

**Mauro Cappello**

# **Il testo unico in edilizia**



CON LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL D.LGS. 27 DICEMBRE 2002, N. 301  
E DALLA LEGGE 11 FEBBRAIO 2005, N. 15

**AGGIORNATO AL DECRETO MINISTERIALE 22 GENNAIO 2008, N. 37**

Terza edizione

**CD-ROM INCLUSO**

CON NORMATIVA  
E MODULISTICA

**GRAFILL**

Mauro Cappello  
**IL TESTO UNICO IN EDILIZIA**

ISBN 13 978-88-8207-314-5  
EAN 9 788882 073145

Manuali, 73  
Terza edizione, marzo 2009

Cappello, Mauro

Il Testo unico in edilizia / Mauro Cappello. – 3. ed. – Palermo :

Grafill, 2009

(Manuali ; 73)

ISBN 978-88-8207-314-5

1. Edilizia abitativa – Legislazione.

343.450786908 CDD-21

SBN Pal0215729

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di marzo 2009

presso **Eurografica S.r.l.** Viale Aiace, 126 – 90151 Palermo

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

# Sommario

PRESENTAZIONE .....	p.	11
L'OPINIONE .....	"	16
<b>1. LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO</b>		
1.1. La pianificazione del territorio: origine dei piani territoriali di coordinamento .....	"	17
1.2. Gli strumenti urbanistici .....	"	20
1.2.1. <i>Piani di inquadramento o Piani quadro</i> .....	"	20
1.2.2. <i>Piani generali</i> .....	"	21
1.2.3. <i>Il Piano regolatore generale</i> .....	"	21
1.2.4. <i>Piani attuativi</i> .....	"	23
1.3. La destinazione d'uso: differenza tra mutamento d'uso e mutamento di destinazione d'uso .....	"	23
1.4. La tutela del paesaggio .....	"	24
1.4.1. <i>La tutela passiva</i> .....	"	25
1.4.2. <i>La tutela mediata</i> .....	"	25
1.4.3. <i>La tutela attiva</i> .....	"	26
1.4.4. <i>Vincolo idrogeologico</i> .....	"	26
1.4.5. <i>Vincolo paesaggistico</i> .....	"	27
1.5. L'autorizzazione paesaggistica: la normativa, le procedure ed i casi particolari della precarietà dell'opera .....	"	28
1.5.1. <i>La procedura per la richiesta di autorizzazione paesaggistica</i> .....	"	29
<b>2. LA NORMATIVA IN MATERIA DI EDILIZIA</b>		
2.1. Introduzione .....	"	30
2.2. La normativa antecedente .....	"	30
2.3. La riforma del Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana e le conseguenze nel settore dell'edilizia .....	"	32
2.4. L'attività edilizia: competenza concorrente Stato Regioni o competenza esclusiva delle Regioni? .....	"	33
<b>3. IL TESTO UNICO PER L'EDILIZIA</b>		
3.1. La genesi del provvedimento .....	"	35
3.2. La struttura del provvedimento .....	"	36
3.3. Principali innovazioni introdotte dal Testo Unico per l'edilizia .....	"	36

<b>4. L'ATTIVITÀ EDILIZIA</b>		
4.1. La definizione degli interventi edilizi.....	p.	37
4.2. Lo Sportello Unico per l'edilizia .....	"	39
4.3. Le diverse tipologie di attività edilizia.....	"	41
4.4. Considerazioni preliminari all'avvio della attività edilizia .....	"	44
<b>5. LA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ: I PROTAGONISTI, LE OPERE ED IL PROCEDIMENTO</b>		
5.1. Cenni storici.....	"	45
5.2. I protagonisti del procedimento .....	"	46
5.3. La Denuncia di Inizio Attività nelle sue diverse sfaccettature: D.I.A. e Super D.I.A.....	"	46
5.4. La disciplina relativa alla Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.) .....	"	48
5.5. La responsabilità del professionista di fronte alla legge.....	"	49
5.6. Difficoltà interpretative e pratiche connesse alla procedura di Denuncia Inizio Attività.....	"	51
5.7. Casi di manifesta non ammissibilità alla procedura di D.I.A.....	"	52
5.8. Le opere ammesse alla procedura di D.I.A. ....	"	52
5.9. La Super D.I.A. ed il nuovo procedimento edilizio introdotta dalla Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Legge Obiettivo), Opere soggette a doppio regime abilitativo, Permesso di costruire e D.I.A., Padroni in casa propria .....	"	54
<b>6. IL PERMESSO DI COSTRUIRE</b>		
6.1. Il permesso di costruire: prerequisiti e caratteristiche principali.....	"	56
6.2. La tipologia di opere ammesse a rilascio di Permesso di costruire: il confine tra ristrutturazione e nuova costruzione .....	"	58
6.3. Alcuni esempi pratici .....	"	60
6.4. Il contributo per il rilascio del Permesso di costruire: criteri e modalità per la sua determinazione .....	"	60
6.5. Procedimento per il rilascio del Permesso di costruire .....	"	62
6.6. La Commissione Edilizia.....	"	63
6.7. L'intervento sostitutivo della Regione e ruolo dei Commissari ad acta.....	"	63
<b>7. LA CIRCOLARE "LUNARDI" ED IL D.P.R. N. 380/2001</b>		
<b>Chiarimenti interpretativi in merito all'inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia</b>		
7.1. La ristrutturazione edilizia come riferimento prioritario e la responsabilità del professionista incaricato .....	"	65
7.2. Il problema della fedele ricostruzione nella ristrutturazione edilizia e le modifiche apportate dalla Legge Obiettivo al D.P.R. n. 380/2001.....	"	66
7.3. Il requisito del posizionamento (area di sedime): l'interpretazione della circolare e le relative conseguenze .....	"	66
7.4. Le varianti essenziali: generalità .....	"	67
<b>8. IL CERTIFICATO DI AGIBILITÀ</b>		
8.1. Il permesso di costruire: prerequisiti e caratteristiche principali.....	"	69
8.2. Il procedimento di rilascio del certificato di agibilità .....	"	69

