

## INDICE

*Abbreviazioni dei periodici* . . . . . p. xv

### PARTE I LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

I. Piano regolatore generale urbanistico . . . . .	»	3
1. Il governo del territorio . . . . .	»	3
1.a. La pianificazione territoriale. . . . .	»	4
2. Le caratteristiche generali e la natura giuridica . . . . .	»	4
2.a. I rapporti tra procedimento espropriativo e programmazione urbanistica. . . . .	»	5
3. Il contenuto . . . . .	»	7
3.a. I vincoli urbanistici: la reiterazione di quelli scaduti. . . . .	»	9
3.b. I vincoli “ricognitivi” e “costitutivi”. . . . .	»	12
3.c. Le conseguenze derivanti dalla mancanza di elementi essenziali (la c.d. zona bianca). . . . .	»	12
3.d. La discrezionalità amministrativa e la motivazione . . . . .	»	14
3.e. Il contrasto tra prescrizioni normative e indicazioni grafiche . . . . .	»	16
4. Il procedimento di formazione . . . . .	»	17
4.a. Le osservazioni dei privati. . . . .	»	19
4.b. L’approvazione regionale . . . . .	»	20
4.c. Le modificazioni introdotte dalla Regione. . . . .	»	21
5. Il programma di fabbricazione . . . . .	»	22
5.a. Le modifiche apportate dalla Regione al programma di fabbricazione . . . . .	»	23
6. Le varianti . . . . .	»	24
7. L’impugnazione degli strumenti di pianificazione urbanistica . . . . .	»	25
7.a. Il termine di decadenza . . . . .	»	27
II. Programma pluriennale di attuazione . . . . .	»	61
1. Il dato normativo . . . . .	»	61
2. Le caratteristiche e la funzione . . . . .	»	62

III. Piano particolareggiato . . . . .	p. 65
1. Il piano particolareggiato . . . . .	» 65
1.a. La funzione . . . . .	» 66
1.b. Il contenuto . . . . .	» 66
1.c. Il procedimento di formazione . . . . .	» 67
1.d. La posizione del privato . . . . .	» 69
1.e. La validità dei piani particolareggiati . . . . .	» 69
1.f. La decadenza del piano particolareggiato e il rilascio del permesso di costruire . . . . .	» 71
2. I piani per gli insediamenti produttivi . . . . .	» 73
2.a. Il procedimento di formazione . . . . .	» 75
2.b. Gli obblighi procedurali . . . . .	» 76
3. Il piano di recupero . . . . .	» 77
IV. Piano di lottizzazione . . . . .	» 89
1. La lottizzazione nella legge urbanistica . . . . .	» 89
2. La legge n. 765 del 1967 . . . . .	» 90
3. Le caratteristiche e la natura giuridica . . . . .	» 91
3.a. Il contenuto . . . . .	» 92
3.b. L'approvazione: competenza e aspetti procedurali . . . . .	» 93
3.c. Il termine di validità . . . . .	» 95
4. La convenzione di lottizzazione . . . . .	» 95
4.a. Il contenuto e la funzione . . . . .	» 98
4.b. La trascrizione . . . . .	» 100
4.c. I poteri dell'amministrazione comunale . . . . .	» 102

## PARTE II L'ATTIVITÀ EDILIZIA

V. Interventi edilizi . . . . .	» 119
1. Il T.U. dell'edilizia . . . . .	» 119
2. Le competenze delle regioni e degli enti locali . . . . .	» 120
3. Le definizioni . . . . .	» 121
4. La manutenzione ordinaria . . . . .	» 122
5. La manutenzione straordinaria . . . . .	» 122
6. Il restauro e il risanamento conservativo . . . . .	» 124
7. La ristrutturazione edilizia . . . . .	» 126
8. La nuova costruzione . . . . .	» 127
8.a. L'installazione delle antenne e degli impianti di telefonia . . . . .	» 129
8.b. La precarietà dell'opera . . . . .	» 131
8.c. La pertinenza in materia urbanistica . . . . .	» 133
9. La ristrutturazione urbanistica . . . . .	» 134
VI. Regolamenti edilizi comunali . . . . .	» 177
1. L'autonomia statutaria e normativa dei comuni . . . . .	» 177
2. La valenza del regolamento e i rapporti tra privati . . . . .	» 178

