

Oggetto: Proroga delle convenzioni di lottizzazione e dei relativi titoli edilizi.

SOMMARIO:

1. Premessa — 2. Introduzione — 3. Articolo 30, comma 3-bis. Considerazioni generali — 4. Articolo 30, comma 3-bis. La questione della «validità» — 5. Articolo 30, comma 3-bis. Rapporti con la proroga ordinaria — 6. Articolo 30, comma 3-bis. Casi di esclusione — 7. Articolo 30, comma 3-bis. Casi di esenzione — 8. Articolo 30, comma 3-bis. Casi di applicazione — 9. Successione nel tempo dei piani urbanistici

1. Premessa

Il decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013 (meglio noto come «decreto del fare»), convertito in legge n. 98 del 9 agosto 2013, ha introdotto alcune misure per il rilancio dell'economia.

Fra le azioni previste per favorire la ripresa economica, rientrano le semplificazioni in materia edilizia contenute nell'articolo 30, che introduce due interventi degni di nota: il primo, contenuto nel comma 3, riguarda la proroga dei termini di inizio e fine lavori del permesso di costruire; il secondo, contenuto nel comma 3-bis, concerne la proroga delle convenzioni di lottizzazione e dei relativi titoli edilizi.

L'applicazione del comma 3 è agevole, in quanto la disposizione è sufficientemente dettagliata.

Più problematica si presenta l'attuazione del comma 3-bis, già a partire dall'individuazione del suo oggetto. Infatti, complice la grammatica non proprio azzeccata, sorge il dubbio se la norma si riferisca ai piani urbanistici o alle convenzioni di lottizzazione.

La presente analisi intende fornire dei criteri applicativi di massima, basandosi sull'idea di fondo che il comma 3-bis abbia agito solo sulle convenzioni di lottizzazione (e sui relativi titoli edilizi), senza innovare la disciplina dei piani urbanistici.

Pertanto, gli approdi finali della ricerca saranno i seguenti:

a) i piani urbanistici restano regolati dal quadro normativo attuale. La durata, l'efficacia, e l'avvicendamento dei piani urbanistici continuano perciò a essere disciplinati dalle leggi statali (legge n. 1150/1942) e regionali (legge n. 1/2005), nonché dagli strumenti locali di pianificazione (NTA del regolamento urbanistico);

b) le convenzioni di lottizzazione (e i relativi titoli edilizi) sono soggette alla norma sopravvenuta del comma 3-bis dell'articolo 30.

Rimane, tuttavia, la consapevolezza del fatto che la distinzione tra convenzione di lottizzazione e piano urbanistico di riferimento può essere operata con nettezza solo dal punto

di vista concettuale, divenendo più ardua sotto l'aspetto pratico, a causa dei forti legami tra i due istituti.

2. Introduzione

Preliminarmente, è utile sottolineare che le azioni previste nel decreto-legge non consistono in programmazioni organiche di ampio respiro, ma si concretizzano in singoli interventi di natura puntuale e specifica, effettuati su una molteplicità di settori: sostegno alle imprese; potenziamento dell'Agenda digitale italiana; rilancio delle infrastrutture; semplificazione amministrativa; fisco, istruzione, università e ricerca; efficienza del sistema giudiziario e definizione del contenzioso civile.

Piuttosto che puntare su documenti programmatici, si è preferito dunque agire su strumenti operativi, capaci quindi di incidere direttamente sulla realtà socio-economica, mirando soprattutto a renderne più efficace l'applicazione in modo da avere delle ricadute immediate sull'economia.

Questa impostazione di fondo si riflette anche sulla tecnica di redazione del decreto-legge, che prevede la citazione del singolo istituto giuridico sul quale si intende intervenire, accompagnata dalla puntuale menzione delle norme che lo riguardano. Ecco alcuni esempi:

«Al fine di migliorare l'efficacia degli interventi del **Fondo di garanzia** per le piccole e medie imprese di cui **all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ...** ». (articolo 1 comma 1)

«Al fine di accrescere la competitività dei crediti al sistema produttivo, **le micro, piccole e medie imprese**, come individuate dalla **Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003, ...**». (articolo 2 comma 1)

«Salva diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di due anni **i termini di inizio e di ultimazione dei lavori** di cui **all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380, ...**». (articolo 30 comma 3)

Questa argomentazione verrà ripresa per chiarire il senso dell'articolo 30, comma 3-bis (si veda il punto 4).

