

INDICE

<i>Prefazione</i>	VII
-----------------------------	-----

Parte Prima PROFILI GENERALI

Premessa. <i>Governo del territorio e consumo di suolo zero</i>	3
1. Introduzione.	3
2. Il concetto di consumo di suolo: definizione e collocazione sistematica	4
3. L'inquadramento comunitario.	7
4. Il panorama italiano: profili costituzionali.	11
4.1. (<i>segue</i>) La legislazione italiana.	13
4.2. (<i>segue</i>) La legislazione regionale.	18
5. Considerazioni finali.	21
Capitolo I. <i>Il diritto urbanistico: considerazioni introduttive</i>	24
Capitolo II. <i>Fondamento costituzionale del diritto urbanistico</i>	29
Capitolo III. <i>Diritto urbanistico e teoria delle fonti: profili generali</i>	32
1. Teoria e classificazioni delle fonti.	32
2. Gerarchia delle fonti	35
3. Fonti secondarie tipiche del diritto amministrativo.	39
Capitolo IV. <i>Diritto urbanistico e teoria delle fonti: profili particolari</i>	44
Capitolo V. <i>Diritto urbanistico e diritto edilizio: portata della distinzione</i>	48

Parte Seconda SEZIONE A) LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA AUTORITATIVA

Capitolo I. <i>La pianificazione urbanistica: profili generali</i>	53
Capitolo II. <i>Il piano territoriale di coordinamento. Il piano territoriale di coordinamento provinciale</i>	60
1. Concetto di piano territoriale. Differenza con i piani regolatori.	60
2. Il piano territoriale di coordinamento — P.T.C. (art. 5 L. 17 agosto 1942 n. 1150 s.m.i.).	61

3. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.	65
Capitolo III. <i>I piani territoriali minori. Il piano delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale</i>	69
Capitolo IV. <i>Il piano regolatore generale (p.r.g.): profili generali</i>	71
1. Ragioni della permanente attualità del modello del piano regolatore generale.	71
2. Il Piano Regolatore Generale — P.R.G.: ambito di competenza; contenuto essenziale; differenze con il piano territoriale di coordinamento.	73
Capitolo V. <i>Il piano regolatore generale: le localizzazioni e la zonizzazione</i>	77
1. Le localizzazioni.	77
2. La zonizzazione: concetto. Le zone omogenee. Le sub-zone.	79
3. Localizzazioni e zonizzazioni: differenze.	82
4. La zonizzazione secondo il modello del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444. Le caratteristiche giuridiche delle singole zone omogenee.	84
5. Le zone di recupero del patrimonio edilizio esistente.	92
Capitolo VI. <i>Il piano regolatore generale: le zone di rispetto.</i>	96
1. Le zone di rispetto.	96
2. Le zone di rispetto cimiteriale.	97
3. Le zone di rispetto stradale.	99
4. Le zone di rispetto ferroviario, aeroportuale e delle acque pubbliche.	99
5. Le zone boschive distrutte o danneggiate da incendio.	100
6. Le zone di particolare interesse militare.	101
Capitolo VII. <i>Il piano regolatore generale: gli standard o parametri urbanistici</i>	102
1. Gli <i>standard</i> o parametri urbanistici: concetti introduttivi.	102
2. I parametri urbanistici ad operatività differita secondo il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.	104
3. Le opere di urbanizzazione e gli <i>standard</i>	109
4. L'edilizia residenziale pubblica come ulteriore <i>standard</i> urbanistico. Cenni.	112
5. I parcheggi.	114
Capitolo VIII. <i>Il piano regolatore generale e la proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici</i>	120
1. Considerazioni introduttive. La portata giuridica degli strumenti pianificatori. Le zone bianche. Cenni sul diritto di proprietà edilizia tra Statuto Albertino e Costituzione Repubblicana.	120
2. Costituzione, pianificazione urbanistica e proprietà fondiaria: posizione del problema. Limitazione e conformazione.	124
3. I c.d. vincoli urbanistici o vincoli urbanistici in senso tecnico.	128
4. I c.d. vincoli urbanistici secondo il Consiglio di Stato.	132
4.1. Il problema del "verde".	134
5. I c.d. vincoli urbanistici tra pronunzie della Corte costituzionale e interventi legislativi: dalla sentenza 29 maggio 1968 n. 55 al Testo Unico dell'Edilizia e al Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità. A) L'imposizione del vincolo.	136

