

Roberto Gallia

REGOLAMENTAZIONE EDILIZIA E URBANISTICA

6ª edizione riveduta ed aggiornata

“Il lettore ideale è costituito da quell’individuo teorico che è il cittadino intelligente ed istruito, il quale non è soltanto curioso di conoscere il passato, ma desidera comprendere come e perché il mondo è divenuto quello che è oggi e quale è la meta verso cui ci si avvia.”

(Eric J. Hobsbawm, *L’età della rivoluzione. 1789-1848*, Londra, 1961)

Con la speranza che diventassero lettori curiosi, in passato ho dedicato ai miei studenti questo sforzo narrativo.

Ora lo dedico a tutti i lettori curiosi,
in particolare, a Noè, Liv, Oriòl, Alice, Aurelio,
e a tutti coloro che li seguiranno.

© 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 dicembre 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.

ROBERTO GALLIA (1951)

Architetto.

Laureato con lode nel 1975 presso l'Università La Sapienza di Roma.

Iscritto all'Ordine degli Architetti di Roma dal 2 luglio 1976.

Dal 1978 al 2010 ha lavorato presso diverse strutture della PA, occupandosi – prevalentemente – di politiche territoriali per lo sviluppo e di finanziamenti pubblici agli investimenti in infrastrutture e per le attività imprenditoriali, tramite programmi di natura negoziale e/o partecipativa.

Dal 2020 è membro esterno del Comitato regionale per il territorio (CRpT) della Regione Lazio.

Dal 2006 al 2009 è stato membro del Nucleo di esperti di politica industriale presso il Ministero dello sviluppo economico.

Ha insegnato presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre (dall'a.a. 2012-2013 all'a.a. 2015-2016) e presso la Facoltà di Architettura Ludovico Quaroni dell'Università La Sapienza di Roma (dall'a.a. 2005-2006 all'a.a. 2011-2012).

Ha partecipato, in qualità di docente, a numerosi corsi di formazione per professionisti e per funzionari della PA (FormezPA, Agenzia del demanio, Fondazione Architetti Chieti-Pescara, Ministero della funzione pubblica, Ordine degli Ingegneri di Latina, Regione Lazio, ecc.).

Fa parte del Comitato di redazione della "Rivista giuridica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ edita da Il Mulino, che ha pubblicato diversi suoi contributi.

Autore di monografie, saggi ed articoli in materia di territorio, edilizia e urbanistica, infrastrutture, programmazione, conflitti sociali, ecc.

Presso Legislazione Tecnica ha pubblicato:

- *Guida alla compilazione della modulistica edilizia* (2018², 2015),
- *Programmare e progettare. La fattibilità tecnica ed economica delle infrastrutture*, (2017³, 2011², 2009),
- *L'autorizzazione delle attività commerciali e produttive* (2014),
- *Attività edilizia. Normativa e pratica* (2012),
- *Piano paesaggistico* (2011).

Ha inoltre pubblicato:

- *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo* (Il Mulino, 2004),
- *Negoziato urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale* (Il Sole 24 Ore Pirola, 2004),
- *Disagio metropolitano* (DEI, 2000),
- *Energia e tutela dell'ambiente* (La Nuova Italia Scientifica, 1983).

(L'Autore può essere contattato all'indirizzo di posta elettronica info@robertogallia.it)

PRESENTAZIONE

Non avrei mai creduto di arrivare alla sesta edizione quando, nel 2007, l'Editore ha accettato di trasformare in libro le dispense che, durante la mia prima esperienza universitaria, avevo predisposto non essendo soddisfatto dei testi che avrei potuto indicare a sostegno dell'attività didattica. Scherzoso nella forma, ma serio nella sostanza, spiegavo al collega avvocato, che teneva il corso parallelo di legislazione urbanistica ed edilizia, che mentre lui insegnava come tirarsi fuori dai guai se si era combinato un qualche pasticcio, la mia ambizione era indicare, ai futuri architetti, la strada per orientarsi nel rispetto sostanziale delle regole, comprendendone spirito e finalità.

Questa nuova e rinnovata edizione mantiene inalterata l'impostazione manualistica, finalizzata a delineare un percorso di conoscenza relativo alle norme ed alle procedure che regolano il governo del territorio, inteso anche quale fattore dello sviluppo economico e della coesione sociale, con l'obiettivo primario di individuare le responsabilità professionali all'interno di una società che già oggi, ma sempre di più in futuro, contempla la libera circolazione sia delle merci sia delle persone, e quindi la liberalizzazione del mercato dei servizi anche professionali.

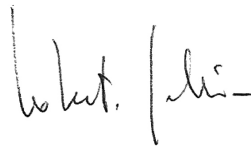
La concorrenza nella prestazione dei servizi professionali non può essere regolata solo dai costi, ma deve inevitabilmente fondarsi sulla qualità dei servizi prestati. Si prende atto, in particolare, che le innovazioni apportate alla legislazione in materia di attività edilizia e di governo del territorio attribuiscono compiti rilevanti all'esercizio professionale, in riferimento – soprattutto – alla responsabilità di attestare la legalità degli interventi edilizi ed urbanistici.

Non solo la conoscenza e la comprensione delle norme e delle procedure che regolano il governo del territorio, ma anche una loro idonea ed appropriata applicazione risultano indispensabili per misurare la qualità della progettazione urbanistica ed edilizia e delle conseguenti realizzazioni.

La presente pubblicazione non è e non vuole essere un testo di diritto, né costituire commento alle norme di riferimento. Vuole essere un orientamento alla lettura, alla comprensione ed all'applicazione della regolamentazione urbanistica ed edilizia, e delle relative norme tecniche; orientamento riferito non solo alla finalità della norma, ma anche al contesto nel quale la medesima è stata definita e trova attuazione.

Tenendo sempre presente che la legislazione italiana in materia, definita in relazione al principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione ed al principio della legittimità ed efficacia dell'azione amministrativa, deve comunque essere armonizzata con la normativa comunitaria, fondata sul principio della tutela della concorrenza nel rispetto dei diritti dell'individuo.

Il mondo professionale che produce e fornisce i servizi di architettura e di ingegneria deve inoltre tenere presente che, a seguito della modifica costituzionale del 2001, il governo del territorio è ripartito su una pluralità di livelli (Stato, Regioni, enti locali), ai quali è affidata una rinnovata responsabilità nella gestione della spesa pubblica, che determina le condizioni di competitività del territorio e della qualità dei servizi forniti al cittadino e alle imprese. In questo contesto risulta ineludibile la necessità/capacità di supportare le scelte che i diversi livelli di governo sono chiamati ad assumere nel proprio territorio, con valutazioni adeguate che non possono non essere fondate su una consapevole attuazione delle regole.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "W. F. S.", located in the lower right quadrant of the page.

INDICE

PRESENTAZIONE	4
1. NORME E REGOLE	19
1.1 Introduzione alle regole	19
1.2 La regolamentazione tecnica	20
1.3 Le autorità di regolazione	22
1.4 Le forme della regolazione	34
1.4.1 L'ordinamento nazionale	34
1.4.2 La partecipazione alla costruzione europea	39
1.5 Orientamenti della giurisprudenza costituzionale	42
1.5.1 Poteri e competenze	42
1.5.2 Spesa pubblica	47
1.5.3 Assetto del territorio	51
1.5.4 Edilizia	54
1.5.5 Paesaggio e beni culturali	56
1.5.6 Ambiente	57
1.5.7 Attività produttive	60
2. LA LEGISLAZIONE URBANISTICA	63
2.1 Premessa	63
2.2 La legge urbanistica nazionale	64
2.2.1 Le origini	64
2.2.2 I contenuti	77
2.2.3 L'evoluzione	79
2.3 La legislazione concorrente in materia di governo del territorio	96
2.4 Le leggi urbanistiche regionali	100
2.4.1 Il trasferimento di competenze alle Regioni a statuto ordinario	100
2.4.2 Orientamento della legislazione regionale	102
3. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE	119
3.1 Il piano comunale	122
3.1.1. La conformazione del territorio	125

3.1.1.1.	<i>Zone territoriali omogenee</i>	128
3.1.1.2.	<i>Cambi di destinazioni d'uso</i>	130
3.1.1.3.	<i>Norme di settore con rilevanza urbanistica</i> ...	132
3.1.2.	Spazi da destinare a usi pubblici	137
3.1.2.1.	<i>Vincoli ricognitivi</i>	137
3.1.2.2.	<i>Standard urbanistici e dotazioni territoriali</i>	139
3.1.2.3.	<i>Standard edilizi</i>	153
3.1.3.	La formazione del PRG	155
3.1.4.	La pubblicità degli atti	156
3.1.5.	Le procedure di approvazione	159
3.2.	I piani di attuazione del piano regolatore generale	164
3.2.1.	Il piano particolareggiato di esecuzione	165
3.2.2.	Il piano di lottizzazione convenzionata	167
3.2.3.	Il piano per l'edilizia economica e popolare	174
3.2.4.	Il piano per gli insediamenti produttivi	177
3.2.5.	Il piano di recupero	178
3.3.	I piani di attuazione in variante	179
3.4.	L'assenza della pianificazione attuativa	181
3.5.	Le varianti urbanistiche puntuali	188
3.6.	Il regolamento edilizio	190
4.	I PIANI SOVRACOMUNALI	193
4.1.	Pianificazione e programmazione	193
4.2.	La pianificazione territoriale	202
4.2.1.	Il piano territoriale regionale	202
4.2.2.	Il piano territoriale di coordinamento provinciale	206
4.2.3.	Il piano urbanistico della Città metropolitana	210
4.3.	La pianificazione paesaggistica	211
4.3.1.	Le origini	212
4.3.2.	Dalla tutela delle bellezze alla tutela delle aree	219
4.3.3.	La difficile tutela dei beni diffusi	222
4.3.3.1.	<i>Acque pubbliche</i>	222
4.3.3.2.	<i>Boschi e foreste</i>	223
4.3.3.3.	<i>Usi civici</i>	226
4.3.3.4.	<i>Zone di interesse archeologico</i>	237
4.3.4.	Dal vincolo di tutela alla disciplina d'uso	239
4.3.5.	La legislazione regionale di tutela del paesaggio	250

4.4	I piani per lo sviluppo del territorio	254
4.4.1	Il piano regolatore delle aree e dei nuclei industriali ..	255
4.4.2	Il piano urbanistico della Comunità montana	263
4.4.3	Il piano forestale di indirizzo territoriale	269
4.5	I piani per la tutela del territorio	272
4.5.1	Il piano di bacino	272
4.5.2	I piani per le aree naturali protette	284
4.5.3	La pianificazione di protezione civile	293
4.6	Il piano regolatore portuale	295
4.6.1	I porti di rilevanza economica	297
4.6.2	I porti turistici	299
5.	LA NORMATIVA TECNICA DEL TERRITORIO	301
5.1	La tutela della salute	303
5.2	L'eliminazione delle barriere architettoniche	308
5.3	La prevenzione del rischio sismico	309
5.4	Il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti	315
5.5	La disciplina delle infrastrutture di trasporto	316
5.5.1	Infrastrutture della circolazione ferroviaria	317
5.5.2	Infrastrutture della circolazione stradale	318
5.5.3	Infrastrutture della circolazione aerea	324
5.6	La gestione del rumore ambientale	326
5.7	Il contenimento dell'inquinamento luminoso	330
5.8	Il contenimento dell'esposizione ai campi elettrici e magnetici	332
5.9	La tutela delle risorse idriche	339
6.	I PROGRAMMI DI ATTUAZIONE	347
6.1	I programmi territoriali	349
6.1.1.	Il piano di sviluppo della Comunità montana	353
6.1.2.	Il piano di sviluppo del parco	353
6.1.3.	Il piano di utilizzo delle terre civiche	354
6.1.4.	Gli strumenti di sviluppo locale	357
6.2.	I programmi urbani	368
6.2.1	I nuovi strumenti urbanistici	373
6.2.2	Le procedure concorsuali	378
6.2.3	Riqualificazione urbana e sviluppo economico	385
6.3.	La programmazione delle infrastrutture	389

