

# DIRITTO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

*Terza edizione*

*a cura di*

MARIA AGOSTINA CABIDDU

---



G. Giappichelli Editore

# INDICE

<i>Premessa alla III edizione</i>	<i>pag.</i> XIII
<i>Premessa alla II edizione</i>	XV
<i>Premessa alla I edizione</i>	XVII

## SEZIONE I TERRITORIO (GOVERNO DEL)

### CAPITOLO 1 TERRITORIO: UN BENE (IN) COMUNE ... E OLTRE

1. La materia: il governo del territorio	3
2. Il bene giuridico	6
3. I soggetti	9
4. I compiti	12
5. Gli strumenti e le tecniche	14
6. ... e il tempo	17

### CAPITOLO 2 STATUTI PROPRIETARI E STRUMENTI DI NEUTRALIZZAZIONE DELLA RENDITA

1. Proprietà e statuti proprietari. Funzione sociale	21
2. Proprietà e governo del territorio. Espropriazione per pubblica utilità	24
3. Il procedimento espropriativo	27
4. L'urbanistica postvincolistica e la pianificazione perequativa	30
5. La costruzione della "città pubblica" ed i modelli alternativi all'espropriazione: la compensazione	35
6. Le azioni di incentivazione: concorrenzialità e premialità urbanistica	36

## CAPITOLO 3

**TERRITORIO E INTERESSI CONNESSI:  
AMBIENTE, PAESAGGIO, BENI CULTURALI**

## PARTE I

**“GOVERNO DEL TERRITORIO” E PLURALITÀ  
DEI VALORI COSTITUZIONALI**

39

- |    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | “Governo del territorio”: intreccio di valori e interessi costituzionalmente rilevanti | 39 |
| 2. | Tutela dell’ambiente   | 41 |
| 3. | Tutela del paesaggio   | 44 |
| 4. | Beni paesaggistici   | 47 |
| 5. | Beni culturali   | 53 |

## PARTE II

**VIA, VAS, AIA: LE VALUTAZIONI AMBIENTALI  
NEL GOVERNO DEL TERRITORIO**

56

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Urbanistica e ambiente: valutazione di impatto ambientale | 56 |
| 2. | Pianificazione e valutazione ambientale strategica        | 61 |
| 3. | Autorizzazione integrata ambientale                       | 63 |

## CAPITOLO 4

**POLITICHE LOCALI**

## INTRODUZIONE

**IL SUOLO COME BENE COMUNE E IL PROBLEMA GIURIDICO  
DEL SUO CONSUMO**

65

## PARTE I

**CONSUMO DEL SUOLO**

67

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Consumo del suolo e sviluppo sostenibile  | 67 |
| 2. | L’obiettivo dell’azzeramento  | 70 |
| 3. | La distribuzione delle competenze. Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie | 73 |

## PARTE II

**RIGENERAZIONE URBANA**

76

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | La definizione di rigenerazione urbana e la correlazione con il consumo del suolo | 76 |
| 2. | Gli strumenti incentivanti  | 79 |

- |  |    |
|--|----|
| 3. Guardare oltre: contenimento del consumo del suolo e rigenerazione urbana nell'esperienza comparata | 82 |
|--|----|

## PARTE III

**L'HOUSING SOCIALE**

84

- |   |    |
|---|----|
| 1. <i>Social housing</i> e conformazione degli spazi urbani per l'interazione sociale. Il ruolo della città | 84 |
|---|----|

## CAPITOLO 5

**IL GOVERNO DEL TERRITORIO NELL'EMERGENZA**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Il diritto amministrativo dell'emergenza | 89 |
| 2. Il governo del territorio nell'emergenza | 90 |
| 3. I terremoti                              | 91 |
| 4. L'emergenza sanitaria da Covid-19        | 93 |

## SEZIONE II

**LA PIANIFICAZIONE**

## CAPITOLO 1

**LA PIANIFICAZIONE GENERALE**

## PARTE I

**IL MODELLO PIANIFICATORIO TRADIZIONALE:****IL PRIMATO DEL PIANO REGOLATORE GENERALE COMUNALE**

97

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il primato del livello comunale ed il ripensamento del PRG                  | 97  |
| 2. Gli antecedenti e l'evoluzione del PRG nell'urbanistica statale e regionale | 101 |
| 3. I contenuti del PRG: la zonizzazione e le localizzazioni                    | 103 |
| 4. I contenuti e le funzioni ulteriori   | 106 |
| 5. Il procedimento di adozione-approvazione                                    | 107 |

## PARTE II

**VERSO IL SUPERAMENTO DEL MODELLO PIANIFICATORIO TRADIZIONALE**

109

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Le quattro stagioni del riformismo urbanistico regionale | 109 |
| 2. Il paradigma piano strutturale-piano operativo           | 112 |

	<i>pag.</i>
3. Nuove <i>issues</i> (consumo di suolo e rigenerazione urbana) e risposte legislative	112
4. I (nuovi) principi del sistema, la forma-piano e il procedimento di pianificazione	120

## CAPITOLO 2

### STRUMENTI DI ATTUAZIONE DEI PIANI

INTRODUZIONE	129
PARTE I	
<b>PIANI PARTICOLAREGGIATI E PIANI DI LOTTIZZAZIONE</b>	<b>130</b>
1. Piani particolareggiati	130
2. Piani particolareggiati dei centri storici: l'esperienza della Sardegna	132
3. Piani di lottizzazione	135
PARTE II	
<b>PROGRAMMI COMPLESSI</b>	<b>138</b>
1. Introduzione	138
2. Il quadro normativo dei programmi complessi	139
3. Il profilo urbanistico dei programmi complessi quali strumenti attuativi della pianificazione comunale	145

