

# Elementi di Legislazione amministrativa concernente l'attività degli Enti Locali in materia di Edilizia ed Urbanistica

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo in via generale dell'attività amministrativa svolta dagli Enti Locali in materia di urbanistica, andando a descrivere le attività di pianificazione urbanistica generale.

Inoltre, andremo ad approfondire la materia dell'edilizia, analizzando le previsioni concernenti le diverse tipologie di interventi e le varie tipologie di titoli edilizi.

Bene, cominciamo!

## Il governo del territorio

Con la riforma costituzionale del 2001 la materia del *"governo del territorio"* è stata assegnata alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione). Di conseguenza, le norme di legge in tale materia possono essere sia di **fonte statale** che di **fonte regionale**. Nel secondo caso, tuttavia, le norme di legge regionale non potranno porsi in contrasto con i principi **fondamentali della materia dettati dalla normativa legislativa statale**.

Eccezione a tale regola avviene per le Regioni a statuto speciale a cui, invece, è riconosciuta la competenza legislativa esclusiva nella materia.

Il termine **"governo del territorio"** può essere meglio esplicitato utilizzando alcune pronunce della Corte Costituzionale in materia (in particolare n. 303/2003, n. 307/2003 e n. 196/2004). Infatti da tali sentenze del giudice delle Leggi si evince come per governo del territorio si intenda tutto ciò che attiene **all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività**.

In particolare, le norme in materia di governo del territorio consentono di **identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio**.

Di conseguenza sia l'edilizia che l'urbanistica, entrambe non espressamente menzionate nella disposizione costituzionale, rientrano nel concetto di governo del territorio. In tale concetto può farsi inoltre rientrare anche l'espropriazione per pubblica utilità, ma solo in relazione ai profili collegati all'urbanizzazione.

## Gli strumenti urbanistici

La disciplina fondamentale in materia di urbanistica è dettata dalla **L. n. 1150/1942** (c.d. legge urbanistica) che si occupa di disciplinare *“L’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”* (così art. 1 L. n. 1150/1942).

La citata legge urbanistica, prevede la **divisione del territorio in zone**, nonché un sistema di **piani urbanistici a cascata e ordinati gerarchicamente**.

I piani urbanistici hanno lo scopo di **regolamentare l’attività di trasformazione del territorio**, facendo in modo che lo sviluppo del territorio (ad esempio, la costruzione di case o stabilimenti) avvenga in modo equilibrato e coordinato con la necessità di offrire ai cittadini anche delle urbanizzazioni (come strade e collegamenti infrastrutturali) e dei servizi pubblici (come scuole, parchi, parcheggi, ecc.).

Alla luce di una valutazione generale del territorio e tenendo in considerazione gli interessi pubblici che entrano in gioco in relazione al suo sviluppo (tra cui la tutela dell’ambiente), i piani urbanistici pongono un freno alla possibilità di un esercizio sregolato dello *ius aedificandi* in capo al proprietario di un suolo.

La legge assegna il compito di redigere gli strumenti urbanistici ai differenti Enti Locali, che in alcuni casi possono anche partecipare al procedimento di approvazione. Lo schema gerarchico-piramidale dettato dalla L. n. 1150/1942 prevede:

- **Piano territoriale di coordinamento** (P.T.C.) a livello regionale
- **Piani regolatori generali intercomunali** a livello intercomunale
- **Piano regolatore generale comunale** (P.R.G.) a livello comunale, che enuncia i criteri di sviluppo dell’insediamento edilizio
- **Piani attuativi** a livello sub-comunale, che comprendono sia:
  1. gli strumenti urbanistici particolareggiati, che dettagliano e specificano quanto previsto dal P.R.G. circa l’attività edificatoria di una determinata area e, di solito, contengono anche prescrizioni di tipo espropriativo
  2. i piani di lottizzazione, che dettagliano le previsioni del P.R.G. circa l’edificazione e l’urbanizzazione di un’area

## Il Piano Regolatore Generale

Con la Legge n. 765/1967 (conosciuta come legge-ponte) è stato introdotto **l’obbligo per ogni Comune di dotarsi di un Piano Regolatore Generale**, che viene alla luce seguendo un procedimento amministrativo complesso. In linea generale, al Comune compete la prima fase, denominata di **adozione**, in cui il P.R.G. viene redatto anche con la partecipazione anche dei cittadini interessati (che possono presentare all’Amministrazione le proprie osservazioni). La seconda fase, denominata di **approvazione**, compete invece alla Regione (in funzione di controllo).

Tale procedimento complesso risulta **regolato in modo diverso nelle differenti Regioni italiane**. Sono infatti numerose le legislazioni regionali sul governo del territorio che (grazie alla potestà legislativa concorrente in materia) sono intervenute disciplinando il procedimento di approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica. Le varie

legislazioni regionali italiane hanno anche formalmente rinominato il P.R.G. (ad esempio, in Lombardia, la legge regionale n. 12/2005 sul governo del territorio non parla di P.R.G. ma di Piano di Governo del Territorio – P.G.T.).