**9. LE BARRIERE ARCHITETTONICHE**

9.1. La normativa di riferimento e la sua evoluzione nel tempo .....	p.	72
9.2. Il D.P.R. n. 380/2001 e le barriere architettoniche .....	"	73
9.3. Le opere previste dalla normativa.....	"	74

**10. LA VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA**

10.1. La vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia:		
soggetti incaricati e modalità di esercizio .....	"	76
10.1.1. <i>La polizia giudiziaria</i> .....	"	77
10.1.2. <i>La polizia amministrativa</i> .....	"	78
10.1.3. <i>La polizia di sicurezza</i> .....	"	78
10.1.4. <i>La polizia amministrativa degli enti locali</i> .....	"	79
10.2. Le responsabilità previste dalla norma .....	"	79
10.3. La natura delle sanzioni previste dal D.P.R. n. 380/2001.....	"	81
10.3.1. <i>Le caratteristiche della sanzione amministrativa</i> .....	"	81
10.4. La sospensione dei lavori.....	"	81
10.5. I presupposti per la sanzione pecuniaria .....	"	82
10.6. La diffida a demolire: modalità e contenuti minimi del provvedimento.....	"	83
10.7. La sanzione di natura civile .....	"	85
10.8. La sanzione di natura fiscale .....	"	85

**11. EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI**

11.1. La normativa di riferimento: origini .....	"	86
11.2. La Legge 9 gennaio 1991, n. 10 .....	"	87
11.3. Il Decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 4122 .....	"	88
11.4. Il Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 192 .....	"	88
11.5. Il Decreto Legislativo 29 dicembre 2006, n. 311 .....	"	88
11.6. L'attestato di certificazione (qualificazione) energetica degli edifici .....	"	90
11.7. La Legge 6 agosto 2008, n. 133 .....	"	91
11.8. I principali parametri di riferimento: significato e modalità di calcolo.....	"	91

**12. GLI IMPIANTI TECNOLOGICI**

12.1. Il Decreto Ministeriale 22 gennaio 2008, n. 37 .....	"	95
12.2. Tipologie di impianto soggette all'applicazione del Decreto Ministeriale 22 gennaio 2008.....	"	97
12.3. Le imprese abilitate: requisiti .....	"	97
12.4. La progettazione degli impianti: figure abilitate e limiti dimensionali.....	"	98
12.5. La dichiarazione di conformità degli impianti.....	"	100
12.6. La relazione con le tipologie di materiali utilizzati.....	"	101
12.7. Lo Sportello Unico dell'Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) e gli impianti tecnologici .....	"	101
12.8. Il Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e la semplificazione della disciplina sugli impianti .....	"	101
12.9. Il Progetto degli impianti:		
tipologia e contenuti degli elaborati progettuali.....	"	102
12.9.1. La rappresentazione degli impianti tramite schemi (es. elettrici)...	"	103
12.9.2. Il Computo metrico estimativo.....	"	104
12.9.3. Disciplinare di appalto .....	"	106
12.9.4. Relazione tecnica.....	"	107
12.9.5. Particolari costruttivi.....	"	107

