

# No al permesso di costruire convenzionato se lo strumento urbanistico richiede un piano attuativo

Il TAR Campania ha ribadito che il permesso di costruire convenzionato è utilizzabile solo in assenza di una pianificazione attuativa obbligatoria. Se il piano regolatore prevede un piano di lottizzazione, questo rimane indefettibile: il Comune può negare il titolo edilizio per garantire la coerenza delle urbanizzazioni e delle infrastrutture.

di [Mario Petrulli](#) – 30.10.25

Il **permesso di costruire convenzionato** di cui all'art. 28-bis del Testo Unico Edilizia ([d.P.R. n. 380/2001](#)), introdotto dall'art. 17 del [d.l. n. 133/2014](#), costituisce 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**[\[1\]](#).

A determinate condizioni la norma consente il rilascio di un permesso di costruire cd. "convenzionato", cioè **non preceduto dall'approvazione di uno strumento urbanistico di dettaglio**, per tutte le situazioni nelle quali *"le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata"*. La disposizione assegna agli strumenti urbanistici l'individuazione e la definizione specifica delle **aree soggette a permesso di costruire convenzionato** e, dunque, delle **ipotesi in cui lo stesso strumento può sostituire il piano attuativo**.

## La giurisprudenza

Come osservato in recenti arresti del Consiglio di Stato, *"Il legislatore, recependo una prassi ampiamente diffusa, ed anche sulla scorta di talune previsioni della legislazione regionale, ha introdotto una **nuova figura di titolo edilizio** suscettibile di trovare 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**"*[\[2\]](#).

Lo strumento assume rilievo, in particolare, nelle ipotesi in cui, secondo la valutazione dell'Amministrazione, le **esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una modalità semplificata**, lì dove, in sostanza, la **pianificazione di secondo livello potrebbe risultare sproporzionata e ridondante**[\[3\]](#); ciò che, per esempio, si verifica nelle ipotesi di *"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"*[\[4\]](#).

Più in generale, la giurisprudenza ha segnalato che le **ipotesi** nelle quali ricorrono i presupposti per la sostituibilità di un piano attuativo con un permesso convenzionato sono da ritenersi **"eccezionali e di stretta interpretazione"**[\[5\]](#), ricorrendo allorquando, secondo un giudizio dell'Amministrazione caratterizzato da parametri ampiamente discrezionali, si sia già realizzata una situazione di fatto che da quegli strumenti consenta con sicurezza di prescindere, in quanto risultano oggettivamente non più necessari, essendo stato pienamente raggiunto il risultato (come adeguata dotazione di infrastrutture, primarie e secondarie previste dal piano regolatore) cui sono finalizzati. Per l'applicazione del principio, pertanto, è necessario che **lo stato delle urbanizzazioni sia tale da rendere assolutamente superflui gli strumenti attuativi**[\[6\]](#).

## Niente permesso di costruire convenzionato se lo strumento urbanistico prevede un piano attuativo

In un caso concreto recente, il [TAR Campania, Salerno, sez. II, nella sent. 17 ottobre 2025, n. 1702](#), ha affermato che il permesso di costruire convenzionato costituisce uno **strumento spendibile solo in assenza di una previa determinazione che preveda una pianificazione attuativa**, con la conseguenza che tale titolo edilizio **non è utilizzabile nel caso in cui lo strumento urbanistico preveda espressamente**, come nell'ipotesi specifica, **la necessità di un piano di lottizzazione**. Si tratta di un principio già affermato in passato dal Consiglio di Stato, secondo cui *"qualora lo strumento urbanistico generale subordini l'edificabilità alla previa emanazione di un piano attuativo, questo va considerato indefettibile, tranne il caso pressoché di scuola in cui un terreno di ridotte dimensioni sia completamente circondato da edifici"*[\[7\]](#).

I giudici salernitani hanno affermato che, a fronte dell'esistenza di una previsione urbanistica che preveda un piano attuativo, l'accoglimento di un permesso di costruire convenzionato per realizzare le medesime finalità costituisce un'eccezione alla regola generale; nel caso specifico, i giudici, dopo aver ribadito l'**ampia discrezionalità del Comune** in relazione alla scelta di concedere o meno il permesso di costruire convenzionato, hanno ritenuto esente da profili di illegittimità la motivazione del diniego, basata sulla **necessità di armonizzare "l'urbanizzazione carente alle esigenze infrastrutturali conseguenti alla realizzazione dei nuovi edifici, anche per risolvere il problema di una nuova viabilità determinata dall'intervento stesso nonché per valutare l'adeguatezza del sistema reti"**.

## Note

[1] TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 5 gennaio 2023, n. 117.

[2] Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 29 settembre 2025, n. 7577.

[3] *"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)"*: Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 29 settembre 2025, n. 7577.

[4] Cfr., per tutte, Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 7 novembre 2014, n. 5488.

[5] Consiglio di Stato sez. IV, sent. 30 maggio 2023, n. 5293.

[6] Consiglio di Stato, sent. 30 maggio 2023, n. 5293.

[7] Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 1° luglio 2021, n. 5029 e sent. 19 marzo 2021, n. 2383.

Ti potrebbe interessare anche

**Permesso di costruire: in arrivo il silenzio assenso sugli immobili vincolati [Clicca qui](#)**

Articolo tratto da *EdilTecnico*