6.3.1	La spesa pubblica per le infrastrutture	390
6.3.2	La programmazione dei lavori pubblici	396
6.3.3	La gestione del vincolo preordinato all'esproprio	398
	6.3.3.1 <i>I procedimenti in materia di espropri</i>	398
	6.3.3.2 <i>La giurisprudenza in materia di espropriazioni</i>	399
6.3.4	Il progetto di fattibilità delle infrastrutture	407
7.	LA REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA	413
7.1	Breve storia della regolamentazione edilizia	413
7.2	La disciplina dell'edilizia	424
	7.2.1 Il Testo unico per l'edilizia	424
	7.2.2 L'autorizzazione delle attività produttive	425
	7.2.3 Le normative di settore	427
	7.2.4 L'autorizzazione unica	431
	7.2.5 La regolamentazione regionale in materia edilizia	434
7.3	Le autorizzazioni in edilizia	436
	7.3.1 Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE)	437
	7.3.2 I modelli unificati e standardizzati	438
	7.3.3 Gli interventi edilizi	439
	7.3.3.1 <i>Le tipologie degli interventi edilizi nel Testo Unico</i>	440
	7.3.3.2 <i>Gli interventi di sostituzione edilizia</i>	441
	7.3.3.3 <i>Usi temporanei</i>	445
	7.3.3.4 <i>Altre tipologie di interventi</i>	447
	7.3.4 L'attività edilizia libera	449
	7.3.5 L'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica	456
	7.3.6 I titoli abilitativi	457
	7.3.7 Il permesso di costruire	465
	7.3.8 La Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	477
	7.3.9 La comunicazione di inizio lavori	482
	7.3.10 Il contributo di costruzione	484
	7.3.11 L'agibilità degli edifici	489
	7.3.12 Il controllo sull'attività edilizia	496
7.4	L'autorizzazione paesaggistica	509
	7.4.1 Vincolo di tutela e disciplina d'uso	509
	7.4.2 Il procedimento per l'autorizzazione paesaggistica	512
	7.4.3 La relazione paesaggistica	517
7.5	Le autorizzazioni ambientali	518

7.5.1	L'autorizzazione a tutela del vincolo idrogeologico	518
7.5.2	L'autorizzazione forestale	518
7.6	Le autorizzazioni settoriali	520
8.	LA NORMATIVA TECNICA DELL'EDILIZIA	523
8.1	Premessa	523
8.2	La prescrizione tecnica	526
8.3	La normativa tecnica nel T.U. edilizia	531
8.3.1	La scurezza statica	532
8.3.2	L'eliminazione delle barriere architettoniche	541
8.3.3	La sicurezza degli impianti	544
8.3.4	Il contenimento dei consumi energetici	547
8.4	La normativa tecnica per l'edilizia fuori dal T.U.	548
8.4.1	Gli standard igienico-sanitari	548
8.4.2	Gli standard edilizi	550
8.4.3	I requisiti acustici degli edifici	551
8.4.4	La protezione delle costruzioni dagli incendi	553
8.4.5	L'efficienza energetica degli edifici	566
9.	LA SOSTENIBILITÀ	577
9.1	Le valutazioni ambientali	578
9.1.1	La valutazione ambientale dei piani e dei programmi	579
9.1.2	La Valutazione di impatto ambientale (VIA)	587
9.1.3	L'Autorizzazione integrata ambientale (AIA)	596
9.2	I Criteri ambientali minimi (CAM)	598
9.3	L'edilizia sostenibile	598

TABELLE INSERITE NEL TESTO

Tabella 2.1 -Le leggi urbanistiche regionali	105
Tabella 2.2 -Regioni che hanno introdotto l'istituto della perequazione	107
Tabella 2.3 -Le leggi regionali per il recupero dei sottotetti	111
Tabella 2.4 -Le leggi regionali per il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio	113
Tabella 3.1 -Lo stato della pianificazione urbanistica comunale in Italia	119
Tabella 3.2 -Opere di urbanizzazione primaria e secondaria	141
Tabella 4.1 -Le leggi regionali in materia di usi civici	228
Tabella 4.2 -Le leggi regionali in materia di pianificazione paesaggistica	251
Tabella 4.3 -Le norme regionali in materia di aree per insediamenti produttivi	260
Tabella 4.4 -Gli strumenti di pianificazione per la tutela idrogeologica del territorio	281
Tabella 4.5 -Le leggi regionali in materia di difesa del suolo	283
Tabella 4.6 -Le leggi regionali in materia di aree naturali protette	292
Tabella 5.1 -I Livelli essenziali di assistenza (LEA) per la " <i>Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati</i> "	304
Tabella 5.2 -I provvedimenti regionali per la classificazione sismica del territorio	312
Tabella 5.3 -Le norme regionali in materia di inquinamento acustico	329
Tabella 5.4 -Le norme regionali in materia di inquinamento luminoso	331
Tabella 5.5 -Le norme regionali in materia di prevenzione dell'inquinamento elettromagnetico	337
Tabella 5.6 -Le norme regionali in materia di tutela delle acque dall'inquinamento	343
Tabella 6.1 -Gli strumenti per lo sviluppo locale nelle leggi regionali	366
Tabella 6.2 -Le leggi regionali in materia di programmi urbani	376
Tabella 7.1 -Interventi disciplinati da norme di settore	430
Tabella 7.2 -Le leggi regionali in materia edilizia	435
Tabella 7.3 -Procedimenti del permesso di costruire sui quali opera il silenzio assenso	468
Tabella 7.4 -Procedimenti delle attività soggette a SCIA	479
Tabella 7.5 -Interventi edilizi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire	481
Tabella 7.6 -Interventi edilizi soggetti a CILA	483

Tabella 8.1 -Le norme regionali per le costruzioni in zona sismica	538
Tabella 8.2 -Le leggi regionali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche	543
Tabella 8.3 -Le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi	554
Tabella 8.4 -Le norme regionali in materia di efficienza energetica in edilizia	571
Tabella 9.1 -Le norme regionali in materia di Valutazione ambientale strategica (VAS)	584
Tabella 9.2 -Le norme regionali in materia di impatto ambientale .	593
Tabella 9.3 -Le norme regionali in materia di edilizia sostenibile ..	604

RIQUADRI FUORI TESTO

Capitolo 1 - Norme e regole

Normazione europea e regolamentazione tecnica	21
Atto normativo e atto amministrativo	23
Il trasferimento delle funzioni in materia urbanistica	24
Il trasferimento di funzioni nell'ambito del riordino della Pubblica Amministrazione	25
Le funzioni legislative e le funzioni amministrative	28
Relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio	30
La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	31
Principi dell'azione amministrativa	32
<i>Antologia: A. Morrone, I regolamenti</i>	35
Chiarezza dei testi normativi	38
Libri verdi e libri bianchi	40
I principi fondamentali delle leggi	43
La nozione di "tutela della concorrenza"	45
Fondi con vincolo di destinazione	47
La funzione di pianificazione urbanistica	51
Riparto delle competenze in materia di ambiente tra Stato, Regioni e Province autonome	58

Capitolo 2 - La legislazione urbanistica

<i>Antologia: L. Benevolo, Le origini dell'urbanistica moderna</i>	64
<i>Antologia: S. Misiani, La statistica e la cultura delle riforme</i>	71
La decadenza dalla assegnazione delle case popolari	73
<i>Antologia: P. Sica, La politica urbana nel ventennio fra le due guerre</i>	73
<i>Antologia: E. Salzano, Nasce l'Istituto nazionale di urbanistica</i>	75
<i>Antologia: Le proposte dell'INU per la legge urbanistica</i>	76

<i>Antologia: V. De Lucia, La legge urbanistica del 1942</i>	77
<i>Antologia: Treccani, Il piano di ricostruzione</i>	80
<i>Antologia: M. Carabba, Il contributo dell'urbanistica alle politiche di programmazione</i>	83
<i>Antologia: M. Achilli, Le interpretazioni "creative" della legge urbanistica</i>	86
Il vincolo preordinato all'esproprio	88
<i>Antologia: F. Indovina, Lo spreco edilizio</i>	89
<i>Antologia: M. Achilli, Alle origini della perequazione urbanistica</i> ...	93
La traslazione dei diritti edificatori	94
Il giudizio del Consiglio di Stato sull'assenza di una disciplina nazionale sulla perequazione urbanistica	95
<i>Antologia: P. Stella Richter, La nozione giuridicamente rilevante di "urbanistica"</i>	98
<i>Antologia: P. Urbani, Urbanistica consensuale</i>	103
Strumenti consensuali e strumenti autoritativi nel procedimento amministrativo	104
 <i>Capitolo 3 - La pianificazione urbanistica comunale</i>	
<i>Antologia: INU, Lo stato della pianificazione urbanistica comunale</i> .	120
L'esercizio del potere di pianificazione	123
Legittimazione al ricorso contro gli atti di pianificazione	124
I controinteressati nell'impugnazione degli atti di pianificazione	125
La tutela urbanistica dei valori storici	127
Le zone territoriali omogenee	129
La nozione di " <i>densità territoriale</i> " e di " <i>densità fondiaria</i> "	130
L'evoluzione dell'urbanistica commerciale	134
La validità dei vincoli preordinati all'esproprio	143
Standard urbanistici e dotazioni territoriali	147
Il piano dei servizi	152
La disciplina delle distanze tra costruzioni	153
<i>Antologia: R. Gallia, Le distanze legittimamente preesistenti</i>	155
La discrezionalità nell'esercizio del potere di pianificazione	157
La concorrenza di poteri nell'approvazione dello strumento urbanistico	160
La tutela degli interessi pubblici nell'approvazione degli strumenti urbanistici	161
Le misure di salvaguardia	162
<i>Antologia: E. Salzano, Un giudizio sui piani urbanistici di attuazione</i>	164
Il principio di tipicità e nominatività degli strumenti urbanistici	165
La convenzione	167

La nozione di “lottizzazione edilizia”	170
La nozione di “lottizzazione abusiva”	171
L'accertamento della lottizzazione abusiva ai fini della confisca ...	173
Il dimensionamento del PEEP	175
La nozione giuridica di “pianificazione urbanistica attuativa”	179
Il rilascio di un titolo edilizio in assenza del piano attuativo	185
Norme regionali in materia di attività edilizia in assenza di pianificazione attuativa	187
La conferenza di servizi	189

Capitolo 4 - I piani sovracomunali

<i>Antologia:</i> F. Fiorelli, <i>La redazione dei piani territoriali di coordinamento</i>	194
<i>Antologia:</i> M. Carabba, <i>Le prime esperienze di pianificazione territoriale</i>	195
<i>Antologia:</i> P. Ingrao, <i>La questione regionale</i>	196
<i>Antologia:</i> R. Gallia, <i>I Comitati regionali per la programmazione economica</i>	197
Schemi regionali di sviluppo e piani territoriali di coordinamento ..	198
Il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)	206
<i>Antologia:</i> S. Settis, <i>Il paesaggio come storia</i>	213
<i>Antologia:</i> C. Tosco, <i>La prima norma di tutela del paesaggio italiano</i>	215
<i>Antologia:</i> S. Settis, <i>La tutela della “veduta” per la protezione del paesaggio</i>	215
<i>Antologia:</i> C. Tosco, <i>L'origine del termine “paesaggio”</i>	217
<i>Antologia:</i> S. Settis, <i>L'origine del rapporto fra piano urbanistico e piano paesistico</i>	218
<i>Antologia:</i> E. Salzano, <i>Dal “Decreto Galasso” alla Legge 431 del 1985</i>	220
La definizione di “bosco” ai fini del censimento generale dell'agricoltura	223
Tutela delle aree boscate percorse dal fuoco	223
La nozione di “bosco” giuridicamente rilevante ai fini della tutela paesaggistica	226
<i>Antologia:</i> N. Colleto, <i>L'origine dei domini collettivi</i>	227
Regime giuridico e forme di tutela degli usi civici	231
Ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia di usi civici	233
Beni collettivi	236

Aree e parchi archeologici	237
La tutela del vincolo archeologico	238
Gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico	241
La nozione di “ <i>albero monumentale</i> ”	242
La prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici	245
Il regime giuridico dei beni paesaggistici	247
<i>Antologia: V. Giovannelli, P. Calandra, La collocazione del piano regolatore del Consorzio di sviluppo industriale nel sistema della pianificazione urbanistica</i>	256
<i>Antologia: G. P. Boscarol, La definizione di “zone montane”</i>	264
<i>Antologia: A. Abrami, I poteri della Comunità montana in materia urbanistica</i>	266
<i>Antologia: M. Benedini, G. Gisotti, La Commissione De Marchi</i> ...	273
<i>Antologia: N. Casagli, Il costo sociale ed economico del dissesto idrogeologico</i>	275
I distretti idrografici	277
La valutazione di incidenza nelle ZPS e nei SIC	289
Il quadro normativo dei porti	295

Capitolo 5 - La normativa tecnica del territorio

La tutela igienico-sanitaria nei procedimenti urbanistici delle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna	307
Microzonazione sismica	310
Le nozioni di “ <i>acque reflue domestiche</i> ” e di “ <i>acque reflue industriali</i> ”	339

