Politecnico di Torino

Prof. Carolina Giaimo

Urbanistica: istituzioni, norme e strumenti

A.A. 2024/25

Arch. Prof. Roberto Gallia

La regolamentazione urbanistico/edilizia nel Testo unico Dpr 380/2001

19 dicembre 2024

PARTE PRIMA

La regolamentazione
prima del TU edilizia Dpr 380/2001

(ovvero)

Il governo del territorio nello Stato unitario
e il divenire delle regole

Urbanistica moderna

Regolamentazione tecnica

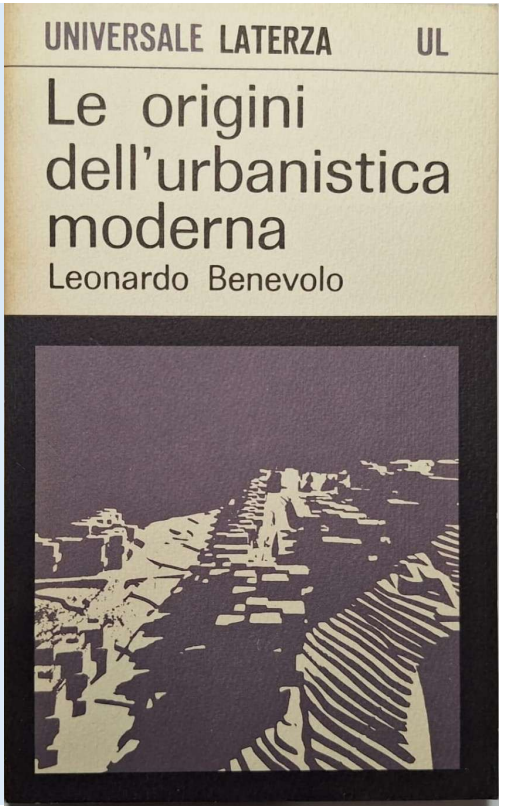
dello sviluppo urbano

(a prevalente ispirazione igienico-sanitaria)

Disciplina giuridica

per regolazione dei rapporti

tra proprietà privata e autorità pubblica



Stato unitario

Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia
(legge 20 marzo 1865 n.2248)

Allegato A: **Legge per l'amministrazione comunale e provinciale**

(i comuni redigono i «*regolamenti di igiene, edilità e polizia locale*»)

Allegato F: **Legge sulle opere pubbliche**

Stato unitario (segue)

Disciplina delle espropriazioni forzate
per causa di pubblica utilità
(legge 25 giugno 1865 n.2359)

«**piani regolatori edilizi**» (articoli 86-92)
«**piani di ampliamento**» (articoli 93-94)

Stato unitario (segue)

Tutela dei beni artistici e storici

Legge 28 giugno 1871 n. 286 (rimangono in vigore le norme degli Stati preunitari «*finché non sia provveduto con legge generale*»)

Miglioramenti fondiari e bonifica idraulica dei terreni paludosi

Legge "Baccarini" 25 giugno 1882 n. 269 (rende possibile l'intervento dello Stato riconoscendone l'interesse pubblico)

Assistenza alloggiativa

Legge "Luzzati" 31 maggio 1903 n. 254 (riconosce gli ICP)

Legge 30 novembre 1919 n. 2318 (regolamenta l'intervento pubblico)

Stato unitario (segue)

Legislazione speciale

per lo sviluppo dei territori depressi

Legge 31 marzo 1904 n.140 «Provvedimenti speciali a favore delle province della Basilicata »

Legge 25 giugno 1906 n.255 «Provvedimenti a favore della Calabria»

Legge 15 luglio 1906 n.383 «Provvedimenti speciali a favore delle province meridionali, per la Sicilia e per la Sardegna»

Stato autarchico

- R.D. 13 febbraio 1933 n. 215 «**Testo unico sulla bonifica integrale**»
- Legge 1° giugno 1939 n.1089 «**Tutela delle cose di interesse artistico e storico**»
- Legge 29 giugno 1939 n.1497 «**Protezione delle bellezze naturali**»
- Legge 17 agosto 1942 n.1150 «**Legge urbanistica**»