3. Articolo 30, comma 3-bis. Considerazioni generali

Il testo dell'articolo 30, approvato originariamente dal Governo nella seduta del 15 giugno 2013, è stato successivamente modificato dal Parlamento durante il periodo previsto per la conversione in legge.

In particolare, il comma 3 è rimasto sostanzialmente invariato, mentre il comma 3-bis, originariamente non presente, è stato introdotto dal Senato poco prima che la Camera, il 9 agosto 2013, approvasse definitivamente la legge di conversione.

L'emendamento n. 30.36 approvato dal Senato il 7 agosto 2013, ha introdotto il seguente comma 3-bis:

«3-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunemente denominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni».

Il comma 3-bis è riferito ai titoli edilizi formati nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione stipulate entro il 31 dicembre 2012. Quindi, la proroga di cui al comma 3-bis presuppone anzitutto che si sia in presenza della seguente concatenazione:
strumento urbanistico generale → piano attuativo → convenzione di lottizzazione → titolo edilizio.

Se manca la convenzione di lottizzazione, significa che siamo in presenza di un'attuazione diretta dello strumento urbanistico generale. Pertanto, in tal caso la norma applicabile è il comma 3.

4. Articolo 30, comma 3-bis. La questione della «validità»

Il comma 3-bis dispone la proroga di tre termini: il termine di validità, il termine di inizio dei lavori e il termine di ultimazione dei lavori.

I tre termini sono riferiti alle convenzioni di lottizzazione. La formulazione letterale della norma, però, non è molto felice, perché il collegamento tra i termini oggetto di proroga e le convenzioni di lottizzazione non è intuitivo.

Si potrebbe pensare che le parole «il termine di validità» non siano riferite alle convenzioni di lottizzazione, ma alla durata (o all'efficacia) del piano attuativo.

E' evidente che così non è, per i seguenti motivi.

In primo luogo, il comma 3-bis si trova in un articolo (il 30) denominato «semplificazioni in materia edilizia». Per ammissione esplicita della stessa legge, quindi, la materia trattata è l'edilizia e non l'urbanistica.

Secondariamente, anche qualora si pensi che il comma 3-bis riguardi l'urbanistica, la natura settoriale dell'intervento vorrebbe che fosse modificata espressamente la norma che disciplina la durata dei piani attuativi. Abbiamo constatato che questo decreto-legge, quando interviene su un istituto giuridico, lo cita espressamente indicando anche numero e data della normativa di riferimento (si vedano gli esempi riportati al punto 2).

In altre parole, la proroga di tre anni dei piani urbanistici attuativi sarebbe dovuta avvenire mediante modifica esplicita degli articoli 16 e 28 della legge n. 1150 del 1942, che fissano, rispettivamente, la durata dei piani particolareggiati e dei piani di lottizzazione.

Pertanto, la formulazione testuale, in coerenza con la tecnica usata in tutto il decreto-legge, avrebbe dovuto essere la seguente:

«Il termine di validità dei piani urbanistici di cui agli articoli 16 e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni».

Poiché non c'è traccia di tale modifica esplicita, è lecito ritenere che l'oggetto della proroga siano le convenzioni di lottizzazione e non i piani urbanistici.

A conferma di quanto appena detto, si prenda in considerazione l'emendamento n. 30.91 presentato alla Camera dalla deputata Barbara Saltamartini:

«Ferma restando la diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di cinque anni i termini di validità delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012».

L'emendamento non è stato approvato; tuttavia, non ha solamente un valore di pura documentazione, ma assume una notevole rilevanza ai fini dell'interpretazione della norma approvata, perché l'oggetto logico (cioè la validità delle convenzioni) è lo stesso del testo ufficiale e in quanto la formulazione letterale dimostra l'intenzione di agire solo sulle convenzioni di lottizzazione, senza intervenire per niente sui piani urbanistici.