Capitolo 6 - I programmi di attuazione

<i>Antologia: E. Felice, La visione strategica della legislazione speciale</i>	347
<i>Antologia: M. Carabba, La politica di “assetto territoriale” e gli interventi di “sistemazione del territorio”</i>	350
Il diritto d'uso	355
La natura dinamica degli assetti fondiari collettivi	355
<i>Antologia: F. Fauri, La politica regionale comunitaria</i>	358
<i>Antologia: R. Gallia, I patti territoriali per l'occupazione</i>	361
<i>Antologia: R. Gallia, Gli effetti urbanistici della programmazione negoziata</i>	363
<i>Antologia: R. Gallia, La regionalizzazione degli strumenti per lo sviluppo locale</i>	364
<i>Antologia: P. Mantini, Convenzioni urbanistiche tradizionali e nuove frontiere della negoziazione degli interventi</i>	369
<i>Antologia: R. Camagni, La “cattura dei plusvalori fondiari”</i>	371

I programmi integrati	373
<i>Antologia: R. Gallia, La convergenza dei programmi urbani con la programmazione negoziata</i>	379
<i>Antologia: R. Gallia, Il Fondo per gli investimenti e l'occupazione (FIO)</i>	390
<i>Antologia: R. Gallia, I provvedimenti per il finanziamento delle infrastrutture nel corso della XIV Legislatura</i>	392
I vincoli urbanistici a contenuto espropriativo	402
I livelli di progettazione delle infrastrutture	408
<i>Antologia: R. Gallia, Il progetto economico e finanziario</i>	411
 <i>Capitolo 7 - La regolamentazione dell'attività edilizia</i> 	
<i>Lo jus aedificandi</i>	416
L'evoluzione della disciplina dei titoli abilitativi per gli interventi edilizi	420
L'autorizzazione unica	431
Normativa speciale e disciplina generale	432
La ristrutturazione ricostruttiva	442
La nozione di "pertinenzialità" ai fini urbanistici	447
La nozione di "volumi tecnici"	448
I limiti all'attività edilizia libera	450
La nozione della "natura precaria" di un'opera	453
Gazebo, pergolato, tenda, pergotenda, tettoia	454
Le zone bianche	456
Natura e limiti del titolo abilitativo edilizio	458
La natura giuridica della DIA	459
L'adozione di un provvedimento vincolato	462
La nozione di "vincolo di asservimento di terreno per scopi edificatori" o "cessione di cubatura"	464
La discrezionalità amministrativa nell'individuare l'interesse pubblico	470
La nozione di "inizio lavori"	472
La decadenza del permesso di costruire	473
L'obbligo di detenere un diritto reale sull'immobile oggetto del titolo abilitativo	474
L'impugnazione del permesso di costruire	475
La comparazione dei contrapposti interessi nell'annullamento del permesso di costruire	476
Abitabilità e agibilità	489
La disciplina sanzionatoria penale in materia edilizia	497
Il concetto di "difformità"	499

Natura e limiti dell'acquisizione di un'opera abusiva al patrimonio comunale	501
La tutela del controinteressato all'attività edilizia	504
Il ricorso contro il silenzio inadempienza dell'amministrazione	505
Termini per sollecitare la verifica dell'attività edilizia ed esercitare i relativi poteri	506
Natura e funzione della relazione a corredo del titolo abilitativo edilizio	508
La nuova disciplina dell'autorizzazione paesaggistica	510
L'obbligo della preventiva autorizzazione paesaggistica	511
L'autorizzazione alla trasformazione del bosco	519

Capitolo 8 - La normativa tecnica dell'edilizia

<i>Antologia: E. Mariotti, La natura giuridica della normativa tecnica per l'edilizia</i>	<i>525</i>
<i>Antologia: V. Cecconi, Le prescrizioni tecniche nella liberalizzazione dei mercati</i>	<i>527</i>
La differenza fra discrezionalità tecnica e accertamento tecnico ...	529
I principi del controllo delle costruzioni a rischio sismico	533
La vigilanza preventiva e gli adempimenti procedurali per le costruzioni in zona sismica	535
La valorizzazione della norma volontaria	566

Capitolo 9 - La sostenibilità

Il principio di sviluppo sostenibile	577
I criteri per verificare se uno specifico piano o programma possa avere effetti significativi sull'ambiente	581
Le informazioni da inserire nel rapporto ambientale	582
Obbligo della verifica di assoggettabilità a VIA	589
Sottoponibilità a VIA degli impianti esistenti	590
Criteri per la verifica di assoggettabilità a VIA	591
Il "Protocollo ITACA" per la valutazione energetico-ambientale di un edificio	600
L'evoluzione del "Protocollo ITACA"	602



**Pagine non disponibili
in anteprima**



alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Articolo 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Da notare come le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione non sempre indichino un settore ben delimitato, soffermandosi su esigenze da soddisfare (esem-

pio: “sicurezza dello Stato”), o finalità da perseguire (esempio: “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”), o aspetti particolari di una materia (esempio: la “*tutela*” dei beni culturali ed ambientali, distinta dalla loro “*valorizzazione*”), o non menzionando settori che potrebbero rientrare in altre materie (esempio: edilizia, lavori pubblici ed espropriazioni). Questa distinzione delle materie con criteri non uniformi ha portato ad innescare una conflittualità sull’attribuzione dei poteri, indotta – prevalentemente – da una interpretazione restrittiva ed irragionevole dell’attribuzione esclusiva alla potestà legislativa regionale di tutto ciò che non rientra espressamente nelle due elencazioni; costringendo, come vedremo nel prosieguo, la Corte Costituzionale ad intervenire più volte per ribadire i principi della “*tutela dell’unità giuridica*” e della “*sussidiarietà e leale collaborazione*” fra le diverse istituzioni che costituiscono la Repubblica (articolo 120 Cost.).

Nelle materie oggetto di competenza concorrente opera la dicotomia “*norme di principio / norme di dettaglio*”, in base alla quale lo Stato fissa i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio con legge regionale alla quale non è consentito limitarsi a ripetere quanto già stabilito da una legge statale (Corte Costituzionale, Sentenze n. 153 e n. 424 del 2006, n. 57 del 2007, n. 348 del 2009).

Relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio

La relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l’individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Estratto da: Corte Costituzionale, Sentenza 348/2009

Per consentire la consultazione e il raccordo fra lo Stato e le Regioni, nella definizione delle linee generali dell’attività normativa e dei criteri generali relativi all’esercizio delle rispettive funzioni, è stata istituita la **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome**, denominata correntemente **Conferenza Stato-Regioni** (articolo 12 della Legge 23 agosto 1988, n. 400 che disciplina l’attività del Governo). Successivamente, con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 luglio 1996, è stata istituita la **Conferenza Stato-città ed autonomie locali**, con compiti di coordinamento dei rapporti tra Stato ed autonomie locali. Le finalità e le modalità organizzative e procedurali di entrambe le Conferenze sono state precisate con il Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che contestualmente ha istituito la **Conferenza unificata**, che riunifica le attribuzioni delle precedenti “*per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane*” (articolo 8). La **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**, poi, creata nel 1981 quale organismo di coordinamento politico fra i presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome, è la sede nella quale sono predisposti i documenti che poi vengono presentati nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

STORIA

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (inizialmente denominata “Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome”) si costituisce a Pomezia il 15-16 gennaio del 1981, dando luogo ad un organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte Regionali e delle Province autonome.

Gli obiettivi iniziali della Conferenza sono quelli legati alle necessità di momenti e sedi di coordinamento e il riferimento è ad analoghe esperienze straniere, con lo sguardo rivolto soprattutto ai sistemi dei paesi federali: la National Governors’ Association (USA) e la Conferenza dei Ministri Presidenti (Germania). Le esigenze che hanno portato alla nascita della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome possono essere ricondotte a 4 grandi priorità:

- il miglioramento del raccordo e del confronto con lo Stato Centrale attraverso l’elaborazione di documenti condivisi da tutto il “sistema dei Governi regionali”;
- l’instaurazione di un confronto permanente interregionale per favorire il diffondersi delle “best practices”;
- la necessità di rappresentare in modo costante all’esterno e nelle relazioni istituzionali il “sistema dei Governi regionali”;
- sottolineare il ruolo dell’istituzione Regione nella costruzione dell’Unione Europea.

Nel luglio del 1981 la Conferenza ha istituito il Cinsedo (Centro interregionale di studi e documentazione), struttura associativa con compiti di informazione, di studio e di supporto operativo e logistico alla Conferenza stessa. Il Centro ha cominciato ad operare in modo regolare dal 1985 ed ha, per Statuto, il compito di assicurare le attività di segreteria della Conferenza delle Regioni.

FUNZIONE

Sede di coordinamento e di confronto dei Presidenti delle Regioni, la Conferenza ha indubbiamente visto accrescere il proprio ruolo con l’istituzione della Conferenza Stato-Regioni (1983) e della Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (1997).

Da allora la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome è la sede ufficiale della **interlocazione istituzionale interregionale**. È in questa sede, infatti, che sono predisposti i documenti che poi – nella loro veste definitiva – sono presentati e illustrati al Governo nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.

RAPPORTI CON IL GOVERNO

La Conferenza Stato-Regioni è il luogo del raccordo fra la politica del Governo e quella delle Regioni; ed è anche la sede dove il Governo acquisisce l’avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale. La Conferenza Stato-Regioni persegue l’obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali; periodicamente si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale.

COMPONENTI

Sono componenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome i 20 Presidenti delle Regioni italiane e i 2 Presidenti delle Province autonome (Trento e Bolzano).

Estratto da: www.regioni.it (sito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome)

La **potestà regolamentare** è esercitata dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva, salvo delega alle Regioni, alle quali spetta nelle restanti materie. La potestà regolamentare degli enti locali è riferita alla disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni loro attribuite. Le Regioni e gli enti locali esercitano la potestà regolamentare secondo i propri statuti; gli enti locali, in particolare, anche sulla base di quanto disciplinato dal relativo Testo unico degli enti locali (D. Leg.vo 267/2000 - TUEL).

Le **funzioni amministrative** (articolo 118 Cost.) *“sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Da notare come le modifiche del 2001 diano dignità costituzionale ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, già ricompresi nei **principi dell'azione amministrativa** definiti in occasione dell'avvio del processo di trasferimento di compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali (Legge 59/1997 in materia di decentramento amministrativo), articolati in: sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, unicità e responsabilità, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale, autonomia organizzativa e regolamentare.

Principi dell'azione amministrativa

Legge 15 marzo 1997, n. 59 *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*

Articolo 4

[...]

3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

- a) il principio di **sussidiarietà**, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;
- b) il principio di **completezza**, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;
- c) il principio di **efficienza** e di **economicità**, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;
- d) il principio di **cooperazione** tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- e) i principi di **responsabilità ed unicità** dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto



**Pagine non disponibili
in anteprima**



propria legittimità nella discrasia delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, a tempo indeterminato per le destinazioni edificatorie e limitate nel tempo per le destinazioni a servizi e usi pubblici in quanto vincoli preordinati all'esproprio. Risulta sicuramente in controtendenza, rispetto al pensiero dominante, ritenere obsoleta e senza futuro una idea di rigenerazione urbana fondata esclusivamente sulla demolizione e ricostruzione nelle aree dismesse da precedenti usi e sulla densificazione della città esistente tramite interventi di sostituzione edilizia. Tuttavia, come si è cercato di argomentare, questa opinione deriva dalla semplice constatazione che le aree dismesse prima o poi esauriranno la loro funzione, in quanto verranno integralmente riusate, e che la dispersione della proprietà immobiliare in una pluralità di piccoli proprietari limita significativamente la possibilità di proporre la sostituzione edilizia come obiettivo prioritario.

Gli interventi di riuso e di densificazione, di parti anche significative della città, non solo risultano inevitabilmente ad esaurimento, ma sono anche oggetto di una seria riflessione e di un adeguato ripensamento a seguito della emergenza sanitaria creata dalla epidemia del Covid-19, che ha fatto comprendere come risulti necessario adottare (quale misura di prevenzione e tutela) il diradamento e il distanziamento fisico nell'uso degli spazi pubblici e/o collettivi. Il futuro della rigenerazione urbana (e, quindi, delle città e dei territori urbanizzati) può essere delineato con riferimento ad ulteriori modalità di intervento, quali la ricerca di una nuova qualità urbana, riferita alla necessità che ogni area urbana ed ogni sua parte possano presentare un'adeguata dotazione di servizi che provvedano, contestualmente, a garantire la qualità della vita dei residenti e a favorire l'insediamento e lo sviluppo delle attività imprenditoriali, da accompagnare con il recupero delle singole unità immobiliari (frazionate nella polverizzazione della proprietà edilizia) orientato verso un effettivo miglioramento delle qualità prestazionali, enunciate ma non realizzate dai procedimenti di semplificazione edilizia (come vedremo meglio nel corrispondente capitolo).

Difficile fare previsioni, il futuro rimane uno scenario aperto.