6.	I c.d. vincoli urbanistici tra pronunzie della Corte costituzionale e interventi legislativi: dalla sentenza 29 maggio 1968 n. 55 al Testo Unico dell'Edilizia e al Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità. B) La reiterazione del vincolo: limiti e condizioni della sua ammissibilità.	140
7.	La nuova disciplina dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione. I modi di imposizione del vincolo. I profili procedurali.	146
7.1.	L'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento.	147
8.	L'efficacia temporale dei vincoli preordinati all'espropriazione. La decadenza del vincolo ed i suoi effetti.	150
8.1.	La reiterazione del vincolo. Il diritto all'indennizzo.	151
8.2.	La realizzazione di un'opera diversa da quella che ha determinato l'imposizione del vincolo.	152
8.3.	I c.d. vincoli urbanistici procedurali e quelli comportanti l'inedificabilità assoluta dopo l'entrata in vigore del T.U. sull'espropriazione per pubblica utilità.	153
9.	Riflessioni conclusive. I vincoli urbanistici: una questione ancora aperta. . .	157
 Capitolo IX. <i>Il piano regolatore generale e la proprietà edilizia. La perequazione (e l'incentivazione) e la compensazione</i>		
1.	Determinazioni pianificatorie e proprietà edilizia. L'origine dell'idea perequativa e le sue forme.	165
2.	Perequazione e strumenti pianificatori.	169
3.	Modelli di perequazione. Classificazioni teoriche.	173
3.1.	(segue) Modelli di perequazione. La compensazione.	176
3.2.	(segue) Modelli di perequazione. Il comparto edificatorio e i moduli consensuali.	178
4.	Quadro di sintesi.	180
 Capitolo X. <i>Il piano regolatore generale: procedimento di formazione; varianti; misure di salvaguardia</i>		
1.	Procedimento di formazione.	184
1.1.	Misure di salvaguardia.	187
1.2.	Sub-procedimento regionale.	191
2.	Efficacia del P.R.G. e varianti.	197
 Capitolo XI. <i>Il piano regolatore generale: natura giuridica</i>		
207		
 Capitolo XII. <i>Il piano regolatore generale: le disposizioni per l'attuazione del p.r.g.</i> . .		
212		
 Capitolo XIII. <i>Il piano regolatore generale intercomunale</i>		
214		
 Capitolo XIV. <i>Il programma di fabbricazione (p.d.f.)</i>		
216		
1.	P.R.G. e P.D.F.: rapporti.	216
2.	P.D.F.: contenuto, prassi amministrativa e interpretazioni giurisprudenziali. .	217
 Capitolo XV. <i>Il piano regolatore nella legislazione regionale. Dallo strumento pianificatorio generale agli strumenti pianificatori generali: piano strutturale comunale e piano operativo comunale</i>		
222		

Capitolo XVI. <i>I piani attuativi: profili generali</i>	231
Capitolo XVII. <i>Il piano particolareggiato di esecuzione. I comparti edificatori</i>	235
1. Il piano particolareggiato.	235
2. I comparti edificatori.	242
Capitolo XVIII. <i>La lottizzazione</i>	246
Capitolo XIX. <i>Il piano di zona per l'edilizia economica e popolare</i>	255
1. L'edilizia residenziale pubblica.	255
2. Il P.E.E.P.: tipologie, efficacia, varianti e dimensionamento.	257
3. (<i>segue</i>) L'attuazione: i programmi pluriennali e l'espropriazione delle aree ricomprese nel P.E.E.P.	264
Capitolo XX. <i>Il piano per gli insediamenti produttivi</i>	270
Capitolo XXI. <i>Il piano di recupero del patrimonio edilizio esistente. Il programma di riabilitazione urbana</i>	275
Capitolo XXII. <i>Gli interventi sul patrimonio edilizio esistente</i>	279
1. Tipologie di intervento: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; limiti di questa	279
2. (<i>segue</i>) Restauro e risanamento conservativo.	283
3. (<i>segue</i>) Ristrutturazione edilizia.	287
4. (<i>segue</i>) Ristrutturazione urbanistica.	292
Capitolo XXIII. <i>Il programma urbano dei parcheggi</i>	294
Capitolo XXIV. <i>Il programma pluriennale di attuazione (p.p.a.)</i>	296
1. Lo strumento di pianificazione temporale. Rapporti con gli strumenti urbanistici spaziali.	296
2. Effetti, contenuto ed efficacia temporale del P.P.A.	298
Capitolo XXV. <i>Cenni di nomenclatura tecnica</i>	303
SEZIONE B) LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA CONSENSUALE	
Capitolo XXVI. <i>La pianificazione urbanistica consensuale: programmi di riqualificazione urbana; programmi integrati di intervento; programmi di recupero urbano; contratti di quartiere</i>	309
Capitolo XXVII. <i>Le società di trasformazione urbana (s.t.u.)</i>	318
<i>Bibliografia essenziale</i>	329