<b>13. IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA (DURC)</b>	
13.1. Premessa.....	p. 110
13.2. La normativa di riferimento.....	" 111
13.3. Ambito di applicazione.....	" 112
13.4. Fisionomia dei soggetti richiedenti.....	" 113
13.5. La regolarità contributiva: aspetti particolari.....	" 114
13.6. Procedura per il rilascio del DURC.....	" 115
13.7. Termini per il rilascio del DURC e per la sua validità.....	" 115
<b>14. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO</b>	
14.1. Introduzione.....	" 116
14.2. I principi fondamentali del procedimento amministrativo.....	" 116
14.3. L'atto conclusivo del procedimento amministrativo in materia di edilizia: considerazioni generali.....	" 117
14.4. Cenni generali sulla Legge 7 agosto 1990, n. 241.....	" 118
14.5. La struttura fondamentale del procedimento amministrativo: la procedura e le fasi fondamentali.....	" 119
14.6. L'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento.....	" 120
14.7. Il confine temporale del procedimento amministrativo.....	" 121
14.8. La motivazione del procedimento amministrativo.....	" 121
14.9. La figura del Responsabile del Procedimento.....	" 122
14.10. La partecipazione al procedimento amministrativo.....	" 122
14.11. La disciplina della Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.) ex Legge 241/1990: la necessità della figura del Responsabile del Procedimento.....	" 124
14.12. La Legge 11 febbraio 2005, n. 15 "Modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa".....	" 125
<input type="checkbox"/> <b>APPENDICE 1 – MODULISTICA DEL TESTO UNICO</b>	
Domanda di autorizzazione ambientale.....	" 131
Denuncia di inizio attività edilizia.....	" 134
Denuncia di inizio lavori.....	" 138
Comunicazione di fine lavori.....	" 141
Certificato di collaudo.....	" 143
Dichiarazione di conformità dell'impianto alla regola dell'arte <i>All. I - D.M. n. 37/2008</i> .....	" 145
Dichiarazione di conformità dell'impianto alla regola dell'arte <i>All. II - D.M. n. 37/2008</i> .....	" 147
<input type="checkbox"/> <b>APPENDICE 2 – RELAZIONI TECNICHE</b>	
La relazione tecnica generale.....	" 151
La relazione tecnica strutturale.....	" 164
La relazione tecnica per impianto elettrico.....	" 189
<input type="checkbox"/> <b>APPENDICE 3 – LEGISLAZIONE</b>	
Circolare Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 7 agosto 2003, n. 4174.....	" 199
Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.....	" 205
Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 22 gennaio 2008, n. 37.....	" 280
Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112 ( <i>stralcio</i> ).....	" 289

---

<input type="checkbox"/>	<b>GUIDA ALL'INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE</b>	
	Introduzione al CD-ROM allegato.....	p. 290
	Requisiti hardware e software per l'installazione.....	" 290
	Procedura per la richiesta della "password utente" .....	" 290
	Procedura di installazione per gli utenti MS Windows.....	" 291
	Procedura di installazione per gli utenti Macintosh.....	" 291
	Procedura per la registrazione del software .....	" 292
	Utilizzo del software in ambiente MS Windows .....	" 292
	Utilizzo del software in ambiente Macintosh.....	" 293
<input type="checkbox"/>	<b>LICENZA D'USO DEL SOFTWARE</b> .....	" 295
<input type="checkbox"/>	<b>SCHEDA PER LA REGISTRAZIONE DEL SOFTWARE</b> .....	" 296



## Presentazione

Nella precedente edizione del volume si formulava l'auspicio di un intervento legislativo per la riforma della legislazione in materia urbanistica. La proposta di legge ha ricevuto l'approvazione della Camera dei deputati, ma non ha avuto seguito al Senato a causa del rinnovo del Parlamento.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica nel giugno 2006 si è rivolto al Governo e al Parlamento eletti nella XV legislatura formulando l'augurio che venga approvata una legge che indichi i principi fondamentali e le relative applicazioni operative. Tra questi dovranno evidenziarsi i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, autonomia e copianificazione necessari per la definizione di efficaci strumenti di pianificazione e di adeguati processi di formazione e di valutazione degli strumenti, nonché i principi di equità e di sostenibilità.

Nel testo che vede oggi la sua terza edizione, l'Autore passa in rassegna la gerarchia degli strumenti urbanistici a fronte dell'introduzione di nuovi strumenti da parte delle Regioni.

Al riguardo, giova innanzitutto menzionare la sentenza del TAR dell'Emilia – Sez. II – n. 609/2006, secondo cui un terreno diviene edificabile, quando i provvedimenti comunali imprime questi caratteri ai suoli.

In passato i provvedimenti erano costituiti dai piani regolatori generali; oggi, per effetto della specifica legislazione regionale, questo effetto classificatorio è attribuito alla presenza contemporanea di due atti distinti, quelli strutturali e i piani operativi. In particolare nell'ultimo decennio è venuto avanti un nuovo provvedimento pianificatorio basato sulla distinzione per livelli; un piano strutturale per le grandi scelte di pianificazione e un piano strategico-operativo preordinato al conseguimento di obiettivi determinati in un tempo limitato.

Particolare accento è posto sul concetto dello sviluppo sostenibile, che corrisponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie. In sostanza, la crescita odierna non deve mettere in pericolo la possibilità di crescita delle generazioni future. La strategia per detto sviluppo, adottata nel 2001 e poi rivista nel 2005 è completata tra l'altro dal principio dell'integrazione delle problematiche ambientali nelle politiche europee aventi un impatto nell'ambiente.

