



# CITTÀ di FROSINONE

**Deliberazione del  
Consiglio Comunale**

Numero  
**DEL / 22**

Data  
**30/05/2024**

**OGGETTO:** Linee guida e relativo schema di convenzione per l'applicazione dell'articolo 28 bis del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm. e ii. e art. 1-ter della L.R. n. 36/87 e ss.mm. e ii., riguardanti il Permesso di Costruire Convenzionato. Approvazione.

## **DELIBERAZIONE ORIGINALE DEL CONSIGLIO COMUNALE**

L'anno **duemilaventiquattro** addì **trenta** del mese di **maggio** alle ore **19:30** e seguenti, nella sala delle adunanze, alla seconda convocazione convocazione, comunicata ai signori Consiglieri a norma di regolamento, si è riunito il Consiglio Comunale.

Risultano all'appello nominale:

<b>Componente</b>	<b>Pres.</b>	<b>Ass.</b>	<b>Componente</b>	<b>Pres.</b>	<b>Ass.</b>
TAGLIAFERRI MASSIMILIANO	Si		SCACCIA MAURIZIO		Si
MASTRANGELI RICCARDO	Si		BORTONE GIOVANNI		Si
ALVIANI CHRISTIAN	Si		IANNARILLI DINO	Si	
PETRICCA TERESA		Si	CIRILLO PASQUALE		Si
MARTINO GIOVAMBATTISTA		Si	MARZI DOMENICO		Si
GRIECO MARIO	Si		PIZZUTELLI ANGELO	Si	
CRESCENZI SERGIO	Si		CRISTOFARI FABRIZIO		Si
TURRIZIANI ALESSIA	Si		VENTURI NORBERTO	Si	
CARFAGNA FRANCO	Si		GAGLIARDI CARLO		Si
FERRARA MARCO	Si		MANDARELLI ALESSANDRA		Si
PIZZUTELLI ANSELMO		Si	PAPETTI ARMANDO	Si	
MIRABELLA MARIA ANTONIETTA		Si	CAPARRELLI CLAUDIO		Si
PALLONE FRANCESCO	Si		CAMPAGIORNI FRANCESCA	Si	
CHIAPPINI FRANCESCA	Si		TURRIZIANI ANDREA		Si
VERRELLI SERGIO	Si		IACOVISSI VINCENZO		Si
RENZI CORRADO	Si		VICANO MAURO	Si	
FABRIZI CINZIA	Si				

**Assegnati N. 33**

**In carica N. 33**

**Presenti N. 19**

**Assenti N. 14**

Partecipa alla seduta il Segretario Generale Dott. Mauro Andreone il quale provvede alla redazione del presente verbale.

Risultato legale il numero degli intervenuti, assume la presidenza Massimiliano Tagliaferri nella sua qualità di Presidente del Consiglio Comunale.

La seduta è Pubblica.

Preso atto che risultano presenti in aula i 19 consiglieri indicati in appello (assenti: Petricca, Martino, Anselmo Pizzutelli, Mirabella, Scaccia, Bortone, Cirillo, Marzi, Cristofari, Gagliardi, Mandarelli, Caparrelli, Andrea Turriziani, Iacovissi), il Presidente, Massimiliano Tagliaferri, introduce l'argomento iscritto al punto n. 2 dell'ordine del giorno concernente: "Linee guida e relativo schema di convenzione per l'applicazione dell'articolo 28 bis del DPR n. 380/01 e ssmm e ii e art. 1 ter della L.R. n. 36/87 e ss.mm.ii, riguardanti il Permesso di Costruire Convenzionato. Approvazione".

Concede la parola al Sindaco il quale illustra i punti salienti della proposta di deliberazione.

Poichè nessun consigliere chiede la parola, il Presidente pone in votazione la proposta di deliberazione.

