



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

REG PG/2022/186713
DEL 24.02.2022

AL COMUNE DI XXX

Oggetto: Disciplina urbanistica di dettaglio del PUG per gli interventi diretti e sanatoria ai sensi dell'art. 17, L.R. n. 23 del 2004

1. Si risponde al quesito relativo ai procedimenti di accertamento di conformità, previsti all'art. 17 della L.R. n. 23 del 2004, il cui iter sia avviato dopo l'approvazione del PUG comunale. Come è noto questa forma di sanatoria può aver luogo laddove opere siano conformi - tra l'altro - alla disciplina urbanistica e edilizia vigente al momento della presentazione o del rilascio del titolo in sanatoria. Pertanto, a seguito della approvazione del PUG le opere realizzate abusivamente devono risultare conformi alla disciplina con la quale il nuovo piano urbanistico regola gli interventi edilizi ammissibili nel territorio regionale.

Tuttavia, secondo quanto dichiarato XXX nella richiesta di parere, tale conformità alla pianificazione urbanistica non potrebbe essere accertata e dichiarata, considerando che il vigente PUG comunale non stabilirebbe una capacità edificatoria del territorio urbanizzato e laddove consente aumenti dimensionali, gli stessi sarebbero subordinati alla realizzazione di interventi di riqualificazione degli edifici.

2. Occorre sottolineare in premessa che questo Servizio non entra in alcun modo nell'esame del merito dell'eventuale caso specifico che ha dato luogo al quesito, la cui valutazione è di esclusiva competenza dell'amministrazione interessata, bensì si limita ad esprimere le seguenti

considerazioni di ordine generale circa la disciplina vigente che appare applicabile alla luce degli elementi desumibili dalla richiesta di parere.

Limitandosi a considerare gli aspetti più rilevanti ai fini del presente parere, il nocciolo della disciplina della sanatoria per accertamento di conformità è che l'opera realizzata in assenza o in difformità dal titolo edilizio sia conforme alla normativa urbanistica ed edilizia vigente al momento della sanatoria ⁽¹⁾ e che tale conformità sia attestata e documentata in un titolo abilitativo subordinato al versamento di una oblazione o sanzione parametrata al contributo di costruzione dovuto per l'intervento.

La legge regionale ha disciplinato due tipi di accertamento di conformità:

- quello che consiste nella regolarizzazione di abusi meramente formali, conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia sia all'epoca della loro realizzazione sia alla data della loro sanatoria;
- quello che consiste nella regolarizzazione di abusi inizialmente non conformi ma che lo siano diventati rispetto al piano urbanistico e al regolamento edilizio oggi vigenti ⁽²⁾.

Il titolo in sanatoria, per entrambe le fattispecie, si acquisisce alle condizioni stabilite dalla legge regionale che, si ripete, richiede innanzitutto la conformità alla disciplina urbanistica vigente, come del resto avviene per i titoli edilizi ordinari (CILA, SCIA, PDC) necessari per iniziare nuovi lavori.

Qualora il titolo in sanatoria non possa essere acquisito, non potendosi procedere alla sanatoria, trova applicazione la sanzione del ripristino oppure – ove ne ricorrano i presupposti - la sanzione pecuniaria (di norma determinata in base all'aumento del valore venale dell'abuso), come stabilite dalla L.R. n. 23 del 2004 ⁽³⁾.

È appena il caso di segnalare che l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria, in tutti i casi in cui la stessa sia prevista dalla L.R. n. 23 del 2004 in luogo della demolizione delle opere abusive e del ripristino dello stato dei luoghi, comporta, ai soli fini edilizi, la piena

¹ Per quanto invece attiene ai **requisiti tecnici delle opere edilizie** si richiama quanto previsto dai commi 4 e 2-bis dell'art. 17, L.R. n. 23/2004 relativi, rispettivamente: alla necessità - ai fini della sanatoria - di far riferimento, *“alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione delle medesime opere”* abusive; e alla possibilità di subordinare la sanatoria ai lavori necessari per acquisire la piena osservanza della medesima normativa tecnica.

² Si tratta della c.d. sanatoria giurisprudenziale introdotta nel 2004 recependo l'allora ampia giurisprudenza amministrativa che l'ammetteva considerando irragionevole ordinare il ripristino di un intervento che nel contempo poteva essere autorizzato in quanto conforme alle vigenti previsioni urbanistiche.