3

LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE

Nonostante il lungo lasso di tempo trascorso dopo la promulgazione della Legge urbanistica nazionale (1942) e la definizione delle regolamentazioni regionali (a partire dal 1970), alla fine del 2015 il quadro della pianificazione urbanistica degli oltre 8.000 Comuni italiani risulta ancora largamente incompleto. Non solo oltre cento Comuni risultano sprovvisti di uno strumento urbanistico, ma oltre un terzo risultano dotati di piani elaborati ed approvati nel secolo scorso, non adeguati – quindi – a governare i fenomeni emergenti.

Tabella 3.1 - Lo stato della pianificazione comunale in Italia

Area geografica	Senza Piano	ante 1995	1995-2000	2001-2010	post 2010	Totale
Valle d'Aosta	0	8	22	20	24	74
	0,0%	10,8%	29,7%	27,0%	32,4%	100,0%
Liguria	1	58	85	90	1	235
	0,4%	24,7%	36,2%	38,3%	0,4%	100,0%
Piemonte	0	189	327	562	128	1.206
	0,0%	15,7%	27,1%	46,6%	10,6%	100,0%
Lombardia	7	38	21	363	1.100	1.529
	0,5%	2,5%	1,4%	23,7%	71,9%	100,0%
Nord Ovest	8	293	455	1.035	1.253	3.044
	0,3%	9,6%	14,9%	34,0%	41,2%	100,0%
Friuli Venezia Giulia	0	7	101	87	21	216
	0,0%	3,2%	46,8%	40,3%	9,7%	100,0%
Veneto	3	113	62	159	242	579
	0,5%	19,5%	10,7%	27,5%	41,8%	100,0%
Trentino Alto Adige	0	3	38	94	191	326
	0,0%	0,9%	11,7%	28,8%	58,6%	100,0%
Nord Est	3	123	201	340	454	1.121
	0,3%	11,0%	17,9%	30,3%	40,5%	100,0%
Emilia-Romagna	5	19	67	138	111	340
	1,5%	5,6%	19,7%	40,6%	32,6%	100,0%
Toscana	0	9	21	151	98	279
	0,0%	3,2%	7,5%	54,1%	35,1%	100,0%
Centro Nord	5	28	88	289	209	619
	0,8%	4,5%	14,2%	46,7%	33,8%	100,0%
Umbria	0	10	10	54	18	92
	0,0%	10,9%	10,9%	58,7%	19,6%	100,0%
Marche	1	20	0	193	22	236
	0,4%	8,5%	0,0%	81,8%	9,3%	100,0%
Lazio	22	166	47	129	14	378
	5,8%	43,9%	12,4%	34,1%	3,7%	100,0%

Abruzzo	8	85	63	125	24	305
	2,6%	27,9%	20,7%	41,0%	7,9%	100,0%
Centro Sud	31	281	120	501	78	1.011
	3,1%	27,8%	11,9%	49,6%	7,7%	100,0%
Molise	0	80	33	22	1	136
	0,0%	58,8%	24,3%	16,2%	0,7%	100,0%
Campania	39	337	38	109	27	550
	7,1%	61,3%	6,9%	19,8%	4,9%	100,0%
Puglia	3	107	33	100	15	258
	1,2%	41,5%	12,8%	38,8%	5,8%	100,0%
Basilicata	16	60	13	22	20	131
	12,2%	45,8%	9,9%	16,8%	15,3%	100,0%
Calabria	2	141	95	156	15	409
	0,5%	34,5%	23,2%	38,1%	3,7%	100,0%
Sud	60	725	212	409	78	1.484
	4,0%	48,9%	14,3%	27,6%	5,3%	100,0%
Sicilia	1	132	59	182	16	390
	0,3%	33,8%	15,1%	46,7%	4,1%	100,0%
Sardegna	0	23	45	297	12	377
	0,0%	6,1%	11,9%	78,8%	3,2%	100,0%
Isole	1	155	104	479	28	767
	0,1%	20,2%	13,6%	62,5%	3,7%	100,0%
TOTALE ITALIA	108	1.605	1.180	3.053	2.100	8.046
	1,3%	19,9%	14,7%	37,9%	26,1%	100,0%

Fonte: Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto dal Territorio 2016*, INU Edizioni, Roma 2016, vol. I, Tab. 3.1, pag. 47; dati al 31 dicembre 2015.

L'attività di aggiornamento della pianificazione comunale, con piani approvati dopo il 2010, risulta concentrata in cinque Regioni/aree prevalentemente del Nord (Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana) e, stando ad una lettura dei dati, il fenomeno non appare legato alla presenza di una legislazione regionale più aggiornata, quanto piuttosto alla cultura di governo che gli amministratori locali riescono ad esprimere.

Lo stato della pianificazione urbanistica comunale

Una valutazione di sintesi

Entrando nel merito del commento ai dati, rispetto al quadro prodotto per il Rapporto dal territorio 2010, che rappresentava lo stato della pianificazione al 2009, emergono alcune conferme e alcune novità.

Il baricentro dell'attività di rinnovo della pianificazione locale si conferma spostato nel centro nord mentre al sud, dopo una fase di recupero fra il 2001 e il 2010, l'attività è di nuovo rallentata.

Il grosso delle attività di pianificazione approvate dopo il 2010 si è concentrata in cinque regioni: Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana.

Il processo di rinnovo degli strumenti urbanistici non appare seguire particolarmente la partizione fra aree forti e deboli, quanto l'appartenenza a culture regionali di governo del territorio. Così l'appennino e la collina interna, che dall'Abruzzo alla

Calabria segnalano un forte ritardo nella pianificazione con la gran parte dei piani risalenti al secolo scorso, fra Emilia-Romagna, Marche, Umbria e Toscana risultano invece fittamente pianificati, quasi tutti dal 2001 in poi.

A livello nazionale quasi due comuni su tre (63,9%) hanno un piano approvato dal 2001 in poi. Tutte le circoscrizioni territoriali sono sopra tale valore tranne il Sud, dove esso scende grosso modo alla metà (33,3%); cioè ha un piano approvato dopo il 2000 solo un comune su tre. Nel Nordovest si sfiorano i tre comuni su quattro (74,5%).

Al Sud e nelle isole si segnalano le esperienze positive di Sardegna, Puglia, e della Sicilia sudorientale, con più alti tassi di rinnovo.

Nel Lazio fa riflettere il contrasto fra gli elevati livelli di incremento demografico avutisi dal 2001 ad oggi ed il modesto tasso di rinnovo della strumentazione urbanistica, sostanzialmente marginale se si escludesse il piano di Roma del 2008.

Nordovest e Nordest contano oltre l'80% dei piani post 2010, ma con una specifica del 69% nelle città metropolitane, dell'85% nelle città medie e dell'80% nei piccoli comuni.

Sia per Nordovest che per Nordest la classe post 2010 è la più numerosa delle cinque, mentre la classe 2001-2010 è la più numerosa per centro e isole e la classe pre 1995 è la più numerosa per il Sud (!), dove addirittura riguarda più della metà dei comuni.

Il Sud è la circoscrizione territoriale che è contemporaneamente afflitta dal più alto tasso di riduzione della popolazione, dal più basso tasso di attività, dal più alto tasso di disoccupazione, dal più basso tasso di immigrazione, dal più alto tasso di emigrazione, dal più basso livello di reddito procapite e dal più vecchio apparato di pianificazione locale. Tutti sintomi evidenti di "mancanza di futuro".

Il problema del Sud è il problema dell'Italia: se si riuscisse ad invertire la tendenza al Sud tutti i numeri della nazione ne beneficerebbero notevolmente.

Paradossalmente, il Sud è anche insieme alla Sicilia il luogo nel quale è più alta la spesa comunitaria procapite. Il fatto che essa abbia luogo all'interno di un quadro pianificatorio a datazione per lo più oltre che venticinquennale (persino precedente alla nascita della programmazione FESR) può testimoniare della rilevante difficoltà di indirizzare la spesa aggiuntiva degli investimenti comunitari entro un quadro di coerenze ad obiettivi, che si tratti di obiettivi di configurazione fisica o di sviluppo socioeconomico. Una spontanea riflessione è che possa essere inutile (e talvolta persino pernicioso) annaffiare di risorse il territorio senza avere fissato degli obiettivi di sviluppo rispetto ai quali poter agire in coerenza: è probabilmente questa, in fondo, la maggior causa a cui ascrivere gli sprechi e le inefficienze della spesa al Sud, ed anche un punto importante per poter ripensare le modalità in vista di un nuovo ciclo d'intervento.

Nordest e Nordovest da soli totalizzano oltre la metà dei comuni italiani (4.165 su 8.046, pari al 51,7%) mentre al Sud si contano 1.484 comuni (il 18,4%), un terzo che al nord. Se si considera che il tasso di rinnovo dei piani comunali è due volte e mezzo più alto al Nord che nel Sud ne emerge che al Nord si hanno occasioni di pianificazione complessivamente sette volte e mezzo di più che al Sud.

È difficile stabilire precisamente se questo enorme divario sia solo conseguenza del divario di sviluppo, o se e quanto ne sia anche causa; probabilmente sono vere entrambe le affermazioni.

Gli urbanisti italiani sono ormai consapevoli da almeno un quarto di secolo che il

piano urbanistico onnicomprensivo non può pretendere di governare ogni aspetto delle trasformazioni del territorio. E per questo hanno proposto lo sdoppiamento fra una parte strutturale, attenta alle trasformazioni di lungo periodo, e una parte operativa destinata a governare la componente più vicina alla programmazione e a più breve respiro temporale. Del vecchio PRG la componente strutturale ha riassorbito prioritariamente le previsioni relative alla definizione dell'armatura territoriale, vale a dire il sistema delle grandi infrastrutture e dei servizi di scala urbana e territoriale.

Si tratta proprio delle componenti alle quali è più spesso indirizzata la programmazione comunitaria, che mira a realizzare una armatura urbana aggiuntiva in funzione di riequilibrio e di maggior coesione territoriale. Componenti che debbono però essere assolutamente definite attraverso previsioni di piano, senza le quali è pressoché impossibile esprimere alcuna valutazione di coerenza e di efficacia degli investimenti aggiuntivi.

Per questi motivi viene da riflettere sulle effettive possibilità di operazioni di rilancio del Sud in assenza di una specifica politica di rilancio della pianificazione.

La dinamicità della pianificazione nel Nordovest trova altresì riscontro nei dati sulle più recenti tendenze demografiche. Come emerge dalle elaborazioni CRESME fra il 2011 e il 2014 il Nordovest da solo, pur rappresentando a livello nazionale poco più di un quarto della popolazione nazionale e meno di un quinto della superficie territoriale ha espresso quasi il 55% della crescita complessiva della popolazione. A fianco a ciò negli anni fra il 2011 e il 2014 nei 44 comuni delle città metropolitane del Nordest, si è avuta una crescita demografica di 77mila abitanti, pari all'8,4%. In entrambi i casi in tre quarti dei comuni in questione vige un piano urbanistico posteriore al 2001.

Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto dal Territorio 2016*, INU Edizioni, Roma 2016, vol. I, pag. 74.

3.1 IL PIANO COMUNALE

La Legge urbanistica nazionale 1150/1942 finalizza il piano regolatore generale comunale all'ordinato sviluppo edilizio dell'abitato e detta la relativa disciplina nella Sezione I (articoli 7-12).

Come già visto in precedenza, la natura prescrittiva e vincolistica del piano comunale, direttamente conformativa della proprietà, è risultata prevalentemente inadeguata a governare i processi di trasformazione urbana – di espansione ieri e di rigenerazione oggi – lasciando spesso irrisolto il problema del coordinamento con i piani sovracomunali.

Nel tentativo di superare questi limiti, quasi tutte le legislazioni regionali in materia urbanistica hanno articolato la struttura del piano comunale in due livelli: il piano **strutturale**, per definire indirizzi e strategie di lungo periodo in termini territoriali, non direttamente cogente nei confronti della proprietà privata; il piano **operativo**, che recepisce le indicazioni del piano strutturale in ambiti territoriali nei quali sono maturate le condizioni per una loro trasformazione, da attuare secondo un programma che definisce tempi, modalità e finanziamenti.

È vero che la Legge urbanistica del 1942 risulta ormai ampiamente superata e

non in grado di indirizzare le legislazioni regionali ai nuovi compiti del governo del territorio, tuttavia, poiché *“le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti”* (Corte Costituzionale, Sentenza 280/2004), in assenza di una nuova organica legislazione nazionale, le prescrizioni della Legge 1150/1942 determinano ancora l’operatività del piano comunale e risultano applicabili i principi che dalla medesima discendono, in particolare per quanto riguarda l’esercizio del potere di pianificazione.

L’esercizio del potere di pianificazione è attribuito all’autorità amministrativa, le cui scelte urbanistiche, per consolidata giurisprudenza, di norma non comportano la necessità di specifica giustificazione oltre quella desumibile dai criteri generali di impostazione del piano o della sua variante. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come *“le scelte urbanistiche costituiscano apprezzamenti di merito, e quindi sottratte al sindacato di legittimità con l’eccezione di quelle inficiate da errori di fatto o da incongruità argomentativa”* (Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 6656/2013). Tuttavia il potere di pianificazione deve essere esercitato assicurando il rispetto dei principi del buon andamento e della imparzialità dell’amministrazione (articolo 97 Cost.).

