di due anni e prorogata adeguatamente con il consenso del Dipartimento.*

⁴ *Il comune rende note l'emanazione e la proroga della zona di pianificazione sull'organo di pubblicazione ufficiale del comune e sul Foglio ufficiale cantonale. La zona di pianificazione entra in vigore con la pubblicazione.*

Come funzionano e cosa sono le zone di pianificazione?

Se viene avviata l'emanazione o la modifica dell'ordinamento base o di un piano di quartiere, la Sovrastanza comunale può emanare una zona di pianificazione comunale per i relativi territori (art. 21 cpv. 1 LPTC).

Nella zona di pianificazione, per un determinato periodo di validità, non può essere intrapreso nulla che possa ostacolare o contrastare la nuova pianificazione (art. 21 cpv. 2 LPTC). In particolare progetti di costruzione possono essere autorizzati, soltanto se non sono in contrasto né con le pianificazioni e prescrizioni in vigore né con quelle nuove previste.

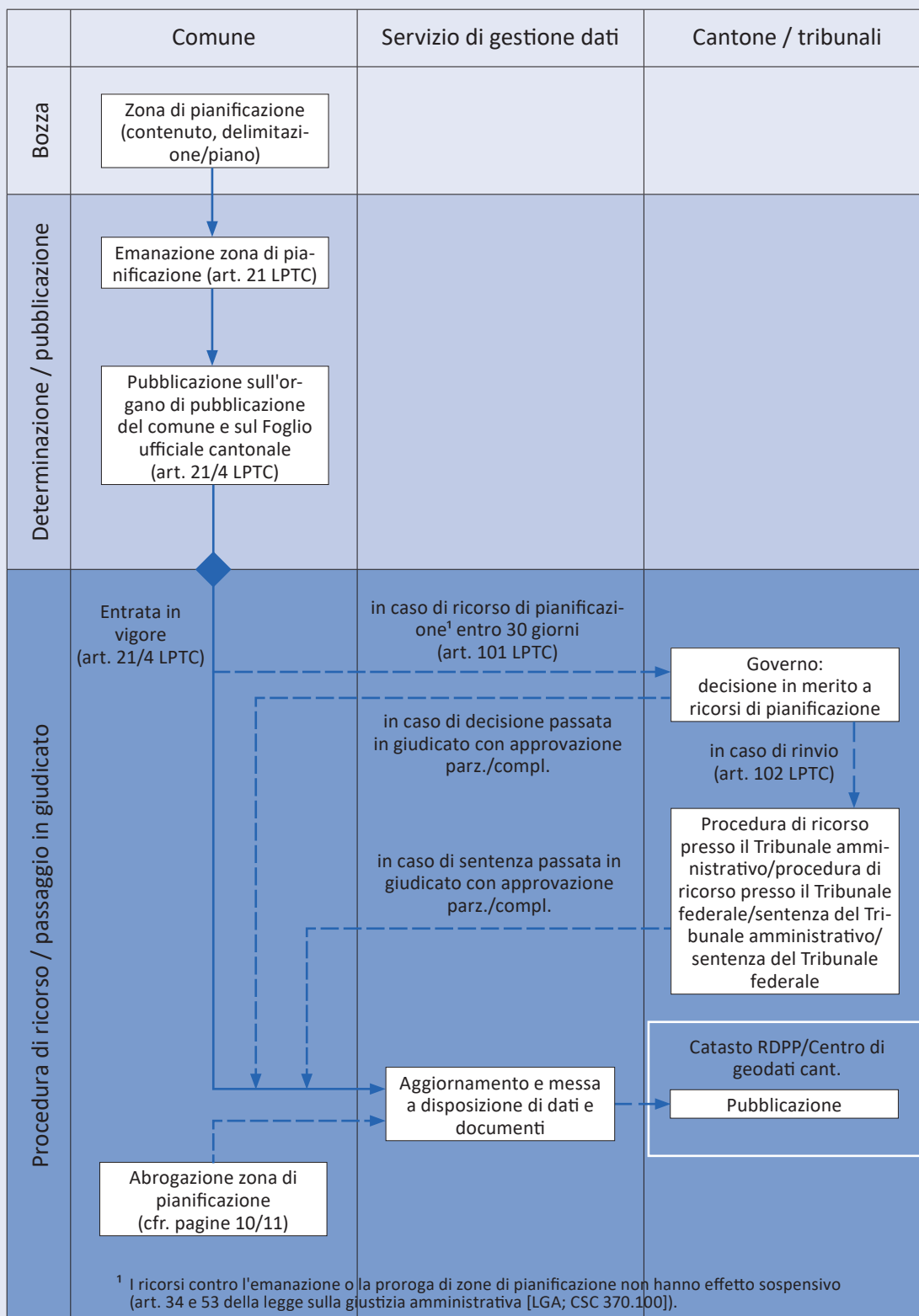
Le zone di pianificazione sono quindi strumenti per garantire in modo previdente o non rendere impossibile un'intenzione pianificatoria futura.