La ricostruzione

PROCEDIMENTI

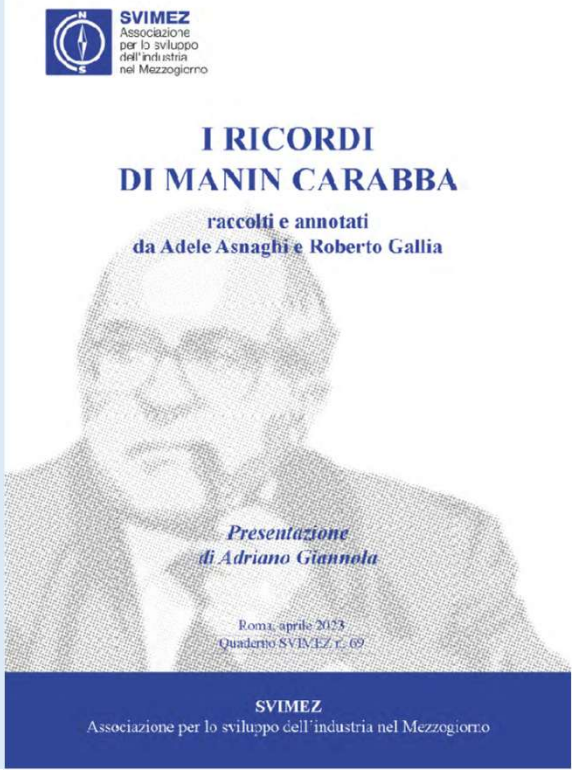
- **Piano di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra** (D.lgs. 154/1945)

DEMANIO AREE PUBBLICHE

- **Piano per l'edilizia economica e popolare** (Legge 18 aprile 1962, n. 167)

Il miracolo economico

- «Cassa per il Mezzogiorno» (legge 10 agosto 1950, n. 646)
- Piano Economico Nazionale (+ piani di settore)
- Piani urbanistici sovracomunali
  - **Piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale** (legge 634/1957)
  - **Piano zonale per lo sviluppo dell'agricoltura** (legge 910/1966)
  - **Piano di sviluppo urbanistico della comunità montana** (legge 1102/1971)



La riforma urbanistica

- **La legge ponte** (legge 6 agosto 1967 n. 765)
- **Standard urbanistici** (DM 2 aprile 1968 n.1444)
- **Vincoli preordinati all'esproprio** (legge 19 novembre 1968 n. 1187)
- **Riforma della politica della casa** (legge 22 ottobre 1971 n. 865)
- **Programma pluriennale di attuazione** (legge 27 gennaio 1977 n. 10)
- **Recupero urbano ed edilizio** (legge 5 agosto 1978 n. 457)
- **Piani attuativi in variante** (28 febbraio 1985 n. 47)

Programmi complessi

- **Programma integrato** (art. 18 legge 203/1991)
- **Programma integrato di intervento** (art. 16 legge 179/1992)
- **Programma di recupero urbano** (art. 11 legge 493/1993)
- **Programma di riqualificazione urbana** (D.M. 21 dicembre 1994)
- **Contratto di quartiere** (D.M. 22 ottobre 1997)
- **Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)** (D.M. 8 ottobre 1998)
- **Programma innovativo in ambito urbano** (art. 4 legge 21/2001)
- **Programma di riabilitazione urbana** (art. 27 legge 166/2002)

Governo del territorio

- **DPR 15 gennaio 1972 n. 8**: trasferimento delle competenze amministrative
- **DPR 24 luglio 1977 n. 616**: trasferimento funzioni «*attinenti all'assetto ed utilizzazione del rispettivo territorio*»
- **Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112**: mantenute allo Stato «*le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale*» nonché «*la promozione di programmi innovativi in ambito urbano*»
- **Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3**: il governo del territorio diviene "competenza concorrente" fra lo Stato e le Regioni

All’origine delle autorizzazioni edilizie

Legge 2248/1865 per l’unificazione amministrativa

Allegato A - Amministrazioni comunali e provinciali

(Regolamenti di igiene, edilità e polizia locale)

Istruzioni ministeriali 20 giugno 1896

Titolo IV – Dell’igiene delle case di abitazione degli aggregati urbani

(Che **sia richiesto all’autorità comunale il consenso** per costruzioni nuove, ricostruzioni, riadattamenti di edifici e per qualunque lavoro interessante la fognatura domestica o la provvigione d’acqua)

All’origine delle autorizzazioni edilizie (segue)

Regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale (R.D. 297/1911, art. 111)

(Riserva la materia edilizia ai regolamenti edilizi comunali,

senza predefinire la necessità di una autorizzazione edilizia)

