

Permesso di costruire convenzionato: cos'è e quando può essere rilasciato

Il comune deve valutare in concreto la praticabilità dell'ipotesi urbanizzativa proposta nel permesso di costruire convenzionato: il commento a una recente sentenza, e le caratteristiche di questo istituto

di [Mario Petrulli](#) - 18 luglio 2022

Il comune deve valutare in concreto la praticabilità dell'ipotesi urbanizzativa proposta nel permesso di costruire convenzionato: un breve commento a [TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 4 luglio 2022, n. 1935](#)

La recente sentenza in commento ci consente di **indagare l'operatività dell'istituto del permesso di costruire convenzionato**, nuova *species* del *genus* permesso di costruire, previsto dall'**art. 28-bis [1] del Testo Unico Edilizia** (DPR n. 380/2001), utilizzabile laddove le **esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata** e il ricorso alla pianificazione di secondo livello risulti sproporzionato rispetto alla finalità pubblica perseguita [2].

Elemento rilevante della sentenza è la conferma di un principio già noto [3], in base al quale il **Comune** destinatario di un'istanza di permesso di costruire convenzionato **deve verificare**, in concreto, **la praticabilità delle ipotesi urbanizzative proposte** dall'istante, all'interno dello schema convenzionale proposto, **senza potersi trincerare**, aprioristicamente, **dietro l'assenza di un piano attuativo** (com'è invece avvenuto nella fattispecie oggetto della sentenza in commento).

Il permesso di costruire convenzionato trova spazio laddove, al di fuori della pianificazione attuativa, si renda comunque **necessaria la strutturazione di un rapporto giuridico tra la parte privata e l'amministrazione pubblica** relativamente a profili collaterali al contenuto abilitativo del permesso di costruire: tale nuova figura, quindi, si pone lungo la linea di confine con lo spazio tuttora necessariamente riservato alla pianificazione attuativa. Più nel dettaglio:

- ai molteplici piani attuativi previsti dall'ordinamento compete, cioè, stabilire un ordine insediativo su scala di maggior dettaglio, in funzione di integrazione e completamento delle linee programmatiche indicate dallo strumento urbanistico generale;
- mentre il permesso di costruire convenzionato ha la funzione di assicurare una **disciplina accessoria del permesso di costruire**, andando oltre la dimensione provvedimento e consentendo di strutturare e regolare un rapporto di durata che rende più articolata la relazione giuridica tra il richiedente e l'amministrazione comunale, nonché risolvendo i problemi di disciplina che nella prassi erano inadeguatamente risolti mediante clausole unilaterali atipiche apposte al titolo edilizio.

Nella prospettiva dianzi delineata, il permesso di costruire convenzionato riveste, in linea di principio, anche **natura di atto di pianificazione puntuale** (ossia circoscritta allo specifico segmento territoriale di un più ampio comparto), fermo restando che l'istituto **si muove sempre a livello attuativo e non può intaccare la pianificazione di livello primario** [4]. L'istituto in parola costituisce, dunque, nella sostanza, **"la versione alternativa e aggiornata dello strumento della lottizzazione convenzionata e si atteggia esso stesso a forma di manifestazione della pianificazione attuativa, sebbene in modalità concordata e previa approvazione della convenzione accessiva al titolo edilizio con delibera del consiglio comunale (TAR Campania, Napoli, sez. II, 27 maggio 2019, n. 2833)"** [5].

Nel caso specifico della sentenza in commento i giudici hanno stigmatizzato il comportamento del responsabile dell'ufficio tecnico che aveva **negato il permesso di costruire convenzionato**, non solo **"debordando nella sfera di competenze dell'organo consiliare o giuntale di governo dell'ente locale"**, ma motivando fallacemente laddove ha affermato **"l'indefettibilità della strumentazione di dettaglio"**, senza considerare che il permesso di costruire convenzionato svolge anche la funzione di pianificazione attuativa.

Secondo i giudici, tale *modus operandi* **"risulta aver pretermesso l'illustrata funzione alternativa, assolta, rispetto a quest'ultima, dal permesso di costruire convenzionato, ai fini del soddisfacimento delle esigenze di urbanizzazione in modalità semplificata; in particolare, ha ommesso di verificare la praticabilità il modulo procedimentale ex art. 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 in rapporto alla natura ed alla portata dell'intervento**

proposto (ampliamento di un preesistente insediamento produttivo) ed alla misura delle urbanizzazioni richieste entro il comparto territoriale di riferimento (...)”.

[1] Articolo introdotto dall’art. 17, comma 1, lett. q) della Legge n. 164/2014.

Art. 28-bis. Permesso di costruire convenzionato

1. *Qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato.*
2. *La convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.*
3. *Sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione:*
 - a. *la cessione di aree anche al fine dell’utilizzo di diritti edificatori;*
 - b. *la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall’articolo 32, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora art. 1, comma 2, lett. e) e art. 36, commi 3 e 4, d.lgs. n. 50 del 2016 – n.d.r.);*
 - c. *le caratteristiche morfologiche degli interventi;*
 - d. *la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.*
4. *La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie.*
5. *Il termine di validità del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.*
6. *Il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte. Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell’articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

[2] *Come osservato in passato da TAR Piemonte, sez. II, sent. 29 giugno 2016, n. 1165: “Come osservato in dottrina, ai molteplici piani attuativi previsti dall’ordinamento compete esprimere un ordine insediativo ad una scala di maggior dettaglio, in funzione di integrazione e completamento delle linee programmatiche indicate dal piano urbanistico generale, mentre il permesso di costruire convenzionato ha la funzione di assicurare una disciplina accessoria del permesso di costruire, andando oltre la dimensione provvedimento e consentendo di strutturare e regolare un rapporto di durata che rende più articolata la relazione giuridica tra il richiedente e l’amministrazione comunale, nonché risolvendo i problemi di disciplina che nella prassi erano inadeguatamente risolti mediante clausole unilaterali atipiche apposte al titolo edilizio. Per i casi in cui, secondo la valutazione dell’amministrazione, le esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una modalità semplificata, la pianificazione di secondo livello risulterebbe ridondante e non rispettosa del principio di proporzionalità tra gli interessi pubblici da perseguire e lo strumento amministrativo utilizzato, come del resto è stato costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa riferita alle fattispecie dei lotti interclusi ricadenti in aree già urbanizzate, nelle quali l’amministrazione comunale deve disapplicare la previsione dello strumento urbanistico generale che impone, senza sufficienti ragioni giustificative, una pianificazione attuativa che nulla potrebbe aggiungere a fronte di un sufficiente grado di urbanizzazione (cfr., per tutte: Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2014 n. 5488)”.*

[3] Cfr. TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 2 novembre 2021, n. 2311.

[4] TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 2 dicembre 2019, n. 13761: *“Ad avviso del Collegio, deve osservarsi che il meccanismo introdotto con l’istituto del permesso di costruire convenzionato di cui all’art. 28 bis del D.P.R. n. 380/2001 costituisce indubbiamente una modalità alternativa semplificata di urbanizzazione che ha in linea di principio una portata anche pianificatoria, ancorché circoscritta. Rimane peraltro ineludibile la considerazione che l’istituto si muove sempre a livello attuativo e non può intaccare la pianificazione di livello primario”.*

[5] TAR Piemonte, Torino, sez. II, sent. 22 agosto 2020, n. 514.