Infine, è da rilevare che un noto portale specializzato (bosettiegatti) inserisce il comma 3-bis come nota a margine dell'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942, il cui comma 5 dispone che la convenzione di lottizzazione debba prevedere i termini di ultimazione, non superiori a dieci anni, delle opere di urbanizzazione primaria. La conclusione dei redattori della nota è che

«i termini sono prorogati di 3 anni per le convenzioni stipulate prima del 31 dicembre 2012, ai sensi dell'art. 30, comma 3-bis, della legge n. 98 del 2013».

Alla luce di quanto detto, il comma 3-bis si applica alle convenzioni di lottizzazione e non ai piani urbanistici.

5. Articolo 30, comma 3-bis. Rapporti con la proroga ordinaria

La proroga è stata disposta direttamente dalla legge, pertanto si distingue dalla proroga prevista dal testo unico dell'edilizia, che invece è concessa in via amministrativa dal Comune.

Per questo motivo, la proroga si applica automaticamente, senza richiesta dell'interessato e senza che possa esserne valutato il merito. Il Comune non deve fare altro che individuare i casi di applicazione e prendere atto della proroga.

La proroga di origine legale, potrebbe in astratto concorrere con l'eventuale proroga già concessa ai sensi dell'articolo 15 del DPR n. 380 del 2001. In questo caso, prevarrà il termine più favorevole all'interessato.

6. Articolo 30, comma 3-bis. Casi di esclusione

Il presupposto fondamentale per l'applicazione della proroga di cui al comma 3-bis, è l'esistenza di una convenzione di lottizzazione stipulata entro il 31 dicembre 2012 (si veda il punto 3), per la quale non sia già decorso il termine finale di validità.

Pertanto, il comma 3-bis non è applicabile nei seguenti casi:

- a) permessi di costruire in attuazione diretta dello strumento urbanistico generale;
- b) piani di lottizzazione non corredati da convenzione;
- c) permessi di costruire convenzionati e permessi di costruire corredati di atto unilaterale d'obbligo, quando la convenzione o l'atto unilaterale d'obbligo non riguardano la realizzazione di opere di urbanizzazione, o la realizzazione di sistemazioni ambientali, o l'esecuzione del programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale.

Tutti i casi precedenti ricadono nel campo di applicazione del comma 3.

7. Articolo 30, comma 3-bis. Casi di esenzione

Inoltre, occorre considerare che anche in presenza di una convenzione di lottizzazione stipulata entro il 31 dicembre 2012, per la quale non sia già decorso il termine finale di validità, il comma 3-bis non è sempre automaticamente applicabile.

Tale affermazione deriva dall'analisi di due elementi: il motivo che ha originato la proroga e il tipico modo di operare della proroga.

Quanto al motivo della proroga, il Governo ha ritenuto che la paralisi dell'attività edilizia, causata dalla generalizzata crisi economico-finanziaria, possa essere fronteggiata concedendo più tempo per la realizzazione delle opere.

Per quanto riguarda il tipico modo di operare della proroga, quest'ultima interviene su un termine che sia ancora in corso di svolgimento. L'istituto giuridico della proroga opera se, e solo se, il termine non sia ancora scaduto. Qualora il termine sia scaduto, si parla di rinnovo e non di proroga.

Alla luce di quanto appena detto, nel caso in cui l'assetto urbanistico-edilizio del comparto sia stato completamente realizzato entro il termine finale di validità della convenzione di lottizzazione, il comma 3-bis non è applicabile.

Qualora sia le opere di urbanizzazione sia l'edificazione dei lotti siano state completate prima del termine finale della convenzione, cade il presupposto logico per applicare la proroga prevista dal comma 3-bis. Infatti, il lottizzante ha dimostrato, di fatto, di non avere bisogno di ulteriore tempo per l'esecuzione dei lavori.

Il completamento dell'assetto urbanistico-edilizio del comparto si ha solo quando è avvenuta la formale comunicazione di ultimazione dei lavori, sia con riferimento alle opere di urbanizzazione sia con riferimento all'edificazione dei lotti. Se la proroga prevista dal comma 3-bis fosse automaticamente applicata anche nei casi di avvenuto completamento dei lavori, si determinerebbe il ripristino di un termine già scaduto, cosa che è in contrasto con la natura della proroga, che invece presuppone un termine ancora in corso.