## CAPITOLO 3

### LA PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE

1. Il primato del livello comunale ed il ripensamento del PRG	153
2. Il primo esempio di pianificazione territoriale: il PTCS	155
3. Il trasferimento delle funzioni alle Regioni ed i Piani territoriali regionali	156
4. La pianificazione intermedia: i piani territoriali di coordinamento provinciali e gli altri piani	157
5. La pianificazione sovracomunale di settore	160

## CAPITOLO 4

### LA PIANIFICAZIONE DI SETTORE

PARTE I	
<b>I PIANI DI ZONA PER L'EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE</b>	<b>163</b>
1. Introduzione	163
2. I piani di zona per l'edilizia economica e popolare	164
3. Contenuto e formazione del piano	166

	<i>pag.</i>
4. Approvazione ed attuazione dei piani. I programmi pluriennali	167
5. Sistemi di attuazione. L'edilizia convenzionata-agevolata e l'edilizia sovvenzionata	168
6. La disciplina dell'edilizia residenziale sociale alla luce dei recenti provvedimenti normativi	169
<b>PARTE II</b>	
<b>LA PIANIFICAZIONE DI BACINO</b>	<b>174</b>
1. Le origini della pianificazione di bacino: la l. 18 maggio 1989, n. 183, i bacini idrografici e le autorità di bacino	174
2. Il piano di bacino nella l. 18 maggio 1989, n. 183	175
3. L'attenzione comunitaria e le modifiche in materia introdotte dal d.lgs. 3 aprile 2006 (c.d. Codice dell'ambiente)	177
<b>PARTE III</b>	
<b>LA PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ ESTRATTIVE</b>	<b>181</b>
1. Introduzione	181
2. Il piano regionale delle attività estrattive e la pianificazione urbanistica	183
3. Il piano regionale delle attività estrattive e la disciplina urbanistica	184
<b>PARTE IV</b>	
<b>LA PIANIFICAZIONE PAESISTICA</b>	<b>185</b>
1. Territorio, ambiente, paesaggio	185
2. Il piano per il paesaggio	187
<b>PARTE V</b>	
<b>ALTRI PIANI</b>	<b>189</b>
1. I piani dei parchi	189

### SEZIONE III

## INFRASTRUTTURE E SERVIZI PER IL TERRITORIO

### CAPITOLO I

## INFRASTRUTTURE

1. L'evoluzione della normativa di settore	193
2. La nozione	195
3. Il responsabile del procedimento	199
4. La programmazione delle opere	201

	<i>pag.</i>
5. Progettazione e affidamento degli incarichi	202
6. Modalità di realizzazione dei lavori pubblici	209
7. Il partenariato pubblico privato	212
8. I settori speciali	217

## CAPITOLO 2 I SERVIZI PUBBLICI

1. Il servizio pubblico locale	219
2. La gestione integrale ed unica delle risorse idriche	233
3. La gestione dei rifiuti	236

## SEZIONE IV EDILIZIA E SVILUPPO SOSTENIBILE

### CAPITOLO 1 LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA

1. La disciplina dell'edilizia: tra il d.P.R. n. 380/2001 e la legislazione regionale	241
2. Il regolamento edilizio	243
2.1. Il regolamento edilizio comunale: contenuti e caratteri generali	243
2.2. Regolamento edilizio comunale e regolamento-tipo	244
3. Il regime degli interventi edilizi e i continui rimaneggiamenti	246
4. Lo Sportello unico per l'edilizia	248
5. Le attività libere	250
6. La CILA	251
6.1. Interventi realizzabili previa trasmissione della Comunicazione Inizio Lavori Asseverata – CILA	251
6.2. Natura giuridica della CILA e poteri di intervento della P.A.	252
7. La SCIA	253
7.1. La SCIA ordinaria	253
7.2. Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire e disciplina comune alla SCIA ordinaria	255
7.3. I poteri d'intervento della P.A. sulla SCIA	256
7.4. SCIA e tutela del terzo	258
8. Il permesso di costruire	260
8.1. Le fasi del rilascio del permesso di costruire	262

CAPITOLO 2  
**ENERGIA, CLIMA ED ECONOMIA CIRCOLARE  
 NELLA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA  
 (E PIANIFICATORIA)**

1.	Governo del territorio e sostenibilità (ambientale)	265
2.	La sostenibilità ambientale del territorio tra diritto europeo, nazionale e regionale	269
3.	Energia, clima ed economia circolare nell'ambito degli strumenti di pianificazione e programmazione	275
4.	Gli strumenti normativi per la promozione della sostenibilità nell'edilizia, in ambito pubblico e privato	281
	4.1. Efficienza energetica e rinnovabili	281
	4.2. Autoconsumo collettivo e comunità energetiche rinnovabili	284
	4.3. Edilizia pubblica sostenibile e circolare: i CAM edilizia	285
5.	Gli strumenti normativi per la promozione della mobilità sostenibile	287
6.	Possibili nuove frontiere	290

SEZIONE V  
**IL PRINCIPIO RESPONSABILITÀ**

CAPITOLO 1  
**RESPONSABILITÀ E SANZIONI**

1.	Il quadro sanzionatorio e i soggetti responsabili	295
2.	Il sistema di vigilanza	296
3.	Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali	297
4.	Interventi edilizi realizzati in parziale difformità rispetto al permesso di costruire	300
5.	La lottizzazione abusiva	301
6.	Sanzioni civili	302
7.	Le sanzioni penali	303
8.	La sanatoria ordinaria	305
9.	Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità	306

*Indicazioni bibliografiche* 309

*Indice analitico* 325

*Notizie sugli autori* 333