

Piani attuativi e convenzioni urbanistiche: efficacia, natura e conseguenze della scadenza

La legge urbanistica 1150/1942 contiene la disciplina fondamentale dei piani attuativi del piano urbanistico comunale, in precedenza denominati piani particolareggiati e promossi dallo stesso ente locale (articoli 13 - 17 e 28).

In seguito all'evoluzione normativa e giurisprudenziale, ai piani particolareggiati si sono affiancate altre tipologie di piani attuativi a carattere funzionale (piano di zona per l'edilizia economica e popolare, piano per gli insediamenti produttivi, piano di recupero del patrimonio edilizio esistente, ecc.) ed è stata data anche ai privati la possibilità di promuoverli (piani di lottizzazione, ecc.).

I piani di iniziativa privata devono essere corredati da una convenzione urbanistica che regola gli obblighi assunti dal privato per dotare la zona degli spazi e delle attrezzature di interesse pubblico o collettivo (cessione aree, realizzazione opere di urbanizzazione a scomputo, ecc.).

Sotto il profilo dell'efficacia dei piani attuativi, la legge urbanistica prevede che:

- 1) hanno validità per un tempo non maggiore di anni 10, entro il quale il piano dovrà essere eseguito e stabiliscono i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni;
- 2) la loro approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste;
- 3) decorso il termine stabilito per la loro esecuzione, diventano inefficaci per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso;
- 4) il comune deve provvedere a presentare un nuovo piano per l'assetto della parte di piano particolareggiato rimasta inattuata per decorso di termine;

Si ricorda che il Decreto Legge 70/2011 ha inserito nell'art. 17 della Legge 1150/1942 una ulteriore norma in base alla quale: "Qualora, decorsi due anni dal termine per l'esecuzione del piano particolareggiato, non abbia trovato applicazione il secondo comma (ossia qualora l'ente locale non abbia provveduto a presentare un nuovo piano), nell'interesse improcrastinabile dell'Amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi, il comune, limitatamente all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori del piano particolareggiato decaduto, accoglie le proposte di formazione e attuazione di singoli sub-comparti, indipendentemente dalla parte restante del comparto, per iniziativa dei privati che abbiano la titolarità dell'intero sub-comparto, purché non modifichino la destinazione d'uso

delle aree pubbliche o fondiari rispettando gli stessi rapporti dei parametri urbanistici dello strumento attuativo decaduti. I sub-comparti di cui al presente comma non costituiscono variante urbanistica e sono approvati dal consiglio comunale senza l'applicazione delle procedure di cui agli articoli 15 e 16" (comma 3).

Si tratta di una normativa piuttosto scarna che nel tempo è stata integrata, oltre che dalle leggi regionali in materia urbanistica, dalle pronunce dei giudici amministrativi e civili. Di seguito si riporta una raccolta dei principi e degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti.

Argomento	Norma di riferimento	Orientamento giurisprudenza
<i>Piani attuativi: durata</i>	Articolo 16, Legge n. 1150/1942	Il piano particolareggiato detta la disciplina di dettaglio degli ambiti urbani. La durata della sua efficacia è strettamente connessa al termine della sua vigenza indicato nella delibera di approvazione, che non può essere maggiore di 10 anni (art. 16, co 5, della Legge n.1150/1942), con la conseguenza che decorso il termine, il piano particolareggiato diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 27/04/2015, n. 2109; TAR Sardegna, Cagliari, Sez. II, 20/01/2016, n. 43) Se non è stabilito dalla legge un termine massimo di durata di una convenzione o di un piano di lottizzazione, l'individuazione dell'ambito temporale è necessaria perché non può attribuirsi alle lottizzazioni convenzionate l'efficacia di condizionare a tempo indeterminato la pianificazione urbanistica futura e tale termine va mutuato dall'art. 16, comma 5, legge n. 1150/1942, concernente i piani particolareggiati. (Consiglio di Stato, sez. II, 01/07/2019, n. 4479).
<i>Piani attuativi: decorrenza del termine di efficacia</i>	Articolo 16, Legge n. 1150/1942	Il termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione inizia a decorrere non dalla data di approvazione del piano stesso, bensì da quella in cui è stata sottoscritta la convenzione di lottizzazione , atto fondativo dei diritti e dei correlativi obblighi