L'Autore dà atto della tendenza normativa di livello regionale ad attribuire maggiori poteri ai comuni in materia di piani territoriali. All'obbligo dei comuni di conformarsi ai piani territoriali da parte della provincia e della regione, subentrerebbe un potere dei comuni stessi di ricognizione delle previsioni di programmazione di carattere sovracomunale e dei caratteri comunali; dell'orientamento riferito alla pro-

grammazione dello sviluppo comunale in un ambito territoriale più vasto; della prescrizione riguardante le scelte di programmazione relative agli investimenti pubblici diretti a realizzare la qualità ambientale e della vita urbana.

In sostanza, come stabilisce la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2639/2000, le amministrazioni comunali possono (e devono) costruire gli strumenti urbanistici intorno a linee guida che esaltino il momento del recupero e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente. Ciò, in quanto lo strumento urbanistico generale non presuppone inderogabilmente tendenze espansive edilizie e demografiche ma, al contrario, una moderna e realistica concezione dell'urbanistica appare incentrata nella realtà della fortissima antropizzazione del territorio nazionale, concentrata in specifiche aree, del calo demografico generale e dell'esigenza di tutela delle ormai rare zone non edificate.

Al legislatore statale compete la sola fissazione dei principi fondamentali nella materia, mentre sono riservate alle regioni la potestà legislativa di dettaglio e quella regolamentare, ai sensi dell'articolo 117, comma 6 della Costituzione. Nel sistema delle fonti si aggiungono i regolamenti comunali edilizi recanti la "disciplina delle modalità costruttive", nonché i regolamenti comunali relativi alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni.

I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente sono generalmente individuati in un'apposita legge-cornice o sono desumibili dalla regolazione statale in materia. Tale scelta è stata fatta propria dall'articolo 2 del T.U. n. 380/2001 ed è ritenuta compatibile con il nuovo Titolo V (C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282).

Va poi notato che il rapporto tra fonti statali di principio e fonti regionali, disciplinato attualmente da un rigido criterio di ripartizione delle competenze, può essere modificato sia da profili di gerarchia che comportano l'abrogazione di norme regionali in forza di sopravvenuti principi statali contrastanti (C. Cost. 8 maggio 1995, n. 153), sia dalla prevalenza della normativa statale di dettaglio che regoli la materia quando manchi la disciplina regionale.

D'altra parte, si è formata nel tempo una teoria che nega la legittimità della normativa statale suppletiva e cedevole. Ciò, in quanto, si sostiene, una normativa di dettaglio nelle materie non rientranti nella potestà esclusiva statale può esistere solo quando le relative funzioni siano state attratte dal livello di governo superiore attraverso il meccanismo del principio di sussidiarietà.

Restano comunque attratti nella competenza statale esclusiva i profili della disciplina edilizia riconducibili sia al diritto privato che al diritto penale (la cui necessaria uniformità non è posta in dubbio) e quindi la disciplina dei rapporti tra privati e la repressione penale degli abusi edilizi.

È stato posto in evidenza che in sede di interpretazione del PRG possono sorgere problemi di interpretazione connessi a divergenze tra la parte normativa e il profilo. La Cassazione civile (Sez. II, n. 9000 del 02-11-1994) ha ritenuto che il profilo, pur costituendo parte essenziale del piano regolatore, non può assumere valore preponderante rispetto alla parte normativa. Ne deriva che, in caso di divergenza, attesa la pari dignità giuridica degli stessi, si deve operare mediante un'accurata ricerca della *mens legis* che tenga conto delle fondamentali linee ispiratrici del piano e dell'assetto complessivo che con lo stesso si è voluto dare al territorio.

Sempre la Cassazione ha affermato (sentenza 2 luglio 2004, n. 12127) che le norme urbanistiche diventano vincolanti non dalla data della loro adozione da parte degli enti locali, ma quando sono approvate dall'organo preposto. Per diventare esecutive e acquisire efficacia, devono essere affisse all'Albo pretorio, senza assumere efficacia retroattiva dalla data di approvazione da parte dell'organo preposto.

L'Autore non manca di dedicare spazio al tema della ristrutturazione edilizia che, come noto, comprende gli interventi diretti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente. L'elemento caratterizzante è dato in questo caso dalla "connessione finalistica delle opere eseguite" rivolte nel loro complesso al recupero edilizio dello spazio (Cass. pen., Sez. III 28 gennaio 2007, n. 2881). La tipologia di detti interventi non è vincolata al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio esistente, né è vincolata alla destinazione d'uso dell'edificio preesistente e neppure incontra limiti, salvo influire sulla tipologia del titolo abilitativo, nelle modifiche della sagoma e nell'aumento, pur limitato, della superficie utile e del volume.

Il T.U. ha ricondotto nell'ambito della ristrutturazione edilizia la demolizione e contestuale ricostruzione, come intervento diretto al recupero delle aree edificate, riducendo il ricorso all'edificazione di nuove strutture. Poiché mancava la previsione di tale intervento nella legislazione precedente, la giurisprudenza era divisa tra un'una tesi propensa a dichiararlo nuova costruzione e un'altra che, in considerazione del fatto che la ristrutturazione può portare anche ad una struttura completamente diversa, lo inquadrava nell'ambito della ristrutturazione edilizia, in quanto intervento non vincolato alla necessaria conservazione dei medesimi elementi costitutivi.