L’esercizio del potere di pianificazione

Criterio di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli

La scelta amministrativa sottesa all’esercizio del potere di pianificazione di settore deve obbedire solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell’assetto territoriale, nell’interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dell’ambiente, e non anche ai criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli, con la conseguenza che in relazione ad essa non può prospettarsi una disparità di trattamento.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 2837/2008

Lesione di aspettativa tutelata

Le scelte urbanistiche, che di norma non comportano la necessità di specifica giustificazione, oltre quella desumibile dai criteri generali di impostazione del piano o della sua variante, necessitano di congrua motivazione, solo quando incidono su aspettative dei privati particolarmente qualificate, come quelle ingenerate da impegni già assunti dalla amministrazione mediante approvazione di piani attuativi o stipula convenzioni; in tali evenienze, la completezza della motivazione costituisce infatti lo strumento dal quale deve emergere la avvenuta comparazione tra il pubblico interesse cui si finalizza la nuova scelta e quello del privato, assistito appunto da una aspettativa tutelata.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 2837/2008

La necessità di altri e più incisivi profili motivazionali può essere rinvenuta solo nei casi in cui preesistano particolari situazioni che abbiano creato aspettative o affidamenti, e che quindi, stante l’esistenza di posizioni soggettive meritevoli di specifica considerazione, debbano ricevere una più compiuta valutazione. Tuttavia, tali situazioni, lungi dall’essere riscontrabili in qualsiasi situazione peggiorativa, hanno il loro

referente in situazioni oramai tipizzate dalla interpretazione giurisprudenziale (si pensi al superamento degli standards urbanistici minimi, alla lesione dell'affidamento qualificato del privato in rapporto a precedenti convenzioni di lottizzazione, agli accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, alle conseguenze da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione).

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 6656/2013

Esclusione di interpretazione unilaterale

Il PRG essendo un atto complesso comporta che, dal momento dell'approvazione regionale, non è più possibile una interpretazione unilaterale da parte del Comune o della Regione ma essa va effettuata d'intesa tra le due autorità.

Estratto da: Corte di Cassazione, Sezione III Penale, Sentenza 39078/2009

Vincoli conformativi

Il potere conformativo spettante all'amministrazione nella propria attività di pianificazione del territorio, è stato individuato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale come espressione della potestà amministrativa di governo del territorio, alla quale è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali e astratti; non possono quindi qualificarsi in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione (ivi compresi i limiti di cubatura connessi agli indici di fabbricabilità previsti dal P.R.G. per le varie categorie di zone in cui il territorio viene suddiviso), e - a maggior ragione - non hanno carattere ablatorio quei vincoli (c.d. "conformativi") attraverso i quali, seppure la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che la realizzazione di tali interventi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata, e comunque la concreta disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 4545/2010.

Rispetto alle scelte di piano, i terzi possono ricorrere contro le indicazioni riguardanti aree non di loro proprietà in presenza di un danno scaturente dalla disciplina urbanistica "*laddove vi sia una lesione della posizione giuridica del soggetto, ovvero se sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento e se non sussistano elementi tali per affermare che l'azione si traduca in un abuso della tutela giurisdizionale*" (Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 5908/2017).

Legittimazione al ricorso contro gli atti di pianificazione

In ambito urbanistico, il mero criterio della *vicinitas* di un fondo o di una abitazione all'area oggetto dell'intervento urbanistico-edilizio non può *ex se* radicare la legittimazione al ricorso, dovendo sempre il ricorrente fornire la prova concreta del *vulnus* specifico inferito dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del

valore del bene o la concreta compromissione del diritto alla salute e all'ambiente. In effetti il criterio della *vicinitas*, se è idoneo a definire la sussistenza di una posizione giuridica qualificata e differenziata in astratto configurabile come interesse legittimo, tuttavia non esaurisce le condizioni necessarie cui è subordinata la legittimazione al ricorso, dovendosi da parte di chi ricorre fornire invece la prova del concreto pregiudizio patito e patendo (sia esso di carattere patrimoniale o di deterioramento delle condizioni di vita o di peggioramento dei caratteri urbanistici che connotano l'area) a cagione dell'intervento edificatorio.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 5908/2017.

Nella impugnazione degli atti di pianificazione urbanistica è necessario, pena l'inammissibilità, verificare l'esistenza di eventuali controinteressati, tenendo presente che *“non è la natura dello strumento urbanistico a determinare la possibilità di individuare un controinteressato, ma il suo contenuto, così come avversato in giudizio”* (Consiglio di Stato, Sezione II, Sentenza 2103/2020).

I controinteressati nell'impugnazione degli atti di pianificazione

Non è identificabile una “regola generale” (salvo eccezioni) di non configurabilità di controinteressati all'impugnazione di atti di pianificazione urbanistica. Ed infatti, la sussistenza (e dunque l'individuazione) del soggetto controinteressato si determina non già in relazione alla natura dell'atto (se si tratti, ad esempio, di atto normativo, generale, di pianificazione o programmazione, di natura provvedimentale con destinatario specifico, etc.), ma si determina in ordine alla previsione (o meglio, allo specifico contenuto costitutivo) dello stesso, laddove questa forma oggetto di impugnazione, richiedendosene l'annullamento. Ne consegue che, laddove sia oggetto di impugnazione la delibera di approvazione di uno strumento urbanistico, saranno controinteressati in sede processuale i soggetti beneficiari delle nuove previsioni introdotte per il tramite del medesimo (laddove il motivo di impugnazione tenda ad ottenere il totale annullamento dell'atto), ovvero quei soggetti destinatari di specifiche, positive previsioni, laddove il motivo di impugnazione si rivolga non già all'atto nel suo complesso, bensì ad una previsione particolare del medesimo.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 1012/2020.

3.1.1 La conformazione del territorio

La Legge urbanistica nazionale 1150/1942 stabilisce (articolo 7) che il PRG *“deve considerare la totalità del territorio comunale”*, ed i suoi contenuti devono riguardare:

- 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;

- 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
- 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- 6) le norme per l'attuazione del piano.

La rete delle infrastrutture di comunicazione (stradali, ferroviarie e navigabili), la zonizzazione del territorio, le aree d'uso pubblico e le aree destinate ad edifici pubblici sono previste dal testo del 1942. Tali contenuti sono stati successivamente integrati dalla Legge 1187/1968, emanata con la prevalente finalità di limitare la validità dei vincoli che individuano spazi da destinare ad usi pubblici (in adempimento alla Sentenza costituzionale 55/1968, sulla quale si tornerà in seguito), che li ha arricchiti prescrivendo l'indicazione dei vincoli per la tutela dei beni storici, ambientali e paesistici, e la redazione delle **norme per l'attuazione del piano** (NTA).

L'aver incluso tra i contenuti essenziali del piano regolatore i **vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico** risulta rilevante in quanto *“legittima l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica a valutare autonomamente tali interessi e, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, ad imporre nuove e ulteriori limitazioni. Ne consegue che la sussistenza di competenze statali e regionali in materia di bellezze naturali non esclude che la tutela di questi stessi beni sia perseguita in sede di adozione e approvazione di un piano regolatore generale [...] [che può anche] recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici. In tale caso, infatti, non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l'adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento di particolare valore urbanistico e può, quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria”* (Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 2265/2013). In particolare, alla pianificazione urbanistica comunale è stata riconosciuta la specifica competenza nella tutela dei valori storici anche sulla base del *“mero riferimento al valore di testimonianza storica di un certo modo di costruire in un determinato periodo storico”*; riferimento che è ritenuto insufficiente al fine di apporre il vincolo di tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in assenza dell'indicazione delle *“ragioni di particolare interesse culturale per le quali rileva che quel tipo di stile costruttivo meriti la particolare tutela che si risolve nell'imposizione del vincolo, come le particolari caratteristiche del singolo fabbricato che lo rendono particolarmente espressivo di quel tipo di costruzione”* (Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza 6293/2012).

La tutela urbanistica dei valori storici

Giova al riguardo evidenziare che il provvedimento impugnato [l'avvio del procedimento di riconoscimento del particolare interesse storico-artistico, *N.d.A.*] è motivato *per relationem* con rinvio ai motivi contenuti nella relazione storico-artistica predisposta dalla Soprintendenza.

In tale relazione, dopo la descrizione tecnica del fabbricato e alcune considerazioni in ordine alla collocazione temporale della sua costruzione, si afferma che nel complesso l'edificio, tra i non numerosi ancora conservati sostanzialmente integri nel quartiere di Bonaria, merita il formale riconoscimento di interesse culturale ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004 in quanto – senza indicare specifiche caratteristiche architettoniche o artistiche del singolo manufatto – rappresenta un'interessante testimonianza di villino borghese della prima metà del Novecento, testimonianza, in particolare, di una città giardino borghese che sta progressivamente scomparendo, e, in quanto tale, meritevole di essere salvaguardato.

Il passaggio riportato, che, di fatto, esaurisce i profili motivazionali rilevanti sottesi alla decisione di imporre il vincolo, rivela la sussistenza del denunciato vizio di difetto di motivazione.

9. In primo luogo, la mera e generica circostanza tipologica che un fabbricato rappresenti una testimonianza di un tipo di costruzione di un particolare periodo storico non è di per sé elemento sufficiente a giustificare l'adozione di un provvedimento individuale e concreto, quale quello in questione, con il suo effetto particolarmente incidente sulle facoltà inerenti al diritto di proprietà del ricorrente.

Come correttamente rileva l'appellante, invero, qualsiasi fabbricato è di per sé testimonianza di un tipo di costruzione del proprio periodo nella zona in cui si trova. Al tempo stesso, un apprezzamento basato sulla mera valenza documentaria non è sufficiente per individuare giuridicamente un bene culturale: in questa operazione non si può infatti prescindere da un elemento valutativo concreto, incentrato sul pregio distinto, selettivo e irripetibile della singola cosa e dunque sul riferimento specifico agli elementi che questo pregio (l'interesse "particolarmente importante" dell'art. 10, comma 3, lett. a)) costituiscono.

Sotto tale profilo, deve ritenersi insufficiente ai fini della motivazione del provvedimento di imposizione del vincolo, il mero riferimento al valore di testimonianza storica di un certo modo di costruire in un determinato periodo storico. Tale riferimento, senza alcuna ulteriore delucidazione specifica nel senso detto, si risolve infatti in una motivazione di stile, meramente tautologica, che – dal punto di vista del Codice dei beni culturali e del paesaggio – non consente di individuare l'importanza culturale del singolo fabbricato, anche ai fini, appunto, della conservazione della testimonianza storica. **Lo può semmai da altri punti di vista: ad es. della pianificazione urbanistica, che ben può essere orientata alla conservazione di simili valori storici di zona; ma non è questo il tema presente** [neretto dell'autore, *N.d.A.*].

Nemmeno può ritenersi sufficiente, ai fini che qui interessano, la semplice indicazione delle caratteristiche dello stile costruttivo di cui il fabbricato rappresenta testimonianza (che si risolve in una mera descrizione tautologica) o la considerazione che quello stile costruttivo sta pian piano scomparendo.

Pertanto, anche se in linea di principio, l'esigenza di conservare la testimonianza storica di un certo tipo di costruzione relativa ad un dato periodo storico può rappresentare una ragione idonea a giustificare l'imposizione di un vincolo di interesse culturale, l'Amministrazione è, comunque, tenuta ad indicare anche le ragioni di

particolare interesse culturale per le quali rileva che quel tipo di stile costruttivo meriti la particolare tutela che si risolve nell'imposizione del vincolo, come le particolari caratteristiche del singolo fabbricato che lo rendono particolarmente espressivo di quel tipo di costruzione.

10. Anche a prescindere da tale assorbente considerazione, non risulta poi giustificato il carattere di particolare rilievo dell'immobile rispetto ad altri fabbricati analoghi collocati sempre nel quartiere di Bonaria. In altri termini, non viene dall'Amministrazione specificato il criterio in base al quale l'attività vincolistica della Soprintendenza si sia indirizzata nei confronti del villino di cui al n. 42 della via Milano e non abbia considerato altri immobili dello stesso tipo, aventi analoghe caratteristiche e stato di conservazione che si trovano sempre nel quartiere di Bonaria (che si estende per un'area molto più ampia della via Milano).

L'Amministrazione, come pure rileva l'appellante, avrebbe dovuto svolgere almeno una valutazione preliminare per individuare analoghi fabbricati aventi le medesime caratteristiche di quello oggetto del presente giudizio e poi, eventualmente all'esito di una valutazione comparativa, imporre il vincolo su quello o su quegli immobili meglio corrispondenti alla realtà storica che si intendeva salvaguardare.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza 6293/2012.