Validità e durata delle zone di pianificazione

Conformemente all'art. 21 cpv. 4 LPTC, le zone di pianificazione entrano in vigore con la pubblicazione. Poiché vanno pubblicate sul Foglio ufficiale locale e su quello cantonale e poiché tali pubblicazioni non avvengono contemporaneamente, l'esatto periodo di validità può risultare incerto. Il periodo di ricorso inizia a decorrere il giorno dopo l'ultima pubblicazione. Per evitare incertezze a seguito delle diverse date di pubblicazione deve essere pubblicata una data esplicita che indica la fine della validità della zona di pianificazione. Per stabilire questa data è determinante la data della prima pubblicazione.



Schema procedurale della prima emanazione di zone di pianificazione



Definizione del territorio di zone di pianificazione

La delimitazione di zone di pianificazione va in linea di principio determinata tramite un perimetro su un piano. Nel testo di pubblicazione è inoltre possibile inserire definizioni del territorio sotto forma di testo (ad es. sull'intero territorio comunale, sull'intera zona residenziale, mista e centrale (RMC), sulle particelle n. xx, yy, zz, ecc.). Per zone di pianificazione sull'intero territorio comunale non è necessario alcun piano.

Lo svantaggio di un riferimento testuale su particelle, zone o aree di quartiere sta nel fatto che le relative possibili modifiche future non vengono considerate e quindi con l'emanazione della zona di pianificazione non viene stabilita alcuna definizione assoluta o stabile del territorio, ad es. a seguito di ripartizioni di particelle. Tuttavia dal punto di vista giuridico resta determinante la definizione nella pubblicazione originale. Zone di pianificazione «dinamiche» non sono possibili.

In ogni caso bisogna utilizzare una delimitazione del territorio precisa, definita nello spazio. Per evitare confusioni, in caso di zone di pianificazione che non riguardano l'intero territorio comunale vanno emanati piani con la delimitazione incl. la relativa approvazione (data della decisione, firme dell'autorità). Tali piani vanno inoltre menzionati nelle decisioni in merito all'emanazione/proroga di zone di pianificazione e nel testo della pubblicazione.



Digitalizzazione

Le zone di pianificazione sono parte integrante del Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (Catasto RDPP) e come tali vanno registrate e aggiornate in formato digitale (art. 8 LPTC, art. 4 OPTC). Il servizio di gestione dati stabilito dal comune per i dati della pianificazione territoriale è competente per la registrazione e l'aggiornamento. Il comune fornisce le informazioni necessarie a tale scopo al servizio di gestione dati. Tra queste rientrano in particolare le decisioni favorevoli entrate in vigore in merito ai ricorsi di pianificazione e alle sentenze del tribunale nonché le decisioni in merito all'abrogazione delle zone di pianificazione esistenti. La registrazione delle emanazioni e delle proroghe di zone di pianificazione avviene sulla base delle pubblicazioni sul Foglio ufficiale cantonale digitale. Nella guida Istruzioni per la digitalizzazione delle zone di pianificazione.