L'ambito dell'intervento in discorso è stato ulteriormente ampliato dal D.Lgs. n. 301/2002, che ha eliminato il riferimento alla "fedele" ricostruzione con riferimento alla sagoma, ai volumi, all'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, prescrivendo soltanto la "ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quella esistente".

Ampio spazio l'Autore dedica al permesso di costruire, ponendo in evidenza che sono esonerate dal previo titolo abilitativo le opere e gli interventi pubblici e le opere di interesse statale. Anche sulla base della sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale, è possibile evidenziare il momento della valutazione come "*momento tipizzante del permesso rispetto alla Dia*". Qui permangono profili di discrezionalità tecnica, ad esempio circa l'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria, mentre profili di discrezionalità pura sono presenti nel permesso in deroga, relativo a edifici o impianti pubblici o di interesse pubblico, in contrasto con gli strumenti urbanistici generali, e la deroga può riguardare i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra fabbricati, fermi restando gli standard urbanistici nazionali fissati dal D.M. n. 1444/1968.

Costituisce presupposto del permesso la conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici (articolo 12 T.U.). Posto il principio secondo il quale la preliminare pianificazione è indispensabile, ove questa manchi sono consentiti soltanto limitati interventi, e in ordine ad essi le Regioni hanno solo un potere riduttivo. La limitazione dello *jus aedificandi* si pone in rapporto all'esigenza di evitare uno spontaneismo edilizio che finirebbe per inficiare la razionalità della successiva pianificazione. I pre-

detti limiti che si applicano anche ad interventi in aree interessate da vincoli di inedificabilità scaduti, hanno carattere temporaneo (C. Cost. 23 aprile 1993, n. 185), altrimenti diverrebbero espropriazioni di valore.

Sul punto la Cassazione (Sez. I, 26 gennaio 2007, n. 1754) ha chiarito che il proprietario non è soggetto passivamente alla provvisorietà del regime urbanistico, potendo egli reagire al fine di indurre l'amministrazione all'esercizio del potere di ripianificazione, attraverso il ricorso contro l'inerzia amministrativa o la sollecitazione del potere sostitutivo della Regione.

L'Autore non ha mancato di portare la sua attenzione sul regime sanzionatorio, sulla responsabilità e sulla vigilanza della P.A. e quindi, nell'ambito dei fenomeni di regolarizzazione successiva dell'attività edilizia, sulla distinzione tra sanatoria a regime e condono edilizio. L'emanazione del provvedimento sanante costituisce un'attività vincolata della P.A., che non potrebbe subordinare la sanatoria all'esecuzione sull'immobile abusivo di specifici interventi (Cass., Sez. III, 25-09-2005, in *Riv. Giur. Edil.*, 2006, I, p. 445). L'abuso commesso, per quanto formale, giustifica un giudizio negativo da parte dell'ordinamento e un conseguente regime contributivo più severo.

La possibilità di regolarizzazione successiva è espressione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità dell'azione amministrativa. La previsione della conformità anche alle prescrizioni urbanistiche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento è diretta ad evitare sospette modifiche alla pianificazione urbanistica e dà ragione degli effetti penali della sanatoria.

La sanatoria, infatti, una volta corrisposta l'oblazione, sortisce due effetti: il primo, reale sul piano amministrativo; il secondo, personale sotto il profilo penale, a meno che non sia intervenuto un giudicato penale di condanna. Il giudice penale deve comunque verificare, in presenza di provvedimenti di sanatoria, se ricorrono i presupposti di diritto e di fatto dell'estinzione del reato, all'atto del sindacato sulla legittimità del fatto estintivo che incide sulla fattispecie penale (Cass., III, 27-09-2005, cit.).

È stato opportunamente messo in evidenza (G. Mari, *Governo del territorio*, in "Il diritto", pag. 182) che mentre l'azione penale è sospesa fin quando il procedimento di sanatoria non si è concluso, l'eventuale impugnazione avanti al giudice amministrativo del diniego non implica l'ulteriore sospensione del giudizio penale, sussistendo il potere-dovere del giudice penale di accertare che ricorrano i presupposti.

In definitiva, con riferimento alla distinzione tra profili penali e profili amministrativi del condono, va segnalato quanto affermato dalla C. Costituzionale secondo la quale solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in ordine alla estinzione del reato, o della pena o della non procedibilità (C. Cost. 24 agosto 2004, n. 196).

Il testo dell'Ing. Cappello si raccomanda, infine, per la ricchezza dei profili pratici che devono essere ben noti al tecnico chiamato a risolvere diuturnamente problemi attinenti alla pianificazione, ma anche alla DIA, all'agibilità negli edifici, alle compensazioni urbanistiche, alla sicurezza, ai condoni edilizi, alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, oltre che ad ogni forma di restauro o di risanamento con-

servativo, alla redazione di piani di recupero e, in generale, di attività che abbiano riferimento alla normativa tecnica per l'edilizia. Va anche sottolineato lo stile semplice e di agevole apprensione non solo da parte degli esperti, ma anche da parte degli uffici tecnici comunali e di quanti si avvicinano alla materia edilizia per finalità pratiche o anche soltanto conoscitive e vogliono evitare di esorbitare dai confini della liceità con deroghe alla normativa vigente ed in continua evoluzione.