2.a. I risvolti processuali: l'onere della prova del danno . . . . .	p. 180
3. L'annullamento e la disapplicazione del regolamento. . . . .	» 180
4. La commissione edilizia: natura giuridica e composizione. . . . .	» 182
4.a. Le funzioni . . . . .	» 183
4.b. Il parere: caratteristiche e regime di impugnazione . . . . .	» 184
VII. Sportello unico per l'edilizia . . . . .	» 199
1. La finalità e le caratteristiche . . . . .	» 199
2. Le funzioni. . . . .	» 200
2.a. L'acquisizione dei pareri . . . . .	» 202
2.b. L'acquisizione degli atti di assenso . . . . .	» 202
VIII. Attività edilizia libera. . . . .	» 207
1. Lo <i>ius aedificandi</i> . . . . .	» 207
2. L'ambito di applicazione. . . . .	» 208
2.a. Gli interventi di manutenzione ordinaria . . . . .	» 209
2.b. Gli interventi volti alla rimozione di barriere architettoniche. . . . .	» 209
2.c. Gli interventi di ricerca nel sottosuolo . . . . .	» 210
3. Le attività libere non tipizzate . . . . .	» 210
IX. Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni e dei privati su aree demaniali . . . . .	» 223
1. La disciplina applicabile . . . . .	» 223
2. Le opere pubbliche e gli accordi. . . . .	» 224
3. Le opere pubbliche statali e di interesse statale . . . . .	» 224
4. Le opere pubbliche comunali . . . . .	» 225
5. L'attività edilizia dei privati su aree demaniali. . . . .	» 227
X. Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica . . . . .	» 237
1. La finalità . . . . .	» 237
2. La natura della disciplina . . . . .	» 238
2.a. I rapporti con la normativa regionale. . . . .	» 239
3. Il procedimento. . . . .	» 240
4. I presupposti applicativi . . . . .	» 240
4.a. La sopravvenuta carenza di strumenti urbanistici generali . . . . .	» 241
5. La nozione di centro abitato . . . . .	» 242
XI. Permesso di costruire: caratteristiche, legittimazione e presupposti . . . . .	» 257
1. Gli interventi soggetti . . . . .	» 257
1.a. La ricostruzione a seguito di demolizione . . . . .	» 258
2. La legislazione regionale . . . . .	» 258
3. La legittimazione . . . . .	» 259
3.a. Il proprietario dell'immobile. . . . .	» 260
3.b. Il comproprietario . . . . .	» 261

3.c. Il superficiario . . . . .	p. 262
3.d. L'usufruttuario . . . . .	» 262
3.e. I titolari di diritto d'uso e abitazione . . . . .	» 263
3.f. L'enfiteuta . . . . .	» 264
3.g. Il promissario acquirente dell'immobile . . . . .	» 264
3.h. Gli ulteriori aventi titolo . . . . .	» 265
4. La trasferibilità ai successori o aventi causa. . . . .	» 265
5. I diritti dei terzi. . . . .	» 266
6. I presupposti . . . . .	» 267
6.a. Il carattere vincolato del provvedimento. . . . .	» 268
6.b. Le opere di urbanizzazione primaria . . . . .	» 269
6.c. La misura di salvaguardia (comunale e regionale). . . . .	» 270
7. La competenza . . . . .	» 271
8. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. . . . .	» 274
XII. Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire . . . . .	» 301
1. I termini di inizio e di ultimazione dei lavori . . . . .	» 301
1.a. L'inizio dei lavori . . . . .	» 301
1.b. L'ultimazione dei lavori. . . . .	» 302
2. I termini massimi . . . . .	» 303
2.a. La decorrenza . . . . .	» 303
3. La decadenza. . . . .	» 303
3.a. Il provvedimento. . . . .	» 304
4. Il contrasto con le sopravvenute previsioni urbanistiche . . . . .	» 306
XIII. Contributo di costruzione. . . . .	» 315
1. La natura giuridica . . . . .	» 315
2. L'esecuzione di opere a scampo della quota di contributo. . . . .	» 316
3. La determinazione. . . . .	» 317
4. La riduzione . . . . .	» 320
5. L'esonero . . . . .	» 320
5.a. Gli interventi in zona agricola . . . . .	» 321
5.b. Le opere pubbliche o di interesse generale. . . . .	» 322
5.c. Le fondazioni . . . . .	» 323
6. La convenzione-tipo. . . . .	» 323
7. Il contributo di costruzione per opere o impianti non destinati alla residenza. . . . .	» 324
8. Gli aspetti processuali . . . . .	» 325
9. Il ritardato e l'omesso versamento. . . . .	» 327
9.a. Le caratteristiche dell'obbligazione . . . . .	» 328
9.b. Il pagamento rateizzato e la fideiussione a garanzia del credito . . . . .	» 328
9.c. Le ulteriori conseguenze derivanti dall'inadempimento . . . . .	» 330
9.d. Il termine di prescrizione del diritto di credito dell'amministrazione . . . . .	» 331
10. La riscossione . . . . .	» 332
10.a. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo . . . . .	» 333