I contenuti del PRG sono stati incrementati con l'obbligo, introdotto dalla Legge 765/1967 (articolo 17 che aggiunge l'articolo 41-*quinquies* nella Legge urbanistica), di osservare: *“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”*.

L'obiettivo che si prefigge questa norma (così come l'intero impianto della legge) è desumibile dalla relazione che accompagna il disegno di legge di iniziativa governativa n. 3669, presentato alla Camera il 20 dicembre 1966 e che verrà approvato come Legge 765/1967.

In particolare si stigmatizza la carenza di strumenti urbanistici comunali, per cui *“in assenza di tali strumenti l'attività costruttiva si svolge disordinatamente, in base alle norme di regolamenti edilizi – che, nella maggior parte dei casi, sono vecchi e superati – in zone spesso sfornite dei servizi indispensabili e sotto la spinta di singole iniziative, che i comuni non hanno la possibilità di indirizzare e controllare”*, e si cerca di porre rimedio (in attesa di una nuova Legge urbanistica nazionale, che ancora non c'è) alla carenza di piani comunali, imputabile anche alla difficoltà dell'autorità ministeriale di controllo, in assenza di regole certe, di apportare modifiche e integrazioni ai piani regolatori e ai programmi di fabbricazione, dovendosi limitare a restituirli per una rielaborazione che avviene (se avviene) in tempi incerti.

3.1.1.1 Zone territoriali omogenee

Il D.M. 1444/1968 definisce i limiti inderogabili di densità, altezza e distanza tra i fabbricati (**standard edilizi**) e i rapporti da rispettarsi tra insediamenti residenziali

e produttivi e spazi pubblici e/o per attività collettive (**standard urbanistici**), da differenziare tra le **zone territoriali omogenee** (ZTO) in cui è suddivisibile il territorio comunale.

Le ZTO costituiscono quindi non tanto lo strumento nel quale si articola il progetto di piano, quanto piuttosto lo strumento per prevedere un'articolazione degli standard, sia edilizi sia urbanistici, che tenga conto delle differenze territoriali. In tal senso il D.M. 1444/1968 attribuisce ad ogni zona territoriale omogenea una quantità minima di spazi pubblici e/o riservati alle attività collettive (articolo 4), e definisce i limiti di densità edilizia (articolo 7), i limiti di altezza degli edifici (articolo 8) e di distanza tra i fabbricati (articolo 9).

Le zone territoriali omogenee

Decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 *“Limiti inderogabili [...], da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967”*

Articolo 2 - *Zone territoriali omogenee*

Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765:

- A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;
- B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A); si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;
- C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);
- D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;
- E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento della proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);
- F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Il concetto di **densità territoriale** è definito dalla somma della cubatura esistente e della cubatura realizzabile all'interno del perimetro di ogni zona territoriale omogenea, la quale determina la popolazione insediabile attribuendo ad ogni abitante insediato e/o insediabile, quale parametro di riferimento, una cubatura v.p.p. (vuoto per pieno) di 80 m³ nelle aree residenziali e di 100 m³ nelle aree miste; il relativo rapporto m³/m² si definisce *“indice di densità territoriale”*.

I limiti di densità edilizia, prescritti dal D.M. 1444/1968 per ciascuna zona territoriale omogenea, fanno invece riferimento alla **densità fondiaria** che, pur coin-

cidendo in valore assoluto alla cubatura riferibile a ciascuna zona territoriale omogenea, individua la cubatura realizzata e/o realizzabile su ciascun lotto edificabile; il relativo rapporto m^3/m^2 si definisce “*indice di densità fondiaria*”.

La nozione di “*densità territoriale*” e di “*densità fondiaria*”

La densità territoriale è riferita a ciascuna zona omogenea e definisce il complessivo carico di edificazione che può gravare sulla zona e, pertanto, il relativo indice [IT – indice di densità territoriale] è rapportato all'intera superficie della zona; mentre la densità fondiaria è riferita alla singola area e definisce il volume massimo consentito su di essa, ed il relativo indice [IF – indice di fabbricabilità fondiaria] va applicato all'effettiva superficie suscettibile di edificazione.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 1402/1999.

Nelle leggi urbanistiche regionali spesso gli indici di cubatura sono stati sostituiti dagli indici di superficie (netta, lorda, ecc.), in maniera non coordinata e altamente diversificata; per cui, in occasione dell'Intesa assunta in Conferenza unificata il 20 ottobre 2016, concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo (uno dei vari provvedimenti assunti con finalità di semplificazione dei procedimenti edilizi; dei quali si dirà in seguito), in allegato è stato approvato un quadro di 42 definizioni uniformi, molte delle quali dedicate a parametri di natura urbanistica.

3.1.1.2 Cambi di destinazione d'uso

Una sostanziale innovazione, orientata ad agevolare il riuso delle costruzioni esistenti, è stata apportata dalla Legge 164/2014 (di conversione del D.L. 133/2014, che detta misure urgenti per la riapertura dei cantieri e altri interventi sul territorio), che, introducendo l'articolo 23-ter nel D.P.R. 380/2001 (TUE), stabilisce che il mutamento di destinazione d'uso è sempre consentito all'interno della medesime categorie funzionali, “*urbanisticamente rilevanti*”, individuate in:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

La norma non individua le categorie funzionali in coincidenza con le zone territoriali omogenee (ZTO), definite dal D.M. 1444/1968, e non si preoccupa di specificarne i contenuti, oltre la distinzione nominalistica. Per orientarsi e comprendere la nozione di “*urbanisticamente rilevante*” occorre quindi ricorrere, ancora una volta, alla giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato, con la Sentenza della Sezione V del 3 maggio 2016, n. 1684, ricorda che il presupposto del mutamento di destinazione d'uso, “*giuridicamente rilevante*”, è che l'uso diverso (anche in assenza di opere edilizie) comporti



**Pagine non disponibili
in anteprima**



7.2.4. L'autorizzazione unica

Nell'ultimo decennio del secolo scorso è stato avviato un processo di semplificazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, partito con la previsione di meccanismi di delegificazione (Legge 400/1988), confluito nel processo di decentramento amministrativo (Legge 59/1997 e D. Leg.vo 112/1998) ed approdato nella riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (Legge costituzionale 3/2001).

In questo contesto, uno degli obiettivi da perseguire è quello di evitare che una pluralità di competenze nella cura degli interessi pubblici si traducano in difficoltà dei rapporti del cittadino con le istituzioni.

I provvedimenti per le attività produttive e i provvedimenti settoriali precedentemente descritti sono accompagnati dall'introduzione di un "*procedimento unico*", che attiva e riunifica la pluralità dei provvedimenti abilitativi di settore, a conclusione del quale viene rilasciata una "*autorizzazione unica*" nella quale convergono i provvedimenti abilitativi di competenza delle strutture della PA preposte alla tutela di uno specifico interesse pubblico.

Nonostante la competenza settoriale nel rilascio di autorizzazioni a tutela di interessi pubblici sia chiaramente riconosciuta e garantita, l'attivazione del procedimento unico presenta ancora problemi di organizzazione e di collaborazione tra amministrazioni, le quali faticano ad accettare che le autorizzazioni di loro competenza (comunque definite) assumano la natura di "*atti istruttori*" per l'adozione dell'unico provvedimento conclusivo (come ha ricordato la Corte Costituzionale, definendolo "*procedimento di procedimenti*").

L'autorizzazione unica

Quello che la legge configura è una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto (cfr. art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del d.P.R. n. 440 del 2000). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti: tanto è vero che, nel cosiddetto "procedimento semplificato", ove una delle amministrazioni chiamate a decidere si pronuncia negativamente, "il procedimento si intende concluso", salva la possibilità per l'interessato di chiedere la convocazione di "una conferenza di servizi al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa" (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 447 del 1998, come modificato dall'art. 1 del d.P.R. n. 440 del 2000).

In ogni caso, la configurazione delle competenze in questa materia risulta dai citati articoli da 23 a 27 del d.lgs. n. 112 del 1998. La disposizione in questa sede impugnata ha lo scopo e la portata, assai più modesti, di prevedere che ciascuna delle diverse

amministrazioni competenti adottati, nella propria autonomia, le misure organizzative necessarie perché le attività ad essa demandate siano svolte nel modo più rapido, così da coordinare i termini stabiliti per ciascuna di tali attività con i termini previsti per il compimento del procedimento unico di cui all'art. 25, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998. Un'esigenza di coordinamento, questa, che si correla naturalmente con l'intento unificante e semplificante che sta a base della scelta del legislatore.

Estratto da: Corte Costituzionale, Sentenza 376/2002.

L'istituto della autorizzazione unica, anche se non ha ancora consolidato un *corpus* normativo unitario, ha comunque prodotto un orientamento giurisprudenziale innovativo la cui portata, tuttavia, non è stata ancora percepita (e quindi recepita) nelle varie iniziative di semplificazione amministrativa che si sono susseguite nel tempo, a partire dall'istituzione degli sportelli unici per l'edilizia e per le attività produttive.

Normativa speciale e disciplina generale

Per l'installazione degli impianti di comunicazione elettronica non è necessario il permesso di costruire, essendo l'installazione subordinata soltanto all'autorizzazione prevista dall'art. 87 del T.U. 1.10. 2003, n. 259 (c.d. codice delle comunicazioni) e non occorrendo al riguardo il permesso di costruire ai sensi dell'art. 3 lett e) del T.U. 6.6.2001 n. 380 (cfr., tra le tante Cons. St. Sez. VI 21.1.2005 n. 100).

La disciplina dettata dal d.lgs. 259/2003 costituisce, infatti, normativa speciale e compiuta, per cui prevale sulla disciplina generale dettata dal T.U. dell'edilizia approvato nel 2001, che, per gli interventi in questione, richiedeva il permesso di costruire. I titoli abilitativi previsti dal d.lgs. n. 259/2003 (autorizzazione e denuncia di inizio attività), dunque, malgrado la identità del *nomen* con gli istituti previsti dal T.U. dell'edilizia sono provvedimenti del tutto autonomi che assolvono integralmente le esigenze proprie delle telecomunicazioni e le esigenze territoriali alla cura degli enti locali.

Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza 4557/2010

Le disposizioni presenti nell'art. 87 del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 contengono una deroga al regime ordinario del Testo Unico in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), deroga che la Corte costituzionale ha ritenuto possa essere condivisa all'interno di un complessivo bilanciamento tra i principi costituzionali; tuttavia, da questo regime non risulta affatto escluso che l'ente territoriale conservi un potere di valutazione circa la compatibilità delle opere necessarie per l'installazione del ripetitore con le regole in materia urbanistica e ambientale. In sostanza, il rilascio del permesso di costruire, altrimenti necessario, viene sostituito dal rilascio delle autorizzazioni come previste dal citato art. 87 al termine della specifica procedura ivi disciplinata, con la conseguenza che il mancato rispetto di queste disposizioni rende le opere abusive e suscettibili di sanzione ai sensi dell'art. 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Fattispecie: costruzione ripetitore telefonico e titolo abilitativo.

Estratto da: Corte di Cassazione, Sezione III Penale, Sentenza 32527/2010.

Di seguito, alcune indicazioni della giurisprudenza in materia.

L'unicità del procedimento autorizzativo e le collegate esigenze di semplificazione e tempestività dei procedimenti previste nella legislazione nazionale non possono essere vanificate ad opera del legislatore regionale con l'introduzione di un *“autonomo procedimento autorizzatorio, [...] ferma restando la possibilità per i Comuni, tramite la loro potestà regolamentare, e le Regioni, tramite la loro potestà legislativa, di disciplinare specifici profili incidenti sul settore”* (Corte Costituzionale, Sentenza 350/2008; con riferimento alla Legge della Regione Lombardia 3 marzo 2006, n. 6 sui centri di telefonia in sede fissa).

