

PARERE LEGALE

OGGETTO: validità ed efficacia dei piani attuativi e delle convenzioni urbanistiche

È stato chiesto dall'Assessore all'urbanistica del Comune di Arezzo un parere legale avente ad oggetto validità ed efficacia dei piani attuativi e delle convenzioni urbanistiche

1. Validità dei piani attuativi e ripianificazione

La disciplina urbanistica prevede varie tipologie di piani attuativi: piani particolareggiati, piani di lottizzazione, piani per l'edilizia economica e popolare, piani per gli insediamenti produttivi ed altri.

La giurisprudenza ha esteso a tutti i piani attuativi il termine di validità decennale stabilito per i piani particolareggiati dall'art. 13 L. n. 1150/1942, salvo diversa previsione espressa della legge, come per i PEEP.

Quindi il termine decennale si applica anche ai piani di lottizzazione:

- *“Ai piani di lottizzazione, per i quali la legge non prevede un termine massimo di efficacia, va applicata la disposizione di cui agli art. 16 comma 5 e 17 comma 1 l. 17 agosto 1942 n. 1150, che fissa in dieci anni il termine di efficacia dei piani particolareggiati, in considerazione della comune natura di strumenti urbanistici attuativi”* (Consiglio di Stato sez. IV, 3/11/1998, n. 1412).

- *“Nel silenzio della legge, e in relazione alla regola che esige l'applicazione di una medesima disciplina per casi analoghi, anche al piano di lottizzazione deve ritenersi applicabile il termine di validità decennale previsto con specifico riferimento ai piani particolareggiati dagli artt. 17 e 18, l. n. 1150 del 1942”* (T.A.R. Napoli Campania sez. II, 23/03/2007, n. 2773).

Al termine decennale vanno poi applicate le proroghe previste *ex lege*: art. 30 DL 21.06.2013 n. 69, art. 10 DL 16.07.2020 n. 76, art. 10 septies DL 21.03.2022 n. 21.

Sempre la giurisprudenza ha stabilito che, allo scadere dei dieci anni di validità, l'amministrazione ha il potere/dovere di approvare un nuovo piano per la parte del

vecchio piano che fosse rimasta non attuata (Cass. pen., Sez. III, 28 settembre 2020, n. 26834). Tale potere/dovere dovrebbe essere esercitato classificando come tessuto urbano la parte di piano realizzata e prevedendo una nuova pianificazione per la parte non realizzata.

2. Validità degli obblighi delle convenzioni urbanistiche

Le convenzioni dei piani di lottizzazione e degli altri piani di iniziativa privata stabiliscono i vari obblighi funzionali alla piena esecuzione dei piani attuativi.

Centrali sono l'obbligo di realizzazione delle opere di urbanizzazione e quello di cessione gratuita all'amministrazione delle relative aree.

Il termine stabilito in convenzione per la realizzazione dei vari adempimenti può anche non coincidere con il termine di validità urbanistica del piano attuativo, sopra trattato, ma essere di durata inferiore.

Il diritto del Comune di esigere l'adempimento dell'obbligo di realizzare le opere di urbanizzazione è soggetto all'ordinario termine di prescrizione decennale. Un punto fondamentale, chiarito in modo costante dalla giurisprudenza, è che tale termine non inizia a decorrere dalla data di stipula della convenzione, bensì dalla scadenza del termine stabilito per il suo adempimento. È infatti solo da quel momento che l'inadempimento del lottizzante diviene definitivo e il diritto del Comune a pretendere l'esecuzione diviene esigibile (Consiglio di Stato, sez. IV, Sentenza 23 luglio 2025, n. 6540; Consiglio di Stato, sez. IV, Sentenza 17 ottobre 2024, n. 8327; T.A.R., Toscana, Firenze, sez. III, Sentenza 21 ottobre 2025, n. 1646; T.A.R., Liguria, Genova, sez. II, Sentenza 27 giugno 2023, n. 666).

Come affermato dal Consiglio di Stato, *«la scadenza del termine per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste in una convenzione urbanistica non fa venire meno la relativa obbligazione, mentre proprio da tale momento inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione decennale»* (Consiglio di Stato, sez. IV, Sentenza 23 luglio 2025, n. 6540).