³ Per gli abusi antecedenti all'entrata in vigore della L.R. n. 23 del 2004 trovano applicazione le sanzioni previste dal D.P.R. n. 380 del 2001.

regolarizzazione degli interventi sanzionati, producendo i medesimi effetti amministrativi che derivano dai titoli edilizi in sanatoria (vedi art. 21, comma 01, L.R. n. 23 del 2004).

3. Laddove il PUG ha disciplinato gli interventi diretti da realizzare nel territorio urbanizzato, e ha dunque definito i parametri urbanistici ed edilizi (la c.d. “disciplina urbanistica di dettaglio”) da osservare, è evidente che entrambe le ipotesi di sanatoria di cui all’art. 17, commi 1 e 2, L.R. n. 23/2004, possono trovare applicazione.

Si ricorda infatti che l’unico piano urbanistico ora previsto assolve a tutte le funzioni che nella precedente legislazione erano proprie del PSC-POC-PUA da una parte e del RUE dall’altra. In particolare, ai sensi dell’art. 26, comma 1, lett. a) e b), e dell’art. 33, commi 3 e 4, L.R. n. 24 del 2017, **il PUG deve disciplinare** all’interno del territorio urbanizzato:

- a) sia le **significative trasformazioni, subordinate alla stipula di Accordo Operativo (AO)**,
- b) sia gli **interventi diretti, subordinati alla presentazione di titoli abilitativi edilizi**.

La prima tipologia di interventi (qualificati dalla legge di addensamento e di trasformazione urbana) deve essere rappresentata nel PUG attraverso una cartografia ideogrammatica e disciplinata con norme tecniche aventi contenuto strategico, dirette a definire la qualità urbana ed ambientale, da assicurare attraverso dette trasformazioni (essendo ammessa tuttavia anche la precisa indicazione, anche localizzativa, di dotazioni, servizi, infrastrutture, dotazioni ecologiche e ambientali, che il PUG reputi di necessaria realizzazione); mentre la puntuale definizione della disciplina urbanistica di dettaglio deve avvenire in sede di AO.

La seconda tipologia di interventi (c.d. interventi diretti) deve trovare nel piano una completa disciplina, attraverso non solo una “univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati”, ma anche la definizione della “disciplina urbanistica di dettaglio da osservare” (art. 33, comma 4, L.R. n. 24/2017).

Tale disciplina di piano riguarda tutte le tipologie di intervento diretto, dall’attività edilizia libera alla nuova costruzione e non solo gli interventi tradizionalmente classificati di recupero del patrimonio edilizio esistente (MO, MS, RRC, RE, RU).

In particolare, quanto alla necessità di regolare eventuali interventi di **nuova costruzione** (NC) – di cui parrebbe dubitarsi nella richiesta di parere – occorre considerare che nel territorio urbanizzato sono ricompresi, a norma dell’art. 32, comma 2, L.R. n. 24/2017, sia “**i lotti residui**” di precedenti lottizzazioni, sia i “**singoli lotti di completamento**” previsti dal piano previgente all’interno del tessuto urbano, sia le **aree interstiziali intercluse** (che non si debbano ricondurre, per le loro dimensioni e caratteristiche, alle “*aree permeabili collocate all’interno delle aree*”).

edificate con continuità e che non siano dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti”, cui all’art. 32, comma 3, lett. c), L.R. n. 24/2017. Ebbene, non ci sono dubbi che gli interventi diretti che interessino le citate aree libere collocate all’interno del territorio urbanizzato, che il PUG può (e deve) disciplinare, si configurano necessariamente, dal punto di vista edilizio, come interventi di NC.

Più nel dettaglio, l’art. 33 della L.R. n. 24/2017 prescrive che, con riguardo al territorio urbanizzato, i PUG debbano:

- a) “*elabora[re] lo schema di assetto del territorio urbanizzato, con il quale individua[re], con una cartografia a carattere ideogrammatico ai sensi dell'articolo 24, comma 2, lettera a), le parti della città che presentano caratteristiche omogenee, dal punto di vista funzionale, morfologico, ambientale, paesaggistico e storico culturale, e che per questo richiedono una disciplina uniforme” (comma 2);*
- b) E, per ciascuno di questi areali omogenei, stabilire “*gli obiettivi generali per il miglioramento della qualità urbana e ambientale e le dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici ritenuti necessari, ai sensi dell'articolo 34, nonché la gamma degli usi e delle trasformazioni ammissibili, stabilendo per ciascuno di essi i requisiti e le condizioni cui è subordinato l'intervento nonché gli incentivi urbanistici riconosciuti” (comma 3).*