In dottrina è discussa la natura giuridica del P.R.G. Infatti, secondo alcuni il P.R.G. avrebbe natura **normativo-regolamentare**, secondo altri, invece, si tratterebbe di un **atto amministrativo generale** dato che i destinatari delle disposizioni sono determinabili a posteriori.

## Il P.R.G. e la zonizzazione

La L. n. 765/1967 ha anche previsto l'obbligo di **raggiungere determinati standard urbanistici ed edilizi** in ogni **zona omogenea** in cui viene suddiviso il territorio comunale.

Pertanto:

- l'attività edificatoria deve rispettare degli standard edilizi normativamente identificati (ad esempio, relativi alla distanza tra fabbricati o tra pareti finestrate, ai sensi del D.M. n. 1444/1968)
- in ogni zona omogenea del territorio comunale vi deve essere una correlazione tra lo sviluppo edilizio e la quantità di servizi pubblici offerti

Le zone omogenee vengono identificate dal P.R.G. sulla base

- della destinazione urbanistica assegnata alle aree (c.d. zonizzazione funzionale)
- delle caratteristiche costruttive che hanno o devono avere gli edifici in una certa zona (c.d. zonizzazione architettonica)
- del livello di dotazioni di servizi e di infrastrutture che risultano necessarie in funzione di un determinato sviluppo edificatorio del territorio (c.d. **zonizzazione infrastrutturale**)

Le norme inerenti alle differenti zone previste dal P.R.G. hanno **efficacia conformativa del regime giuridico dei suoli**. Ciò significa che lo *ius aedificandi* collegato al diritto di proprietà deve essere esercitato dal titolare nel rispetto delle previsioni dettate dal P.R.G. relative alla zona in cui è inserita la proprietà.

## La perequazione

La tecnica della zonizzazione comporta la creazione di forti **sperequazioni tra le diverse classi di proprietari fondiari**, recando un vantaggio ai proprietari dei fondi che si vedono assegnare delle destinazioni edificatorie e degli svantaggi a coloro che sono colpiti da disposizioni vincolistiche o riduttive della capacità edificatoria.

Per ovviare a tali inconvenienti, sono state elaborate nuove tecniche di pianificazione che si ispirano al **principio perequativo**.

Il funzionamento della perequazione è il seguente:

1. lo strumento urbanistico identifica un insieme di aree di proprietà privata (c.d. comparto), alcune edificabili e altre da destinare a servizi pubblici e ad opere di pubblica utilità

2. a tutte le aree interne al comparto, l'Amministrazione comunale assegna un valore edificatorio identico (a prescindere quindi dalla specifica destinazione urbanistica assegnata alla singola area)
3. il valore edificatorio assegnato ad ogni singola area risulta in ogni caso inferiore al limite minimo necessario per procedere all'edificazione
4. di conseguenza, ciascun proprietario di un'area avente una destinazione edificabile dovrà procurarsi ulteriori diritti edificatori (sino al raggiungimento del minimo per procedere all'edificazione) presso i soggetti titolari di un'area destinata a servizi
5. i proprietari delle aree destinate a servizi dovranno cederle gratuitamente all'Amministrazione
6. i proprietari delle aree edificabili dovranno ristorare i proprietari delle aree con destinazione pubblica, acquistando loro i diritti edificatori necessari per realizzare **l'intervento**, previo corrispettivo

La perequazione garantisce che i proprietari delle differenti aree partecipino in misura eguale alla distribuzione dei valori e degli oneri correlati alla trasformazione urbanistica. In tal modo vengono superati gli effetti discriminatori della zonizzazione e si consente all'Amministrazione di disporre gratuitamente delle aree su cui realizzare servizi o opere pubbliche.

## Il P.R.G. e la Localizzazione

Gli strumenti urbanistici di pianificazione individuano altresì le aree che dovranno essere espropriate per realizzare **specifiche opere di pubblica utilità** (es. un'autostrada). Quest'operazione è definita **localizzazione** e avviene mediante l'apposizione, da parte dello strumento urbanistico, di un **vincolo preordinato all'esproprio** su alcune aree del territorio comunale.

Le disposizioni di piano contenenti la localizzazione hanno una **connotazione ablatoria**, nel senso che sono prodromiche all'attività espropriativa.

Sono qualcosa di differente rispetto alle disposizioni inerenti alla zonizzazione che possono intaccare il valore dell'area, senza però prevedere che questa verrà direttamente sottratta al titolare.

