

Valeria ROMANO

Gaia IAPPELLI

COMPENDIO di
DIRITTO dell'
URBANISTICA
ed **EDILIZIA**

EDIZIONE

2023



Neldiritto
Editore

PREMESSA

Il **governo del territorio** è materia assai complessa, attraversata in questi anni da profonde trasformazioni che hanno riguardato tanto la parte "alta" dell'**urbanistica** e della **pianificazione** quanto quella dell'**edilizia**, con la continua evoluzione della disciplina dei titoli abilitativi, così come delle sanzioni per gli abusi edilizi. Il Volume ricostruisce il regime e gli innumerevoli problemi applicativi di pressochè tutti gli aspetti rilevanti.

La trattazione, in particolare, riguarda:

- la **pianificazione urbanistica**, con la puntuale analisi degli standards, del contenuto e dei limiti del potere pianificatorio, dei vincoli, degli strumenti di piano (piani territoriali, piano regolatore generale, piani attuativi, piani di recupero e di riqualificazione urbana), della relativa disciplina e degli innumerevoli profili problematici, applicativi ed interpretativi, emersi;
- il **regolamento edilizio**;
- l'**urbanistica consensuale**, con la ricostruzione della disciplina e delle problematiche relative alle convenzioni urbanistiche, ai piani di lottizzazione, alle misure di perequazione e compensazione, ai trasferimenti di cubatura, alle società di trasformazione urbanistica;
- il **regime urbanistico delle opere pubbliche**, con aggiornamento al **Nuovo Codice dei contratti pubblici (d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36)**;
- l'**espropriazione** per pubblica utilità, le occupazioni, l'acquisizione sanante;
- l'assai articolato regime dei **titoli abilitativi in edilizia** (permesso di costruire, s.c.i.a., c.i.l.a., segnalazione certificata di agibilità), con ricognizione di pressochè tutti gli aspetti controversi;
- il **contributo di costruzione**;
- la **tutela del paesaggio**;
- le **sanzioni in materia edilizia**;
- la **lottizzazione abusiva**.

L'Opera -aggiornata alle **ultimissime novità legislative** (compreso il Nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023) e **giurisprudenziali**- è uno strumento insostituibile per la **preparazione a concorsi e ad esami**, così come per la **formazione e l'aggiornamento professionale**.

Maggio 2023

Valeria Romano – Gaia Iappelli

SOMMARIO

PARTE I URBANISTICA AUTORITATIVA E CONSENSUALE

CAPITOLO I IL DIRITTO URBANISTICO E L'EVOLUZIONE DELLE FONTI

	1
1. Il diritto urbanistico e il governo del territorio.	1
2. L'evoluzione delle fonti.	3
2.1. La legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 e la legge ponte.	3
2.2. La legge Bucalossi. Il piano decennale per l'edilizia. La legge Nicolazzi.	5
2.3. I condoni edilizi.	6
2.4. I Testi Unici.	7
2.5. Il Piano Casa. Il Piano Casa 2. Il Piano per le città. Il Piano nazionale per le città.	8
2.6. La semplificazione degli interventi edilizi.	9
QUESTIONARIO	15
MAPPA CONCETTUALE	16

CAPITOLO II INTRODUZIONE AGLI STRUMENTI URBANISTICI

1. Strumenti urbanistici. Inquadramento generale.	17
1.1. Strumenti urbanistici normativi.	17
1.2. Strumenti di pianificazioni (o piani urbanistici).	18
1.3. Provvedimenti amministrativi "a valle" della pianificazione.	19
QUESTIONARIO	20
MAPPA CONCETTUALE	21

CAPITOLO III I PIANI URBANISTICI. DEFINIZIONE E CLASSIFICAZIONE

1. Strumenti di pianificazione urbanistica. Definizione e classificazioni.	22
---	-----------

1.1.	Distinzione tra piani in base al profilo dell'estensione territoriale.	22
1.2.	Distinzione in base alla durata temporale del piano.	24
1.3.	Distinzione In base al livello di analiticità delle previsioni del piano.	24
1.4.	Tassonomia in base ai destinatari ed agli effetti producibili dal piano.	26
1.5.	Distinzione in base alle finalità perseguite dal piano.	27
2.	Rapporti tra piani. Criteri di risoluzione dei conflitti tra diversi livelli di pianificazione urbanistica.	28
2.1.	Il criterio gerarchico.	28
2.2.	Il criterio del "maggior dettaglio".	29
2.3.	Altri criteri di risoluzione conflitti tra diversi livelli di pianificazione territoriale.	30
QUESTIONARIO		30
MAPPA CONCETTUALE		31