Di conseguenza, per dieci anni successivi alla scadenza del termine per il completamento, il Comune conserva intatto il suo potere di agire. Tale termine di prescrizione, inoltre,

può essere interrotto da qualsiasi atto formale di costituzione in mora, come una diffida ad adempiere inviata al soggetto obbligato (T.A.R., Piemonte, Torino, sez. II, Sentenza 23 giugno 2025, n. 1042; T.A.R., Lombardia, Milano, sez. II, Sentenza 2 aprile 2019, n. 522).

In relazione all'obbligo del lottizzante di cedere gratuitamente le aree sulla quali siano ubicate le opere di urbanizzazione, il Supremo giudice amministrativo si era orientato in un primo momento per la sua imprescrittibilità:

“Né può efficacemente eccepirsi la prescrizione decennale degli obblighi assunti con la convenzione di lottizzazione, qualora, mediante l'assunzione di un impegno irrevocabile alla cessione gratuita ed alla realizzazione di opere di urbanizzazione da parte dei proprietari, sia consentito al Comune di riservarsi di accettare le opere di urbanizzazione realizzate soltanto a seguito dell'esito favorevole del collaudo: tali clausole, configurando e modulando le reciproche obbligazioni, infatti, assumono il significato sostanziale di una rinuncia alla prescrizione, poiché è stato conferito al Comune, senza alcun termine di decadenza, di determinarsi in merito alla valutazione dell'adempimento convenuto” (Consiglio di Stato sez. V, 30/04/2009, n. 2768, nello stesso senso sez. IV 26.08.2014 n. 4278).

Tale orientamento però è stato in seguito ritenuto superato, tornando alla prescrizione decennale anche di tale obbligo:

“Il Collegio non ignora l'esistenza di un orientamento interpretativo in linea con le argomentazioni sviluppate dal Comune appellante (sez. IV 26 agosto 2014 n. 4278).

Per questo orientamento, le conseguenze della scadenza dell'efficacia del piano attuativo (ovvero dei piani a questo equiparati) si esaurirebbero esclusivamente nell'ambito della sola disciplina urbanistica, non potendo invece incidere sulla validità ed efficacia delle obbligazioni assunte dai soggetti attuatori degli interventi.

Il Collegio ritiene che tale orientamento non possa essere condiviso in quanto non adeguatamente supportato sul piano del diritto positivo.

Ritiene, infatti, il Collegio, conformemente al più recente orientamento della Sezione, che, una volta scaduti i termini di validità della convenzione urbanistica o il diverso termine stabilito dalle parti, l'esercizio di ogni azione legale per l'adempimento delle

obbligazioni ivi contenute risulta prescritto se non esercitato entro il successivo termine di dieci anni. In questa diversa prospettiva, le obbligazioni del privato relative alla convenzione di lottizzazione divengono esigibili con la scadenza della convenzione relativa al piano di lottizzazione - in caso di mancata ultimazione delle opere nei termini - o con l'ultimazione delle opere medesime - se avvenuta prima di detta scadenza – entro e non oltre il successivo termine decennale di prescrizione (Consiglio di Stato sez. IV 14 maggio 2019 n. 3216, Id. sez. IV, 16 luglio 2021, n. 5358; Id. sez. II, 1 dicembre 2021, n. 8006).

Alla stregua di tale più condivisibile impostazione, la scadenza del termine per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste in una convenzione urbanistica non fa venire meno la relativa obbligazione, mentre proprio da tale momento inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione decennale, ai sensi dell'art. 2946 del codice civile. (Cons. Stato Sez. IV, 14 maggio 2019, n. 3127; n. 3126; Sez. IV, 16 luglio 2021, n. 5358)” (Consiglio di stato, sez. IV, 17.10.2024, n. 8327).

Appare dunque necessario conformarsi a tale più recente orientamento: tutti gli obblighi della convenzione di lottizzazione si prescrivono entro 10 anni, che decorrono dalla scadenza del termine ivi stabilito per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

3. La disciplina dei piani attuativi scaduti e parzialmente non realizzati

La normativa si è preoccupata di disciplinare il caso che un piano attuativo venga attuato soltanto in modo parziale.