Dopo di che,

## IL CONSIGLIO COMUNALE

### PREMESSO CHE:

- il Comune di Frosinone è dotato di Piano Regolatore Generale, approvato con Decreto Ministeriale n. 1400 del 21 marzo 1972 pubblicato sulla G.U. n. 111 del 27 aprile 1972, e successive varianti a norma di legge, il quale definisce, attraverso le Norme Tecniche (NTA), le proprie modalità di attuazione sul territorio comunale mediante:

1. Piani particolareggiati per le Zone Territoriali Omogenee denominate:
  - *A (centro storico);*
  - *B (di completamento);*
  - *F (servizi di carattere territoriale);*
  - *PEEP (piani per l'edilizia economica e popolare);*
2. sub-comprensori, o Piani di lottizzazione convenzionati di iniziativa Pubblica o privata, in cui l'edificazione viene definita e determinata in base ad un piano planovolumetrico unitario di iniziativa pubblica o privata per le Zone Territoriali Omogenee denominate C (di espansione - con perimetro pallinato) declinate nelle sottostanti tipologie:
  - *C1, C2, C3, CR, CDR-CDU;*

- con il decreto, c.d. Sblocca Italia, n. 133 del 12 settembre 2014, convertito con modificazioni con legge n. 164 del 11 novembre 2014, è stato introdotto l'art. 28 bis al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e ss.mm. e ii. concernente il Permesso di costruire convenzionato, che testualmente recita:

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:*
  - *la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori;*
  - *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;*
  - *le caratteristiche morfologiche degli interventi;*
  - *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;*

- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 11 del 27/02/2015 e n. 39 del 23/07/2015 di rettifica ed integrazione della precedente venivano approvate le “*Linee guida al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato, ai sensi dell’art. 28-bis del T.U.E.*” le quali, in ragione del regime normativo allora vigente, definivano le modalità di presentazione ed attuazione degli interventi edilizi in ordine alle diverse Zone territoriali omogenee ove nelle medesime consentito.

**PRESO ATTO** degli elementi di criticità evidenziati dagli uffici competenti a seguito della gestione dei procedimenti in conformità con le richiamate Linee Guida pervenuti nelle precedenti annualità e conclusi con il rilascio di permessi di costruire convenzionati da parte della P.A. con particolare riferimento:

- alle oggettive difficoltà di valutazione degli elementi di pubblico interesse proposti dai titolari dell'istanza,
  - sia in relazione alla determinazione del valore economico dell'opera di urbanizzazione proposta in relazione alla cubatura privata da insediare, qualora l'interesse pubblico fosse nella medesima individuabile;
  - sia in ordine alla proposizione di altri elementi di interesse pubblico (previsti al punto § 8 - Norme di indirizzo generale delle linee guida approvate) inseriti nell'intervento in quanto di difficile quantificazione economica oltre che di complicato controllo in fase di esecuzione dell'intervento edilizio privato;
- alla assenza di una convenzione tipo appositamente redatta per il permesso di costruire convenzionato regolante i rapporti tra pubblico e privato per l'esecuzione dell'intervento edilizio;
- ad indicazioni di carattere puntuale in ordine alla procedura istruttoria finalizzata al rilascio del Permesso di costruire convenzionato ed alle modalità e documentazione da presentare da parte degli aventi titolo;

**CONSIDERATO** che:

- secondo il consolidato principio giurisprudenziale in base al quale, pur in presenza di una prescrizione dello strumento urbanistico generale che subordini la realizzazione della costruzione alla previa pianificazione urbanistica attuativa, è comunque consentito l'intervento edilizio diretto quando l'area risulti sufficientemente urbanizzata;
- sotto il profilo del diritto positivo e della pratica giurisprudenziale, l'articolo 12 del DPR 380/01 e ss.mm. e ii. afferma che il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno dei proponenti di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso;
- si può consentire l'intervento costruttivo diretto purché si accerti la sussistenza di una situazione di fatto perfettamente corrispondente a quella derivante dall'attuazione del piano esecutivo, allo scopo di evitare defatiganti attese per il privato ed inutili dispendi di attività procedurali per l'ente pubblico (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 gennaio 2008, n. 268; sez V, 3 marzo 2004, n. 1013; sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3699);

**PRESO ATTO**, altresì, delle modifiche normative intervenute successivamente all'approvazione delle Linee guida di cui alle DCC n.11 del 27/02/2015 e n. 39 del 23/07/2015 e più precisamente:

- l'introduzione dell'art. 1 ter alla L.R. 02 luglio 1987, n. 36 e ss. mm. e ii., concernente il Permesso di costruire convenzionato avvenuto a seguito dell'approvazione della L.R. 10 agosto 2016, n. 12, che testualmente recita:

*“1. l'accertamento delle condizioni per l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28 bis, comma 2, del d.p.r. 380/2001 è effettuato dalla Giunta Comunale,*  
*2. la convenzione di cui all'art. 28 bis, comma 2 del d.p.r. 380/2001 è approvato dalla Giunta Comunale”;*

- l'introduzione del comma 2 bis all'art. 1 ter alla L.R. sopra richiamata, avvenuto a seguito dell'approvazione della L.R. 18 luglio 2017, n. 7, Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio, che testualmente recita:

*Previa acquisizione del permesso di costruire convenzionato, è consentita:*

- *l'attuazione parziale delle previsioni edificatorie del piano regolatore generale, purché sia garantita la fruibilità e la funzionalità degli edifici realizzati nonché sia garantita la dotazione degli standard urbanistici di cui al D.M. 1444/1968 in misura proporzionale alle previsioni edificatorie attivate,*
- *la realizzazione di interventi per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio degli edifici ai sensi della relativa normativa regionale”;*

#### **ATTESO CHE:**

- dette modifiche hanno di fatto reso maggiormente accessibile il ricorso, da parte del privato, all'istituto del Permesso di costruire convenzionato;
- ai fini della corretta gestione del procedimento amministrativo secondo i principi di cui all'art. 1 della L. 241/1990 ovvero di economicità, efficacia, imparzialità pubblicità e trasparenza, si è reso necessario apportare le necessarie modifiche ed integrazioni alle “Linee guida al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato, ai sensi dell’art. 28-bis del T.U.E.” approvate con DCC n.11 del 27/02/2015 e n. 39 del 23/072015,

**CONSIDERATA** l’entità degli interessi pubblici e privati derivanti dalla corretta applicazione dell’istituto del permesso di costruire convenzionato in conformità con gli indirizzi individuati nei richiamati atti;

**RAVVISATA** la specificità e complessità della materia di che trattasi, che necessita di una disamina approfondita, allo scopo di verificare sotto il profilo tecnico-giuridico la correttezza e la coerenza delle soluzioni individuate dall’Amministrazione nonché l’idoneità delle medesime in ordine alla tutela dell’interesse pubblico;

**RITENUTO OPPORTUNO** disporre di uno specifico supporto tecnico legale in merito alla corretta applicazione delle norme regolamentari in argomento;

**CONSIDERATO** che, a tal proposito sentita per le vie brevi l’Avvocatura comunale la quale, preso atto della complessità dell’attività di supporto richiesta e della urgenza, manifestava la propria impossibilità di rendere un parere legale con immediatezza e comunque in tempi brevi, stante i molteplici adempimenti processuali di competenza in prossimità di scadenza

**ATTESO CHE PERTANTO**, in considerazione della tipologia del servizio richiesto, in osservanza dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, proporzionalità, e trasparenza ed a seguito di negoziazione, con Determinazione Dirigenziale n. 619 del 22/02/2024, si è proceduto a conferire l’incarico professionale di supporto tecnico-giuridico nella redazione delle Linee guida e relativo schema di convenzione per l'applicazione dell'articolo 28 bis del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm. e ii. e art. 1-ter della L.R. n. 36/87 e ss.mm. e ii. di competenza del Settore Urbanistica, all’ Avv. Enrico Michetti, nella sua qualità di titolare dello Studio Legale Prof. Avv. Enrico Michetti, con sede in Roma, Via Nicotera n. 29, C.F. MCHNRC66C19H501Y, P.IVA n. 10271350588;

#### **VISTE:**

- le linee guida al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato, ai sensi dell’art. 28 bis del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm. e ii., allegato **Sub A**;
- lo schema dell’atto convenzionale allegato **Sub B**;

predisposte dal Settore Pianificazione Territoriale e SUE con il supporto tecnico-giuridico di cui sopra;

**ATTESO** in particolare che la convenzione, come prevista dall’art. 28-bis del D.P.R. n. 380/2001, è inquadrabile fra gli accordi integrativi o sostitutivi dei provvedimenti di cui all’art. 11 della Legge n. 241/90;

**PRESO ATTO** del contenuto dell’art. 11 della legge n. 241/1990 e ss.mm. e ii. recante “*accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*”, dal quale discende l’obbligo di stipulare la convenzione per iscritto;