Si ribadisce dunque che – limitandosi a considerare gli interventi diretti oggetto del presente parere – il PUG vede dettare, requisiti e condizioni di ammissibilità e incentivi urbanistici riconosciuti ⁴, che costituiscono il nucleo essenziale della “disciplina urbanistica di dettaglio” degli interventi diretti ammissibili nel TU, che possono andare – come si è visto in precedenza – dalla NC ai tradizionali interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Analogamente, il PUG deve stabilire la disciplina degli interventi diretti ammessi nel territorio rurale così come quelli relativi all’edificato sparso o discontinuo non facente parte del territorio urbanizzato e nelle relative aree di pertinenza e di completamento (art. 36, L.R. n. 24/2017).

4. Per completare il quadro delle previsioni legislative che prescrivono un contenuto conformativo del PUG, occorre ricordare che l’art. 25, comma 5, stabilisce in via generale (e dunque **per tutto il territorio comunale**) che il PUG (così come l’AO, i PAIP, il procedimento unico e gli accordi di

⁴ Sotto questo profilo il ricorso ad un indice di edificabilità applicato anche ai tessuti urbani esistenti – richiamato come indispensabile nella richiesta di parere - non appare l’unica modalità tecnica con la quale il PUG può e deve regolare gli interventi ammissibili nel TU.

programma) è **abilitato ad apporre vincoli preordinati all'esproprio e dunque a prevedere la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico e provvedere alla loro localizzazione.**

Tale previsione è ribadita espressamente e ancor più analiticamente **per il territorio extraurbano** dall'art. 35, comma 5, della L.R. n. 24/2017, laddove si precisa che il PUG attraverso "**appositi elaborati cartografici**":

- non solo deve fornire una puntuale rappresentazione del sistema delle infrastrutture per la mobilità, delle reti tecnologiche nonché dei servizi di rilievo sovracomunale **esistenti, o in corso di realizzazione;**
- ma possa anche comportare l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, attraverso la puntuale individuazione delle aree di pertinenza delle **opere di cui sia programmata la realizzazione.**

In estrema sintesi, dunque, l'unico piano urbanistico comunale oggi previsto è espressamente chiamato dalla legge ad assolvere sia alla funzione di **piano strategico** (che era propria del PSC) che di **regolazione degli interventi diretti** (che era propria del RUE) che di **apposizione del vincolo preordinato all'esproprio** (che era propria del POC) ⁽⁵⁾.

5. Se si considera, dunque, la necessaria **disciplina degli interventi diretti** che il PUG deve stabilire ai sensi della L.R. n. 24 del 2017 (dettagliatamente richiamata al precedente paragrafo 3), appare agevole confermare che, anche in vigenza della nuova legge urbanistica regionale, la sanatoria di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 17 della L.R. n. 24 del 2003 è subordinata alla conformità dell'intervento a dette previsioni **del piano urbanistico comunale oggi vigente.**

In altre parole, la legge consente di sanare quegli interventi che oggi potrebbero essere realizzati, in quanto ammessi dal PUG per intervento diretto – cioè con la sola presentazione di un titolo abilitativo edilizio –.

6. Quanto all'ipotizzata disposizione che si vorrebbe inserire nel regolamento edilizio, si ritiene che essa, di fatto, comporterebbe una sorta di riviviscenza o ultrattività dello strumento

⁵ Per completare questa rappresentazione schematica del sistema pianificatorio stabilito dalla legge urbanistica regionale, occorre ricordare che l'AO o il PAIP assolvono, contemporaneamente, alla funzione di individuazione delle rilevanti trasformazioni ammissibili e di definizione della disciplina urbanistica di dettaglio degli stessi (che erano proprie del POC, del PUA e della Convenzione urbanistica).

urbanistico previgente, ai soli fini della sanatoria degli immobili esistenti nel TU. Aldilà delle forti perplessità circa la possibilità di introdurre nel regolamento edilizio una disposizione così anomala, si evidenzia che tale soluzione non sarebbe comunque praticabile, in quanto l'art. 17 della L.R. n. 23 del 2004 (così come gli artt. 36 e 37 del D.P.R. n. 380/2001) ammette la sanatoria solo per le opere che risultino conformi (anche) alla “disciplina urbanistica oggi vigente”, e non ci sono dubbi che per il vostro Comune essa è costituita unicamente da quanto stabilito dal PUG, in merito alle nuove costruzioni e agli interventi sul patrimonio edilizio esistente ammissibili.

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

firmato digitalmente

RV-GS