

Andrea Ferruti
Rossana Saraceni

EDILIZIA E URBANISTICA

GOVERNO DEL TERRITORIO, PIANIFICAZIONE,
ATTIVITÀ EDILIZIA

© Copyright Legislazione Tecnica 2020

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare nel mese di marzo 2020 da
Stabilimento Tipolitografico Ugo Quintily S.p.A.
Viale Enrico Ortolani 149/151 – Zona industriale di Acilia – 00125 Roma

Legislazione Tecnica S.r.L.
00144 Roma, Via dell'Architettura 16

Servizio Clienti
Tel. 06/5921743 – Fax 06/5921068
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Portale informativo: www.legislazionetecnica.it
Shop: itshop.legislazionetecnica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

INDICE

1. LA DISCIPLINA URBANISTICA	7
2. EDILIZIA, URBANISTICA E GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA COSTITUZIONE: INTRODUZIONE	9
2.1 Cenni sulle materie affini	9
2.2 Edilizia, urbanistica e governo del territorio: il ruolo della giurisprudenza	11
2.3 Le competenze statali e regionali: sovrapposizione ed ambiguità	12
3 LA LEGGE URBANISTICA FONDAMENTALE: TRA PRINCIPII ATTUALI E TENTATIVI DI RIFORMA	15
4. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA	18
4.1 La pianificazione intercomunale o di area vasta	18
4.2 La pianificazione comunale	20
4.3 La pianificazione paesaggistica	21
4.3.1 I vincoli conformativi ed espropriativi	22
5. PIANO REGOLATORE GENERALE E PIANIFICAZIONE ATTUATIVA .	27
5.1 Adozione ed approvazione: il procedimento	29
5.2 Le misure di salvaguardia	32
6. NATURA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI E TUTELA DEI TERZI .	34
6.1 I termini per l'approvazione della variante allo strumento urbanistico	36
6.2 L'acquisizione del parere della commissione edilizia in sede di pianificazione	37
6.3 La procedura semplificata	37
6.4 Le varianti allo strumento urbanistico	38
6.5 Le osservazioni dei privati	39
6.6 Il rapporto tra parte grafica e parte normativa del PRG	40
7. EVOLUZIONE NORMATIVA. TENDENZE FUTURE	42
7.1 I diritti edificatori	43
7.2 La cessione di cubatura	46
7.3 La trascrizione di altri istituti	48

8. IL SUPERAMENTO DEL PRG. IL PASSAGGIO ALLA “NUOVA URBANISTICA” E L’URBANISTICA CONSENSUALE	50
9. LA DISCIPLINA REGOLAMENTARE	53
9.1 Gli standard urbanistici	53
9.2 I parcheggi	62
9.3 I requisiti igienico-sanitari	63
9.4 Il glossario unico	64
9.5 Il regolamento edilizio tipo	68
Appendice normativa al paragrafo 9.3 - D.M. 5 luglio 1975 “Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all’altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d’abitazione”	70
Appendice normativa al paragrafo 9.4 - D.M. 2 marzo 2018 “Approvazione del glossario contenente l’elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222”	73
Appendice normativa al paragrafo 9.5 - Intesa Conf. Unificata 20 ottobre 2016 “Intesa, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l’adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all’articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. (Rep. Atti n. 125/CU)”	82
10. IL TESTO UNICO DELL’EDILIZIA (D.P.R. 380/2001): EVOLUZIONE STORICA	103
10.1 Il regime transitorio	104
11. I TITOLI ABILITATIVI DOPO IL D. LEG.VO 222/2016: UNO SGUARDO D’ASSIEME	105
12. IL PERMESSO DI COSTRUIRE	107
12.1 La legittimazione a richiedere il permesso di costruire e le verifiche della pubblica amministrazione	108
12.2 Procedimento e silenzio-assenso	110
12.2.1 Silenzio-assenso: il ruolo del privato	113
12.3 Permesso di costruire e diritti di terzi	115
12.4 Carattere reale e voltura	116
12.5 Efficacia temporale, proroga e decadenza	117
12.6 L’onerosità dei titoli abilitativi	120