**EVIDENZIATO** che:

- non è previsto che l'atto sia pubblico, ma risulta evidente che la natura del contenuto della convenzione e la tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione esigono che l'atto sia pubblico o con scrittura autenticata, anche al fine della eventuale trascrizione relativa agli obblighi che potrebbero incidere sui diritti reali;
- alla convenzione si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, se e in quanto compatibili;
- per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione può recedere unilateralmente dall'accordo, fatto salvo il diritto del privato ad un indennizzo per gli eventuali pregiudizi subiti;

**PRESO ATTO** dell'esito dell'attività di supporto tecnico-giuridico, come emergente dal positivo parere legale reso dal Prof. Avv. Enrico Michetti in ordine alla conformità degli atti (linee guida "Sub A" e schema di Convenzione "Sub B") all'istituto del Permesso di Costruire Convenzionato di cui all' articolo 28 bis d.p.r. n. 380/01 e ss.mm. e ii. e art. 1-ter della L.R. n. 36/87 e ss.mm. e ii. acquisito in atti con prot. n. 17835 del 29/03/2024;

**DATO ATTO** che con l'approvazione della presente deliberazione e relativi allegati (linee guida "Sub A" e schema di Convenzione "Sub B") parti integrante e sostanziale del presente atto, le precedenti Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 11 del 27/02/2015 di approvazione delle "*Linee guida al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato, ai sensi dell'art. 28-bis del T.U.E.*" e n. 39 del 23/07/2015 di rettifica ed integrazione della precedente, sono da considerarsi superate;

**RILEVATA** l'urgenza di approvare la presente deliberazione in ragione della necessità di dotarsi di una regolamentazione della materia, coerente con le novazioni normative sopra riportate, finalizzata alla risoluzione delle criticità emerse;

**CONSIDERATO** che l'approvazione dei richiamati atti regolamentari rientra nella esclusiva competenza del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art 42, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 267/2000;

**VISTO** il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e ss.mm. e ii. (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia);

**VISTO** l'art. 1 ter della L.R. 02 luglio 1987, n. 36 e ss.mm. e ii. (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure);

**VISTO** il vigente P.R.G. approvato con Decreto Ministeriale approvato n. 1400 del 21 marzo 1972 pubblicato sulla G.U. n. 111 del 27 aprile 1972, e successive varianti approvate a norma di legge;

**VISTO** il D.Lgs. 36/2023;

**VISTO** l'art. 107 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm. e ii.;

**VISTO** il D.Lgs. n. 267/2000;

**VISTO** lo Statuto Comunale;

**ACQUISITO** ai sensi dello Statuto Comunale e del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti locali il parere di regolarità tecnica dell'ing. Benito Caringi, Dirigente del Settore Urbanistica, che allegato al presente atto deliberativo ne costituisce parte integrante e sostanziale;

**DATO ATTO** altresì, che la presente deliberazione non comporta assunzione di impegno di spesa o diminuzione di entrata;

**RILEVATO** che la Giunta Comunale ha preso atto della proposta di deliberazione nella seduta del 24/04/2024, consentendone l'ulteriore corso ai sensi dell'art. 19, comma 1, dello Statuto Comunale;

**PRESO ATTO** che, ai sensi dell'art. 19, comma 2, la commissione urbanistica, nella seduta del 09/05/2024, ha espresso parere favorevole;

**PRESO ATTO** che al momento della votazione risultano presenti n. 18 consiglieri (assenti: Petricca, Martino, Crescenzi, Anselmo Pizzutelli, Mirabella, Scaccia, Bortone, Cirillo, Marzi, Cristofari, Gagliardi, Mandarelli, Caparrelli, Andrea Turriziani, Iacovissi)

Con voti favorevoli 15, astenuti 3 ( Angelo Pizzutelli, Venturi, Papetti) espressi per appello nominale, il cui esito è stato accertato e proclamato dal Presidente;

## **DELIBERA**

*Tutto quanto espresso nelle premesse costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione:*