Testo unico delle leggi sanitarie

(R.D. 1265/1934, art. 220)

(Progetti edilizi sottoposti al visto del podestà,

che provvede previo parere dell’ufficiale sanitario e sentita la commissione edilizia)

All’origine delle autorizzazioni edilizie (segue)

Speciali prescrizioni per le zone colpite dai terremoti

R.D.L. 25 marzo 1935, n. 640 (art.4)

(l'**obbligo** di chiedere l'**autorizzazione preventiva** da parte di chi volesse svolgere attività edificatoria **all'interno dei centri abitati**)

R.D.L. 22 novembre 1937, n. 2105 (art.6)

(estende all’**intero territorio comunale** l'obbligo di chiedere l'autorizzazione preventiva per svolgere attività edificatoria)

All’origine delle autorizzazioni edilizie (segue)

Licenza edilizia

Legge urbanistica (L. 17 agosto 1942 n. 1150, art. 31)

- Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto **nei centri abitati** ed **ove esista il piano regolatore comunale**, anche **dentro le zone di espansione** ... , deve chiedere apposita licenza al podestà

Legge “ponte” 6 agosto 1967, n. 765 (art.10)

- Chiunque intenda **nell'ambito del territorio comunale** eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco

All’origine delle autorizzazioni edilizie (segue)

Concessione edilizia

Legge 28 gennaio 1977 n. 10 (art. 1)

(Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione)

Autorizzazione edilizia

Legge 5 agosto 1978, n. 457 (art.48)

(Per gli interventi di manutenzione straordinaria la concessione … è sostituita da una **autorizzazione** del sindaco ad eseguire i lavori.
Per gli interventi di manutenzione straordinaria che non comportano il rilascio dell'immobile da parte del conduttore, l'istanza … si intende accolta qualora il sindaco non si pronunci nel termine di novanta giorni. In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando **comunicazione** … del loro inizio).

All’origine delle autorizzazioni edilizie (segue)

Autorizzazione edilizia gratuita

Legge 25 marzo 1982, n. 94 (art. 7)

(interventi di restauro e risanamento conservativo, realizzazione di pertinenze, occupazione di suolo, interventi di demolizione, scavi e rinterri)

Comunicazione (art. 26)

Legge 28 febbraio 1985 n. 47

(interventi di «opere interne»)

Concessione o autorizzazione in sanatoria (art. 13)

Legge 28 febbraio 1985 n. 47

(opere eseguite in assenza di titolo o in totale difformità o con variazioni essenziali)

PARTE SECONDA

Testo unico dell’edilizia

Dpr 6 giugno 2001 n.380

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)

Trasferimento competenze amministrative

Processo di delegificazione

Legge 15 marzo 1997, n. 59 (conferimento funzioni e compiti amministrativi), articolo 20 (semplificazione e riassetto normativo)

Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi

Legge 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998»

Fonti del diritto

Legge: fonte primaria

Regolamento: fonte secondaria

Usi: retaggio di precedenti norme, applicabili solo se richiamate da leggi e/o regolamenti

Fonti primarie

Legge (L.)

Decreto Legge (D.L.)

Decreto legislativo (D.Lgs. – D.Lgvo)

Prescrizione tecnica

- **Regola dell'arte**:
  consuetudine a riconoscere l'abilità a fare

- **Standard:**
  prescrizione tecnica finalizzata a garantire
  - la sicurezza attiva (*safety*) di non arrecare danno
  - la sicurezza passiva (*security*) di non subire danno

Regolamentazione tecnica

Legge 21 giugno 1986 n.317

Disposizioni di attuazione di disciplina europea in materia di normazione europea e procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione

Specifica tecnica (articolo 1, lettera c) : definisce i requisiti prestazionali e di sicurezza dei prodotti, dei processi e dei servizi

Regola tecnica (articolo 1, lettera f): una specifica tecnica la cui osservanza è obbligatoria

Norma tecnica (articolo 2 Regolamento UE 1025/2012): una specifica tecnica la cui osservanza non sia obbligatoria

TESTO UNICO EDILIZIA (DPR 380/2001)

- Riunire in un unico testo i procedimenti edilizi e riordinare i titoli abilitativi
- Delegificare le norme di rango regolamentare
- Sostituire gli atti di consenso (esercizio di discrezionalità amministrativa) per i procedimenti riferibili all'**accertamento dei requisiti e dei presupposti di legge**, con dichiarazioni da parte dell'interessato