## L'edilizia: la tipologia di interventi

Per "edilizia" si intende la trasformazione di una specifica area da parte di determinati soggetti (normalmente i proprietari). Tali soggetti – di regola – si devono interfacciare con l'Amministrazione comunale affinché eserciti i **propri poteri di assenso e di controllo** rispetto all'ordinato sviluppo del territorio.

In particolare l'Amministrazione verificherà che il singolo intervento rispetti:

1. le **disposizioni contenute nel proprio P.R.G.**, con riferimento all'area in questione
2. gli standard edilizi normativi

3. le disposizioni contenute nel **regolamento edilizio comunale**, strumento con cui ogni Comune disciplina le modalità costruttive (attraverso norme tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità e circa le pertinenze)

La materia dell'edilizia è disciplinata dal D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia – T.U.E.) che all'art. 3 distingue le varie categorie di interventi edilizi in:

- **manutenzione ordinaria**
- **manutenzione straordinaria**
  
- **restauro e risanamento conservativo**
- **ristrutturazione edilizia (anche attraverso la demolizione e la ricostruzione)**
- **ristrutturazione urbanistica**
- **nuova costruzione**

## Titoli edilizi e attività edilizia libera

Le varie categorie di interventi edilizi ora elencati sono sottoposte a regimi giuridici differenti. Infatti, in funzione della qualificazione di un intervento in una particolare categoria discende anche il regime normativo applicabile all'intervento. Esistono diversi regimi a cui il Legislatore sottopone l'attività edilizia, modificati di recente dal D.Lgs. n. 222/2016:

- **Attività edilizia libera**, ossia l'attività esercitabile senza la necessità di interfacciarsi con l'Amministrazione. Il D.Lgs. n. 222/2016 prosegue nella tendenza verso la **liberalizzazione** degli interventi estendendone l'applicazione a tutti gli interventi di **manutenzione ordinaria** e di **eliminazione delle barriere architettoniche** (che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni)
  
- **Attività edilizia subordinata al rilascio di Permesso di Costruire**, ossia l'attività esercitabile solo dopo il rilascio di un titolo edilizio da parte dell'Amministrazione, che dovrà accertare il rispetto delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio dello *ius aedificandi*. A questo regime sono sottoposti gli interventi di **nuova costruzione** e di **ristrutturazione urbanistica** e alcuni casi di **ristrutturazione edilizia**. La domanda di rilascio viene presentata innanzi a uno specifico ufficio comunale, denominato **Sportello Unico per l'Edilizia – SUE**. Il permesso di costruire è un **titolo edilizio oneroso**, pertanto il suo rilascio è subordinato al pagamento di un **contributo di costruzione**, che anche comprende gli oneri di urbanizzazione. Tali oneri sono destinati all'urbanizzazione delle aree in cui vengono realizzate le nuove costruzioni (attraverso la realizzazione di strade, fognature, pali della luce, ecc.)
  
- Per alcuni degli interventi sottoposti al regime del permesso di costruire è possibile (a discrezione degli interessati) anziché richiedere il rilascio di un titolo edilizio, presentare direttamente una **c.d. SCIA alternativa al Permesso di Costruire** (ex art. 23 del T.U.E.). Ciò può avvenire, ad esempio, per il caso di interventi di nuova costruzione disciplinati da Piani attuativi contenenti precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche e costruttive. Si tratta di una forma peculiare di SCIA, che si differenzia dalla SCIA ex art. 19 della L. n. 241/1990, in quanto il privato deve presentarla all'Amministrazione almeno 30 giorni prima di avviare i lavori. Anche in questo caso resta dovuto il contributo di costruzione

- Una larga parte degli interventi edilizi non necessita del rilascio di un permesso di costruire, ma non rientra nemmeno nell'attività edilizia libera (come per esempio gli interventi di manutenzione straordinaria e di restauro e di risanamento conservativo). In questi il T.U.E. prescrive la presentazione di una **Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)** ai sensi dell'**art. 19 della L. n. 241/1990**
  
- Residua infine anche l'**attività edilizia esercitabile previa presentazione di una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA)**, che tuttavia ha sempre più uno spazio ristretto di applicazione, dato che alcuni interventi che rientravano in tale tipo di attività sono stati liberalizzati

## Conclusioni

Bene, siamo arrivati al termine di questa lezione in cui abbiamo trattato:

- dell'attività amministrativa svolta dagli Enti Locali in materia di urbanistica, con particolare riferimento alla pianificazione mediante il Piano Regolatore Generale
  
- dei contenuti del P.R.G., facendo riferimenti alla zonizzazione e alla localizzazione
- della tecnica della perequazione
- nonché, infine, delle diverse tipologie di interventi edilizi e delle categorie di attività edilizia, distinguendo tra attività edilizia libera e attività in cui il privato si deve confrontare con la Pubblica Amministrazione

Arrivederci!