L'art. 17 L. n. 1150/1942, al comma 1, stabilisce quanto segue:

“Decorso il termine stabilito per l'esecuzione del piano particolareggiato questo diventa inefficace 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”.

L'art. 110 della LR n. 65/2014 prevede quanto segue:

“1. Contestualmente all’atto di approvazione, il comune fissa il termine, non superiore a dieci anni, entro il quale il piano attuativo è realizzato ed i termini entro i quali sono operate le eventuali espropriazioni ai sensi dell’articolo 108.

2. L’approvazione del piano costituisce dichiarazione di pubblica utilità delle opere od impianti di interesse pubblico dallo stesso individuate.

3. Decorso il termine di cui al comma 1, il piano diventa inefficace per la parte non ancora attuata.

4. Nel caso di cui al comma 3, permane 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 attuativo. Sono fatti salvi eventuali adempimenti da assolvere entro i termini stabiliti dalla convenzione per il completamento degli interventi previsti dal piano attuativo”.

Le due norme non sono identiche. Contengono però una disposizione analoga che detta la disciplina alla scadenza del piano attuativo: permane l’obbligo di osservare, nella costruzione di nuovo edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano attuativo.

La giurisprudenza ha interpretato l'art. 17, comma 1, della Legge Urbanistica non come una perdita di efficacia totale dello strumento, ma come una "scissione" dei suoi effetti. Perdono validità ed efficacia le previsioni di carattere espropriativo, mentre conservano la loro efficacia le prescrizioni di carattere meramente conformativo, che regolano l'attività edificatoria (Corte di Cassazione, I civile, sentenza 12 giugno 2009, n. 13756; Consiglio di Stato, sez. VI, Sentenza 29 aprile 2020, n. 2744; TAR, Sicilia, Sez. IV, 28 dicembre 2023, n. 4021; T.A.R., Puglia, Lecce, sez. III, Sentenza 27 novembre 2009, n. 2870).

Le prescrizioni relative agli allineamenti e alla zonizzazione (le cosiddette "prescrizioni di zona") rientrano nel novero delle previsioni conformative. Per esse, la norma prevede espressamente che rimanga *«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»*.

La giurisprudenza ha elaborato su questa base il principio di "ultrattività", secondo cui tali norme mantengono la loro efficacia anche dopo la scadenza del piano (T.A.R.

L'Aquila Abruzzo sez. I, 9/03/2023, n. 112; T.A.R. Palermo Sicilia sez. III, 12/01/2019, n. 57; T.A.R. L'Aquila Abruzzo sez. I, 20/11/2014, n. 810; Consiglio di Stato sez. VI, 5/12/2013, n. 5807; Consiglio di Stato sez. V, 30/04/2009, n. 2768; T.A.R. Latina Lazio, 10/06/2006, n. 367).

Tale ultrattività si applica non solo ai piani particolareggiati ma, per analogia, anche ai piani di lottizzazione convenzionata scaduti (Consiglio di Stato, sez. IV, Sentenza 28 ottobre 2009, n. 6661).

Il Supremo giudice amministrativo ha statuito riassuntivamente nel modo seguente:

“Il principio che la giurisprudenza ha espunto da tale norma [art. 17 L. n. 1150/1942] è che l'intervenuta decadenza del piano (per il decorso del tempo fissato ex lege per la sua attuazione) non determina automaticamente l'inedificabilità delle aree oggetto della pianificazione ed il conseguente blocco di ogni attività nella zona; dovendosi ritenere consentito il completamento delle opere di urbanizzazione in corso di realizzazione e l'edificazione, in conformità alle prescrizioni urbanistiche di zona (cioè secondo gli indici di edificabilità praticati secondo il piano) nelle aree già lottizzate e dotate delle opere di urbanizzazione” (Consiglio di stato, Sez. IV, 14.04.2020, n. 2390; Sez. VI, 23.08.2021, n. 6012; Sez. IV, 18.12.2023, n. 10971).

