

**CIRCOLARE concernente: “Realizzazione di aviosuperfici e campi di volo nelle zone agricole del territorio regionale. Legge regionale 8 marzo 1990, n. 13 e Norme Tecniche di Attuazione (NTA) e del Piano Paesistico Ambientale Regionale (PPAR).**

In accoglimento delle numerose richieste avanzate dalle Amministrazioni interessate, che incontrano difficoltà nel rilascio delle autorizzazioni urbanistiche e paesaggistiche per la realizzazione di “aviosuperfici” e di “campi di volo”, in base a disposizioni della L.R. 8 marzo 1990, n. 13, relativa al territorio agricolo, e delle norme tecniche di attuazione (NTA) del PPAR si ritiene necessario, con la presente circolare, indicare dei criteri generali interpretativi di tali norme che consentono una loro più agevole e univoca interpretazione.

**Aviosuperfici e campi di volo**

Le “aviosuperfici” vengono realizzate per l’esercizio del volo con aeromobili convenzionali e sono previste e disciplinate dalla Legge 5 aprile 1968, n. 518, e dal D.M. 10 marzo 1988 emanato in sostituzione del precedente D.M. 27 dicembre 1971, superato dall’evoluzione tecnologica del velivolo e dagli sviluppi del settore.

In base a tali normative gli aeromobili possono decollare e atterrare su qualsiasi area idonea, in rapporto alle loro caratteristiche, denominata “aviosuperficie” che non appartenga al demanio aeronautico di cui all’art. 692 del codice della navigazione e su cui non insista un aeroporto privato di cui all’art. 704 del medesimo codice (art. 1 del D.M. 10 marzo 1988).

Le aviosuperfici, a seconda della presenza del terreno sul quale vengono realizzate e del fatto che siano o meno munite di segnaletica verticale o orizzontale, si definiscono in pendenza e non in pendenza, munite e non munite di segnaletica (artt. 2 e 3 del D.M. 10 marzo 1988).

Esse debbono possedere determinati requisiti di dimensione e di posizione (art. 5 del D.M. 10 marzo 1988), sono gestite da persone fisiche o giuridiche che sono responsabili della loro gestione ed efficienza (art. 6 del D.M. 10 marzo 1988), possono fungere da scalo passeggeri, possono ospitare scuole di volo e possono costituire base di protezione civile, in caso di calamità naturali, per velivoli convenzionali.

Le aviosuperfici consistono di norma in una pista erbosa o in terra battuta, che per il suo approntamento non richiede particolari lavori di sbancamento o di livellamento, in attrezzature destinate al rimessaggio dei velivoli e alla loro manutenzione, in locali destinati a ufficio o posto di ristoro.

Caratteristiche ancor più modeste presentano i “campi di volo”, che sono costituiti da una pista erbosa o in terra battuta approntata per il decollo e l’atterraggio con velivoli ultra-leggeri (ulm) o deltaplani.

Sui campi di volo, in particolare, viene esercitato esclusivamente il volo da diporto e sportivo, che è disciplinato dalla legge 24 marzo 1985, n. 106, e dal Regolamento di attuazione emanato con D.P.R. 5 agosto 1988, n. 404, modificato con D.P.R. 28 aprile 1993, n. 207.

Per ovvi motivi logistici le aviosuperfici e i campi di volo devono essere realizzati al di fuori dei centri abitati e a loro debita distanza, con la conseguenza che, il più delle volte, vanno a insistere su aree che sono qualificate come agricole dagli strumenti urbanistici comunali.

### **Disposizione della legge regionale 8 marzo 1990, n.13**

Nella Regione Marche la realizzazione di costruzioni nel territorio agricolo è disciplinata dalla legge regionale 8 marzo 1990, n. 13, la quale nelle relative zone (identificate sulla base delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali o delle attività agricole che di fatto in esse vengono esercitate) ammette soltanto le “nuove costruzioni” che risultino necessarie per l’esercizio delle attività agricole cioè delle attività dirette alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all’allevamento del bestiame e alle altre attività produttive connesse, ivi compreso l’agriturismo (cfr. art. 2135 c.c.), nonché le “opere di pubblica utilità” che ivi devono “sorgere necessariamente” (art. 3). La legge regionale n. 13/1990 favorisce inoltre l’utilizzazione e il ripristino degli edifici rurali esistenti nelle zone agricole, consentendone tutti gli interventi di recupero previsti dall’art. 31 della legge 5 agosto 1978 n. 457, fino alla ristrutturazione edilizia del rispetto dei volumi esistenti e subordinato l’eventuale mutamento della loro destinazione al semplice rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti. La legge regionale n. 13/1990 non tratta infine degli edifici e degli impianti di altro tipo che si trovano nelle zone agricole, che rimangono quindi disciplinati dai soli strumenti urbanistici che, sotto tale aspetto, non vengono limitati o condizionati dalla normativa regionale. Le opere di pubblica utilità (o di interesse pubblico, come vengono altrimenti denominate) sono quelle che, indipendentemente dai soggetti che le realizzano e le possiedono – enti pubblici o soggetti privati – sono destinate a finalità di carattere generale sotto l’aspetto economico, culturale, sportivo, industriale, igienico, religioso ecc. (circolare del Min. II.PP. n. 3210 del 28 ottobre 1967).