12.6.1	Gli oneri di urbanizzazione	121
12.6.2	Lo scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione	122
12.6.3	Il contributo straordinario	125
12.6.4	Il costo di costruzione	127
12.6.5	L'esenzione dal contributo di costruzione	129
	Appendice normativa al paragrafo 12.6.4 - D.M. 10 maggio 1977, n. 801 " <i>Determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici</i> " ..	132
13.	LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ	137
13.1	Il procedimento	140
	Appendice normativa al capitolo 13 - D. Leg.vo 25 novembre 2016, n. 222 " <i>Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124</i> "	142
14.	LA COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA	175
15.	L'ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA	177
16.	IL PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO	178
17.	LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI AGIBILITÀ	181
17.1	La segnalazione certificata di agibilità parziale	182
17.2	I rapporti tra segnalazione certificata di agibilità e titolo edilizio	183
18.	IL CONSUMO DEL SUOLO	185
18.1	Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana	186
18.2	Il Piano casa	191

1

LA DISCIPLINA URBANISTICA

Con il termine “*urbanistica*” si è soliti intendere l’insieme delle misure tecniche, amministrative ed economiche finalizzate al controllo e all’organizzazione dell’habitat urbano. In Italia, la materia dell’urbanistica è rappresentata da un complesso di norme destinate ad assicurare il governo degli usi e delle trasformazioni del territorio, in funzione della tutela dello stesso che, altrimenti, sarebbe esposto a pregiudizio da condotte produttive di alterazioni a danno del benessere della collettività e delle sue attività. Si tratta di una materia che, come affermato originariamente dalla Corte costituzionale nella Sentenza 6 luglio 1972, n. 141, concerneva “*l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati*”, secondo quanto risulta dalla delimitazione contenuta nelle leggi cosiddette urbanistiche e, soprattutto, nell’art. 1 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, altrimenti nota come “*Legge urbanistica fondamentale*”. A tale riguardo, seguendosi il criterio ritenuto valido per altre materie – proseguiva la Sentenza 141/1972 – doveva ritenersi che la Costituzione avesse inteso fare riferimento al significato e alla portata che, alla materia urbanistica, erano già riconosciuti nella legislazione e nella pratica.

Una definizione, autonoma, di diritto urbanistico è invece presente nell’art. 80, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, secondo cui essa comprende “[...] *la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente*”. Proprio a partire da questa nuova definizione, quindi, la giurisprudenza amministrativa (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 21 settembre 1987, n. 731) e quella penale (Cass. pen., sez. III, 30 settembre 2002, ric. Raciti) hanno cominciato a sostenere come l’urbanistica attenga in generale alla disciplina dell’uso del territorio e non solo a quel particolare uso consistente nell’edilizia. Conseguentemente, mentre per le opere di trasformazione di tipo fondiario non è normalmente richiesta la concessione edilizia, l’atto concessorio di tipo urbanistico è stato, invece, ritenuto necessario allorché la morfologia del territorio venga alterata in conseguenza di rilevanti opere di scavo, sbancamenti, livellamenti finalizzati ad usi diversi da quelli agricoli, compresi quelli turistici o sportivi (in applicazione di questo principio, la sen-



**Pagine non disponibili
in anteprima**



zazione, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, si impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche riguardo alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate, che richiedano una necessaria pianificazione della maglia e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4200, ove numerosi riferimenti ulteriori, cui adde Consiglio di Stato, sez. V, 29 febbraio 2012, n. 1177).

6.1 I TERMINI PER L'APPROVAZIONE DELLA VARIANTE ALLO STRUMENTO URBANISTICO

Costituisce principio generale di diritto, di cui le previsioni dell'art. 2, Legge 7 agosto 1990, n. 241 risultano essere una conferma a livello di normazione primaria, quello secondo cui i termini del procedimento amministrativo devono essere considerati ordinatori, qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge.

È pur vero che l'intenzione del Legislatore non si ricava sempre e necessariamente dall'esplicita disposizione in tal senso, potendo la natura perentoria essere desunta anche implicitamente dalla *ratio legis* e dalle specifiche esigenze di rilievo pubblico che lo svolgimento di un adempimento in un arco di tempo prefissato è indirizzato a soddisfare, ma tale non è, in generale, il caso del termine fissato per l'adozione del provvedimento finale ai sensi dell'art. 2, L. 241/1990 (Consiglio di Stato, sez. VI, 14 gennaio 2009, n. 140).