**Mario D'Antino**

*Presidente onorario  
della Corte dei Conti*

## L'opinione

Ho accettato con molto piacere di esprimere in anteprima da lettore, un'opinione su questo testo che tratta una materia molto complessa e di vecchia storia, che ha inizio centotrentaquattro anni fa.

Infatti il 2 maggio 1865, con la Legge n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia ha inizio la storia della "Regolamentazione urbanistica".

Cinquant'anni dopo, il Regio Decreto 23 ottobre 1929, n. 274 regolamentava la Professione del Geometra, che proprio quest'anno compie 80 anni.

I Geometri liberi professionisti in quel tempo presenti sull'intero territorio nazionale sono molto attivi anche con mansioni di Perito Comunale: "... in quei Piani che dovevano essere fatti a cura del Sindaco nei diversi Comuni con almeno diecimila abitanti ..." ed essere adottati dal Consiglio Comunale.

L'urbanistica con tutte le innovazioni del sistema territoriale è una disciplina scientifica che vede la partecipazione dell'Analisi statistica, della Sociologia, dell'Economia, dell'Ecologia, della Sicurezza, del Risparmio energetico e della Scienza dell'Amministrazione.

Ho conosciuto l'Autore, Ingegnere Mauro Cappello, per avere letto i suoi testi, ed averlo incontrato due anni fa come docente nei Corsi di preparazione a tecnici liberi professionisti, occasione nella quale ho apprezzato le sue straordinarie doti e capacità non comuni nel trattare argomenti, soprattutto complessi, con grande "semplicità" e soddisfazione dei corsisti.

In questo testo, alla sua terza edizione, la complessa normativa in materia urbanistico-edilizia, è resa chiara ed operativa per: Amministratori, Tecnici, Geometri, Ingegneri ed Architetti impegnati nel grande settore dell'edilizia.

Un importante elemento di novità della terza edizione è rappresentato dall'inserimento, ex novo, di un capitolo illustrativo della disciplina recante disposizioni di efficienza energetica degli edifici; oltre al capitolo recante la nuova disciplina degli impianti tecnologici, che rispetto alla precedente edizione l'Autore ha ampliato ed arricchito di nuovi riferimenti.

Così concepito, il testo è di immediata e concreta utilità, l'allegato CD-ROM contiene schemi relativi alla modulistica più utilizzata, la normativa nazionale di riferimento, oltre ad alcuni esempi di relazioni tecniche. La semplicità e la chiarezza, unitamente al pregio scientifico, sono gli elementi fondamentali che hanno determinato il successo delle precedenti edizioni dell'opera e che, ne sono certo, riconfermeranno il generale apprezzamento della nuova edizione.

**Franco Mazzocchi**  
*Geometra libero professionista*

## La pianificazione del territorio

### □ 1.1. La pianificazione del territorio: origine dei piani territoriali di coordinamento

La pianificazione del territorio rappresenta un'attività assai complessa, che investe considerazioni di natura economica, sociale e politica e che, proprio per questo suo carattere multidisciplinare, deve essere affrontata da una variegata équipe di professionisti.

La pianificazione del territorio avviene tramite gli *strumenti urbanistici*, che studiano il territorio con differenti livelli di definizione, partendo dall'area territoriale regionale, per giungere, attraverso livelli di maggiore approfondimento, a studiare la pianificazione del territorio all'interno del singolo Comune, tenendo sempre ben presenti le condizioni al contorno di natura economico-sociale caratteristiche della zona.

La regolamentazione dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e i criteri di pianificazione del territorio sono da molto tempo uno dei punti-chiave della politica amministrativa del nostro Paese.

Già nei primi anni dell'Italia unitaria, infatti, il Parlamento ha inteso regolamentare il settore dell'urbanistica al fine di limitare, e quanto più possibile disciplinare, la crescita edilizia, per evitare uno sviluppo selvaggio e incontrollato degli edifici.

Con il Capo VI della Legge 25 giugno 1865, n. 2359, il legislatore del tempo ha disciplinato i piani regolatori edilizi: nei Comuni con almeno diecimila abitanti, infatti, si poteva, "...per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore...".

I progetti di detti piani dovevano essere "...fatti pubblici a cura del Sindaco... ed essere adottati dal Consiglio comunale...".

Una volta diventato definitivo il piano, dal giorno della sua pubblicazione, i proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi, volendo fare nuove costruzioni o riedificare o modificare quelle già esistenti, dovevano uniformarsi alle norme tracciate nel piano stesso, a pena della distruzione delle opere eseguite e del pagamento di una multa.

L'approvazione del piano regolatore era equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità e poteva dar luogo alle espropriazioni delle proprietà comprese nel medesimo piano, in conformità a quanto previsto dalla suddetta Legge n. 2359.