**CAPITOLO IV
IL POTERE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA
ED I RELATIVI LIMITI: GLI STANDARDS
URBANISTICI** **32**

1.	Il potere di pianificazione urbanistica.	32
2.	Limiti al potere di pianificazione urbanistica: gli <i>standards</i> urbanistici.	33
2.1.	Tipologie di <i>standards</i> urbanistici.	34
2.2.	<i>Standards ope legis</i> ad operatività immediata.	35
3.	<i>Standards "speciali"</i> .	36
3.1.	Derogabilità degli <i>standards</i> .	37
QUESTIONARIO		39
MAPPA CONCETTUALE		40

**CAPITOLO V
I PIANI TERRITORIALI** **41**

1.	La pianificazione «per direttive».	41
2.	I piani territoriali di coordinamento (P.T.C.).	42
2.1.	Contenuto del P.T.C.	42
2.2.	L' <i>iter</i> di formazione e approvazione del P.T.C.	43
3.	Piani territoriali regionali.	45

4.	Piani territoriali provinciali di coordinamento (P.C.T.P.).	45
5.	Piani territoriali delle Città Metropolitane (P.T.C.M.).	47
6.	I piani territoriali sovracomunali.	51
6.1.	Piani comprensoriali.	51
6.2.	Il piano regolatore intercomunale.	52
6.3.	I piani delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.	53
6.4.	I piani delle Comunità montane.	54
7.	Piano paesaggistico.	55
8.	Piani di bacino.	59
9.	Rapporti tra il Piano paesaggistico ed il Piano di Bacino.	60
QUESTIONARIO		63
MAPPA CONCETTUALE		64
CAPITOLO VI		
IL PIANO REGOLATORE GENERALE		65
1.	Definizione e funzione.	65
2.	Struttura.	66
3.	Contenuto.	66
3.1.	La tecnica di pianificazione dello « <i>zoning</i> ».	67
3.2.	La localizzazione.	69
3.3.	Tratti distintivi tra le nozioni di zonizzazione e localizzazione.	69
4.	Vincoli espropriativi e vincoli conformativi derivanti dalle previsioni del P.R.G.	71
5.	Il fenomeno delle «espropriazioni di valore».	72
6.	La reiterazione dei vincoli espropriativi scaduti.	73
7.	Decadenza dei vincoli espropriativi: il regime delle c.d. «zone bianche».	74
8.	Le fasi del procedimento di formazione del P.R.G.	75
9.	Natura giuridica e regime di impugnabilità.	79
10.	Profili processuali.	81
11.	Varianti.	82
12.	Nuovi modelli di pianificazione del territorio comunale: il «piano strutturale» ed il «piano operativo».	84
QUESTIONARIO		85
MAPPA CONCETTUALE		86

CAPITOLO VII
I PIANI ATTUATIVI **87**

1.	Premessa sulla pianificazione attuativa.	87
2.	Piano particolareggiato. Funzione e natura giuridica.	90
2.1.	Contenuto.	91
2.2.	Procedimento di formazione.	92
2.3.	Approvazione ed ipotesi di intervento da parte della Regione.	94
2.4.	Attuazione.	95
3.	Piano per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.).	96
3.1.	Contenuto e struttura.	97
3.2.	<i>I</i> ter di formazione.	97
4.	Piano per gli insediamenti produttivi (P.I.P.).	99
5.	Altri piani attuativi.	100
5.1.	Piano urbano del traffico.	100
5.2.	Programma urbano dei parcheggi.	102
6.	Disciplina degli spazi da destinare a parcheggio.	103
7.	I parcheggi pubblici.	103
8.	I parcheggi privati.	103
8.1.	La disciplina dei "Parcheggi-Ponte".	104
8.2.	La disciplina recata dalla L. n. 47/1985.	105
8.3.	L'abolizione del vincolo di pertinenza con la L. n. 246/2005.	105
8.4.	I cosiddetti "Parcheggi Tognoli".	106
8.5.	La disciplina recata dal D.L. n. 5/2012.	106
9.	Il regime attuale.	107
QUESTIONARIO		108
MAPPA CONCETTUALE		109