Parte Terza

LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA

Premessa. <i>La disciplina dell'attività edilizia: breve « excursus » legislativo</i>	337
Capitolo I. <i>Regolamento edilizio</i>	347
Capitolo II. <i>La commissione edilizia comunale</i>	358
Capitolo III. <i>L'attività edilizia libera dei privati (art. 6 t.u. ed.)</i>	362
1. Nozioni preliminari: titoli abilitativi; <i>ius aedificandi</i> e <i>ius utendi</i>	362
2. La disciplina dell'attività edilizia libera in base al T.U. dell'Edilizia (art. 6). Le singole fattispecie.	364
Capitolo IV. <i>L'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni (art. 7 t.u. ed.)</i>	369
1. Attività edilizia di diritto pubblico (art. 7 T.U.) e attività edilizia di diritto privato della Pubblica Amministrazione.	369
2. Cenni in tema di “opere pubbliche” e di “opere di interesse pubblico” o “di pubblica utilità”. Precisazioni sull'ambito di applicazione dell'art. 7 rispetto alle opere pubbliche.	370
3. Le singole fattispecie.	371
Capitolo V. <i>Il permesso di costruire</i>	375
SEZIONE I: La “trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”. Le singole fattispecie	
1. Le ipotesi di “trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”.	376
2. Le singole fattispecie di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Le fattispecie di “nuova costruzione”: l'ipotesi residuale (art. 3, I comma lett. e), T.U.). Il precario.	378
2.1. Gli interventi di “nuova costruzione” <i>ex lege</i> : manufatti e ampliamenti all'esterno della sagoma.	382
2.2. Gli interventi di “nuova costruzione”: interventi di urbanizzazione primaria o secondaria realizzata da privati.	383
2.3. Gli interventi di “nuova costruzione”: infrastrutture e impianti com- portanti modifiche permanenti del suolo.	385
2.4. Gli interventi di “nuova costruzione”: installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione.	385
2.5. Gli interventi di “nuova costruzione”: manufatti, prefabbricati e strutture di qualsiasi genere usati per esigenze non temporanee.	387
2.6. Gli interventi di “nuova costruzione”: interventi pertinenziali.	390
2.7. Gli interventi di “nuova costruzione”: depositi e impianti produttivi all'aperto.	398
2.8. Gli interventi di “nuova costruzione”: le ipotesi assoggettabili a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire (art. 23, comma 1, TUED)..	399
3. La ristrutturazione urbanistica.	403
3.1. Le ipotesi di ristrutturazione edilizia.	404

4.	Il mutamento di destinazione d'uso.	408
5.	Altri interventi sottoposti al regime del permesso di costruire individuabili con legge regionale.	421