Con queste pronunce, dunque, il Consiglio di stato ha declinato gli effetti delle previsioni dell'art. 17 L. n. 1150/1942 sotto due profili.

Anzitutto dopo la scadenza del piano attuativo, è consentita l'edificazione, in conformità alle prescrizioni urbanistiche di zona, nelle aree già lottizzate e dotate delle opere di urbanizzazione.

Il giudice amministrativo però non si è fermato qui ed ha affermato che è consentito il completamento delle opere di urbanizzazione in corso di realizzazione.

A questa conclusione si perviene considerando che, con lo scadere del termine stabilito in convenzione per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, non viene meno il relativo obbligo di esecuzione, che si prescrive soltanto nel successivo termine di dieci anni. Ne consegue che il lottizzante resta obbligato a completare le opere di urbanizzazione anche dopo la scadenza della validità del piano attuativo, purché non siano decorsi dieci anni dalla scadenza del (diverso) termine stabilito per la realizzazione delle medesime opere.

In conclusione dunque l'efficacia ultrattiva stabilita dall'art. 17 L. n. 1150/1942 comporta che, anche dopo la scadenza del piano attuativo, sono consentiti fino a nuova pianificazione:

1. l'edificazione, in conformità alle prescrizioni urbanistiche di zona nelle aree già lottizzate e dotate delle opere di urbanizzazione.
2. il completamento delle opere di urbanizzazione in corso di realizzazione. Pertanto possono essere ultimate le opere di urbanizzazione iniziate ma non completate. Se il piano attuativo è suddiviso in stralci funzionali, possono essere ultimate le opere di urbanizzazione dei singoli stralci dove le stesse avevano già avuto inizio di esecuzione.

4. Analisi dell'art. 129 delle NTA del Piano operativo vigente nel Comune di Arezzo

L'art. 129 NTA del Piano operativo vigente, intitolato "Piani attuativi vigenti e programmi in corso", dispone quanto segue:

"1. Sono fatti salvi i piani urbanistici attuativi (PUA), ancorché non individuati negli elaborati del Piano Operativo, ove sia già stata sottoscritta la relativa convenzione o l'atto d'obbligo alla data di adozione del presente Piano Operativo ed ancora efficaci secondo la legislazione vigente. Sono inoltre fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali, alla data di adozione del presente Piano Operativo, sia in corso il termine quinquennale utile per la stipula della convenzione o per la sottoscrizione dell'atto unilaterale d'obbligo. Eventuali varianti ai PUA sono subordinate alla verifica di conformità con i contenuti del presente Piano Operativo. Sono inoltre fatti salvi i piani urbanistici attuativi adottati alla data di adozione del presente Piano Operativo.

2. In caso di non rispondenza tra il perimetro dei PUA indicato negli elaborati del Piano Operativo e il perimetro del PUA vigente è prevalente il secondo.

3. I PUA vigenti si articolano come segue:

- PUA con o senza convenzione efficaci da meno di 10 anni: sono fatti salvi e vengono individuati nelle tavole del Piano Operativo;

- PUA efficaci da più di 10 anni con convenzione che proroga la data di scadenza del PUA stesso: sono fatti salvi e vengono individuati nelle tavole del Piano Operativo. Tali PUA decadono alla prevista scadenza;

- PUA approvati da meno di 10 anni ancora da convenzionare: sono fatti salvi e vengono individuati nelle tavole del Piano Operativo. Tali PUA decadono alla scadenza del Piano Operativo.

4. Nell'appendice delle presenti norme è riportato l'elenco dei piani attuativi e dei programmi in corso con indicata la data di approvazione, di efficacia, e lo stato di attuazione.

5. I piani attuativi alla data di scadenza prevista dalla legislazione regionale, qualora non completati, devono essere in ogni caso ripianificati su iniziativa dell'Amministrazione Comunale”.

La norma è particolarmente lunga e quindi si procede all'analisi delle sole parti che appaiono significative ai fini del presente parere.

Anzitutto viene in rilievo il primo periodo:

“1. Sono fatti salvi i piani urbanistici attuativi (PUA), ancorché non individuati negli elaborati del Piano Operativo, ove sia già stata sottoscritta la relativa convenzione o l'atto d'obbligo alla data di adozione del presente Piano Operativo ed ancora efficaci secondo la legislazione vigente”.