CAPITOLO VIII
I PIANI DI RECUPERO E
LA RIQUALIFICAZIONE URBANA **110**

1.	Il piano di recupero.	110
2.	Riqualificazione urbana e programmi complessi.	113
2.1.	I programmi integrati di intervento.	113
2.2.	I programmi di recupero urbano (PRU).	114
2.3.	I programmi di riqualificazione urbana.	114
2.4.	I programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUST).	116

2.5. Gli interventi di trasformazione urbana.	117
QUESTIONARIO	118
MAPPA CONCETTUALE	119
CAPITOLO IX	
IL REGOLAMENTO EDILIZIO	
	120
1. Evoluzione storica.	120
2. Il programma di fabbricazione.	122
3. L'entrata in vigore del T.U. e il superamento dell'obbligatorietà della Commissione edilizia.	122
4. Il regolamento edilizio tipo.	123
5. Il procedimento di formazione.	124
6. La natura giuridica.	125
QUESTIONARIO	127
MAPPA CONCETTUALE	128
CAPITOLO X	
L'URBANISTICA CONSENSUALE	
	129
1. Inquadramento generale.	129
2. Le convenzioni urbanistiche.	130
3. I piani di lottizzazione. Introduzione.	132
4. Procedimento.	133
5. La convenzione. Contenuto.	134
5.1. Natura giuridica.	135
5.2. Modificabilità della convenzione.	137
5.3. Durata della convenzione.	138
5.4. Inadempimento della convenzione.	139
6. La lottizzazione "ad iniziativa pubblica".	139
7. Le convenzioni a contenuto operativo/settoriale.	140
8. Le convenzioni edilizie.	143
9. I trasferimenti di cubatura.	145
10. La perequazione urbanistica.	147
11. La compensazione urbanistica.	148
12. Le società di trasformazione urbana.	150
QUESTIONARIO	152
MAPPA CONCETTUALE	153

**CAPITOLO XI
IL REGIME URBANISTICO
DELLE OPERE PUBBLICHE** **154**

- 1.** Nozione ed evoluzione. **154**
- 2.** La localizzazione di opere pubbliche statali e di interesse statale. **156**
- 3.** Opere pubbliche non statali. **158**
- 4.** La localizzazione delle opere pubbliche nel nuovo codice dei contratti (D. lgs. 36/2023). **158**

QUESTIONARIO	161
MAPPA CONCETTUALE	162

**PARTE II
ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ**

**CAPITOLO XII
L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ** **165**

- 1.** L'espropriazione per pubblica utilità: inquadramento generale. **167**
- 2.** Classificazione dei provvedimenti ablatori della Pubblica Amministrazione.
- 3.** Il procedimento di espropriazione. **167**
- 4.** L'indennità di espropriazione. **170**
- 5.** La retrocessione. **174**
- 6.** La cessione volontaria. **175**
- 7.** L'occupazione del bene. Le forme di occupazione. **178**
- 8.** L'occupazione appropriativa e usurpativa e il superamento della distinzione per effetto della CEDU. **179**
- 9.** La c.d. acquisizione sanante. **183**
- 9.1.** Art. 42-*bis* e poteri del giudice amministrativo in sede di ottemperanza (Adunanza Plenaria n. 2/2016). **186**
- 9.2.** Giudicato restitutorio e risarcitorio e acquisizione sanante (Adunanza Plenaria n. 6/2021). **188**
- 9.3.** Rinuncia abdicativa e acquisizione sanante (Adunanza Plenaria nn. 2-3-4/2020). **190**
- 9.4.** L'usucapione da parte della P.A. di un bene illegittimamente espropriato. **193**

QUESTIONARIO	197
MAPPA CONCETTUALE	198

PARTE III EDILIZIA

CAPITOLO XIII L'EDILIZIA IN GENERALE ED IL REGIME DEI TITOLI ABILITATIVI	201
---	------------

1. Diritto di proprietà e <i>ius aedificandi</i> .	201
2. Il regime dei titoli abilitativi.	202
3. L'attività edilizia libera.	203
3.1. Gli interventi di manutenzione ordinaria.	205
3.2. Gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche.	210
3.3. Gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti (VEPA).	211
3.4. Opere temporanee, opere precarie, opere stagionali.	211
3.5. I movimenti di terra e gli interventi idraulici agrari.	213
3.6. Le serre mobili stagionali.	213
3.7. Le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni.	214