SEZIONE II: La disciplina del permesso di costruire

6.1.	Le <i>condiciones iuris</i> per il rilascio.	422
6.2.	La legittimazione a richiedere il titolo abilitativo.	423
6.3.	Le singole fattispecie di soggetti legittimati.	426
6.4.	Termine di inizio e di ultimazione dei lavori. Profili generali.	432
6.5.	Termine di inizio dei lavori. Profili specifici.	436
6.6.	Il termine di ultimazione dei lavori. Profili specifici.	440
6.6.1.	Il termine di ultimazione dei lavori. Significato dell'espressione « opera completata » (art. 15, comma 2, T.U. Edilizia).	442
6.7.	Proroga dei termini. La questione della loro sospendibilità.	444
6.8.	“Rilascio” sinonimo di “emanazione” o di “ritiro”?	449
6.9.	Variante al permesso di costruire.	453
6.10.	La questione della decadenza per inutile decorso o del termine di inizio o di quello per l'ultimazione dei lavori.	457
6.11.	La decadenza per l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche.	471
6.12.	Il contenuto del permesso di costruire; la c.d. volturazione; l'irrevocabilità; l'annullamento.	479
6.13.	L'annullamento d'ufficio in sede di autotutela; l'annullamento regionale (art. 39 T.U. Edilizia).	484
7.	Fattispecie eccezionali di permesso di costruire: il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici (art. 14 T.U. Edilizia).	499
7.1.	Il permesso di costruire in deroga “energetico” (art. 11, D.Lgs. 30 maggio 2008, n. 115 e D.Lgs. 4 luglio 2014, n. 102).	518
8.	Figure speciali del permesso di costruire: la cessione di volumetria.	522
9.	Figure speciali del permesso di costruire: il permesso di costruire in sanatoria.	533
10.	Figure speciali del permesso di costruire: il permesso di costruire convenzionato.	555

SEZIONE III: Il procedimento del permesso di costruire

11.1.	La natura regolamentare degli artt. 20 e 21 T.U. Edilizia.	560
11.2.	I termini di conclusione del procedimento.	562
11.3.	La fase preparatoria: <i>a)</i> sottofase di impulso.	562
11.4.	La fase preparatoria: <i>b)</i> sottofase istruttoria.	563
11.5.	La fase istruttoria: <i>c)</i> sottofase predecisionale. La conferenza dei servizi.	570
11.6.	La fase costitutiva. Il silenzio-assenso.	571
11.7.	Lo sportello unico per l'edilizia: natura e funzioni.	572

SEZIONE IV: Cenni su questioni o profili particolari della disciplina del permesso di costruire

12.	La <i>vexata quaestio</i> della natura discrezionale o meno del permesso di costruire.	577
-----	--	-----

13. Disciplina da applicare nel caso di annullamento del diniego del permesso di costruire.	578
14. Denegato rilascio del permesso di costruire. Il problema del risarcimento del danno.	584
15. Annullamento del provvedimento di annullamento o di decadenza del permesso di costruire.	591

SEZIONE V: Il contributo di costruzione

16. Contributo di costruzione. Principi generali.	593
16.1. Contributo di costruzione per opere ed impianti non residenziali e per il mutamento di destinazione d'uso.	598
16.2. Contributo di costruzione: parziale esonero. L'edilizia convenzionata.	603
16.3. Contributo di costruzione: parziale esonero per le opere su immobili dello Stato e per le prime case.	606
16.4. Contributo di costruzione. I casi di totale esonero. Gli interventi edilizi gratuiti.	607
16.5. Natura giuridica del contributo di costruzione.	607
16.6. Ripetibilità del contributo di costruzione.	609
16.7. Relazione tra permesso di costruire e contributo di costruzione. L'autonomia dei due provvedimenti e le conseguenti ipotesi di ripetibilità del contributo di costruzione.	611

Capitolo VI. *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)* 613

1. Dalla dichiarazione di inizio attività (D.I.A.) alla segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.).	613
2. La segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) nel quadro della riforma del 2015-2016 (c.d. riforma Madia).	616
2.1. La disciplina giuridica della S.C.I.A. in materia edilizia.	618
2.2. La natura giuridica della S.C.I.A.	620
2.3. La tutela del terzo	628
3. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria. Premessa.	631
4. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria: la manutenzione straordinaria c.d. pesante o "strutturale".	632
5. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria. Restauro e risanamento conservativo "strutturale".	632
6. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria. Ristrutturazione edilizia c.d. semplice o leggera.	632
7. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria. Le varianti a permesso di costruire (art. 22, II e VII comma, T.U. Edilizia).	634
8. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria. Le varianti in corso d'opera che non costituiscono variazioni essenziali.	639
9. Le singole fattispecie di S.C.I.A. c.d. ordinaria. Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili al di sotto delle soglie.	640
10. La S.C.I.A. c.d. ordinaria alternativa al permesso di costruire. Le singole fattispecie. La c.d. ristrutturazione edilizia c.d. pesante. Gli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica.	641
10.1. La S.C.I.A. c.d. ordinaria alternativa al permesso di costruire. La peculiarità della disciplina giuridica.	647

