



News a cura dell'Ufficio del massimario n. 4 del 18 gennaio 2023

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili la q.l.c. degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento.

Corte costituzionale, 13 dicembre 2022, n. 249 – Pres. Sciarra, Est. Patroni Griffi

Trentino - Alto Adige - Legge della provincia autonoma di Trento – Piano di lottizzazione – Convenzione urbanistica – Proroga triennale - Questioni inammissibili di costituzionalità.

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la q.l.c. degli articoli 54, comma 1, e 121, comma 7 (*recte*: comma 17), della legge provinciale n. 15/2015 -per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica- nella parte in cui le norme provinciali non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, come previsto dall'art. 30, comma 3-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

Nella decisione in commento la Corte ha sottolineato la inconfigurabilità di aspettative edificatorie dopo la scadenza della convenzione edilizia (vedi *infra* §§ e) e f), che nel caso di specie era prevista al decorrere del sesto anno dalla sua sottoscrizione. Per cui la scadenza della convenzione determina –in via di fatto- la riespansione della piena potestà pianificatoria del Comune, in modo da escludere che gli originari lottizzanti potessero vantare aspettative giuridicamente qualificate (vedi *infra* § i).

Nell'occasione la Corte evidenzia la differenza intercorrente tra la approvazione del piano di lottizzazione - p.d.l. e la stipula della convenzione urbanistica anche con riferimento alla durata temporale degli effetti (vedi *infra* § e1).

Quanto ai termini di efficacia dell'uno e dell'altra, la Consulta richiama l'art. 28, comma 5, n. 3, della 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) il quale stabilisce che è la convenzione a dover prevedere "i termini non superiori ai dieci anni" entro i quali devono essere ultimate le opere di urbanizzazione. Mentre i piani di lottizzazione, in assenza di espressa indicazione legislativa, sono soggetti al termine decennale previsto dall'art. 16, comma 5, della medesima legge per i piani particolareggiati.

La q.l.c. era stata sollevata dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con ordinanza 2 luglio 2020, n. 111.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Tribunale muove dall'impugnazione, da parte di una società edile, della delibera di approvazione di una variante al piano regolatore generale (PRG), emanata nell'agosto del 2019, nella parte in cui la stessa dà atto dell'avvenuta decadenza di un piano di lottizzazione approvato nel 2008 e, modificando la disciplina del vigente PRG, destina le aree di proprietà della società ricorrente, sulle quali sorge un complesso industriale dismesso, a verde agricolo di interesse locale.

Il predetto Tribunale ha rilevato che le disposizioni censurate non prevedono la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, a differenza di quanto disposto per il resto del territorio nazionale dall'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013.

Nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, il giudice trentino sottolinea che, in base a quanto dedotto dalla ricorrente, la legislazione provinciale non si sarebbe adeguata, nel termine di sei mesi fissato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), alla disciplina posta dall'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito.

Secondo la società ricorrente, infatti, tale ultima disposizione rientrerebbe tra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, sicché gli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 –non prevedendo la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012, disposta invece dalla norma statale– sarebbero costituzionalmente illegittimi per violazione tanto degli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, quanto dell'art. 3 Cost., perché la predetta proroga si applica su tutto il territorio nazionale, ma non anche in quello regionale. Il giudice *a quo*, dopo aver richiamato la sentenza della Corte cost., 18 aprile 2019, n. 93 (in *Foro it. rep.* 2019, *Trentino-Alto Adige*, n.° 32; *Riv. giur. edilizia* 2019, I, 50) che avrebbe "illustrato" il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, osserva che per valutare la non manifesta infondatezza della riferita questione di legittimità costituzionale "assume rilievo decisivo [stabilire] se l'adozione, da parte del legislatore statale, di una misura emergenziale come la proroga triennale del termine di efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012 abbia determinato o meno, in capo al legislatore provinciale, l'obbligo di adeguare la propria legislazione a quella sopravvenuta statale".