L'attenzione interpretativa deve concentrarsi sulle parole “ancora efficaci secondo la legislazione vigente”. Si può ritenere che il termine “efficaci” si riferisca al periodo di validità decennale del piano attuativo. In base a questa impostazione quindi tale la norma non detta una disciplina diversa da quella contenuta nell'art. 17 L. n. 1150/1942.

Il comma 4 dell'art. 129 istituisce un “elenco dei piani attuativi e dei programmi in corso” con indicazione della “data di approvazione, di efficacia, e lo stato di attuazione”. Si tratta di un elenco con valore ricognitivo che nulla innova rispetto alla disciplina di legge. A detto elenco non potrà comunque attribuirsi efficacia costitutiva.

Infine il comma 5 ribadisce l'obbligo di ripianificazione dei piani attuativi scaduti da parte dell'amministrazione comunale.

Le restanti disposizioni dell'art. 129 sono di dettaglio ma complessivamente non prevedono nulla di contrastante con la disciplina legislativa.

5. La disciplina delle aree dei piani attuativi contenuta negli strumenti urbanistici generali approvati dal Comune di Arezzo

Gli strumenti urbanistici del Comune di Arezzo succedutisi nel tempo (PRG, Regolamento urbanistico, Piano operativo) hanno poi attribuito negli elaborati cartografici una specifica disciplina alle aree oggetto dei vari piani attuativi.

Tali elaborati dello strumento urbanistico generale devono essere oggetto di attento esame per valutare se tale strumento generale abbia dettato o meno una nuova disciplina urbanistica delle aree in esame.

Infatti la giurisprudenza è costante nell'affermare che l'efficacia ultrattiva dei piani attuativi perdura fino all'approvazione di una nuova e diversa disciplina urbanistica che regoli l'area (Consiglio di Stato, sez. VI, Sentenza 10 luglio 2024, n. 6199; Consiglio di Stato, sez. VI, Sentenza 29 aprile 2020, n. 2744; TAR, Friuli-Venezia Giulia, 5 luglio 2022, n. 308).

Di conseguenza, l'approvazione di una nuova disciplina dell'area, contenuta in un nuovo piano attuativo o in un nuovo strumento urbanistico generale, determina il superamento delle previsioni del piano particolareggiato scaduto e la cessazione della loro ultrattività. Ciò avviene in virtù del principio di successione nel tempo delle norme e del rapporto gerarchico che intercorre tra gli strumenti di pianificazione. La nuova disciplina dello strumento urbanistico generale (in Toscana Piano operativo), in quanto successiva e gerarchicamente sovraordinata, si pone in un «sicuro rapporto di prevalenza e di superiorità» (Consiglio di Stato, sez. IV, Sentenza 31 gennaio 2005, n. 217) rispetto alle prescrizioni del piano attuativo precedente, anche se dotate di ultrattività (T.A.R., Lazio, Roma, Sentenza 13 marzo 2023, n. 4289).

La potenzialità edificatoria e la conformazione urbanistica definite dal piano attuativo decaduto si estinguono, quindi, in conseguenza dell'approvazione di un nuovo strumento urbanistico che includa le medesime aree, attraverso un rinnovato esercizio del potere di pianificazione (Consiglio di Stato, sez. VI, Sentenza 10 luglio 2024, n. 6199; Consiglio di Stato, sez. IV, Sentenza 18 aprile 2014, n. 2001; T.A.R., Umbria, Perugia, sez. I, Sentenza 31 maggio 2024, n. 415; T.A.R., Lombardia, Brescia, sez. I, Sentenza 16 maggio 2007, n. 423).

In base a tali principi occorre dunque procedere ad un esame delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici generali per le singole aree, per verificare se si sia proceduto o meno ad un rinnovato esercizio del potere di pianificazione, che abbia determinato il venir meno dell'efficacia ultrattiva dei piani attuativi.

Arezzo 8 settembre 2026

Avv. Stefano Pasquini

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stefano', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.