

Convenzione urbanistica: natura giuridica e proroga

Data di pubblicazione: 13/12/2017

La questione della natura giuridica della convenzione urbanistica, nonché il tema dell'ambito di applicazione dell'istituto della proroga sono stati approfonditamente affrontati dalla Prima Sezione del **TAR Molise**, con la recente **sentenza 30 novembre 2017, n. 481**.

Il Collegio ha ricordato che le convenzioni urbanistiche hanno lo scopo di disciplinare il corretto utilizzo del territorio mediante un modello consensuale che prevede un contenuto obbligatorio, previsto dalla legge e dalle norme urbanistiche attuative, e un contenuto discrezionale e di autonomia negoziale, liberamente esercitabile dalle parti.

Le convenzioni urbanistiche costituiscono, quindi, *“strumenti di attuazione dei piani urbanistici, rivestendo carattere negoziale di accordi sostitutivi del provvedimento, ex art. 11 della legge n. 241/1990”* (in tal senso Cass. civile, Sez. Unite, 11 aprile 2017, n. 9284; Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5275; TAR Emilia Romagna, Sez. I, 24 ottobre 2016, n. 873).

Mediante la convenzione, da una parte, il privato realizza l'interesse a definire la propria utilità su un immobile, dall'altra parte l'Ente locale autorizza la conformazione del territorio con la costruzione di beni e infrastrutture a beneficio della collettività.

L'interesse pubblico, precisa il Collegio, riporta a unità la manifestazione dei pubblici poteri, *“coniugando il contenuto discrezionale del provvedimento con gli strumenti del diritto civile relativi all'autonomia negoziale, in una procedura non esclusivamente pubblicistica che si compenetra con le iniziative del privato, alle quali il provvedimento amministrativo è accessivo. L'accordo, nei termini delineati, è lo strumento più utilizzato per realizzare gli interessi pubblici in ambito di sviluppo territoriale urbano, in collaborazione diretta con i privati (nel modello cosiddetto del partenariato pubblico – privato), in piena aderenza ai principi partecipativi, dando autonomia alla parte privata nei limiti di coincidenza con la potestà pubblica intesa all'assolvimento del primario interesse della buona amministrazione (ex art. 97 Cost.), oltre che del principio comunitario di sussidiarietà orizzontale (ex artt. 117 – 118 Cost.).”*

Non si tratta di un accordo integrativo procedimentale, bensì di un accordo sostitutivo di provvedimento, di modo che tutti gli atti presupposti e prodromici alla realizzazione dell'accordo – ivi compresa la deliberazione della P.A. di autorizzazione a negoziare - avendo natura endoprocedimentale, non sono autonomamente lesivi.

La sentenza in rassegna ha anche analizzato l'ambito di definizione della proroga di una convenzione urbanistica, precisando che lo stesso è delimitato dall'operatività dell'istituto della decadenza, che rappresenta una conseguenza sanzionatoria dell'inerzia o dell'inadempienza di una o più parti che hanno stipulato la convenzione.

“La proroga si riferisce all'inerzia, essendo un dispositivo che differisce la data della decadenza e rimette in termini le parti rimaste inerti, affinché diano esecuzione agli obblighi da esse assunti con la convenzione urbanistica. Ma deve trattarsi delle stesse parti che hanno stipulato la convenzione, nonché dello stesso oggetto e contenuto negoziale, perché se l'atto di proroga modifica il contenuto della convenzione (mediante novazione oggettiva) ovvero sostituisce le parti stipulanti (mediante novazione soggettiva), allora non si tratta più di una semplice proroga, bensì di una nuova convenzione urbanistica.”

A questo proposito, il TAR Molise ha ricordato che la normativa del c.d. “Decreto del “Fare” (decreto legge n. 69/2013 convertito con legge n. 98/2013) che ha previsto la proroga delle convenzioni urbanistiche (e dei piani attuativi) deve essere di stretta interpretazione e applicazione, in quanto essa produce l'effetto derogatorio di un'ultrattività dei piani attuativi a cui le convenzioni accedono.