Il legislatore del tempo aveva anche previsto la possibilità, per i Comuni nei quali era dimostrata la necessità di estendere l'abitato, di adottare un piano regolatore di ampliamento in cui fossero tracciate le norme da osservarsi nell'edificazione di nuovi edifici, al fine di provvedere alla salubrità dell'abitato e alla sua più sicura, comoda e decorosa disposizione.

Fin dal secolo XIX, dunque, si avvertiva la necessità di assicurare una crescita edilizia controllata.

Tale controllo era comunque demandato ai Comuni ed era lasciata alla loro volontà la possibilità o meno di provvedervi, non essendoci, nelle indicazioni della Legge n. 2359 del 1865, alcuna forma di obbligo in tale senso.

Con il passare del tempo e con le mutate condizioni socio-economiche del nostro Paese si avvertì l'esigenza di ridisciplinare la normativa urbanistica e, in un periodo di grandi trasformazioni legislative (si pensi all'approvazione della normativa codicistica, tanto per fare un esempio), fu approvata la Legge 17 agosto 1942, n. 1150, universalmente conosciuta come "Legge urbanistica".

Ai sensi di tali norme il Ministero dei lavori pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) ha il compito di vigilare sull'attività urbanistica, anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento e ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali.

La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia.

Gli strumenti urbanistici sono affidati alle Regioni e ai Comuni, ma a monte di tali Enti sta la funzione di indirizzo e di coordinamento dello Stato che viene attuata con atti legislativi.

In seguito alla devoluzione alle Regioni di molte competenze prima riservate allo Stato (Legge Costituzionale n. 3/2001), le norme contenute nella legge urbanistica continuano ad avere vigore in quelle Regioni che non si sono dotate di una propria legge, approvata in conformità alle disposizioni della normativa statale.

Alla formazione dei piani generali e particolareggiati partecipano le Regioni e i Comuni.

La legge urbanistica, nel regolamentare la compilazione dei piani territoriali di coordinamento, stabilisce le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente: alle zone da riservare a speciali destinazioni e a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare natura e importanza; alla rete delle principali linee di comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

Il piano territoriale di coordinamento ha vigore a tempo indeterminato ma può essere variato.

I Comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale.

Il "piano regolatore generale" deve considerare la totalità del territorio comunale e deve indicare essenzialmente:

- 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 e 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 deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione ed è quindi frutto di scelte largamente discrezionali.

Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato. I proprietari degli immobili hanno l'obbligo di osservare, nelle costruzioni e nelle ricostruzioni, le linee e le prescrizioni di zona che sono indicate nel piano.

Accanto a tali piani, predisposti dai singoli Comuni, esistono i "piani regolatori generali intercomunali": essi vengono formati quando, per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni confinanti, si ritenga opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi.

Al piano regolatore generale viene data attuazione a mezzo di "piani particolareggiati" di esecuzione nei quali devono essere indicate le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona e debbono inoltre essere determinati: le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze; gli spazi riservati ad opere o impianti di interesse pubblico; gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione o soggetti a restauro o a bonifica edilizia; le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano; gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare; la profondità delle zone laterali ad opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse e a soddisfare prevedibili esigenze future.

Ciascun piano particolareggiato di esecuzione deve essere corredato da una "relazione illustrativa" e dal "piano finanziario".

I piani particolareggiati di esecuzione sono compilati a cura del Comune e debbono essere adottati con apposita deliberazione.

In conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale i Comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio.

Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio.

Il piano regolatore generale e i piani particolareggiati sono corredati da una relazione di previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano.

TABELLA RIASSUNTIVA DELLA STRUMENTAZIONE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE	
VALSAT	Valutazione Sostenibilità Ambiente e Territorio
PTPR	Piano Territoriale Paesistico Regionale
QRPR	Quadro di Riferimento Paesistico Regionale
PTRC	Piano Territoriale Regionale di Coordinamento
PRG	Piano Regolatore Generale
PRGI	Piano Regolatore Generale Intercomunale
PSC	Piano Strutturale Comunale
POC	Piano Operativo Comunale
PF	Programma di Fabbricazione
RUE	Regolamento Urbanistico Edilizio
PEEP	Piano Edilizia Economica e Popolare
PIP	Piano Insediamenti Produttivi
PTC	Piano Territoriale Comprensoriale
PCM	Piano di Comunità Montana

## □ 1.2. Gli strumenti urbanistici

La pianificazione del territorio si attua utilizzando gli strumenti urbanistici, i quali vengono generalmente distinti in tre tipologie di macro-aree:

- Piani di inquadramento o Piani quadro;
- Piani Generali;
- Piani attuativi.

### 1.2.1. Piani di inquadramento o Piani quadro

Sono strumenti all'interno dei quali vengono fissati gli obiettivi e le linee programmatiche dell'assetto che dovrà assumere un certo ambito territoriale, normalmente di vaste dimensioni (es. a livello di singola regione).