1. **di approvare** le *Linee guida al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato, ai sensi dell'art. 28 bis del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm. e ii.*, predisposte dal Settore Pianificazione territoriale e SUE, documento allegato **Sub "A"** al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante e sostanziale;
2. **di dare atto** che, ai sensi dell'art. 11 della legge 241/90 e ss.mm. e ii. recante "*Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*" discende l'obbligo di stipulare la convenzione in forma scritta pena nullità dell'atto (atto pubblico o scrittura autenticata);
3. **di dare atto, altresì**, che ai sensi dell'art. 11, comma 4 bis della legge 241/90 e ss.mm. e ii., a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione concluda accordi nelle ipotesi previste al comma 1 della richiamata legge, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo competente per l'adozione del provvedimento che, in caso di interventi conformi al vigente Piano Regolatore Generale, è la Giunta Comunale cui spetta pertanto, con riferimento al Permesso di Costruire Convenzionato (articolo. 28 bis del DPR 380/01 e ss.mm. e ii.), ed ai sensi dell'art. 1-ter della L.R. n. 36/1987:
  - l'accertamento delle condizioni per l'utilizzo del permesso di costruire convenzionato,
  - il riconoscimento del pubblico interesse delle opere di urbanizzazione proposte dall'operatore economico;
  - l'approvazione dello schema di convenzione contenente tra l'altro le condizioni di dettaglio delle proposte di individuazione delle aree da cedere (standard urbanistici) e delle opere di urbanizzazione di pubblico interesse da realizzare;
4. **di approvare**, pertanto, lo schema dell'atto convenzionale allegato Sub "B" al presente provvedimento, che ne costituisce parte integrante e sostanziale;
5. **di stabilire che:**
  - lo schema dell'atto convenzionale in argomento (**Sub B**), contenente le indicazioni circa le modalità di realizzazione dell'intervento edilizio privato e di realizzazione e cessione delle opere di urbanizzazione (standard urbanistici pubblici relativi all'intervento privato ed elemento di interesse pubblico), in relazione ai singoli interventi, potrà subire delle modifiche non sostanziali, in sede di approvazione da parte della Giunta Comunale,
  - ogni variazione della soluzione progettuale che modifichi l'oggetto dell'interesse pubblico come individuato dalla Giunta Comunale, dovrà essere nuovamente approvata/sottoposta allo stesso organo di governo cittadino – Giunta Comunale, congiuntamente a tutti gli atti conseguenti;
6. **di dare atto** che all'esito dell'approvazione del presente deliberato, a seguito dell'approvazione da parte della Giunta Comunale, ai sensi dell'art. 1-ter della L.R. n. 36/1987, delle proposte di permesso di costruire convenzionato ex art. 28bis del D.P.R. n.380/2001, saranno demandate al Dirigente del settore Urbanistica:
  - la sottoscrizione delle convenzioni, autorizzando lo stesso ad approvare quelle modifiche, non sostanziali, tecnicamente ritenute necessarie e/o opportune dirette ad una migliore redazione degli atti;
  - l'adozione di tutti gli ulteriori successivi adempimenti necessari per il corretto sviluppo del procedimento edilizio e nel rispetto dello schema di convenzione approvato con il presente atto;
7. **di dare atto**, altresì, che con l'approvazione della presente deliberazione e relativi allegati (Sub A- linee guida - e Sub B - schema di convenzione), le precedenti Deliberazioni di Consiglio Comunale n. 11 del

27/02/2015 di approvazione delle “*Linee guida al rilascio del Permesso di Costruire Convenzionato, ai sensi dell’art. 28-bis del T.U.E.*” e n. 39 del 23/07/2015 di rettifica ed integrazione della precedente, sono da considerarsi superate;

8. **di dare atto**, inoltre, che, ai sensi dell’art. 3 della legge 241/90 e ss.mm. e ii., qualunque soggetto ritenga il presente atto lesivo dei propri interessi può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, entro sessanta (60) giorni dall’ultimo giorno di pubblicazione all’albo pretorio on-line;

9. **di disporre** l’inoltro della presente determinazione alla Segreteria Generale, all'Albo Pretorio e all'Ufficio Ragioneria per gli adempimenti di competenza.

---

Utente: Arch. Luca Faticanti  
Proposta n. 5 - 11/04/2024

Data Stampa: 07/06/2024

---

Approvato e sottoscritto

Presidente del Consiglio Comunale

**Massimiliano Tagliaferri**

Segretario Generale

**Dott. Mauro Andreone**