Con riferimento a tale aspetto, il Tribunale ha osservato che, se è vero che la *“fissazione di norme in materia di attività amministrativa non figura tra le materie espressamente rimesse alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato”*, pur tuttavia a far propendere per la competenza statale starebbe l’art. 117, comma 2, lettere l) e m), Cost., laddove attribuisce allo Stato il compito di disciplinare in via esclusiva le materie, rispettivamente, *“giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”* e *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*.

Ciò troverebbe conferma tanto nell’art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 –che indica, ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, le disposizioni della medesima legge che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni– quanto nella sentenza n. 207 del 2012 della Corte, la quale avrebbe affermato che anche l’attività amministrativa può assurgere alla qualifica di prestazione della quale lo Stato deve fissare un livello essenziale.

Ciò premesso, il giudice rimettente ha rilevato che le cosiddette convenzioni urbanistiche rientrano *“nel più ampio genus degli accordi sostitutivi di cui all’art. 11 della legge n. 241/1990”*, articolo quest’ultimo che è indicato dal predetto art. 29 tra le disposizioni che si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Poiché le norme di cui all’art. 11 non si limiterebbero a fissare livelli essenziali delle prestazioni, ma richiederebbero *“un’uniforme ed omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale, perché attengono all’efficacia e all’invalidità dell’accordo amministrativo, al pari di quelle inserite nel capo IV-bis della legge n. 241/1990”*, ne conseguirebbe che dovrebbe incontrare uniforme ed omogenea applicazione sul territorio nazionale anche la proroga triennale di cui all’art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, benché si tratti di *“norma ad efficacia temporanea e con riferimento ad una specifica categoria di accordi sostitutivi, quelli che attengono alla formazione dei piani di lottizzazione”*.

Il giudice *a quo* ha ritenuto che il citato art. 30, comma 3-*bis*, non possa includersi tra le *“norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”*, in quanto per essere tale dovrebbe costituire *“un elemento coessenziale alla riforma economico-sociale, in quanto la [caratterizza] o [forma] la base del suo sviluppo normativo”* (è citata la sentenza n. 482 del 1995 della Corte costituzionale). Conclusioni, queste, che hanno indotto il Tribunale a escludere che la disposizione statale valga per le sole regioni a statuto ordinario.

III. – La Corte, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti e dei remittenti, ha osservato quanto segue:

- a) in punto di valutazione sulla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, il TRGA di Trento osserva che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate, estendendo anche al territorio provinciale la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione disposta dal legislatore statale, farebbe venire meno il presupposto (la decadenza del piano di lottizzazione, approvato nel 2008) in base al quale è stato adottato l’atto impugnato;
- b) il Comune interessato, inoltre, avrebbe correttamente escluso l’applicazione dell’art. 54, comma 1-*bis*, della legge prov. Trento n. 15 del 2015,

inserito dall'art. 22, comma 7, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020) –il quale prevede che il Comune possa prorogare, al ricorrere di taluni presupposti, l'efficacia dei piani attuativi– in quanto detta possibilità è riferita ai soli piani attuativi non ancora scaduti, quando invece nella fattispecie per cui è causa *“il piano attuativo risulta ad oggi scaduto proprio per effetto della sua mancata ricomprensione nel regime di proroga contemplato dall'art. 30, comma 3-bis”*;

c) la difesa della Provincia autonoma di Trento, nel ricostruire i fatti di causa e i contenuti dell'ordinanza di rimessione, riferisce che la convenzione di cui al giudizio principale, sottoscritta nel 2008, prevedeva l'urbanizzazione e l'edificazione entro 6 anni dalla sottoscrizione, e contemplava la possibilità di prorogare detto termine fino a dieci anni, in caso di necessità, dietro accordo tra le parti e previa autorizzazione della Giunta comunale. Viene precisato, poi, che la delibera comunale impugnata nel giudizio *a quo* è stata adottata a fronte della completa inattuazione del piano;