8. Articolo 30, comma 3-bis. Casi di applicazione

La proroga di cui al comma 3-bis è applicabile nei seguenti casi:

a) quando la convenzione di lottizzazione è stata stipulata entro il 31 dicembre 2012, non ne sia decorso il termine di validità, e il permesso di costruire riferito alle opere di urbanizzazione primaria non è stato ancora richiesto entro il termine di ultimazione delle opere stesse, eventualmente indicato nella convenzione: in questo caso viene prorogato di tre anni il termine di ultimazione delle opere. Se il termine di ultimazione delle opere di

urbanizzazione primaria non è stato indicato nella convenzione, viene prorogato di tre anni il termine finale di validità della convenzione;

b) quando la convenzione di lottizzazione è stata stipulata entro il 31 dicembre 2012, non ne sia decorso il termine di validità, e il permesso di costruire delle opere di urbanizzazione primaria è stato rilasciato. In questo caso vengono prorogati di tre anni sia il termine di validità della convenzione sia i termini di inizio e fine lavori del permesso di costruire stesso;

c) quando la convenzione di lottizzazione è stata stipulata entro il 31 dicembre 2012, non ne sia decorso il termine di validità, e uno o più lotti edificabili non siano stati realizzati. In questo caso vengono prorogati di tre anni sia il termine di validità della convenzione sia i termini di inizio e fine lavori del permesso di costruire, esclusivamente per realizzare il lotto o i lotti non realizzati;

d) quando la convenzione o l'atto unilaterale d'obbligo, a corredo del permesso di costruire convenzionato, riguardano la realizzazione di opere di urbanizzazione, o la realizzazione di sistemazioni ambientali, o l'esecuzione del programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale.

9. Successione nel tempo dei piani urbanistici

L'analisi svolta dimostra che il comma 3-bis dell'articolo 30 non si applica ai piani urbanistici.

Ne deriva che le caratteristiche strutturali e funzionali degli strumenti urbanistici, sia generali che di dettaglio, sono tuttora stabilite dalla legge n. 1150 del 1942 e dalla legge regionale n. 1/2005.

Rimane inalterata anche la disciplina della decadenza dei piani urbanistici e della loro successione nel tempo, dovendosene rinvenire la fonte esclusivamente in norme di natura urbanistica.

A questo proposito, assume particolare rilievo l'articolo 88, comma 5, delle NTA del regolamento urbanistico. La disposizione consente di realizzare le previsioni dei piani attuativi del PRG del 1992, entro il loro termine di decadenza, anche se quest'ultimo oltrepassi il 23 luglio 2011, data di entrata in vigore del regolamento urbanistico.

Intervenuta la decadenza, gli edifici esistenti (secondo la definizione datane all'articolo 2 comma 4 delle NTA) sono soggetti a quanto previsto dallo stesso regolamento urbanistico; le parti del piano attuativo eventualmente non eseguite, possono continuare a essere realizzate secondo le prescrizioni del piano attuativo stesso, anche se decaduto. Quest'ultima facoltà

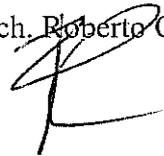
rappresenta, effettivamente, un rinnovo che agisce al vero e proprio livello urbanistico; livello che, si ribadisce, non viene minimamente interessato dal comma 3-bis dell'articolo 30.

E' ipotizzabile che gli effetti dell'articolo 88, comma 5, delle NTA del regolamento urbanistico (che opera solo sui piani urbanistici) si possano sovrapporre a quelli di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del «decreto del fare» (che agisce solo sulle convenzioni e sui permessi di costruire). Tali reciproche implicazioni devono essere analizzate caso per caso, attribuendo alla giusta fonte normativa le dovute conseguenze applicative, secondo i rispettivi e distinti campi di azione come fin qui descritti.

Arezzo, 12 giugno 2014

Il direttore

Arch. Roberto Calussi

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R. Calussi', written over the printed name.