Le procedure di autorizzazione definite dal Codice delle comunicazioni *“si intendono estese a tutti i profili connessi alla realizzazione ed alla attivazione di tali tipi di impianti, compresi quelli urbanistici ed edilizi, con la conseguente non necessità di un distinto titolo ai fini edilizi, [...] [pertanto] la realizzazione di un impianto di telefonia mobile in assenza di titolo abilitativo, ai sensi del d.lgs. 259/2003, determina l'applicabilità delle sanzioni di cui all'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001, in quanto la concentrazione del procedimento autorizzatorio se pur finalizzata alla esigenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi, non determina il venir meno dell'autonomo profilo di illegittimità edilizia del manufatto realizzato in assenza del provvedimento onnicomprensivo previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche”* (Corte di Cassazione, Sezione III, Sentenza 12318/2007); anche in quanto la concentrazione del procedimento autorizzatorio non fa venire meno *“una sostanziale differenza tra la concessione radiotelevisiva e il permesso di costruire e i relativi nulla osta ambientali, [...] trattandosi evidentemente di strumenti finalizzati alla tutela di interessi diversi concettualmente distinti”* (Corte di Cassazione, Sezione III Penale, Sentenza 559/2008). L'autorizzazione unica costituisce titolo sostitutivo del permesso di costruire in quanto *“la realizzazione e gestione di impianti eolici rientra tra le attività di impresa liberalizzate, non essendovi alcuna privativa in favore di enti pubblici o soggetti concessionari; essa, a scopo di semplificazione burocratica e in ossequio ai principi comunitari, è sottoposta ad una autorizzazione unica regionale, previa conferenza di servizi; tale autorizzazione unica costituisce anche titolo per la costruzione dell'impianto, e dunque è sostitutiva anche del permesso di costruire ed il Comune può far valere il proprio interesse ad una corretta localizzazione urbanistica del parco eolico, e alla sua conformità edilizia, nell'ambito della conferenza di servizi che precede il rilascio dell'autorizzazione unica”* (Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 1139/2010).

In presenza di norme che prevedano il rilascio di una *“autorizzazione unica”* a seguito di un *“procedimento unico”* al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate mediante conferenza dei servizi, il potere di rilasciare pareri deve necessariamente essere esercitato all'interno della procedura risultando illegittimo l'esercizio del potere al di fuori della conferenza di servizi (Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliana, Sentenza 1006/2008). Tale obbligo riguarda anche le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e del patrimonio storico-artistico, il cui eventuale dissenso deve essere soggetto alle norme procedurali della conferenza di servizi (Consiglio di Stato, Sezione VI, Sentenza 1020/2010).

L'autorizzazione unica non fa venir meno il rispetto delle norme urbanistiche ed edilizie. Il Consiglio di Stato (Sezione VI, Sentenza 2055/2010) ha ritenuto che i tralicci e le antenne facenti parte di infrastrutture di comunicazione elettronica siano valutabili come strutture edilizie, soggette pertanto a permesso di costruire (ora assenso autorizzativo, assorbente rispetto a tale permesso) e perciò non collocabili in zone di rispetto o comunque soggette a vincolo di inedificabilità assoluta.

7.2.5 La normativa regionale in materia edilizia

Le disposizioni legislative contenute nel T.U. edilizia hanno carattere di norme di principio con riferimento alle quali le Regioni a statuto ordinario esercitano la propria potestà legislativa in materia edilizia (in quanto ricompresa all'interno della materia concorrente "*governo del territorio*"). Le norme di dettaglio presenti nel T.U. operano fino a quando le Regioni non esercitano la propria potestà confermandole e/o ampliandone o riducendone la portata operativa (articolo 2 T.U. edilizia).

L'eventuale deroga dei parametri e degli indici urbanistici ed edilizi consentita dalle legislazioni regionali (soprattutto nei provvedimenti assunti in attuazione del c.d. "*Piano casa*"), non fa venire meno le disposizioni dettate dal Codice civile né l'applicabilità delle disposizioni normative di rango superiore a carattere inderogabile (quali quelle dettate dalla Legge urbanistica nazionale), ma opera esclusivamente nel senso che la norma regionale consente di derogare alle previsioni del regolamento edilizio ovvero del piano regolatore comunale (Corte Costituzionale, Ordinanza 173/2011).

Le Regioni hanno proceduto con modalità diverse a disciplinare la materia edilizia negli aspetti di propria competenza.

Alcune hanno inserito la regolamentazione edilizia nelle norme generali in materia di uso del suolo e governo del territorio, altre hanno prodotto una legge dedicata, altre ancora hanno disciplinato l'attività di vigilanza.

Alcune Regioni hanno provveduto a disciplinare con provvedimenti separati aspetti specifici, sia previsti dalle norme nazionali (in particolare l'autorizzazione sismica e l'autorizzazione paesaggistica) sia non ancora disciplinati da norme nazionali (come, ad esempio, gli impianti di protezione per le cadute dall'alto), le cui prescrizioni, il più delle volte, sono riportate nella modulistica unificata dei procedimenti edilizi adattando la modulistica approvata in Conferenza unificata, ovvero provvedendo a definire ulteriori modelli.

Ne discende, di fatto, che la disciplina edilizia trova applicazione in procedimenti diversificati su base regionale, pur rispettando i principi dettati dalle norme nazionali.

Tabella 7.2 - Leggi regionali in materia edilizia

Piemonte	L.R. 8 luglio 1999, n. 19 <i>“Norme in materia di edilizia e modifiche alla Legge regionale 5 dicembre 1977 n. 56 - Tutela ed uso del suolo”</i>
Valle d'Aosta	L.U.R. 11/1998; Titolo VII <i>“Disciplina dell'attività edilizia”</i> (articoli 53-74), Titolo VIII <i>“Vigilanza e sanzioni”</i> (articoli 75-87)
	D.G.R. 5 dicembre 2014, n. 1759 <i>“Approvazione delle tipologie e delle caratteristiche degli interventi edilizi e delle trasformazioni urbanistico-territoriali nelle zone dei piani regolatori generali, ai sensi dell'articolo 59, comma 4, della Legge regionale 6 aprile 1998, n. 11”</i>
Lombardia	L.U.R. 12/2005; Parte II <i>“Gestione del territorio”</i> (articoli 27-54)
P.a. Trento	L.U.P. 15/2015; Titolo IV <i>“Edilizia”</i> (articoli 74-102), Titolo V <i>“Recupero del patrimonio edilizio esistente e disciplina urbanistica ed edilizia per specifiche finalità”</i> (articoli 103-119)
P.a. Bolzano	L.U.P. 9/2018; Titolo V <i>“Titoli abilitativi”</i> (articoli 62-85), Titolo VI <i>“Vigilanza, responsabilità e sanzioni”</i> (articoli 86-101)
Veneto	L.R. 27 giugno 1985, n. 61 <i>“Norme per l'assetto e l'uso del territorio”</i> ; Titolo V <i>“Disciplina dell'attività edilizia”</i> (articoli 76-100)
Friuli Venezia Giulia	L.R. 11 novembre 2009, n. 19 <i>“Codice regionale dell'edilizia”</i>
	D.P.R. 20 gennaio 2012, n. 18/Pres <i>“Regolamento di attuazione della Legge regionale 11 novembre 2009 n. 19 “Codice regionale dell'edilizia”</i>
Liguria	L.R. 6 giugno 2008, n. 16 <i>“Disciplina dell'attività edilizia”</i>
Emilia-Romagna	Deliberazione Assemblea Legislativa 4 febbraio 2010, n. 279 <i>“Approvazione dell'atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi”</i>
	L.R. 21 ottobre 2004, n. 23 <i>“Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 326”</i>
	L.R. 30 luglio 2013, n. 15 <i>“Semplificazione della disciplina edilizia”</i>
	D.G.R. 28 giugno 2017, n. 922 <i>“Approvazione dell'Atto regionale di coordinamento tecnico per la semplificazione e l'uniformazione in materia edilizia, ai sensi degli articoli 2-bis e 12 della Legge regionale n. 15/2013”</i>
Toscana	L.U.R. 65/2014; Titolo VI <i>“Disciplina dell'attività edilizia”</i> (articoli 76-182), Titolo VII <i>“Contributi e sanzioni”</i> (articoli 183-216), Titolo VIII <i>“Norme per l'edilizia sostenibile”</i> (articoli 217-221)
Umbria	L.U.R. 1/2015; Titolo V <i>“Disciplina dell'attività edilizia”</i> (articoli 110-154), Titolo VI <i>“Normativa tecnica degli interventi edilizi”</i> (articoli 155-211)
	R.R. 18 febbraio 2015 n. 2 <i>“Norme regolamentari attuative della Legge regionale n. 1 del 21 gennaio 2015 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate)”</i> ; Titolo I <i>“Norme regolamentari in materia edilizia”</i> (articoli 1-76)
Marche	L.R. 20 aprile 2015, n. 17 <i>“Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia”</i>
Lazio	L.R. 11 agosto 2008, n. 15 <i>“Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia”</i>
Abruzzo	
Molise	

Campania	L.R. 28 novembre 2001, n. 19 <i>“Procedure per il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni edilizie e per l’esercizio di interventi edilizi subordinati a denuncia di inizio attività”</i>
Puglia	L.R. 9 marzo 2009, n. 3 <i>“Norme in materia di regolamento edilizio”</i>
Basilicata	L.R. 14 dicembre 1991, n. 28 <i>“Norme in materia di controllo dell’attività edilizia e di recupero delle opere abusive”</i>
Calabria	R.R. 9 maggio 2017, n. 11 <i>“Esercizio dei poteri sostitutivi della Regione Calabria in materia urbanistica ed edilizia”</i>
Sicilia	L.R. 31 maggio 1994, n. 17 <i>“Provvedimenti per la prevenzione dell’abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti”</i>
	L.R. 10 agosto 2016, n. 16 <i>“Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”</i>
	Circolare Assessore territorio e ambiente 4 novembre 2016, n. 1 <i>“Applicazione della Legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 “Recepimento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”. Vigenza delle norme pregresse”</i>
Sardegna	L.R. 11 ottobre 1985, n. 23 <i>“Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia”</i>
	L.R. 26 febbraio 2004, n. 4 <i>“Normativa regionale in materia di abusivismo edilizio. Recepimento in Sardegna del D.L. 30.9.2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla L. 24.11.2003, n. 326”</i>

7.3 LE AUTORIZZAZIONI IN EDILIZIA

Il D.P.R. 380/2001, che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (come precedentemente ricordato), definisce gli interventi edilizi, l’attività edilizia libera e l’attività edilizia in assenza di strumento urbanistico dettando norme che dovrebbero risultare propedeutiche alla definizione dei titoli abilitativi.

Delinea quindi un sistema di autorizzazione delle attività edilizie incentrato su tre livelli di responsabilità, riferiti tutti all’**incidenza degli interventi sul territorio e sul carico urbanistico**.

- 1) L’attività di **edilizia libera** viene riferita ad alcune tipologie di **opere ritenute di nessun impatto sull’assetto territoriale** e, come tali, non soggette ad alcun titolo abilitativo; anche se nella prassi, talvolta, si è registrato il volontario invio di una comunicazione preventiva al Comune in occasione dell’attivazione della procedura per l’ottenimento dei benefici fiscali connessi agli interventi di recupero edilizio (visto che l’Agenzia delle entrate ha dichiarato ammissibili alcune opere di manutenzione ordinaria, quali – ad esempio – la demolizione e ricostruzione di pavimenti e rivestimenti);
- 2) Gli interventi che, in relazione alla loro incidenza sul territorio, **non comportano l’aumento del carico urbanistico e il mutamento degli standard urbanistici**, per la cui realizzazione è quindi sufficiente un controllo di legittimità.

timità teso ad accertare l'esistenza dei presupposti e dei requisiti, sono subordinati ad una dichiarazione preventiva resa dal titolare dell'intervento e devono risultare adeguatamente documentati da un tecnico abilitato. Il T.U. edilizia, nel testo storico, assoggetta questi interventi alla **Denuncia di inizio attività** (DIA) che riunifica i titoli taciti formati per silenzio-assenso e presenti con varie denominazioni nella normativa previgente (come precedentemente illustrato). Al riguardo è bene ricordare come la giurisprudenza amministrativa abbia alternativamente riconosciuto alla DIA la natura sia di provvedimento amministrativo a formazione tacita, sia di atto privato in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della PA. Il contrasto giurisprudenziale, come vedremo meglio più oltre, è stato quindi risolto a vantaggio della seconda tesi;

- 3) Infine tutti gli **interventi che incidono sull'assetto del territorio**, e che quindi richiedono un esame discrezionale da parte della PA e l'attivazione di un procedimento che si conclude con il rilascio di un titolo preventivo ed espresso, sono assoggettati al rilascio del **permesso di costruire**, nel quale il T.U. edilizia fa confluire le previgenti autorizzazione edilizia e concessione edilizia, essendo ormai acquisito che lo *jus aedificandi* non può essere scorporato dal diritto di proprietà bensì regolamentato nel suo esercizio; regolamentazione avvenuta prevalentemente ad opera della giurisprudenza piuttosto che ad opera di provvedimenti amministrativi.

La coerenza di questa architettura istituzionale, mai completamente conseguita nonostante sia stata sottoposta a verifica (e validazione) da una copiosa giurisprudenza, sia amministrativa sia civile, appare compromessa dalla disarticolazione prodotta da provvedimenti di presunta semplificazione e liberalizzazione, assunti spesso al di fuori dell'innovazione del T.U. edilizia e comunque in maniera non coordinata con quanto dallo stesso disciplinato rendendo alla fine difficile poter fare riferimento, in maniera univoca ed inequivocabile, alla nozione di "titoli abilitativi" dell'attività edilizia.