c1) ciò premesso, la Provincia autonoma ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto, in punto di rilevanza, il TRGA non avrebbe chiarito perché la proroga delle convenzioni di lottizzazione disposta dal legislatore statale, ove estesa all'ordinamento provinciale, dovrebbe trovare applicazione anche nel giudizio *a quo*, che verte sull'impugnazione di una delibera di variante del PRG adottata sul presupposto della decadenza del piano di lottizzazione;

c2) in particolare, il giudice rimettente non avrebbe dato conto *“dei termini di efficacia e di fine e inizio lavori stabiliti nella convenzione di lottizzazione, né della attuazione della convenzione stessa”*, circostanze rilevanti, in quanto -fra l'altro- l'inattuazione nei termini della convenzione, rende questa *“del tutto inefficace”*;

d) la Corte, dopo aver ricostruito l'istituto delle convenzioni di lottizzazione nei termini che seguono, ha condiviso l'eccezione sollevata dalla Provincia autonoma;

e) le convenzioni di lottizzazione, assieme ai correlati piani, sono espressive del crescente ruolo che ha assunto il soggetto privato nella gestione del governo del territorio, secondo l'ottica della cosiddetta urbanistica consensuale;

e1) l'adozione dei piani di lottizzazione, infatti, è proposta dai titolari delle aree oggetto di regolazione urbanistica, i quali si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e a concorrere alla realizzazione di quelle di urbanizzazione secondaria: impegno che è formalizzato con la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione (art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante *“legge urbanistica”*). Si è dunque dinanzi a due atti diversi, per quanto connessi: il piano di lottizzazione, approvato dal comune, e la convenzione di lottizzazione, che del primo è eventuale attuazione, stipulata dall'ente locale e dal proprietario delle aree

- e2) quanto ai termini di efficacia dell'uno e delle altre, che rileva ai fini della decisione, l'art. 28, comma 5, n. 3), della legge urbanistica del 1942 stabilisce che è la convenzione stessa a dover prevedere "*i termini non superiori ai dieci anni*" entro i quali devono essere ultimate le opere di urbanizzazione. Quanto ai piani di lottizzazione, la giurisprudenza amministrativa, in assenza di espressa indicazione legislativa, pacificamente applica agli stessi il termine decennale previsto dall'art. 16, comma 5, della medesima legge per i piani particolareggiati;
- f) nell'esercizio della propria potestà normativa primaria in materia di "urbanistica e piani regolatori", la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato i termini di efficacia in modo simile. L'art. 54, comma 1, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 dispone, infatti, che "[i] piani attuativi hanno efficacia decennale, a decorrere dalla data di efficacia della delibera che li approva"; l'art. 49, comma 6, lett. e), n. 5), stabilisce che è la convenzione a dover individuare i termini, non superiori a dieci anni dalla data di approvazione del piano, per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione;
- g) a fronte della possibilità, legislativamente prevista, che la convenzione di lottizzazione abbia termini d'efficacia diversi, e più brevi, di quello decennale del relativo piano, il giudice rimettente non dà conto, in alcun modo, dei termini previsti dalla convenzione stipulata tra la società ricorrente e il Comune;
- g1) la lacunosità nella descrizione della fattispecie dell'ordinanza di rimessione, su questo punto, non consente alla Corte costituzionale di effettuare il controllo circa la non implausibilità della motivazione addotta sulla rilevanza della questione;
- g2) nel giudizio *a quo*, infatti, è impugnata una delibera di variante del PRG del Comune adottata nell'agosto del 2019, a circa undici anni dall'approvazione del piano di lottizzazione. In punto di rilevanza, il TRGA rimettente avrebbe dovuto dimostrare che l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale –con conseguente previsione anche nell'ordinamento provinciale, a far data dal sesto mese successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della normativa statale, di una proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate entro il 31 dicembre 2012– avrebbe reso illegittima la delibera innanzi a sé impugnata, in quanto adottata a convenzione non scaduta;
- h) l'ordinanza di rimessione, invece, non offre alcuna indicazione circa i termini di efficacia previsti dalla convenzione *de qua* e, dunque, sugli effetti che l'eventuale proroga avrebbe su di essa;
- h1) tali indicazioni sarebbero state tanto più necessarie alla luce di quanto affermato in atti dalla Provincia autonoma di Trento, secondo cui la convenzione di cui al giudizio *a quo* aveva stabilito in sei anni dalla data della sottoscrizione, avvenuta il 23 ottobre 2008, i termini per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione;
- h2) se ne deve trarre che, anche ove nell'ordinamento provinciale fosse prevista una proroga identica a quella di cui alla normativa statale, come richiesto dal giudice rimettente, i termini di cui alla convenzione relativa al caso di specie sarebbero spirati il 23 ottobre 2017, ovvero circa due anni prima dell'adozione della delibera impugnata;