Proroga di zone di pianificazione

Conformemente all'art. 21 cpv. 3 LPTC, una zona di pianificazione può essere emanata per la durata di due anni e prorogata adeguatamente con il consenso del DEPS. La proroga va decisa dalla Sovrastanza comunale e al DEPS va inoltrata una richiesta motivata relativa alla proroga.

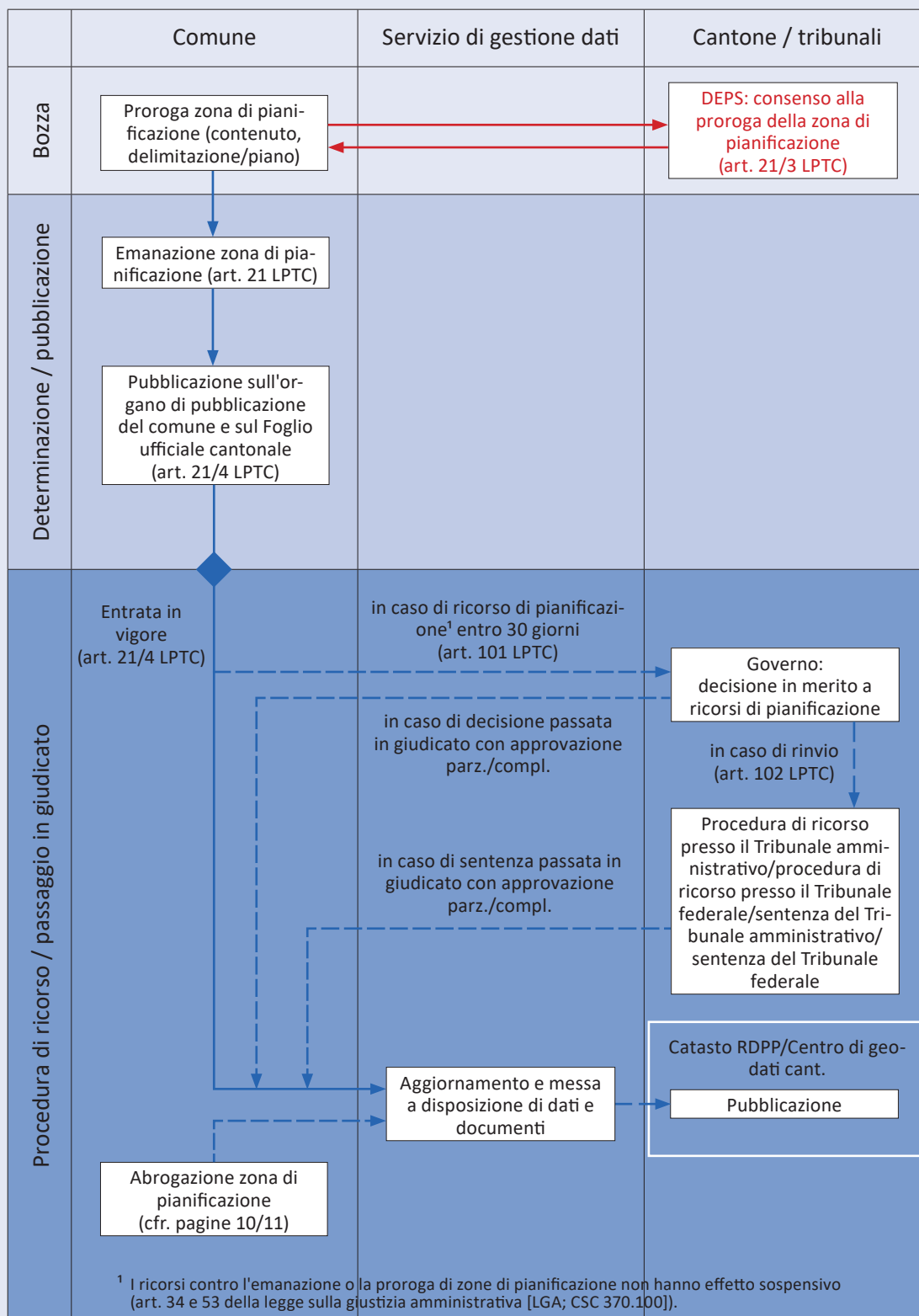
In seguito il DEPS verifica la proroga richiesta, eventualmente la approva con decisione dipartimentale e la comunica alla Sovrastanza comunale. Quest'ultima pubblica infine la proroga sull'organo di pubblicazione ufficiale del comune e sul Foglio ufficiale cantonale. È importante che nel testo di pubblicazione per la proroga risulti evidente un chiaro riferimento alla prima emanazione. Una proroga puramente temporale non è più impugnabile per quanto concerne l'intenzione pianificatoria di fondo, bensì solamente per quanto concerne la proroga prevista, ossia l'ulteriore durata di validità. In caso di concretizzazioni o precisazioni, ritornano a essere impugnabili sia la precisazione sia la zona di pianificazione nel suo complesso.