Conseguentemente, non si può prorogare la convenzione per un periodo superiore a quello dei tre anni previsti dalla legge e non si può modificare il contenuto della convenzione né in termini oggettivi, né in termini soggettivi, senza violare la normativa di cui all'art. 16 della legge n. 1150/42 e all'art. 28 della legge n. 457/1978¹.

In ordine al tema dell'ultrattività delle convenzioni urbanistiche, un consolidato orientamento giurisprudenziale si è soffermato sul significato del principio generale contenuto nell'art. 17, primo comma, della legge n. 1150 del 1942), precisando che, fino all'approvazione di un nuovo strumento attuativo che disciplini le aree in essi incluse, deve riconoscersi una certa efficacia ultrattiva ai piani attuativi scaduti (cfr., *ex plurimis*: Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2009 n. 2768; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2007 n. 6170; Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4018; Cons. Stato, Sez. IV 2 giugno 2000, n. 3172); invero, nell'ipotesi di decadenza dei piani attuativi è, comunque, consentita la costruzione di nuovi fabbricati nel rispetto della normativa edilizia di zona

¹ È orientamento della giurisprudenza amministrativa ritenere che il termine massimo di dieci anni di validità del piano attuativo, stabilito dall'art. 16, comma 5, della legge 17 agosto 1942 n. 1150 per i piani particolareggiati (ed esteso dall'art. 28 della legge n. 457/1978 ai piani di recupero) non sia suscettibile di deroga neppure su accordo delle parti.

² *“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”*

che resta operativa a tempo indeterminato per la parte che disciplina l'edificazione, nelle sue linee fondamentali ed essenziali.

Il Collegio osserva infine che *“il principio dell’ultrattività dei piani attuativi, in qualche modo, ha ispirato il legislatore del Decreto del “Fare” nel 2013, nel prevedere la proroga legale delle convenzioni urbanistiche, ed ha ispirato anche – l’anno successivo – il legislatore del c.d. Decreto “Sblocca Italia” (D.L. 12.9.2014 n. 133, conv. in legge n. 164/2014), il quale ha introdotto l’art. 28-bis del D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell’edilizia), per rendere diversamente operativo il principio, mediante l’istituto del c.d. permesso di costruire convenzionato.”*

Nel caso sottoposto all’esame del TAR Molise, la firmataria di una convenzione urbanistica datata 2004, a seguito di numerosi giudizi civili, aventi a oggetto la divisione di terreni in comproprietà, chiedeva l’accertamento dell’intervenuta inefficacia della convenzione, previo annullamento della proroga disposta nel 2017 su proposta di altro proprietario; a sostegno della sua richiesta parte attrice deduceva l’indisponibilità del diritto di proprietà da parte di chi aveva richiesto – ed ottenuto - la proroga, nonché la risoluzione della convenzione di lottizzazione per decorso del termine decennale

Il Giudice, dopo avere riconosciuto la posizione qualificata e differenziata dell’originaria firmataria della convenzione - posizione che la legittima ad ogni iniziativa giudiziaria a tutela del suo interesse a evitare che la proroga della convenzione *“determini conseguenze irreversibili e pregiudizievoli sul preteso diritto di proprietà e sulla reintegra della sua situazione di possesso”* – e chiarito l’ambito di applicazione della proroga nei termini sopra riportati, ha accolto il ricorso e, per l’effetto, annullato l’impugnato atto aggiuntivo di proroga della convenzione urbanistica.

Nel caso di specie assumeva altresì rilievo il fatto che la mancata approvazione da parte della Regione della variante di P.R.G. che prevedeva e legittimava il piano di recupero di cui alla controversa convenzione, ha restituito l’area alla sua destinazione agricola; per questa ragione, si legge nella sentenza, *“scegliendo la via della proroga negoziale della convenzione urbanistica, il Comune ha applicato erroneamente il Decreto del “Fare”, dando al piano di recupero un’ultrattività in contrasto con le previsioni del P.R.G., effetto che soltanto la proroga triennale di legge (senza alcuna ulteriore modifica, aggiunta, integrazione o prolungamento negoziale) avrebbe in ipotesi potuto produrre”*.