Procedimenti abilitativi edilizi

- **Edilizia libera**

  Opere ritenute di nessun impatto sul territorio

- **Denuncia di inizio attività (DIA)**

  Opere che non comportano l'aumento del carico urbanistico e il mutamento degli standard

- **Permesso di costruire - DIA sostitutiva**

  Interventi che incidono sull'assetto del territorio e richiedono un esame discrezionale della PA

SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA

- **COMUNICAZIONE**

  La legge 73/2010 (in materia fiscale e tributaria) modifica l'articolo 5 (edilizia libera) del TUE e introduce:

  ✓ la **comunicazione di inizio lavori (CIL)**

  ✓ la **comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)**

- **SEGNALAZIONE**

  La legge 106/2011 (in materia di disposizioni urgenti per l'economia) modifica l'articolo 19 della legge 241/1990 (in materia di procedimento amministrativo) e introduce:

  ✓ la **segnalazione certificata di inizio lavori (SCIA)**

DIA / CILA / SCIA

Atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge

(CdS, A.P. 15/2011)

Modello ad efficacia legittimante immediata

(C.Cost. 164/2012)

Non costituisce provvedimento tacito direttamente impugnabile

(L. 241/1990. articolo 19, c. 6-ter, inserito da L. 148/2011, articolo 6)

Responsabilità professionale

Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza 1818/2009

Gli eventuali vizi delle **asseverazioni** allegate alla DIA,
quale **«atto dotato di piena autonomia e rilevanza pubblicistica»**,
per la loro **natura certificativa** hanno **rilevanza penale**
in quanto configurano il reato di falso

Le asseverazioni allegate al permesso di costruire
NON hanno natura certificativa.

Titoli abilitativi edilizi

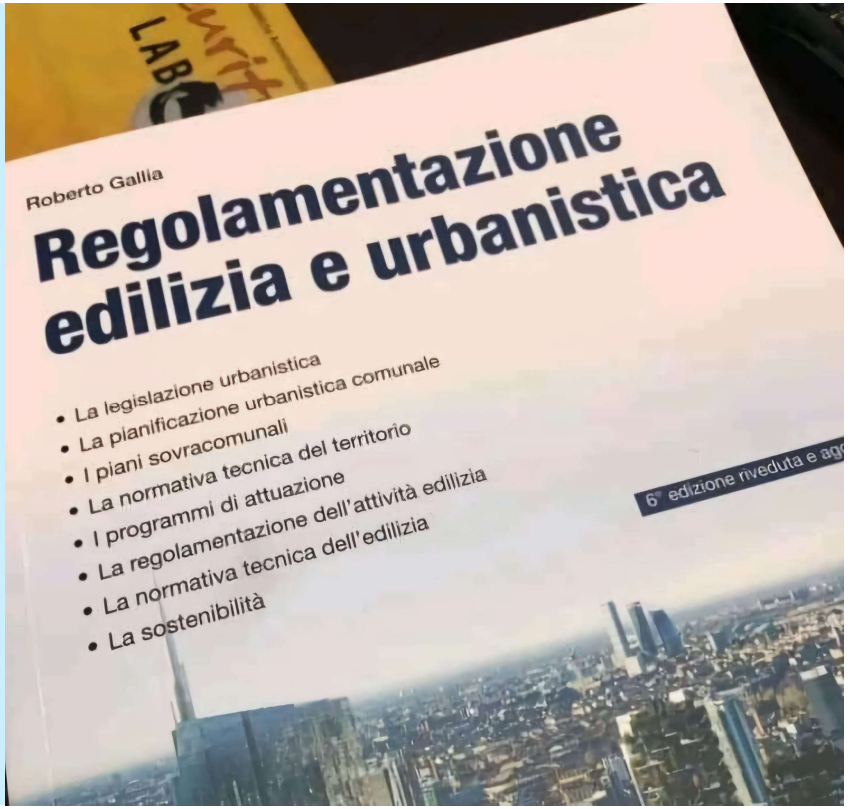
Edilizia libera (art. 6)

Titoli dichiarativi

- Cila (art. 6-bis)
- Scia (art. 22)
- Scia in sanatoria (art. 37)
- Scia sostitutiva del PdC (art. 23)