Bisogna prestare attenzione al fatto che le proroghe di zone di pianificazione non vengano richieste troppo tardi. In caso contrario tra la prima emanazione e la proroga risulta una lacuna, ossia un lasso di tempo durante il quale non è valida alcuna zona di pianificazione. Per evitare l'insorgere di tali situazioni in futuro, l'Ufficio per lo sviluppo del territorio (ARE-GR) gestisce un servizio centrale di richiamo.

Servizio di richiamo alla scadenza della validità delle zone di pianificazione

L'ARE-GR gestisce un servizio centrale di richiamo che sulla base dei dati digitali informa i servizi di gestione dati dei comuni in merito alla scadenza delle zone di pianificazione. Il servizio di gestione dati dal canto suo verifica la notifica di richiamo e in caso di necessità contatta il comune per stabilire gli ulteriori passi in termini specialistici o tecnici.

Schema procedurale della proroga di zone di pianificazione



Abrogazione / cancellazione di zone di pianificazione

Varie fattispecie portano all'abrogazione o alla scadenza di zone di pianificazione. Non in ogni possibile caso è tuttavia necessario un atto dell'autorità, una decisione o una pubblicazione. Vengono considerate le seguenti fattispecie incl. le relative spiegazioni:

- |1. Il piano delle utilizzazioni definitivo (ordinamento base o piano di quartiere) entra in vigore (zona di pianificazione ancora in vigore): **Non è necessaria alcuna decisione del comune in merito all'abrogazione della zona di pianificazione. Non è necessaria una pubblicazione separata dell'abrogazione della zona di pianificazione.**
- |2. Abrogazione/abrogazione parziale a seguito di una decisione passata in giudicato del Governo su un ricorso di pianificazione contro una zona di pianificazione²: in questo caso nella relativa decisione bisogna indicare che la zona di pianificazione viene abrogata con l'entrata in vigore della decisione. **Non è necessaria alcuna decisione del comune in merito all'abrogazione della zona di pianificazione. È necessaria la pubblicazione da parte del comune.**
- |3. Abrogazione/abrogazione parziale a seguito di una sentenza del tribunale passata in giudicato in merito a una zona di pianificazione²: **non è necessaria alcuna decisione del comune in merito alla zona di pianificazione. È necessaria la pubblicazione da parte del comune.**
- |4. Abrogazione/cancellazione a seguito di una nuova proroga emanata che sostituisce la zona di pianificazione precedente: **è necessaria una decisione del comune in merito alla proroga della zona di pianificazione. È necessaria l'approvazione del Dipartimento. Non è necessaria alcuna pubblicazione separata dell'abrogazione della zona di pianificazione. È invece necessaria la pubblicazione della proroga da parte del comune.**
- |5. La pianificazione delle utilizzazioni non è riuscita e non viene più perseguita, quindi la zona di pianificazione è obsoleta: **è necessaria una decisione del comune in merito all'abrogazione della zona di pianificazione, è necessaria una pubblicazione da parte del comune.**
- |6. Condizioni mutate (interesse pubblico, proporzionalità) sono contrarie a un mantenimento della zona di pianificazione: **è necessaria una decisione del comune in merito all'abrogazione della zona di pianificazione, è necessaria una pubblicazione da parte del comune.**
- |7. Scadenza del termine senza l'entrata in vigore di una nuova regolamentazione o proroga [7.1] o procedura di approvazione pendente [7.2] (art. 48, cpv. 6 LPTC): **non è necessaria alcuna decisione del comune in merito alla zona di pianificazione. Non è necessaria alcuna pubblicazione.**