- i) rammenta, quindi, la Corte che, secondo la giurisprudenza amministrativa, *“costituisce jus receptum che la scadenza [della convenzione] determini la riespansione della piena potestà pianificatoria del Comune, in modo da escludere che gli originari lottizzanti possano vantare aspettative giuridicamente qualificate”* (in questi termini, di recente, Consiglio di Stato, sez. II, 4 maggio 2020, n. 2843 cit.).
- j) la carente descrizione della fattispecie del giudizio principale determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, Corte cost., 26 luglio 2022, n. 196; 15 febbraio 2022, n. 33, in *Foro it.* 2022, I, 1539, con nota di ROMBOLI; 12 gennaio 2022, n. 28, in *Foro It. Rep.* 2022, *Pena*, n.°, in *Dir. dir.*, 2022, 910 (m), in *Giust. pen.*, 2022, I, 84; 2 luglio 2021, n. 137, in *Foro It. Rep.* 2021, *Previdenza e assistenza sociale*, n.° 520 e in *Dir. e pratica lav.* 2021, 1963; Corte cost., 31 maggio 2021, n. 114, in *Foro It. Rep.* 2021, *Omicidio e lesioni personali colpose*, n.° 31 e in *Cass. pen.* 2021, 3131);
- k) la questione di legittimità costituzionale è inammissibile anche sotto altro profilo;
- k1) il TRGA, al termine dell'ordinanza di rimessione, formula espressamente i termini della questione sollevata, ritenendo che la normativa provinciale censurata sia in *“contrasto con il principio d'eguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica”*;
- k2) il dubbio di legittimità costituzionale del giudice riferito alla violazione dell'art. 3 Cost. parrebbe confermato da quelle considerazioni, più volte offerte in motivazione, dirette a lamentare l'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento che vi sarebbe ove la proroga delle convenzioni di lottizzazione *ex art. 30, comma 3-bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, non valesse anche nell'ordinamento provinciale trentino;
- k3) al contempo, larga parte dell'ordinanza di rimessione sembra lamentare non tanto una diretta violazione dell'art. 3 Cost., quanto un superamento da parte del legislatore provinciale dei limiti che lo statuto speciale pone all'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia *“urbanistica e piani regolatori”*.
- Ciò non solo perché, nell'ambito della motivazione offerta dal giudice *a quo*, è ricorrente il riferimento a detta potestà legislativa primaria, ma soprattutto perché viene espressamente esclusa la possibilità di far rientrare il citato art. 30, comma 3-bis, tra le *“norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”*, ma non anche quella di considerarla disposizione volta a perseguire *“interessi nazionali”*: formule, queste, entrambe adoperate dall'art. 4 dello statuto speciale nell'individuare i limiti cui è sottoposta la potestà legislativa regionale e, mercé il richiamo adoperato nel successivo art. 5, la potestà legislativa provinciale;
- l) l'irrisolta individuazione, da parte del giudice rimettente, del parametro costituzionale, alla stregua del quale questa Corte è chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, rende la motivazione contraddittoria in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, che risulta dunque inammissibile anche sotto questo profilo (sentenze 8 giugno 2022, n. 136 e 2 marzo 2018, n. 46, in *Foro It. Rep.* 2019, *Sicilia*, n.° 27).