11. La fattispecie di S.C.I.A. unica.	648
12. Il problema del contributo di costruzione (art. 16 T.U. Edilizia).	649
13. La competenza regionale in materia di S.C.I.A.	650
14. I termini di inizio e di fine lavori.	652
Capitolo VII. <i>La comunicazione di inizio lavori asseverata (c.i.l.a.)</i>	654
1. Le fattispecie di C.I.L.A.	654
2. La disciplina della C.I.L.A.	655
Capitolo VIII. <i>La segnalazione certificata di agibilità</i>	657
Capitolo IX. <i>Il regime delle opere pubbliche</i>	666
<i>Bibliografia essenziale</i>	671

Parte Quarta

ILLECITO E RESPONSABILITÀ NEL DIRITTO URBANISTICO-EDILIZIO

Capitolo I. <i>Gli abusi edilizi</i>	677
1. Profili generali. La vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia. L'ordine di sospensione dei lavori (art. 27 T.U. Edilizia).	678
1.1. La vigilanza su opere di Amministrazioni statali.	683
2. La lottizzazione abusiva.	683
3. Gli abusi edilizi: <i>a)</i> « in assenza di permesso di costruire ».	692
3.1. Gli abusi edilizi: <i>b)</i> « in totale difformità dal permesso di costruire ».	693
3.2. Gli abusi edilizi: <i>c)</i> Le « variazioni essenziali ». Problematiche di costituzionalità: cenni.	696
3.2.1. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. Il problema dell'applicabilità immediata dell'art. 32 nelle Regioni a Statuto ordinario.	697
3.2.2. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali: quale classificazione degli abusi in carenza di legislazione regionale?	699
3.2.3. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. Il concetto di « variazione essenziale al progetto approvato ». La (superata) questione dell'applicabilità agli interventi assentibili con D.I.A. ai sensi dell'art. 22, III comma, T.U. Edilizia	699
3.2.4. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. Il mutamento di destinazione d'uso.	704
3.2.5. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. L'aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio.	707
3.2.6. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. Le modifiche sostanziali dei parametri urbanistico-edilizi ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza.	708
3.2.7. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. Il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito. La legislazione regionale in materia.	711
3.2.8. Gli abusi edilizi. Le variazioni essenziali. Le violazioni di norme antisismiche. La legislazione regionale.	713

<i>Bibliografia essenziale</i>	786
--	-----

Parte Quinta

L'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

Capitolo I. <i>Definizione di « espropriazione per pubblica utilità ». Cenni sull'evoluzione legislativa in materia</i>	791
Capitolo II. <i>Cenni sulla previgente disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità e dell'occupazione d'urgenza</i>	794
Capitolo III. <i>L'espropriazione per pubblica utilità nel nuovo testo unico (D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327)</i>	797
Capitolo IV. <i>I criteri di determinazione dell'indennizzo</i>	812
Capitolo V. <i>L'istituto della accessione invertita a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 43 D.P.R. 327/2001.</i>	816
Capitolo VI. <i>Considerazioni conclusive</i>	820
<i>Bibliografia essenziale</i>	823

Parte Sesta

TUTELE PARALLELE E TUTELE CONCORRENTI

Capitolo I. <i>Dalle tutele concorrenti e parallele a quelle integrate. Cenni introduttivi</i> .	827
Capitolo II. <i>Le bellezze naturali.</i>	830
Capitolo III. <i>I beni di interesse storico e artistico</i>	849
Capitolo IV. <i>I parchi e le riserve naturali</i>	854
Capitolo V. <i>L'azione di risarcimento del danno ambientale</i>	860
Capitolo VI. <i>La valutazione di impatto ambientale. Cenni in ordine alla V.A.S.</i>	868
<i>Bibliografia essenziale</i>	876