



DIREZIONE REGIONALE TERRITORIO, URBANISTICA, MOBILITA'
AREA LEGISLATIVA E CONFERENZE DI SERVIZI

Comune di Canale Monterano
Area III Tecnica
a.marani@pec.comune.canalemonterano.rm.it

OGGETTO: Parere in merito all'applicazione permesso di costruire convenzionato previsto dall'art. 28bis del d.P.R. 380/2001 in alternativa alla pianificazione attuativa – Comune di Canale Monterano.

Il Comune di Canale Monterano ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alla possibilità di utilizzare l'istituto del permesso di costruire convenzionato introdotto dall'art. 28bis del d.P.R. 380/2001 come alternativa allo strumento urbanistico attuativo.

Riferisce il Comune che il vigente piano regolatore generale prevede due diverse modalità di attuazione delle previsioni urbanistiche, l'intervento edilizio diretto e l'intervento urbanistico preventivo: quest'ultimo consiste, per determinati ed individuati comprensori territoriali ricadenti in zona omogenea C, nella predisposizione di piani attuativi di iniziativa pubblica e privata.

Chiede pertanto il Comune se a tali comprensori, molti dei quali di limitata estensione territoriale in quanto inferiori a 5.000 mq, già dotati di infrastrutture viarie, sia applicabile il permesso di costruire convenzionato in luogo dello strumento urbanistico attuativo.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

Come noto, il d.l. 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), convertito dalla legge 164/2014, ha introdotto nel d.P.R. 380/2001 l'art. 28bis, il quale ha previsto e disciplinato il permesso di costruire convenzionato, titolo edilizio peraltro già conosciuto nella prassi e nella legislazione di alcune regioni.

A seguito di ciò, la l.r. 12/2016 ha inserito nella l.r. 36/1987 l'art. 1ter, poi modificato dalla l.r. 7/2017 con l'aggiunta del comma 2bis, al fine di regolamentare anche a livello regionale tale istituto, previsto peraltro anche per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana e recupero edilizio dall'art. 7 della l.r. 7/2017.

Trattandosi di un istituto innovativo a livello di normativa statale e regionale sono in effetti molteplici gli aspetti che meritano di essere analizzati.

Il quesito tuttavia riguarda fundamentalmente due aspetti, per quanto cruciali; se tale istituto possa considerarsi effettivamente alternativo alla pianificazione attuativa prevista dal piano

regolatore generale e, in caso positivo, se possa riguardare interi comparti o debba invece intendersi limitato ad aree o lotti residuali tra quelli assoggettati a pianificazione attuativa secondo le previsioni di prg.

L'art. 28bis del d.P.R. 380/2001, nel definire il presupposto applicativo del permesso di costruire convenzionato, prevede, al primo comma, che *“qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato”*.

La norma non fa dunque espresso riferimento alla presenza di disposizioni di piano regolatore che prevedano la predisposizione di piani attuativi, ma appare evidente che il riferimento alle esigenze di urbanizzazione richiama il concetto di pianificazione attuativa che è lo strumento preordinato alla strutturazione e dotazione delle urbanizzazioni degli insediamenti da realizzare.

Anche la giurisprudenza ritiene pacificamente che *“la possibilità di rilascio di un permesso di costruire convenzionato, non preceduto dall'approvazione di uno strumento urbanistico di dettaglio, è stata riconosciuta in via generale con l'introduzione dell'art. 28bis del d.P.R. n. 380 del 2001 per tutte le situazioni nella quali le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata”* (TAR Piemonte, Torino, sez. II, n. 1165/2016).

Del resto già costituiva consolidato principio giurisprudenziale quello della “cedevolezza” della necessità di pianificazione attuativa prevista dal prg nelle ipotesi di lotti interclusi ricadenti in aree già urbanizzate per le quali la pianificazione attuativa nulla potrebbe aggiungere in termini di infrastrutturazione ma anzi costituirebbe un inutile aggravio delle procedure senza sortire effetti di qualche utilità sotto il profilo della pianificazione delle urbanizzazioni, in quanto già presenti.

Va quindi ritenuto che l'art. 28bis ha introdotto in via generale a livello normativo la possibilità che il piano attuativo venga sostituito da un permesso di costruire accompagnato da una convenzione che specifichi gli obblighi del soggetto attuatore.

Tale possibilità deve pertanto ritenersi consentita anche quando, come nella generalità dei casi, tale istituto non sia previsto nelle norme tecniche attuative dei singoli piani regolatori, essendo ormai positivizzato come istituto di portata generale dal testo unico in materia edilizia.

Detto quindi che certamente il permesso di costruire convenzionato deve essere considerato quale strumento potenzialmente alternativo ed equipollente rispetto ad un piano urbanistico attuativo, occorre stabilire in base a quali presupposti ed in che limiti e misura esso possa operare.