IV. – Per completezza si osserva quanto segue:

f) sulla inammissibilità per difetto di rilevanza e per omessa indicazione del parametro costituzionale si rinvia a:

f1) Corte cost., 3 marzo 2022, n. 52 (oggetto della News US n. 28 del 17 marzo 2022) che ha dichiarato inammissibili le q.l.c. - sollevate, con riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 119, secondo comma, Cost. - dell'art. 29, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27, con riferimento alla tariffa per conferire rifiuti agli impianti di smaltimento e alle discariche.

Le q.l.c. erano state sollevate da Cons. Stato, sez. IV, 24 giugno 2020, n. 4035 (oggetto della News US, n. 73 del 10 luglio 2020) e sono state ritenute viziate da difetto di motivazione sulla rilevanza per un profilo logico-giuridico attinente all'esame dei motivi di appello, di cui il rimettente non aveva adeguatamente dato conto.

Nel caso di specie, è emersa in particolare la presenza di un motivo di impugnazione con il quale era stata contestata l'applicabilità della norma censurata, sulla cui fondatezza, tuttavia, il rimettente non si era pronunciato, limitandosi a ritenere che la norma fosse certamente applicabile alla fattispecie.

La Corte nell'occasione ha osservato che la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale;

f2) Corte cost., 31 marzo 2022, n. 81 (oggetto della News US n. 39 del 29 aprile 2022) che ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Lombardia in relazione alla disciplina processuale della incompetenza territoriale di cui all'art. 15 c.p.a., quale interpretata secondo il c.d. "diritto vivente".

Le q.l.c. erano state sollevate dal T.a.r. per la Lombardia, sez. III, ordinanza 20 luglio 2020, n. 1374 (oggetto della News US, n. 90 del 25 agosto 2020), il quale aveva rilevato che nel processo principale fosse precluso esaminare, nella fase di merito, l'eccezione di incompetenza sollevata tempestivamente dalla parte resistente, in quanto, avendo già provveduto sulla domanda cautelare, avrebbe affermato in modo implicito la propria competenza territoriale e consumato così il potere di rilevarne d'ufficio il difetto. Tale conclusione deriverebbe dall'art. 15 c.p.a., il quale avrebbe precluso una statuizione nel merito sulla propria competenza territoriale.

La Corte ha osservato che il rimettente, nel valutare la non manifesta infondatezza delle questioni, avrebbe dovuto dare conto dell'esistenza dell'art. 92, comma 5, c.p.a. il quale -dopo aver stabilito la regola generale dell'appellabilità dell'ordinanza cautelare che, in modo implicito o esplicito, decida anche sulla competenza- prevede, al secondo periodo, che non costituiscono decisione implicita sulla competenza (oltre alle ordinanze istruttorie o interlocutorie di cui all'art. 36, comma 1, c.p.a.) quelle che

disattendono l'istanza cautelare senza riferimento espresso alla questione di competenza.

Il giudice avrebbe, quindi, dovuto fornire adeguata motivazione delle ragioni per le quali ricorresse una decisione implicita sulla competenza, nonostante fosse venuta in rilievo un'ordinanza che disattendeva l'istanza cautelare senza fare riferimenti espressi alla competenza;

- f3) Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180 (in News US n. 96 del 15 settembre 2022) che ha dichiarato inammissibile le q.l.c. dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria.

Le q.l.c. erano state sollevate dal T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria con ordinanza 11 dicembre 2020, n. 732 (oggetto della News US n. 1 del 6 gennaio 2021).