L'art. 21, Legge 30 aprile 1999, n. 136 prevede che *“l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle relative varianti da parte delle regioni, delle province o di altro ente locale, ove prevista, interviene entro il termine perentorio di dodici mesi dalla data del loro deposito, col corredo della documentazione prescritta, da parte dell'ente che li ha adottati. L'Amministrazione ricevente ha l'obbligo di asseverare, all'atto del deposito, la regolarità formale degli atti in base ai requisiti prescritti dalle norme vigenti”*.

Nel disporre che l'approvazione degli strumenti urbanistici debba intervenire entro 12 mesi dalla data di deposito del piano, l'art. 21, L. 136/1999 fissa un termine che rileva eventualmente ai soli fini della formazione della fattispecie del silenzio-inadempimento e non del silenzio-assenso; con la con-

seguenza che la scadenza del termine in questione non priva l'amministrazione competente del potere di provvedere in merito.

6.2 L'ACQUISIZIONE DEL PARERE DELLA COMMISSIONE EDILIZIA IN SEDE DI PIANIFICAZIONE

Per quanto riguarda la necessità del parere della commissione edilizia in sede di pianificazione, poi, non è condivisibile la tesi secondo cui, se il parere è previsto per i progetti, *a fortiori* esso sarebbe necessario per l'atto generale di variante, in quanto una cosa è il provvedimento specifico, altra cosa l'atto generale.

Mentre il progetto edilizio è soggetto al controllo di conformità rispetto alle previsioni del vigente strumento, l'adozione di una variante implica l'esercizio di poteri discrezionali di pianificazione del territorio ed implica necessariamente la sussistenza di uno *ius variandi* del tutto assente in sede di controllo sull'edificazione.

In generale, poi, deve ritenersi vigente, in assenza di tassative e specificamente sanzionate previsioni, la regola della facoltatività del parere (in tal senso si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2038).

6.3 LA PROCEDURA SEMPLIFICATA

In base all'art. 25, comma 1, lett. a), Legge 28 febbraio 1985, n. 47 le Regioni dovevano emanare norme che contenessero "*procedure semplificate per la approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali*".

In caso di soppressione di preesistente volumetria, eliminazione di strade e sostituzione dei parcheggi, la variante in forma semplificata non è idonea a mutare il quadro urbanistico generale del vigente PRG, mirando l'art. 25, comma 1, lett. a) della L. 47/1985 a rendere più agile e flessibile il rapporto tra i diversi livelli di pianificazione, preservando peraltro il nesso di derivazione di quello secondario rispetto a quello primario, che non può essere unilateralmente modificato da parte dell'amministrazione comunale senza il concorso di quella regionale.

La previsione di riduzione della volumetria rientra nell'ipotesi che prevede varianti di completamento interessanti ambiti territoriali di zone omogenee già classificate come zone B), C) e D) di cui al D.M. 1444/1968 (cfr.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



9.2 I PARCHEGGI

Sempre per ciò che concerne gli standard si rammenta come, di norma, si distingua fra parcheggi pubblici e parcheggi privati: i primi possono definirsi quelli destinati a soddisfare le esigenze di sosta e fermata della collettività; i secondi quelli che presentano una destinazione pertinenziale ad un'opera principale.

Per la dotazione di nuovi parcheggi, rammentato che disposizioni puntuali possono essere contenute nella strumentazione urbanistica dei singoli Comuni (piano regolatore, norme tecniche di attuazione, regolamenti edilizi, ecc.) o nella normativa regionale cui di volta in volta bisognerà fare riferimento, la normativa statale di riferimento è qui di seguito riassunta.

Per quanto riguarda i parcheggi pubblici, in particolare, l'art. 41-*quinquies*, penultimo comma, L. 1150/1942 stabilisce che: *“in tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi”*.

Il successivo ultimo comma affida a norme regolamentari il compito di stabilire in concreto le varie tipologie di parcheggi e i criteri di valutazione del fabbisogno dei parcheggi stessi in relazione alle funzioni degli edifici, così da disciplinare ogni specifica e concreta situazione relativa agli spazi a parcheggio degli edifici pubblici o d'interesse collettivo.