L’evoluzione sociale ha progressivamente ampliato l’area dei bisogni della collettività fino a comprendervi tutte quelle attività finalizzate all’impiego del tempo libero, almeno nella misura in cui questo è ritenuto dallo Stato meritevole di incoraggiamento in funzione dello sviluppo fisico e spirituale dell’individuo. Per tali motivi le opere e le attrezzature a tal fine necessarie sono da qualificare anch’esse di pubblica utilità, in quanto finalizzate appunto a un corretto impiego del tempo libero da parte delle persone (vedi Cons. Stato, Sez. V 11, 7, 1975, n. 100).

Sotto questo aspetto l’esercizio del volo e delle attività sportive con esso collegate (ad esempio, il paracadutismo, il volo a vela, il volo da diporto e sportivo ecc.), come previsto e disciplinato dalle norme statali, costituisce esercizio di un’attività di interesse pubblico e le attrezzature che a tale scopo sono necessarie, realizzate anch’esse nel rispetto delle specifiche norme tecniche che la disciplinano, sono da

qualificare come opere di pubblica utilità (o di interesse pubblico) che devono sorgere nelle zone agricole per la loro intrinseca natura e che quindi in queste possono essere realizzate a pieno titolo in base al disposto dell'art. 3 comma 1, lettera h. della legge regionale n. 13/1990.

### **Prescrizioni del piano paesistico ambientale regionale**

La disciplina di territorio regionale sotto l'aspetto paesistico-ambientale è data dal Piano Paesistico ambientale regionale (PPAR), che è stato approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 197 del 3, 11, 1989 pubblicata nel supplemento al BUR n. 18 del 9 febbraio 1990, e che è entrata in vigore il successivo 10 febbraio 1990 (vedi art. 66 del NTA).

Il PPAR, oltre agli indirizzi e direttive per la formazione e la revisione degli strumenti urbanistici di ogni specie e livello e per l'adeguamento a esso di tutti gli strumenti urbanistici generali dei Comuni, contiene "prescrizioni di base", sia transitorie sia permanenti, che sono immediatamente vincolanti nei confronti di qualsiasi soggetto pubblico e privato e che sono prevalenti nei confronti di tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti (art. 3 della NTA).

Il PPAR suddivide il territorio regionale in vari "ambiti territoriali" in ciascuno dei quali gradua la normativa di tutela nei due livelli di "tutela orientata" e di "tutela integrale" (art. 26 della NTA) e dopo aver dettato le prescrizioni generali di basi transitorie per i livelli di tutela (art. 27 delle NTA), al titolo IV (artt. 28-43) prevede e disciplina i singoli ambiti territoriali dettando per ciascuno di essi specifiche prescrizioni di base, sia transitorie sia permanenti.

Il Piano, in particolare, negli ambiti di tutela orientata vieta la "nuova edificazione", ma ammette l'ampliamento e il recupero degli edifici esistenti nonché le opere minori e complementari relative a essi e gli interventi edilizi necessari per l'esercizio dell'attività agricola ivi comprese le nuove abitazioni rurali.

Nei maggiormente protetti ambiti di "tutela integrale" il Piano vieta invece sia la nuova edificazione sia l'ampliamento degli edifici esistenti, mentre ammette tutti gli interventi di recupero degli edifici nei limiti della loro volumetria.

Infine sempre a titolo di prescrizione di base l'art. 45 della NTA qualifica, tra gli interventi di rilevante trasformazione del territorio, anch'essi di norma vietati nei vari ambiti di tutela, gli "aeroporti e aviosuperfici", a meno che "non risultino di modifica entità e tali da non modificare i caratteri costituiti del contesto paesistico ambientale o della singola risorsa".

Infatti ogni opera inserita nell'elencazione del predetto art. 45 va comunque esaminata singolarmente per le caratteristiche che possiede e per gli effetti che in concreto produce nell'ambiente circostante ai fini della sua esatta qualificazione con la conseguenza che può essere o meno considerata come intervento di rilevante trasformazione del territorio, oltre che per le sue caratteristiche intrinseche anche in relazione alle modifiche che può produrre nel contesto paesistico ambientale circostante (vedi circolare n. 14 del 16, 8, 1989).

Vi è poi da tener ben presente che le "prescrizioni di base" del PPAR, per la loro natura immediatamente prescrittiva costituiscono vincoli giuridici gravanti sulla

proprietà dei beni che condizionano i poteri di godimento e di disposizione degli stessi da parte degli aventi diritto, configurandosi pertanto come **norme a carattere eccezionale** da interpretarsi **letteralmente**, escludendosi ogni possibilità di ricorso all'interpretazione estensiva o analogica.

Qualsiasi vincolo alla proprietà – sia essa privata o pubblica e quale sia la fonte impositiva dello stesso – deve risultare infatti in modo rigorosamente esplicito.