In sede di Piano quadro vengono quindi ipotizzati:

- gli sviluppi degli assi della mobilità;
- i criteri per individuare la destinazione d'uso del territorio;
- la localizzazione di impianti di particolare interesse generale;
- la distribuzione topografica dei vincoli e delle limitazioni da imporre all'uso del territorio;
- il livello di dimensione e proporzione dei piani di livello inferiore.

È opportuno sottolineare il fatto che i Piani di inquadramento non costituiscono uno studio statico del territorio, ma ne seguono le evoluzioni economiche e con esse interagiscono in modo armonico, tanto che ad oggi vengono comunemente definiti *Programmi economico-urbanistici di sviluppo*.

Sono da considerarsi Piani quadro:

- Piano territoriale regionale;
- Piano territoriale comprensoriale;
- Piano di comunità montana.

### 1.2.2. Piani generali

I Piani generali sono strumenti urbanistici che, recependo le direttive programmatiche insite nei Piani quadro, definiscono l'assetto di un ambito territoriale più limitato, normalmente a livello di singolo Comune.

La loro funzione è quindi quella di tradurre gli obiettivi e le linee programmatiche tratteggiate all'interno dei Piani quadro in vincoli, limitazioni, destinazioni e modalità d'uso del territorio al fine di guidarne lo sviluppo ed organizzarvi gli interventi in modo armonico. In essi si trovano delineati i seguenti elementi:

- la rete principale delle strade e delle infrastrutture di mobilità;
- strutture abitative e produttive;
- le attrezzature ed i servizi necessari per rendere operative le suddette strutture;
- i vincoli - generalizzati o specifici - imposti su certe aree, zone od immobili;
- i criteri di esecuzione e cioè gli strumenti attuativi, i tempi, le modalità e le norme per l'attuazione delle direttive del piano

Costituiscono Piani generali:

- Piano regolatore generale;
- Piano regolatore generale intercomunale;
- Programma di fabbricazione.

### 1.2.3. Il Piano regolatore generale

Il Piano regolatore generale costituisce un fondamentale strumento di pianificazione, in quanto consente all'Amministrazione, che lo adotta a seguito di deliberazione del Consiglio Comunale, di disciplinare in modo corretto ed armonico l'utilizzazione del territorio.

Esso trae la propria legittimazione dalle Leggi 17 agosto 1942, n. 1150, 6 agosto 1967, n. 765 e dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

I principali elementi da considerare nella redazione di un Piano regolatore sono:

- fabbisogno abitativo;
- rapporti tra spazi destinati ad insediamenti residenziali, produttivi e terziari;
- indici urbanistici.

- Il **fabbisogno abitativo** è un parametro che viene utilizzato per stimare, sia nel presente che in proiezione futura, la domanda abitativa rivolta al Comune.

La valutazione del fabbisogno abitativo è una stima di fondamentale importanza in quanto consentirà all'Amministrazione di potere suddividere in modo lungimirante il proprio territorio garantendo così un'adeguata offerta di alloggi oltre ad idonei spazi per attività commerciali e produttive.

- I **rapporti tra spazi destinati ad insediamenti residenziali, produttivi e terziari**, determinano la suddivisione quantitativa del territorio tenendo conto delle considerazioni emerse in sede di valutazione di fabbisogno abitativo e delle considerazioni socio economiche caratteristiche del territorio.
- Gli **indici urbanistici** sono parametri introdotti dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 "Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fab-

*bricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della Legge 6 agosto 1967, n. 765".*

Una volta che sono stati analizzati e stimati i valori dei parametri descritti si procede alla redazione del Piano regolatore, dei Piani particolareggiati di attuazione del Piano regolatore o di lottizzazione, dando concreta attuazione alla ripartizione del territorio in zone previste dalla legge:

- ZONA A) Parti del territorio interessate dagli agglomerati urbani che rivestono carattere storico o particolare pregio architettonico.
- ZONA B) Parti del territorio totalmente o parzialmente edificate.
- ZONA C) Parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o non raggiungano i limiti di superficie e densità di cui alla lettera B) dell'articolo 2; cioè 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 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>.
- ZONA D) Parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o similari.
- ZONA E) Parti del territorio destinate ad uso agricolo.
- ZONA F) Parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Come si evince dalla trattazione precedente, di fatto il Piano regolatore generale finisce per dettare criteri ben precisi per l'utilizzo del territorio.

In merito alla disciplina dei vincoli è interessante notare che la normativa a riguardo afferma che *"le indicazioni di Piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità, perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del Piano regolatore generale non siano stati approvati i Piani particolareggiati o autorizzati i Piani di lottizzazione convenzionati"*.

Sull'argomento si è espresso anche il Consiglio di Stato, Sezione V, 9 dicembre 1996, n. 1486 affermando che con la decadenza dei vincoli urbanistici non rientrano in vigore le eventuali previsioni urbanistiche preesistenti in quanto si è in presenza di una perdita di efficacia e non di un annullamento, che avrebbe invece effetti di ripristino.