Titoli espressi

- Permesso di costruire (art. 10)
- Permesso di costruire in assenza di vincoli (art.20)
- Permesso di costruire in sanatoria (art. 36)
- Permesso di costruire in deroga (art. 14)
- Permesso di costruire convenzionato (art. 28-bis)



Procedimenti amministrativi

Legge 7 agosto 2015, n. 124 (riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 5 (procedimenti)

- segnalazione certificata di inizio attività / procedimento oggetto di silenzio assenso
- autorizzazione espressa
- comunicazione preventiva

NORMATIVA TECNICA DELL'EDILIZIA

All'interno del Testo Unico

- Sicurezza statica
- Eliminazione barriere architettoniche
- Sicurezza degli impianti
- Contenimento dei consumi energetici

Fuori del Testo Unico

- Standard igienico-sanitari
- Standard edilizi
- Requisiti acustici
- Protezione dagli incendi e prevenzione incidenti
- Efficienza energetica

Autorizzazioni di settore

Dpr 380/2001, articolo 5, comma 3

a) Autorizzazione sanitaria
b) Approvazione progetto VV.F.
c) Autorizzazione sismica
d) Nulla osta militare
e) Autorizzazione doganale
f) Nulla osta demanio marittimo
g) Autorizzazione paesaggistica e/o nulla osta beni storico-archeologici
h) Parere Commissione salvaguardia Venezia
i) Autorizzazione idraulica e/o nulla osta idrogeologico
l) Nulla osta infrastrutture ferroviarie, stradali, portuali, aeroportuali
m) Nulla osta Ente gestore area naturale protetta

Interventi diretti in assenza di pianificazione

Dpr 380/2001, art. 9

c.1 - Vincoli espropriativi decaduti

Sono **vincoli conformativi non decadenziali** le destinazioni d'uso realizzabili dai privati in regime di libero mercato (C.Cost. sentenza 179/1999)

c.2 – Strumento attuativo non approvato

La giurisprudenza lo considera un **esproprio sostanziale**.

Interventi di «ristrutturazione edilizia» sempre consentiti per singole unità immobiliari e per interi complessi che non superino il 25% dell'edificato e non modifichino le destinazioni d'uso.

Interventi di «nuova costruzione» variamente disciplinati in alcune legislazioni regionali

Interventi diretti

che modificano l'assetto del territorio

- Frazionamento e accorpamento (Cila)
- Ampliamento (Scia-PdC)
- Demolizione e ricostruzione (Scia)
- Cambio di destinazione d'uso senza opere (Scia)
- Cambio di destinazione d'uso con opere (Scia-PdC)

Procedimenti edilizi di natura urbanistica

Permesso di costruire in deroga (art.14) alle NTA degli strumenti urbanistici, «previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento»

Permesso di costruire convenzionato (art.28-bis), con finalità di perequazione urbanistica

Salva Milano

(Post del 22 novembre 2024 sul sito FB di Edilizia & Costruzioni)

A ME ME SEMBRANO SCEMI

Tutto sto gran casino solo per evitare che gli organi elettivi (giunta e consiglio comunale) si esprimano sul futuro della propria città, cioè uno dei tanti motivi per i quali sono stati eletti.

Senza bisogno di una nuova legge, se non si voleva passare per un piano particolareggiato (causa lungaggini, ma eventualmente è da risolvere il problema lungaggini) e poi applicare la Scia sostitutiva del PdC, si sarebbe potuto benissimo ricorrere al permesso di costruire convenzionato, che è (di fatto) una variante urbanistica approvata dal Consiglio comunale (senza passaggio in Regione).

Il permesso di costruire convenzionato dovrebbe discendere da una convenzione tipo che il Consiglio comunale approva stabilendo criteri e condizioni per trasformare il territorio che governa.

Semplice, chiaro, possibile.

Si è scelta la strada impervia e controversa delle deroghe (continue e quasi sempre inefficaci) per fare inciuci sottobanco e espropriare il Consiglio comunale sulle proprie prerogative.

E poi ci si chiede perché la gente non va più a votare.

GRAZIE PER L’ATTENZIONE

www.robertogallia.it

Legislazione Tecnica Editrice

https://ltshop.legislazionetecnica.it/Default.asp

Numero verde 800.55.45.77

info: servizio.clienti@legislazionetecnica.it

(per usufruire dello sconto sull'acquisto dei libri e dell'invio gratuito, citare il corso della Prof. Giaimo)