XIV. Procedimento per il rilascio del permesso di costruire . . . . .	p. 355
1. La domanda . . . . .	» 355
1.a. La documentazione da allegare: il progetto . . . . .	» 356
1.b. L'autocertificazione attestante la conformità igienico-sanitaria . . . . .	» 357
2. Il responsabile del procedimento . . . . .	» 357
2.a. La proposta di modifiche al progetto . . . . .	» 359
3. La conferenza di servizi . . . . .	» 360
4. Il provvedimento finale . . . . .	» 361
5. Il silenzio della P.A. . . . .	» 363
6. L'intervento sostitutivo regionale . . . . .	» 365
6.a. Il commissario <i>ad acta</i> . . . . .	» 365
6.b. Il ricorso contro il silenzio-rifiuto . . . . .	» 366
6.c. Il procedimento <i>ex art. 21 bis</i> l. n. 1034 del 1971 . . . . .	» 367
XV. Denuncia di inizio attività . . . . .	» 391
1. Le caratteristiche generali . . . . .	» 391
2. La DIA in materia edilizia . . . . .	» 392
2.a. La natura giuridica. . . . .	» 393
3. Gli interventi subordinati. . . . .	» 396
3.a. Le varianti minori . . . . .	» 397
3.b. La c.d. super DIA . . . . .	» 397
4. La legislazione regionale . . . . .	» 399
5. Gli immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale. . . . .	» 400
6. La facoltatività della DIA . . . . .	» 400
7. La disciplina . . . . .	» 401
8. La tutela delle parti (denunciante e controinteressati). . . . .	» 403
9. Il procedimento per il rilascio. . . . .	» 405
9.a. L'immobile sottoposto a vincolo . . . . .	» 407
9.b. L'ordine di sospensione dei lavori e la richiesta di integrazione della documentazione . . . . .	» 408
9.c. Il preavviso di rigetto. . . . .	» 409
XVI. Agibilità degli edifici . . . . .	» 449
1. Il certificato di agibilità . . . . .	» 449
1.a. L'agibilità e l'abitabilità. . . . .	» 450
2. La <i>ratio</i> . . . . .	» 450
3. La natura giuridica . . . . .	» 452
4. I rapporti tra le prescrizioni igienico-sanitarie e quelle urbanistiche . . . . .	» 453
5. La competenza al rilascio . . . . .	» 454
6. Gli interventi assoggettati . . . . .	» 454
7. I soggetti obbligati alla richiesta. . . . .	» 455
8. La domanda: sanzioni ed allegati . . . . .	» 456
9. Il procedimento di rilascio . . . . .	» 456
9.a. Il silenzio-assenso . . . . .	» 458
10. La dichiarazione di inagibilità. . . . .	» 459