² La decisione, invece dell'abrogazione, può anche avere quale conseguenza un adeguamento in termini di contenuto/ tempo/spazio. Anche in questo caso è necessaria una pubblicazione.

Panoramica possibilità di abrogazione di zone di pianificazione

	Fattispecie	Decisione del comune	Decisione del Cantone	Pubblicazione sì? No?
1	Entrata in vigore della pianificazione delle utilizzazioni		Indicazione in merito all'abrogazione della zona di pianificazione nel DG	No
2	Decreto del Governo in merito al ricorso di pianificazione		Indicazione in merito all'abrogazione / abrogazione parziale della zona di pianificazione nel DG	Sì
3	Sentenza del Tribunale concernente la zona di pianificazione			Sì
4	Proroga con effetto sostitutivo	Richiesta di proroga	Approvazione Dipartimento	Pubblicazione di proroga e annullamento della zona di pianificazione attuale
5	Pianificazione delle utilizzazioni non riuscita / zona di pianificazione obsoleta			Sì
6	Condizioni mutate			Sì
7.1	Scadenza del termine senza nuova regolamentazione o proroga			No
7.2	Scadenza del termine con procedura di approvazione pendente			No

Allegato 1: modello di testo per la pubblicazione della prima emanazione di una zona di pianificazione

Comune di, emanazione di una «Zona di pianificazione per l'attuazione della LPT1» (1)

In occasione della sua riunione del la Sovrastanza comunale, sulla base dell'art. 21 della legge sulla pianificazione territoriale cantonale (LPTC) (2), ha emanato una zona di pianificazione sulle particelle n. X, Y e Z (in base al piano «Zona di pianificazione per l'attuazione della LPT1» 1:1'000) (3) con i seguenti obiettivi di pianificazione:

- a. Presa in esame di una riduzione delle zone edificabili (soprattutto zone residenziali, miste e centrali) in conformità alle prescrizioni dell'art. 15 cpv. 1 e 2 LPT nonché del piano direttore cantonale (PDC-I) del 20 marzo 2018. (4)
- b. Attuazione delle ulteriori prescrizioni dell'art. 15 LPT nonché del PDC-I del 20 marzo 2018, in particolare in merito alla promozione di uno sviluppo edilizio di elevato valore dell'insediamento verso l'interno e del rinnovo dell'insediamento (PDC-I, n. 5.1.2, Indicazioni attuative). (4)

Nella zona di pianificazione non può essere intrapreso nulla che possa ostacolare o contrastare la nuova pianificazione. In particolare progetti di costruzione possono essere autorizzati, soltanto se non sono in contrasto né con le pianificazioni e prescrizioni passate in giudicato né con quelle nuove previste (art. 21 cpv. 2 LPTC). (5)

La zona di pianificazione vale dalla data della pubblicazione dell'emanazione temporaneamente fino al (6)

La decisione relativa all'emanazione della zona di pianificazione può essere impugnata con ricorso di pianificazione presso il Governo entro 30 giorni dalla comunicazione pubblica (art. 101 cpv. 1 LPTC). (7)