La Corte, dopo aver osservato che il nucleo delle censure articolate dal rimettente ruotava intorno all'asserita violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., ha osservato, in relazione al contrasto tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia evidenziato dal giudice, che si tratta di contesti normativi non del tutto sovrapponibili;

- g) sulla durata degli effetti delle convenzioni di lottizzazione si richiamano le seguenti decisioni:

g1) Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 2022, n. 8419, il quale ha confermato la pronuncia del giudice di prime cure ed ha respinto la pretesa della società appellante, secondo cui la proroga automatica stabilita dall'art. 30, comma 3 *bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito dalla l. n. 98 del 2013, si applicherebbe non solo ai piani di lottizzazione e alle relative convenzioni, ma anche ai Piani per l'edilizia economica e popolare, i quali rientrerebbero tra gli "accordi simili comunque nominati dalla legislazione regionale".

Il giudice amministrativo ha osservato che la disciplina sopra richiamata ha esteso la validità dei piani di lottizzazione nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione, ma "*non ha prorogato espressamente anche la validità e quindi l'efficacia dei Piani di Edilizia Economica e Popolare, disciplinati dalla legge n. 865 del 1971, che peraltro hanno una durata più lunga (18 anni) connessa all'efficacia dei relativi vincoli espropriativi*".

Poiché la disciplina in questione ha natura derogatoria "*la sua interpretazione deve essere rigorosa e si deve, quindi, ritenere che la sua applicazione non possa estendersi anche a fattispecie diverse in essa non espressamente richiamate*". In particolare è stato osservato che il carattere eccezionale della disposizione non consente interpretazioni estensive o

analogiche (cfr., *ex multis*, le sentenze 30 maggio 2022, n. 4357; 6 aprile 2022, n. 2544 - vedi *infra* punto g2) e 15 dicembre 2021, n. 8366).

La proroga, quindi, non lascia alcun margine di valutazione discrezionale sicché l'interpretazione più aderente al dato letterale è anche quella più conforme all'esigenza di rilievo costituzionale di contenere entro quanto strettamente necessario, alla stregua della valutazione compiuta dal legislatore nazionale, la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni nella disciplina dell'assetto del proprio territorio.

Per quanto concerne la ragionevolezza della disposizione va ricordato che, fin dalle origini il "Piano di zona" disciplinato dalla l. n. 167 del 1962 ha svolto la funzione di individuare la particolare porzione di territorio comunale destinata alla costruzione di alloggi di edilizia economica e popolare e alle relative opere e servizi complementari, urbani e sociali, con la duplice finalità di favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per la realizzazione di alloggi a basso costo o comunque ad un costo contenuto rispetto ai prezzi di mercato, a tutela dei ceti economicamente più deboli, ed evitare interventi costruttivi occasionali, contrastanti o comunque incoerenti con l'ordinato governo del territorio, così come delineato nel vigente strumento urbanistico (Cons. Stato, sez. IV, 22 maggio 2006, n. 2993).

La disciplina relativa all'attuazione dei PEEP (art. 35 della l. n. 865 del 1971), prevede che il Comune concede il diritto di superficie sulle aree comprese nel Piano per la costruzione degli alloggi e dei relativi servizi urbani e sociali (commi 3 e 4). Il provvedimento, come generalmente avviene per le concessioni amministrative, è collegato a una convenzione, da stipularsi per atto pubblico, nella quale è, tra l'altro, determinato il prezzo di cessione degli alloggi.

Gli assegnatari delle aree si trovano, perciò, nella posizione di concessionari di beni pubblici, soggetti ai poteri del Comune fino a quando non sia realizzata la finalità pubblicistica cui la cessione dei terreni è diretta (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2010, n.4093).

La peculiarità della richiamata disciplina non consente di equiparare i PEEP ai piani di lottizzazione né, conseguentemente, di ritenere irrazionale la limitazione della proroga automatica stabilita nel 2013 solo a questi ultimi e alle relative convenzioni;

g2) Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2022, n. 2544, il quale si è pronunciato in una vicenda in cui una impresa edile (che aveva realizzato nel comune di Campobasso alcuni immobili a seguito di un piano di lottizzazione approvato con delibera del Consiglio comunale del 1977) ha chiesto un'ulteriore proroga della convenzione di lottizzazione (che era già stata prorogata diverse volte fino al 2010) per predisporre una variante e una diversa distribuzione delle aree pubbliche e delle opere di urbanizzazione anche al fine di realizzare, in ampliamento alla volumetria della lottizzazione, un nuovo plesso scolastico.