In attuazione dell'ultimo comma dell'art. 41-*quinquies*, L. 1150/1942, è stato emanato il D.M. 1444/1968. Questo decreto disciplina, fra l'altro, i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. L'art. 3, del citato D.M., definisce la quantità minima di parcheggi in via generale che, in ragione delle zone territoriali omogenee, viene precisata nell'art. 4 di cui si è dato ampiamente conto nel precedente paragrafo. Sempre per quanto attiene agli standard urbanistici, inoltre, l'art. 41-*sexies*, della medesima L. 1150/1942, introdotto dall'art. 18 L. 765/1967 e poi sostituito dall'art. 2 Legge 24 marzo 1989, n. 122 (c.d. *“Legge Tognoli”*), stabilisce che: *“Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione”*.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche;

- estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale;
- dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

L'utilizzo delle costruzioni può essere iniziato dalla data di presentazione allo Sportello unico della segnalazione corredata della documentazione descritta. Le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le Città metropolitane, nell'ambito delle proprie competenze, disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e comprensivi dell'ispezione delle opere realizzate anche per ciò che riguarda la segnalazione certificata di agibilità parziale di cui al comma 4 del medesimo art. 24 del quale si dirà appresso.

Gli effetti di questa scelta, tuttavia, evidenziano l'orientamento del potere pubblico di arretrare di fronte alla prevenzione; un arretramento che deroga al controllo preventivo della sicurezza e della salute, a favore di un ipotetico controllo successivo (spesso lasciato alla “*sorte*” del controllo a campione recepito anche nell'art. 71, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) e alla buona volontà dei privati. Peraltro, come è stato acutamente osservato a proposito di altre tematiche, “*la semplificazione procedimentale si è tradotta in una crescita esponenziale dei ricorsi giurisdizionali, spostando così il profilo della verifica dell'attività dal procedimento al processo (ciò è documentato, per esempio, dal contenzioso in tema di d.i.a./s.c.i.a. in materia edilizia)*”¹, con effetti del tutto opposti all'obiettivo di semplificazione procedimentale.

17.1 LA SEGNALEZIONE CERTIFICATA DI AGIBILITÀ PARZIALE

Ai fini dell'agibilità, infatti, la segnalazione certificata può riguardare anche singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e cer-

¹ G. D'Angelo, *Verifiche antimafia e attività soggette a s.c.i.a.*, in Foro it., 2019, III, p. 594.

tificati gli impianti relativi alle parti comuni; può riguardare singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale. In questo modo, a fronte di un incremento degli adempimenti imposti al privato, si dovrebbe assistere ad un'accelerazione nell'utilizzazione di immobili (ad esempio, fabbricato di un supercondominio).

17.2 I RAPPORTI TRA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI AGIBILITÀ E TITOLO EDILIZIO

Svolte queste considerazioni di carattere generale sull'istituto, infine, appare necessario svolgere ulteriori precisazioni sulla frequente confusione tra titolo edilizio e certificato di agibilità i quali, pur essendo disciplinati nello stesso D.P.R. 380/2001 e successive modifiche, sono accomunati impropriamente nella prassi mediante l'attribuzione al certificato di agibilità di una funzione sanante di eventuali illeciti edilizi.

Per fare chiarezza sul punto va segnalata, quindi, la Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, del 26 agosto 2014, n. 4309 che, con dovizia di argomentazioni, consente di tracciare la linea di confine tra i due istituti *ante* D. Leg.vo 222/2016 nei termini qui di seguito riportati. Il Consiglio di Stato, mediante il richiamo alla Sentenza della stessa sezione n. 1220 del 13 febbraio 2014, rammenta che *“non v'è necessaria identità di “disciplina” tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità: i detti diversi provvedimenti qui rilevanti, sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili. Infatti, il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza (si ricordano episodi giurisprudenziali in cui si è affermata l'illegittimità del diniego della agibilità motivato unicamente con la difformità dell'immobile dal progetto approvato – Consiglio di Stato, sez. V, 6 luglio*