Comune di, data

La Sovrastanza comunale

Testi di pubblicazione

I testi di pubblicazione per l'emanazione di zone di pianificazione dovrebbero essere strutturati come segue:

- | Designazione della zona di pianificazione (1)
- | Decisione della Sovrastanza comunale, base giuridica (2)
- | Rimando al piano o definizione del territorio (3)
- | Obiettivi della pianificazione/scopo (4)
- | Effetto/indicazioni sull'applicazione (5)
- | Validità (6)
- | Indicazione del rimedio giuridico (7)

In caso di proroga di zone di pianificazione, nella pubblicazione è obbligatorio segnalare un chiaro riferimento alla prima emanazione. Bisogna fare riferimento all'approvazione da parte del DEPS.

I due modelli concernono pubblicazioni di zone di pianificazione con riferimento all'attuazione della LPT1 e sono quindi piuttosto dettagliati. Per zone di pianificazione che concernono obiettivi pianificatori più semplici e concreti, i modelli possono essere semplificati di conseguenza. La struttura rimane la stessa.

Allegato 2: modello di testo per la proroga di una zona di pianificazione

Comune di , proroga «Zona di pianificazione per l'attuazione della LPT1» (1)

Attualmente nel Comune di è in vigore una zona di pianificazione emanata dalla Sovrastanza comunale il.....(validità dal..... al)
sull'intero territorio comunale (3) concernente la revisione della pianificazione locale.

La zona di pianificazione serve per i seguenti scopi:

- a. Presa in esame di una riduzione delle zone edificabili (soprattutto zone residenziali, miste e centrali) in conformità alle prescrizioni dell'art. 15 cpv. 1 e 2 LPT nonché del piano direttore cantonale (PDC-I) del 20 marzo 2018. (4)
- b. Attuazione delle ulteriori prescrizioni dell'art. 15 LPT nonché del PDC-I del 20 marzo 2018, in particolare in merito alla promozione di uno sviluppo edilizio di elevato valore dell'insediamento verso l'interno e del rinnovo dell'insediamento (PDC-I, n. 5.1.2, Indicazioni attuative). (4)

Sulla base dell'art. 21 della legge sulla pianificazione territoriale cantonale (LPTC) (2), la Sovrastanza comunale nella sua riunione del ha deciso di prorogare la zona di pianificazione per il momento di due anni, sempre sull'intero territorio comunale. Il Dipartimento dell'economia pubblica e socialità (DEPS) ha approvato la proroga il

Nella zona di pianificazione non può essere intrapreso nulla che possa ostacolare o contrastare la nuova pianificazione. In particolare progetti di costruzione possono essere autorizzati, soltanto se non sono in contrasto né con le pianificazioni e prescrizioni passate in giudicato né con quelle nuove previste (art. 21 cpv. 2 LPTC). (5)

La zona di pianificazione vale ulteriormente e temporaneamente fino al (6)

La decisione relativa alla presente proroga della zona di pianificazione può essere impugnata con ricorso di pianificazione presso il Governo entro 30 giorni dalla comunicazione pubblica (art. 101 cpv. 1 LPTC). La decisione è impugnabile solo dal punto di vista della proroga temporale. (7)

Comune di , data

La Sovrastanza comunale

Allegato 3: esempio di piano relativo a zone di pianificazione

Kanton Graubünden
Gemeinde [Gemeindername]

Planungszone zur Umsetzung von RPG1
1: [Massstabszahl]

[Fraktion]



Vom Gemeindevorstand erlassen am: _____

Der Gemeindepräsident: _____

Der Gemeindegeschreiber: _____

Art. 21 KRG

Planungszone

Informative Inhalte

Orientierend: Wald WaG/KWaG

Hinweisend: Bauzone Gewässer

KRG Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden
WaG Bundesgesetz über den Wald
KWaG Kantonales Waldgesetz

20. November 2021 / (Körner-Zeichner)
 Amtliche Vermessung (AV), Kanton Graubünden, 15.11.2021

Firmenname / Logo