Tale aspetto è peraltro oggetto delle maggiori criticità in quanto i riferimenti normativi sono effettivamente minimali. L'art. 28bis si limita infatti a menzionare la sussistenza di esigenze di urbanizzazione che è possibile soddisfare in modo semplificato; l'art. 1ter della l.r. 36/1987 individua unicamente la competenza della giunta comunale ad accertare le condizioni per l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato senza tuttavia stabilire parametri o criteri di riferimento in merito al ricorrere di suddette condizioni.

In assenza di ben delineati riferimenti normativi circa i presupposti di applicabilità dell'istituto è quindi possibile operare in questa sede solamente in maniera interpretativa, senza che sia possibile fissare precisi e determinati limiti, parametri o condizioni che non sono espressamente stabiliti nelle citate previsioni normative. In tal senso va detto che la sussistenza dei suddetti presupposti non potrà mai affermarsi in astratto, ma dovrà sempre necessariamente conseguire ad un idoneo accertamento istruttorio condotto in concreto da parte delle amministrazioni in ordine alle specifiche condizioni e caratteristiche degli ambiti territoriali considerati.

Siffatta valutazione si caratterizza, evidentemente, per l'ampia discrezionalità che la contraddistingue; ciò è confermato anche dal ricorso per ben due volte nella stessa norma di cui all'art. 28bis al concetto di ‘possibilità’: *“qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato”*.

Ora, pare evidente che dalla lettera dell'art. 28bis sia possibile desumere che il presupposto legittimante il ricorso al permesso di costruire convenzionato sia costituito da una situazione di bassa esigenza di urbanizzazione, ossia quella nella quale l'ambito territoriale di riferimento sia già ampiamente urbanizzato ed infrastrutturato e le poche opere ancora mancanti possano essere



convenzionate con l'amministrazione; in sostanza situazioni nelle quali, richiamando la giurisprudenza consolidata in tema di ipotesi in cui è consentito prescindere dal piano attuativo, sia configurabile una situazione di fatto grossomodo corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo e pertanto l'utilizzo del titolo convenzionato otterrebbe sostanzialmente il medesimo risultato dello strumento urbanistico attuativo.

Deve quindi senz'altro circoscriversi l'utilizzo dell'istituto previsto dall'art. 28bis del d.P.R. 380/2001 ad interventi edilizi, conformi al piano regolatore generale, che non rivestano rilevante entità, anche sotto il profilo insediativo, localizzati in ambiti poco estesi e già oggetto di trasformazioni edilizie, nei quali per gli interventi di completamento le esigenze di urbanizzazione, infrastrutturazione e dotazione di standard si presentino con un basso grado di complessità.

È evidente che tali apprezzamenti, connotati da elevata discrezionalità e legati a valutazioni puntuali delle concrete situazioni di fatto, sono, con i limiti sopra delineati, di esclusivo appannaggio delle amministrazioni comunali.

In tal senso va evidenziato come procedere mediante singole valutazioni caso per caso, di competenza della giunta comunale ai sensi della richiamata normativa regionale, risulta ovviamente il *modus operandi* che più si espone a rischi di applicazione non omogenea dell'istituto e/o di frammentazione del disegno urbanistico.

Si ritiene pertanto opportuno raccomandare ai comuni, al fine di delineare un quadro organico di riferimento, di provvedere a disciplinare in via generale tale istituto, regolandone le modalità attuative, individuando gli specifici ambiti territoriali di operatività ed indicando gli obiettivi pubblici di dotazione di opere e standard. Per far ciò è possibile procedere o mediante adeguamento delle norme tecniche dello strumento urbanistico oppure, in alternativa, intervenire con un'apposita deliberazione che contenga indirizzi e linee guida per consentire l'applicazione dell'istituto del permesso di costruire convenzionato.

Detto quanto sopra, va quindi escluso che interi comparti, non ancora attuati, siano trasformabili mediante permessi di costruire convenzionati quando per essi le disposizioni di piano regolatore prevedano la necessità di una pianificazione attuativa. Ciò anche in quanto laddove la pianificazione attuativa sia da sottoporre a valutazione ambientale strategica il ricorso al permesso di costruire convenzionato non può costituire lo strumento per eluderla.

L'istituto previsto dall'art. 28bis del d.P.R. 380/2001, per i presupposti di applicabilità che lo contraddistinguono, deve quindi fondamentalmente ritenersi consentito per situazioni marginali e limitate ad aree di ridotta estensione per le quali, considerata la già intervenuta urbanizzazione circostante, le ulteriori esigenze di adeguamento delle opere di urbanizzazione siano di modesta rilevanza tali da poter essere agevolmente soddisfatte, anziché mediante il ricorso alla pianificazione attuativa ormai sterile quanto a risultati conseguibili, mediante una convenzione con il privato che assicuri la dotazione di quelle residue opere che completino il disegno infrastrutturale già esistente.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)