7.3.1 Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE)

Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE), disciplinato dall'articolo 5 del D.P.R. 380/2001 T.U. edilizia, trae origine dalle disposizioni introdotte dall'articolo 4 della Legge 493/1993 (di conversione del D.L. 398/1993 in materia di accelerazione degli investimenti e di semplificazione dei procedimenti edilizi) che, nel disciplinare il procedimento della concessione edilizia, stabilisce dettagliate modalità e termini procedurali.

Il T.U. edilizia individua le amministrazioni comunali (in forma singola o associata) quale interlocutore unico dei richiedenti le autorizzazioni edilizie, con il compito di curare i rapporti con il privato e le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in merito all'intervento edilizio da autorizzare. A tal fine il Comune deve curare

tutte le attività necessarie per acquisire, anche mediante conferenza di servizi, i pareri e gli atti di assenso (comunque denominati).

La Legge 134/2012 (di conversione del D.L. 83/2012, c.d. “Decreto sviluppo”) innova l’articolo 5 del T.U. edilizia (inserendo i commi 1-*bis* e 1-*ter*) e stabilisce che lo Sportello unico per l’edilizia costituisca l’unico punto di contatto del cittadino con la PA; per cui le altre amministrazioni che abbiano competenze per il rilascio di atti di assenso, comunque denominati, dovranno interloquire esclusivamente con il medesimo SUE. Indicazione rafforzata con la contestuale introduzione dell’articolo 9-*bis* “*Documentazione amministrativa*” il quale prescrive che “*le amministrazioni sono tenute ad acquisire d’ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni*”, prescrizione che definisce l’obbligo di avviare e realizzare il completo scambio di informazioni fra le diverse amministrazioni che esercitano, a titolo diverso, il controllo sull’attività edilizia.

In merito all’obbligo da parte del SUE di acquisire tutti gli “*atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell’intervento edilizio*”, la giurisprudenza ritiene che tale obbligo si riferisca certamente a tutti i pareri e nullaoosta endoprocedimentali necessari per il rilascio del permesso di costruire, ma non possa estendersi anche a un’autorizzazione diversa ed esterna rispetto a tale procedimento quale è l’autorizzazione paesaggistica, che costituisce atto autonomo (Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza 4312/2012).

7.3.2 I modelli unificati e standardizzati

A seguito della ricognizione dei procedimenti operata dal D. Leg.vo 222/2016, vengono adottati i nuovi “*moduli unificati e standardizzati di cui all’allegato 1 in materia di attività commerciali e assimilate e all’allegato 2 in materia di attività edilizia*”.

Con l’Accordo 4 maggio 2017 la Conferenza unificata approva la nuova modulistica dei procedimenti edilizi:

- A) CILA;
- B) SCIA e SCIA alternativa al permesso di costruire (nelle Regioni che hanno disciplinato entrambi i titoli abilitativi i due moduli possono essere unificati);
- C) Comunicazione di inizio lavori (CIL) per opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee;
- D) Soggetti coinvolti (allegato comune ai moduli CILA, SCIA e CIL);
- E) Comunicazione di fine lavori;
- F) Segnalazione certificata per l’agibilità.

I moduli permesso di costruire, CILA, SCIA e CIL sostituiscono i moduli precedentemente definiti dagli Accordi 12 giugno 2014 e 18 dicembre 2014, mentre la Comunicazione di fine lavori e la Segnalazione certificata per l’agibilità costituiscono una nuova modulistica.

La modulistica unificata non copre tutti gli aspetti dei procedimenti di autorizza-

zione e vigilanza delle attività costruttive. In particolare è stata omessa la Comunicazione di inizio lavori, riferita in modo specifico alle attività soggette a permesso di costruire e/o a SCIA alternativa, per le quali l'inizio dei lavori deve essere comunicato e alla comunicazione devono essere allegati alcune documentazioni tecniche (progetto impianti, deposito strutture, ecc.).

Le Regioni, in maniera autonoma e non coordinata tra loro, hanno provveduto ad integrare la modulistica unificata sia introducendo ulteriori modelli, sia inserendo nei modelli adottati le prescrizioni derivanti dall'osservanza delle regolamentazioni regionali.

Con l'adozione dei nuovi modelli unificati e standardizzati si conclude il processo correntemente (e impropriamente) definito di "*semplificazione edilizia*" che ha riorganizzato i procedimenti edilizi senza tenere conto dei principi dettati dalla Legge 124/2015 per la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

I procedimenti per l'attività edilizia che non rispettano – in particolare – la razionale suddivisione in tre tipologie (comunicazione semplice, segnalazione certificata o silenzio-assenso, autorizzazione esplicita) risultano non solo ridondanti, ma anche di una significativa complessità, in quanto:

- a) l'edilizia libera non è soggetta ad alcuna forma di "*comunicazione*", mentre la CILA rientra nella categoria dei titoli dichiarativi ("*segnalazione certificata*");
- b) non è presente un unico procedimento dichiarativo ("*segnalazione certificata*"), ma una pluralità di procedimenti. I titoli dichiarativi disciplinati dal T.U. edilizia comprendono CILA, SCIA e "*SCIA alternativa al permesso di costruire*"; la modulistica edilizia approvata in Conferenza unificata li ha incrementati con la "*SCIA unica*" e la "*SCIA condizionata*", e le omologhe "*CILA con altre comunicazioni o SCIA*" (con una commistione incomprensibile in quanto operata tra due procedimenti distinti, da dichiarare con modulistiche dalle diverse caratteristiche) e "*CILA con richiesta contestuale di atti presupposti*";
- c) il permesso di costruire distingue i procedimenti soggetti a silenzio-assenso da quelli per i quali è indispensabile l'autorizzazione espressa, risultando così collocato a cavallo di due distinti moduli procedurali ("*segnalazione certificata o silenzio-assenso*", "*autorizzazione esplicita*").

7.3.3 Gli interventi edilizi

L'edilizia è ricompresa all'interno del governo del territorio, materia di competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni. La definizione delle categorie degli interventi edilizi rientra fra i principi fondamentali della materia perché in conformità alla loro ripartizione deve essere disciplinato il regime dei titoli abilitativi con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. Pertanto la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato, come ha avuto modo di ricordare la Corte Costituzionale (Sentenza

309/2011), per le medesime motivazioni in base alle quali ha in precedenza dichiarato che le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi edilizi costituiscono norma di principio in materia di governo del territorio (Sentenza 303/2003). Tuttavia, negli ultimi anni provvedimenti successivi e sordinati tra loro hanno moltiplicato la definizione degli interventi edilizi, spesso con sovrapposizioni nell'abbinamento con i titoli abilitativi e talvolta anche con l'edilizia libera.

7.3.3.1 Le tipologie degli interventi edilizi nel Testo Unico

Il T.U. edilizia, riproponendo le definizioni già introdotte con la Legge 457/1978 (che verranno modificate e/o integrate con provvedimenti successivi), suddivide (articolo 3, comma 1) gli **interventi edilizi** in:

- a) **manutenzione ordinaria**, riferita agli *“interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti”*;
- b) **manutenzione straordinaria**, con una definizione, estesa anche agli interventi di *“frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari”* e alle *“modifiche ai prospetti”*, che invade il campo di operatività degli interventi di ristrutturazione edilizia;
- c) **restauro e risanamento conservativo**, con interventi analoghi alla manutenzione straordinaria, che *“consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi”*. È fatta salva la definizione di *“restauro”* applicata ai beni culturali quale *“intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali”* (D. Leg.vo 42/2004, articolo 29, comma 4);
- d) **ristrutturazione edilizia**, riferita agli *“interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente [...] ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti [...] [e] gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti”*;
- e) **nuova costruzione**, riferita agli interventi di *“trasformazione edilizia e urbanistica del territorio”*, indicando in particolare:
 - e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);
 - e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;

- e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
- e.4) l'installazione di torri e tralci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione [punto abrogato implicitamente dall'articolo 86, comma 3, del D. Leg.vo 259/2003 "Codice delle comunicazioni elettroniche" che, assimilando le infrastrutture di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria, le colloca nella precedente lettera e.2), *N.d.A.*];
- e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti;
- e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;
- e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) **ristrutturazione urbanistica**, comprendente gli interventi "*rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale*".

L'inquadramento degli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, è stato modificato dalla ricognizione effettuata dal D. Leg.vo 222/2016, che, introducendo una nuova casistica, li suddivide in interventi "*pesanti*" (riguardanti parti strutturali dell'edificio) ed interventi "*leggeri*" (che non incidono sulle strutture dell'edificio).

7.3.3.2 Gli interventi di sostituzione edilizia

Nell'ambito della ristrutturazione edilizia è ricompresa anche la **demolizione e ricostruzione** di un fabbricato, che nel tempo si è evoluta dagli interventi di fedele ricostruzione verso interventi di sostituzione edilizia creando contrasti, non solo interpretativi, generati prevalentemente dalle previsioni di incrementi volu-

metrici legati a ipotesi di rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo, e dalla possibilità di attuare interventi di sostituzione edilizia anche in contesti storici.

La giurisprudenza ha fornito alcuni orientamenti interpretativi delle distinzioni operabili tra gli interventi edilizi a partire dalla definizione di “*ristrutturazione ricostruttiva*” attribuita agli interventi di sostituzione di un edificio con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

La ristrutturazione ricostruttiva

5.2. – Per restare alla cosiddetta ristrutturazione ricostruttiva, che più da vicino interessa l'oggetto del presente giudizio, talune misure regionali adottate hanno realizzato una vera e propria disciplina derogatoria non perfettamente coerente rispetto al generale quadro normativo statale.

5.2.1. – A tale riguardo, deve essere ricordato come, in origine, l'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia disponesse che, in caso di demolizione, la ricostruzione per essere tale e non essere considerata una nuova “costruzione” – che avrebbe in tal caso richiesto un apposito permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (artt. 10 e 22 del t.u. edilizia) – doveva concludersi con la “fedele ricostruzione di un fabbricato identico”, comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali.

Il successivo decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 (Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia) ha modificato la definizione di “ricostruzione”, eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di “fedele ricostruzione”.

5.2.2. – In epoca successiva, nel 2011, con il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto “decreto sviluppo”), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con “delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse”. In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all'identità di volumetria nell'ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia.

Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli “edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta [...]” (art. 5, comma 10, del medesimo decreto).

5.2.3. – Nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia, con l'art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), cosiddetto “decreto del fare”, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha qualificato come “interventi di ristrutturazione edilizia” quelli di demolizione e ricostruzione “con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137] e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente”.

Il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati.

5.2.4. – Questa tendenza si è arrestata, nel 2019, con l'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019 (cosiddetto decreto “sblocca cantieri”), che ha inserito il comma 1-ter all'art. 2-bis del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell'area di sedime: “[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo”.

Allo stato attuale, quindi, la ristrutturazione ricostruttiva, autorizzabile mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è ammissibile purché siano rispettati i volumi, l'area di sedime del manufatto originario e, per gli immobili vincolati, la sagoma. Al momento dell'adozione del “piano casa” da parte delle Regioni, invece, la normativa statale richiedeva, per la ristrutturazione ricostruttiva, il solo rispetto della volumetria e della sagoma, non l'identità di sedime, limiti da rispettare affinché la ristrutturazione non si traducesse in una nuova costruzione, diversamente regolata dalla legislazione nazionale di settore.

Estratto da: Corte Costituzionale, Sentenza 70/2020.

L'abbattimento di un edificio fatiscente e la ricostruzione di un fabbricato di dimensioni maggiori ed in posizione difforme rispetto a quello precedente costituiscono un intervento di ristrutturazione edilizia per il quale è richiesto il rilascio del permesso di costruire (Corte di Cassazione, Sezione III Penale, Sentenza 13492/2010). La casistica afferente gli interventi di ristrutturazione edilizia non può essere invocata qualora non sussista un preesistente fabbricato ma residuino *in loco* solamente alcuni ruderi, e l'edificazione su ruderi costituisce sempre una nuova costruzione soggetta ai vincoli gravanti sull'area interessata (Corte di Cassazione, Sezione III Penale, Sentenza 22241/2008). Nell'interpretazione giurisprudenziale la ricostruzione su ruderi costituisce “nuova costruzione” in quanto, in mancanza di un organismo edilizio dotato delle murature perimetrali, strutture orizzontali e copertura, non è possibile valutare l'esistenza e la consistenza dell'edificio da consolidare e i ruderi non possono che considerarsi alla stregua di un'area non edificata (Corte di Cassazione, Sezione III Penale, Sentenza 35390/2010).

Negli interventi di sostituzione edilizia riveste una specifica rilevanza l'applicazione della **deroga alle distanze fra fabbricati**, soprattutto dopo l'innovazione dettata dal D.L. 76/2020 “Decreto semplificazioni” (che ha sostituito il comma 1-ter del-