L'Amministrazione, nel caso di specie, ha respinto l'istanza di variante per plurimi motivi, che hanno preso in considerazione non solo la perdita di

efficacia della convenzione di lottizzazione, ma anche la contrarietà della medesima proposta all'assetto della pianificazione urbanistica vigente.

Il giudice di appello -per quel che rileva ai fini della presente disamina- ha osservato che la vicenda non poteva essere sussunta nelle previsioni di cui all'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013 (convertito nella l. n. 98 del 2013) concernente la proroga di diritto delle convenzioni di lottizzazione. Tale norma -che secondo il Consiglio di Stato non è suscettibile di interpretazioni analogiche o estensive in considerazione della sua indole eccezionale- disciplina, infatti, il diverso caso in cui l'efficacia della convenzione di lottizzazione non sia ancora venuta meno al momento dell'entrata in vigore del regime di proroga automatica introdotto dal legislatore (la convenzione di cui è causa aveva perso efficacia dal 12 marzo 2010). Pertanto, è stato ancora osservato, che la proroga *ope legis* dei piani attuativi operata nel 2011, trova il suo indefettibile presupposto nella circostanza che tali piani abbiano un termine di efficacia e che tale termine non sia elasso, non essendo concepibile la diversa tesi secondo cui sarebbe sempre possibile intervenire, *sine die*, in variante di un piano ormai esaurito, perché attuato interamente (nella specie mancava solo il trasferimento formale delle opere di urbanizzazione);

g3) Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2021, n. 7672, nel caso di specie una società, che aveva sottoscritto una convenzione urbanistica per la realizzazione di un piano di lottizzazione, aveva eccepito la prescrizione decennale del diritto del Comune alla cessione delle opere di urbanizzazione, ritenendo che le opere sarebbero state completate già nel 1997 e che, sebbene si fosse giunti al collaudo finale solo nel 2017 (al quale andrebbe quindi riconosciuta mera valenza ricognitiva), già in precedenza vi sarebbero stati molteplici riconoscimenti dell'avvenuta realizzazione (nota del dirigente U.T.C. del comune del 6 novembre 2002; nota del medesimo dirigente del 10 dicembre 2003; certificati di abitabilità o agibilità degli anni 1997, 1998 e 1999 relativi alle unità abitative realizzate nel villaggio residenziale).

Il giudice di appello nel decidere la questione ha osservato che, nel caso di specie, il certificato di collaudo era l'unico documento che attestava l'esecuzione dei lavori a regola d'arte, come richiesto dall'art. 5 della convenzione di lottizzazione; rilevando che solo mediante tale certificazione si constatava in modo formale, definitivo e nel contraddittorio tra il comune, la società lottizzante, il direttore dei lavori e l'impresa esecutrice che le opere di urbanizzazione previste dalla convenzione erano state realizzate "a regola d'arte e in conformità delle prescrizioni progettuali e alle prescrizioni impartite dalla direzione lavori". Mentre un pari valore non poteva essere riconosciuto alle due note citate dalla società appellante, a mezzo delle quali, in via meramente preliminare, ci si limitava ad effettuare un riscontro in punto di fatto in ordine allo stato di realizzazione delle opere, preordinato al futuro accertamento della loro compiutezza e perfetta regolarità, da effettuare mediante il finale e formale

collaudo comunale, unico provvedimento idoneo ad attestare "l'esecuzione a regola d'arte", come richiesto dalla convenzione all'art. 11.