QUESTIONARIO	215
MAPPA CONCETTUALE	216

CAPITOLO XIV IL PERMESSO DI COSTRUIRE	217
--	------------

1. Definizione.	217
2. Evoluzione storica: dalla licenza edilizia alla concessione edilizia, sono al permesso di costruire.	217
3. Interventi subordinati a permesso di costruire.	220
4. Gli interventi di nuova costruzione.	220
5. La ristrutturazione edilizia e la SCIA "alternativa" al permesso di costruire.	223
6. La ristrutturazione urbanistica.	225
7. Le caratteristiche del permesso di costruire.	226
8. La discrezionalità del permesso.	226
9. La trasferibilità. La c.d. voluta del permesso di costruire.	227
10. Irrevocabilità.	228
11. Temporaneità.	228

QUESTIONARIO	230
MAPPA CONCETTUALE	231

**CAPITOLO XV
IL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE**

1. L'onerosità del permesso di costruire.	232
2. La determinazione.	234
3. Natura giuridica.	234
3.1. Tesi della natura sinallagmatica del contributo di costruzione.	235
3.2. Tesi della natura tributaria del contributo di costruzione.	235
3.3. La soluzione dell'Adunanza Plenaria.	236
4. Realizzazione diretta delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione.	237
5. Le modalità di versamento del contributo di costruzione e la sua rateizzazione.	239
6. La rideterminazione del contributo di costruzione per errori di calcolo.	240

QUESTIONARIO	242
MAPPA CONCETTUALE	243

**CAPITOLO XVI
IL PROCEDIMENTO PER IL RILASCIO DEL
PERMESSO DI COSTRUIRE**

1. Caratteristiche del procedimento per il rilascio del permesso di costruire.	244
2. Lo sportello unico dell'edilizia.	245
3. Fase dell'iniziativa.	246
4. Fase istruttoria.	247
5. La conferenza dei servizi.	248
6. La fase decisoria.	250
7. Il silenzio-assenso del comune.	250
8. Il permesso di costruire in deroga ed il permesso di costruire in sanatoria.	251

QUESTIONARIO	254
MAPPA CONCETTUALE	255

CAPITOLO XVII

LE VICENDE DEL PERMESSO DI COSTRUIRE: ANNULLAMENTO IN VIA GIURISDIZIONALE ED IN AUTOTUTELA	256
1. Annullamento giurisdizionale.	256
2. Condizioni processuali per l'impugnazione dei titoli edilizi: la nozione di <i>vicinitas</i> .	258
2.1. Il primo orientamento: inidoneità della <i>vicinitas</i> a configurare l'interesse al ricorso.	259
2.2. Il secondo orientamento: la <i>vicinitas</i> non assorbe l'ulteriore valutazione sulla sussistenza dell'interesse ad agire.	259
2.3. La soluzione del contrasto.	260
3. Conseguenze dell'annullamento giurisdizionale del permesso di costruire. Interventi eseguiti in base a permesso annullato.	260
4. Annullamento in autotutela del permesso di costruire.	262
5. Annullamento del permesso di costruire da parte della Regione.	264
QUESTIONARIO	265
MAPPA CONCETTUALE	266

CAPITOLO XVIII LA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ (SCIA) E LA COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA (CILA)	268
1. La SCIA: definizione.	268
2. L'evoluzione normativa.	268
2.1. L'originaria versione dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.	268
2.2. Il cambio di prospettiva attuato con la legge 24 dicembre 1993, n. 537.	269
2.3. La legge 14 maggio 2005, n. 80 dalla "denuncia" alla "dichiarazione" di inizio attività.	270
2.4. L'impatto della "direttiva Bolkestein" sulla disciplina della dichiarazione di inizio attività. In particolare, la legge 18 giugno 2009, n. 69 e la D.I.A. a legittimazione immediata.	271
2.5. La legge 30 luglio 2010, n. 122: dalla "dichiarazione" alla "segnalazione certificata" di inizio attività.	272