		delle parti. (TAR Puglia, Lecce, sez. III, 16/01/2018, n. 52; TAR Liguria, Genova, sez. I, 29/01/2015, n. 148).
<i>Piani attuativi: effetti della scadenza sulle previsioni urbanistiche</i>	Articolo 17, Legge n. 1150/1942	I piani attuativi hanno efficacia decennale, con esclusione degli allineamenti e delle prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso destinati ad essere applicati a tempo indeterminato anche dopo la sua scadenza. Pertanto l'art. 17 della Legge n. 1150/1942 va inteso nel senso che, scaduto il termine di efficacia stabilito per l'esecuzione del piano attuativo, nella parte in cui è rimasto inattuato non possono più eseguirsi i previsti espropri, preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche e delle opere di urbanizzazione primaria, e non si può procedere all'edificazione residenziale; dove invece il piano ha avuto attuazione, con la realizzazione di strade, piazze ed altre opere di urbanizzazione, l'edificazione residenziale è consentita secondo un criterio di armonico inserimento del nuovo nell'edificato esistente e in base alle norme del piano attuativo scaduto (Consiglio di Stato, Sez. IV, 10/08/2011, n. 4763). Il termine di efficacia di 10 anni previsto per i piani di lottizzazione deve intendersi riferito all'esecuzione delle previste opere di urbanizzazione; viceversa, per la realizzazione delle costruzioni dei fabbricati trovano applicazione i termini dei relativi titoli edilizi, fermo restando che i titoli edilizi andranno richiesti e ottenuti entro il termine decennale, dato che il piano decade per la parte rimasta inattuata, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso. Alla scadenza del piano di lottizzazione sopravvivono la destinazione di zona, la

		destinazione ad uso pubblico degli immobili privati, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e tutto quanto attiene all'armonico assetto del territorio, trattandosi di misure che devono rimanere inalterate fino all'intervento di una nuova pianificazione (Consiglio di Stato, 15/05/2018, n. 3002; Consiglio di Stato 26/08/2014, n. 4278). Scaduto il termine decennale il Comune si riappropria del potere di dare una nuova disciplina urbanistica all'area rimasta inattuata, sicché, fino a quando il potere comunale non sia stato riesercitato, non è esclusa la possibilità di richiedere e ottenere titoli edilizi nel rispetto di allineamenti e prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso (che sono ultrattivi) (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 07/12/2018, n.1171).
<i>Piani attuativi: effetti della scadenza sulla convenzione urbanistica</i>	Articolo 17, Legge n. 1150/1942	Le conseguenze della scadenza dell'efficacia del piano attuativo (ovvero dei piani a questo equiparati) si esauriscono nell'ambito della sola disciplina urbanistica, non potendo invece incidere sulla validità ed efficacia delle obbligazioni assunte dai soggetti attuatori degli interventi. Quindi, resta in vigore il complesso delle prescrizioni in cui questo si articola, in particolare per quanto concerne gli obblighi correlati alla cessione delle aree destinate alle opere di urbanizzazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 29/03/2019, n. 2084; Consiglio di Stato, sez. IV, 14/06/2018, n. 3672; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 20/07/2014, n. 28).
<i>Convenzioni urbanistiche: natura</i>	Art. 28, Legge n. 1150/1942	La convenzione di lottizzazione, pur essendo un istituto di complessa ricostruzione anche a causa dei profili pubblicistici che si accompagnano a quelli chiaramente contrattuali, rappresenta nondimeno l'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile, caratteristica che non viene meno per il fatto che alcuni contenuti di quell'accordo sono proposti