Il Consiglio di Stato ha osservato inoltre che, secondo costante giurisprudenza, le previsioni della convenzione di lottizzazione costitutive di obbligazioni *propter rem* (quali l'obbligo da parte del lottizzante di realizzare le opere e la conseguente cessione delle aree), rilevano a tempo indeterminato e producono effetti anche dopo il decorso del decennio di efficacia della convenzione stessa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 5358 del 2021, n. 2390 del 2020, n. 3672 del 2018; ad. plen., n. 28 del 2012);

g4) Cons. Stato, sez. IV, 16 luglio 2021, n. 5358, che ha ad oggetto una controversia in cui una società edile ha chiesto l'accertamento dell'adempimento della convenzione di lottizzazione stipulata tra le parti, ha contestato l'escussione delle polizze fideiussorie da parte del Comune a danno dei lottizzanti e i provvedimenti di rigetto dell'istanza di ripermimetrazione del comparto edilizio originariamente individuato.

In particolare, scaduto il termine finale per l'esecuzione delle opere di urbanizzazioni, l'amministrazione civica, nel 2018, ha comunicato l'avvio del procedimento di escussione delle garanzie prestate dai lottizzanti, i quali hanno chiesto una proroga dei termini per l'adempimento degli obblighi assunti.

Il Comune, tuttavia, scaduto il termine perentorio fissato sottoscrivere l'atto di proroga, ha comunicato l'avvio del procedimento di escussione delle garanzie prestate dai lottizzanti.

Nella decisione è stato osservato che l'art. 28, comma 10, della legge 17 agosto 1940, n. 1150 (aggiunto dall'art. 8, della l. del 6 agosto 1967, n. 765) prevede che *"il termine per l'esecuzione di opere di urbanizzazione poste a carico del proprietario è stabilito in dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, salvo che non sia stato previsto un termine diverso"*.

L'art. 6 della convenzione siglata dagli interessati ha previsto un termine di cinque anni, per realizzare le opere di urbanizzazione, a fronte di una durata complessiva del rapporto scaturente dall'accordo siglato di dieci anni, e ciò senza che sussistesse alcun elemento di carattere testuale o sistematico che inducesse a ritenere il termine *"meramente programmatico"*, come sostenuto dagli appellanti.

Quanto stabilito nella convenzione urbanistica è considerato legittimo, in base all'orientamento del medesimo giudice di appello, secondo cui *"in tema di lottizzazioni urbanistiche, anche nei casi in cui la convenzione non disponga espressamente in ordine a tutti o a singoli termini di adempimento delle obbligazioni, tale ultimo termine non deve, sempre e necessariamente, coincidere con il termine finale di efficacia dello strumento urbanistico secondario, ben potendo dipendere dalla natura dell'opera di urbanizzazione e dal suo carattere di strumentalità con quanto venga edificato"* (Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2020, n. 7024).

Inoltre, si ricorda come, in casi analoghi, sia già stato osservato che *"la scadenza della convenzione di lottizzazione riguarda l'efficacia del regime urbanistico introdotto dalla convenzione e non anche gli effetti obbligatori che la*

stessa convenzione va a produrre tra le parti. Tuttavia, ciò non significa che l'Amministrazione resti vincolata sine die alle scelte urbanistiche trasfuse nella convenzione, ma soltanto che le parti possono anche oltre il termine di scadenza suindicato esigere l'adempimento degli obblighi (p.es. di corresponsione di somme a titolo di oneri, di realizzazione di opere di urbanizzazione etc.) che la controparte si è assunta con la convenzione stessa" (Cons. Stato, sez. II, 4 maggio 2020, n. 2843; cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2015, n. 5413; id., 20 dicembre 2013, n. 6160).

Anzi, è stato rimarcato che *"la scadenza del termine non superiore ai dieci anni che la convenzione di lottizzazione deve assegnare per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione (ai sensi dell'art. 28 L. 17 agosto 1942, n. 1150) non fa venire meno la relativa obbligazione, la quale, al contrario, diventa esigibile proprio da tale momento, dal quale inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione"* (Cons. Stato, sez. IV, 15 ottobre 2019, n. 7008).