Da ciò consegue che il divieto di “nuova edificazione”, vigenti negli ambiti di tutela orientata riguarda soltanto la realizzazione di **nuovi** “edifici” propriamente detti e non di altri manufatti che edifici non sono né possono essere considerati (per la definizione di edificio vedi art. 13 lettera bb) del Regolamento Edilizio Tipo. Sono pertanto da considerarsi edifici manufatti in cemento precari costituiti da prefabbricati leggeri facilmente smontabili e rimovibili.

Da ciò deriva anche il divieto di realizzare le opere di modalità e gli impianti tecnologici fuori terra di cui all'art. 45 laddove questo è prescritto concerne soltanto le opere indicate nel predetto articolo che siano da considerare come interventi di rilevante trasformazione del territorio e non quelle che tali non sono per le loro concrete caratteristiche tecnico-costruttive. Il 4 comma punto d) dell'art. 27 della NTA e del PPAR all'interno degli ambiti assoggettati alla tutela integrale vista: “l'allestimento di impianti, di percorsi o di tracciati per attività sportive da realizzarsi con mezzi motorizzati”. Pertanto l'installazione di aviosuperfici o di campi di volo che utilizzano mezzi motorizzati non è ammissibile all'interno delle aree soggette alla tutela integrale.

## **Conclusioni**

Le norme della L.R. 13/90 e le prescrizioni del Piano paesistico ambientale regionale **non impediscono** la realizzazione di “**aviosuperfici**” e di “**campi di volo**” nelle zone agricole del territorio regionale (siano o meno classificate espressamente come zone omogenee “E” dagli strumenti urbanistici comunali), in quanto:

l'art. 3 lettera h) della L.R. 13/90 consente di realizzare nelle zone agricole “opere di pubblica utilità che devono sorgere necessariamente in zona agricola”;

l'esercizio del volo e dei vari sport dell'aria a esso collegati (ad esempio: il paracadutismo, il volo a vela, il volo da diporto e sportivo ecc.) come disciplinato dalle sopra ricordate norme statali, costituisce esercizio di un'attività di pubblica utilità e le strutture a tal fine necessarie sono pertanto da considerare come opere di pubblica utilità che inoltre, dovendo essere realizzate al di fuori e lontano dai centri abitati e dagli insediamenti residenziali e produttivi, devono sorgere necessariamente nelle zone agricole;

divieto di “nuove edificazioni” sancito dall'art. 27 delle NTA del PPAR a titolo di prescrizione di base transitoria per gli ambiti territoriali assoggettati a tutela orientata **non impedisce la realizzazione di aviosuperfici e campi di volo quando questi siano costituiti da una pista erbosa o in terra battuta**, per la cui esecuzione occorrono **modesti livellamenti del terreno** tali da non alternare in modo sostanziale il profilo, da impianti tecnici di modesta entità, da strutture di appoggio realizzate

utilizzando edifici o manufatti preesistenti o elementi prefabbricati non sono stabilmente infissi al suolo.

Le piste non sono infatti “edifici” e tali non sono nemmeno gli impianti tecnologici necessari per l’assistenza al volo e il buon funzionamento delle aviosuperfici quali le maniche a vento, le antenne ricetrasmittenti, i segnalatori luminosi ecc.

Negli ambiti assoggettati alla tutela integrale, ai sensi della 4 comma punto d) dell’art. 27 delle NTA del PPAR sono vietate le realizzazioni di aviosuperfici e di campi di volo che presuppongano l’uso di mezzi motorizzati, mentre sono ammesse quelle che utilizzano esclusivamente la spinta del vento (deltaplani e simili). Tali impianti del resto, per la loro modesta entità, rientrano a pieno titolo nell’esonazione dalle prescrizioni di base del PPAR di cui all’art. 60, punto 3d delle NTA.

La realizzazione di strutture smontabili e non stabilmente fisse al suolo, destinate a essere facilmente rimosse una volta cessato l’uso cui sono destinate non rientra ugualmente nel sopra ricordato divieto di nuova edificazione mentre le prescrizioni di base concernenti sia gli ambiti assoggettati a tutela orientata sia quelli assoggettati a tutela integrale non vietano mai l’utilizzazione e il ripristino degli edifici preesistenti per poterli adibire alle destinazioni ammesse nella zona in cui questi si trovano.

Sarebbe comunque opportuno ai fini della corretta tutela delle risorse paesaggistiche e ambientali (dato che la legge regionale n. 13/1990 fa comunque salve le norme più restrittive degli strumenti urbanistici comunali vigenti), che i Comuni in sede di adeguamento degli strumenti stessi alle prescrizioni del PPAR, all’interno delle sottozonizzazioni delle aree agricole prevedono in quali aree siano ammesse le installazioni di aviosuperfici e di campi di volo e in quali invece non siano consentite, in base delle peculiarità paesaggistiche e ambientali del loro territorio. Ad esempio sono da vietare nelle aree ove è ancora leggibile la presenza del paesaggio agrario storico o laddove si evidenzia una particolare unità di paesaggio.