3.	Il nodo della natura giuridica della D.I.A. (poi S.C.I.A) prima del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.	272
4.	Individuazione degli strumenti di tutela fruibili dai terzi controinteressati prima del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.	275
5.	L'Adunanza Plenaria 29 luglio 2011, n. 15. Contenuti essenziali.	276
6.	Individuazione degli strumenti di tutela fruibili dai terzi controinteressati dopo il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.	278
7.	La legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia).	279
7.1.	I poteri esercitabili dall'Amministrazione a seguito della segnalazione di inizio attività.	280
7.2.	I poteri "immediati" dell'Amministrazione esercitabili a ridosso della presentazione della S.C.I.A (art. 19 comma 3 L. 07/08/1990, n. 241).	281
7.3.	Nuovi poteri "postumi" della P.A. esercitabili entro il termine di diciotto mesi (art. 19 comma 4 L. 07/08/1990, n. 241). C.d. autotutela impropria.	282
8.	Le conseguenze delle nuove disposizioni sulla tutela del terzo (art. 19 comma 6 ter. L. 07/08/1990, n. 241).	283
8.1.	Tutela del terzo. Quadro riassuntivo.	285
9.	Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività.	286
10.	La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA): inquadramento e disciplina.	287
10.1.	CILA e SCIA: similitudini e differenze.	288
10.2.	CILA e la tutela del terzo.	290
10.3.	Mutamento della destinazione d'uso.	290
QUESTIONARIO		293
MAPPA CONCETTUALE		294
CAPITOLO XIX		
LA SEGNALEZIONE CERTIFICATA DI AGIBILITÀ		295
1.	Evoluzione storica.	295
2.	Disciplina attuale.	297
2.1.	Agibilità parziale.	299
2.2.	Dichiarazione di inagibilità e sanzioni.	299
QUESTIONARIO		301

MAPPA CONCETTUALE	302
--------------------------	------------

**PARTE IV
TUTELA DEL PAESAGGIO**

**CAPITOLO XX
TUTELA DEL PAESAGGIO**

1.	Inquadramento generale.	305
2.	I beni paesaggistici. Classificazione.	306
2.1.	Aree di interesse paesaggistico individuate dalla legge.	306
2.2.	Immobili ed aree di notevole interesse pubblico dichiarate tali da Commissioni regionali.	307
2.3.	Immobili ed aree di notevole interesse pubblico individuati come tali e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici (art. 143-156 D.Lgs. 22/01/2004, n. 42).	308
3.	L'autorizzazione paesaggistica.	309
3.1.	Interventi non soggetti ad autorizzazione.	309
3.2.	Interventi assoggettati al regime autorizzatorio ordinario.	310
4.	Interventi ed opere di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato.	312
5.	Il problema dell'applicabilità dell'art. 17- <i>bis</i> l. n. 241/1990 al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.	316
QUESTIONARIO		320
MAPPA CONCETTUALE		321

**PARTE V
SANZIONI**

**CAPITOLO XXI
LE SANZIONI IN MATERIA URBANISTICA**

1.	Inquadramento generale e tipologie di sanzioni.	325
2.	Attività di vigilanza e soggetti competenti.	326
3.	I soggetti responsabili.	327
4.	La sospensione dei lavori.	328
5.	Le sanzioni amministrative definitive.	328
5.1.	Interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.	328
5.2.	Accertamento di conformità urbanistico-edilizia.	333

5.3.	Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire.	337
5.4.	Interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti senza permesso o in totale difformità.	337
5.5.	Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità.	338
5.6.	Interventi eseguiti in base a permesso annullato.	338
5.7.	Opere eseguite abusivamente da amministrazioni statali.	339
5.8.	Opere eseguite abusivamente su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici.	339
5.9.	Le tolleranze.	340
6.	Poteri sostitutivi.	340
7.	Le sanzioni penali.	342
8.	Le sanzioni civili.	344
8.1.	Lo stato legittimo dell'immobile.	345
8.2.	La nullità degli atti aventi ad oggetto edifici la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985.	345
8.3.	La nullità degli atti aventi ad oggetto edifici la cui costruzione è iniziata prima del 17 marzo 1985.	348
8.4.	Sanzioni a carico dei notai.	349
9.	Disposizioni fiscali.	349
10.	Aziende erogatrici di servizi pubblici.	350
QUESTIONARIO		351
MAPPA CONCETTUALE		352
CAPITOLO XXII		
LA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA		353
1.	Nozione di lottizzazione abusiva.	353
2.	Sanzioni amministrative.	355
3.	Sanzioni penali.	356
4.	Sanzioni civili.	361
5.	Sanzioni accessorie.	363
QUESTIONARIO		363
MAPPA CONCETTUALE		364
INDICE ANALITICO		365