		dall'Amministrazione in termini non modificabili dal privato. Tale circostanza non esclude che la parte privata che ha sottoscritto la convenzione, conoscendone il contenuto, abbia inteso aderirvi e ne resti vincolata, salvo il ricorso agli strumenti di tutela in caso di invalidità della convenzione (Consiglio di Stato, sez. V, 22/01/2015, n. 256). La convenzione di lottizzazione è inquadrabile negli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11, legge agosto 1990 n. 241 che, inserendosi nell'alveo dell'esercizio di un potere, ne mutuano le caratteristiche e la natura, salva l'applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti per aspetti non incompatibili con la generale disciplina pubblicistica; di conseguenza la lottizzazione costituisce esercizio consensuale di un potere pianificatorio che sfocia in un progetto ed in una serie di disposizioni urbanistiche generanti obbligazioni od oneri, rese pubbliche attraverso la trascrizione, che s'impongono anche agli aventi causa dal lottizzante in forza della loro provenienza e funzione sostitutiva (Consiglio di Stato sez. IV, 08/07/2013, n. 3597).
Convenzioni urbanistiche: soggetti responsabili	Art. 28, Legge n. 1150/1942	Le convenzioni urbanistiche vincolano non solo i proprietari degli immobili al momento della sottoscrizione della convenzione, ma anche i successivi aventi causa dagli stipulanti (TAR Lombardia, Milano, sez. II, 13/02/2019, n. 312). Hanno natura reale le obbligazioni derivanti dalle convenzioni urbanistiche relative alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, e pertanto al loro adempimento sono tenuti non solo i soggetti che stipulano la convenzione, ma anche quelli che richiedono i titoli edilizi nell'ambito della lottizzazione, quelli realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa (Consiglio di stato, sez. II,

		23/09/2019). La natura reale delle obbligazioni che nascono dalle convenzioni urbanistiche non trasforma gli aventi causa dei lottizzanti in “parti” a pieno titolo del rapporto convenzionale, ma li rende semplicemente corresponsabili nell’esecuzione degli impegni presi (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 23/06/2017, n. 843).
Convenzioni urbanistiche: proroga	Art. 30, comma 3 bis, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con L. 9 agosto 2013, n. 98	La previsione normativa di cui al Decreto Legge n. 69/2013 è chiara nell'estendere la proroga a tutti i termini previsti nell'ambito della singola convenzione urbanistica, senza la necessità di distinguere, all'interno di pattuizioni spesso molto complesse ed articolare nell'individuazione degli obblighi delle parti, fra termini scaduti e non ancora scaduti al momento di entrata in vigore della Legge di conversione n. 98 del 2013 (T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 25/10/2018, n. 257; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 02/02/2017, n. 145; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 04/12/2017, n. 11973; TAR Molise, Sez. I, 30/11/2017, n. 481).
Consorzi di urbanizzazione	Art. 28, Legge n. 1150/1942	I Consorzi di urbanizzazione sono aggregazioni di persone fisiche o giuridiche che hanno lo scopo di sistemare o migliorare un determinato comprensorio o specifico ambito territoriale e sono qualificabili come figure atipiche il cui funzionamento e la cui disciplina discende dallo statuto e, in mancanza di una puntuale individuazione, dalle norme sulla comunione e sulle associazioni (Cassazione civile, sez. I, 20/06/2018, n. 16197).
Convenzioni urbanistiche: prescrizione degli obblighi	Articolo 28, Legge n. 1150/1942	Il privato ha dieci anni di tempo per l'esecuzione delle opere previste in convenzione. Soltanto dalla data di scadenza della convenzione medesima è possibile verificare se le opere siano state o meno eseguite. Da tale data il Comune ha titolo per richiedere la cessione delle aree. In sostanza,

		l'obbligazione del privato diventa esigibile proprio al termine della scadenza della convenzione e da tale momento inizia a decorrere anche l'ordinario termine di prescrizione (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 06/11/2013, n.2428). La mancata cessione di un'area a standard al patrimonio comunale, oggetto di atto d'obbligo del privato trasfuso nella concessione edilizia, integra una responsabilità contrattuale, con conseguente applicazione del termine ordinario di prescrizione decennale ex art. 2946 c.c., con decorrenza dal momento in cui il diritto poteva essere fatto valere, ossia alla scadenza del termine stabilito nella concessione edilizia (nella fattispecie, corrispondente al momento della ultimazione dei lavori e del rilascio del certificato di abitabilità) (Consiglio di Stato, Sez. IV, 26/11/2013, n. 5628).
--	--	--