XVII. Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia . . . . .	p. 475
1. L'attività di vigilanza . . . . .	» 475
2. L'ambito di applicazione . . . . .	» 476
3. La competenza . . . . .	» 477
4. L'ordine di demolizione . . . . .	» 478
4.a. L'avviso dell'avvio del procedimento . . . . .	» 480
5. L'ordine di sospensione dei lavori . . . . .	» 481
5.a. Gli aspetti procedurali . . . . .	» 482
5.b. Il termine per la notifica del provvedimento definitivo . . . . .	» 483
5.c. La posizione giuridica del proprietario confinante con l'autore dell'abuso edilizio . . . . .	» 484
6. Le verifiche della polizia giudiziaria . . . . .	» 484
7. La vigilanza sulle opere di amministrazioni statali . . . . .	» 485
8. I soggetti responsabili . . . . .	» 486
8.a. Il proprietario . . . . .	» 488
8.b. Il direttore dei lavori . . . . .	» 490
8.c. Il progettista . . . . .	» 492

### PARTE III

#### GLI ABUSI EDILIZI E LE SANZIONI

XVIII. Lottizzazione abusiva . . . . .	» 529
1. La lottizzazione edilizia: l'evoluzione legislativa . . . . .	» 529
1.a. La disciplina attuale . . . . .	» 533
2. Le tipologie . . . . .	» 534
2.a. La lottizzazione materiale . . . . .	» 535
2.b. La lottizzazione negoziale . . . . .	» 535
2.c. La lottizzazione c.d. mista . . . . .	» 537
2.d. La lottizzazione di fatto, indiretta od occulta . . . . .	» 538
3. Le differenze tra lottizzazione abusiva e singolo abuso edilizio . . . . .	» 538
3.a. Gli aspetti procedurali . . . . .	» 539
3.b. Le conseguenze sul piano civilistico . . . . .	» 540
4. Il certificato di destinazione urbanistica . . . . .	» 540
4.a. La natura giuridica e la finalità . . . . .	» 541
4.b. La responsabilità del notaio . . . . .	» 542
5. I frazionamenti catastali . . . . .	» 543
6. Il provvedimento di sospensione . . . . .	» 544
XIX. Interventi eseguiti in assenza del permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali . . . . .	» 567
1. I provvedimenti repressivi degli abusi edilizi: caratteristiche ge- nerali . . . . .	» 567
2. La totale difformità . . . . .	» 568
2.a. Le differenze con la parziale difformità e l'accertamento del giudice . . . . .	» 571
3. L'ingiunzione di demolizione . . . . .	» 572

3.a. Il contenuto . . . . .	p. 572
3.b. La competenza . . . . .	» 574
3.c. Il destinatario delle misure repressive . . . . .	» 574
3.d. Gli aspetti procedurali . . . . .	» 576
3.e. Il regime di impugnazione . . . . .	» 577
4. L'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione . . . . .	» 577
4.a. I rapporti con l'atto di acquisizione . . . . .	» 580
4.b. I rapporti con i provvedimenti del giudice penale . . . . .	» 581
4.c. L'acquisizione al patrimonio comunale . . . . .	» 582
5. Gli interventi abusivi eseguiti su terreni sottoposti a vincolo di inedificabilità . . . . .	» 584
6. I poteri del giudice penale . . . . .	» 585
6.a. Gli effetti della domanda di condono . . . . .	» 586
6.b. Il beneficio della sospensione condizionale della pena . . . . .	» 588
7. L'ampliamento della portata applicativa della norma . . . . .	» 591
8. La determinazione delle variazioni essenziali . . . . .	» 591
8.a. Il mutamento della destinazione d'uso . . . . .	» 592
8.b. L'aumento della cubatura o della superficie di solaio . . . . .	» 593
8.c. Le modifiche sostanziali dei parametri urbanistico-edilizi e della localizzazione dell'edificio . . . . .	» 593
8.d. Il mutamento delle caratteristiche dell'intervento assentito . . . . .	» 594
8.e. La violazione delle norme in materia antisismica . . . . .	» 594
9. Le cubature accessorie, i volumi tecnici e la distribuzione interna . . . . .	» 594
10. Gli interventi su immobili sottoposti a vincolo . . . . .	» 595
11. Le sanzioni applicabili . . . . .	» 595
XX. Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità . . . . .	» 641
1. L'ambito di applicazione . . . . .	» 641
2. I presupposti . . . . .	» 642
3. Le misure repressive . . . . .	» 643
3.a. La natura giuridica . . . . .	» 644
4. La determinazione della misura della sanzione pecuniaria . . . . .	» 645
4.a. Gli effetti del pagamento . . . . .	» 646
5. L'esercizio del potere repressivo . . . . .	» 646
5.a. La motivazione della scelta effettuata . . . . .	» 647
5.b. Gli aspetti procedurali . . . . .	» 648
6. L'ordine di demolizione: il contenuto . . . . .	» 648
6.a. Il termine . . . . .	» 649
6.b. La competenza . . . . .	» 650
7. Gli immobili vincolati . . . . .	» 650
7.a. Gli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui al d.m. 2.4.1968, n. 1444 . . . . .	» 652
8. Gli effetti sotto il profilo penale . . . . .	» 653
XXI. Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire . . . . .	» 663
1. L'ambito di applicazione . . . . .	» 663
1.a. Il criterio discrezionale tra "totale" e "parziale" difformità . . . . .	» 664

2. Le misure sanzionatorie . . . . .	p. 665
3. La demolizione . . . . .	» 666
3.a. Gli aspetti procedurali . . . . .	» 667
3.b. Il contenuto dell'ordine . . . . .	» 669
3.c. Le questioni di legittimità costituzionale. . . . .	» 670
4. La sanzione pecuniaria. . . . .	» 670
4.a. Gli effetti del pagamento . . . . .	» 672
XXII. Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici . . . . .	» 687
1. L'ambito di applicazione. . . . .	» 687
2. Il regime sanzionatorio. . . . .	» 688
3. Il potere di autotutela . . . . .	» 689
XXIII. Accertamento di conformità . . . . .	» 695
1. La sanatoria e il condono . . . . .	» 695
2. La l. 28.2.1985, n. 47 . . . . .	» 696
2.a. La c.d. doppia conformità. . . . .	» 697
2.b. La sanatoria c.d. giurisprudenziale . . . . .	» 698
3. La disciplina del testo unico dell'edilizia . . . . .	» 700
3.a. I soggetti legittimati . . . . .	» 701
3.b. Il procedimento . . . . .	» 702
3.c. Gli effetti della presentazione dell'istanza . . . . .	» 703
3.d. Il provvedimento finale. . . . .	» 704
3.e. Il silenzio della P.A. . . . .	» 705
4. Le conseguenze sotto il profilo penale . . . . .	» 709
4.a. I reati ambientali. . . . .	» 710
XXIV. Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità . . . . .	» 739
1. L'ambito di applicazione. . . . .	» 739
1.a. Gli abusi formali e sostanziali . . . . .	» 741
2. Le ipotesi sanzionate . . . . .	» 742
3. Il regime sanzionatorio. . . . .	» 743
4. L'accertamento di conformità. . . . .	» 744
5. L'irrilevanza penale della fattispecie . . . . .	» 744
6. Gli immobili sottoposti a tutela speciale . . . . .	» 745
XXV. Intervento eseguiti in base a permesso annullato. . . . .	» 753
1. Le novità rispetto alla l. 28.2.1985, n. 47 . . . . .	» 753
2. Le differenze con l'ipotesi di assenza del titolo abilitativo. . . . .	» 754
3. La competenza . . . . .	» 755
4. I vizi procedurali . . . . .	» 755
4.a. I vizi sostanziali . . . . .	» 756
5. Gli interventi sottoposti a DIA . . . . .	» 757
6. Gli altri aspetti procedurali . . . . .	» 758



XXVI. I poteri sanzionatori della regione . . . . .	p. 769
1. L'annullamento del permesso di costruire da parte della regione . . . . .	» 769
1.a. La competenza . . . . .	» 770
1.b. Il procedimento . . . . .	» 770
2. La sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della regione . . . . .	» 771
2.a. La sussidiarietà dell'intervento . . . . .	» 772
2.b. Le fattispecie abusive . . . . .	» 773
2.c. Il procedimento . . . . .	» 773
2.d. I provvedimenti repressivi . . . . .	» 774
XXVII. Sanzioni penali . . . . .	» 777
1. La riserva di legge in materia penale: il monopolio del legislatore statale . . . . .	» 777
1.a. Le ipotesi sanzionate . . . . .	» 778
2. Gli interessi penalmente protetti . . . . .	» 779
3. I soggetti responsabili . . . . .	» 780
4. La permanenza del reato . . . . .	» 782
5. L'elemento soggettivo . . . . .	» 782
5.a. Le scriminanti . . . . .	» 783
6. Le circostanze del reato . . . . .	» 784
7. Le singole fattispecie di reato . . . . .	» 784
7.a. L'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal T.U., nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire . . . . .	» 785
7.b. L'esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione . . . . .	» 786
7.c. La lottizzazione abusiva e gli interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo . . . . .	» 788
8. Il sequestro probatorio . . . . .	» 792
8.a. Il sequestro preventivo . . . . .	» 793
9. La tutela penale del paesaggio . . . . .	» 796
10. Le norme relative all'azione penale: la sospensione del processo in pendenza dei procedimenti amministrativi di sanatoria . . . . .	» 797
11. Il condono: ambito di applicazione ed effetti della richiesta . . . . .	» 800
12. Il comune quale "parte offesa" nei reati edilizi . . . . .	» 804
XXVIII. Sanzioni civilistiche . . . . .	» 839
1. La nullità degli atti giuridici relativi ad edifici la cui costruzione abusiva sia iniziata dopo il 17.3.1985 . . . . .	» 839
2. Le sanzioni a carico dei notai . . . . .	» 840
3. Le aziende erogatrici di servizi pubblici . . . . .	» 841
3.a. I servizi pubblici oggetto del divieto . . . . .	» 842
3.b. Il procedimento . . . . .	» 843
3.c. Gli effetti dell'inosservanza: la nullità del contratto e la sanzione a carico del funzionario dell'azienda di servizi pubblici . . . . .	» 844
3.d. L'obbligo di comunicazione . . . . .	» 845

**PARTE IV**  
**LA DISCIPLINA FISCALE**  
a cura di Gianluigi Angelucci  
Funzionario dell'Agenzia delle Entrate

XXIX. Disposizioni fiscali nel testo unico dell'edilizia . . . . .	p. 853
1. I rapporti tra agevolazioni fiscali e titolo abilitativo edilizio. . . . .	» 853
1.a. La decadenza dal beneficio . . . . .	» 854
1.b. Gli obblighi di comunicazione del comune. . . . .	» 855
1.c. La responsabilità del committente in caso di decadenza dal beneficio. . . . .	» 856
2. Le agevolazioni tributarie in caso di sanatoria. . . . .	» 857
2.a. Gli effetti della sanatoria . . . . .	» 858
2.b. L'esclusione del rimborso delle imposte . . . . .	» 859
3. I finanziamenti pubblici e la sanatoria . . . . .	» 859
XXX. Le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie. . . . .	» 867
1. Gli interventi di recupero edilizio . . . . .	» 867
2. Le detrazioni IRPEF . . . . .	» 868
2.a. I beneficiari . . . . .	» 868
2.b. Le categorie di intervento edilizio . . . . .	» 869
2.c. Gli adempimenti. . . . .	» 871
2.d. Le ristrutturazioni di interi fabbricati. . . . .	» 872
2.e. I rapporti con le agevolazioni per il risparmio energetico . . . . .	» 873
2.f. La detrazione IRPEF per gli interessi passivi sui mutui ipotecari . . . . .	» 874
3. Le agevolazioni IVA. . . . .	» 875
3.a. Gli adempimenti. . . . .	» 875
<i>Bibliografia</i> . . . . .	» 877
<i>Indice analitico</i> . . . . .	» 893