

Le novità in tema di ...

- permesso di costruire convenzionato**
- progetto unitario convenzionato**
- pianificazione attuativa**

Avv. Enrico Amante

Colle Val del d'Elsa, 9 aprile 2015

Premesse

- Si tratta di istituti disciplinati da fonti diverse:
 - **Il testo unico dell'edilizia**, come innovato con legge 164/2014
 - il PDC convenzionato: art. 28bis D.P.R. 380/2001
 - **La legge regionale 65/2014**
 - il progetto unitario convenzionato (art. 121)
 - la pianificazione attuativa (artt. 107 e ss.)

Premesse

- **La legge 65/2014 consegue a...**
 - **una lunga gestazione**
 - **una rapida “chiusura”**
 - contiene numerosi refusi nel drafting
 - non è allineata alla legge di conversione del d.l. “sblocca italia” come convertito

Il permesso di costruire convenz.

*1. Qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte **con una modalità semplificata**, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato.*

Il permesso di costruire convenz.

2. *La convenzione,, salva diversa previsione regionale, **approvata con delibera del consiglio comunale,** specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.*

Il permesso di costruire convenz.

3. Sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione:

a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori;

b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera g), del [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#);

c) le caratteristiche morfologiche degli interventi;

d) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

Il permesso di costruire convenz.

4. *La convenzione può prevedere **modalità di attuazione per stralci funzionali**, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie.*

Il permesso di costruire convenz.

5. *Il **termine di validità** del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.*

6. *Il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte. Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo [11](#) della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#).*

Il permesso di costruire convenz.

- Secondo la prima lettura, si è trattato del recepimento a livello legislativo di una prassi consolidata e pacifica: il titolo abilitativo edilizio adottato dall'Ufficio è accompagnato da una convenzione, il cui schema è previamente approvato – solitamente – dal Consiglio:
- In realtà, il p.d.c. convenzionato era già previsto:
 - dalla legge 765/67 (art. 10) - - art. 31, comma 4, legge urb. (*la concessione della licenza è comunque subordinata all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza*");
 - dalla legge 10/77 (artt. 7 e 8) in tema di edilizia convenzionata, in funzione della individuazione di prezzi di cessione calmierati

Il permesso di costruire convenz.

- Le problematiche coinvolte sono tradizionali e attengono:
 - al termine per richiedere al T.A.R. pronuncia costitutiva ex art. 2932 c.c.
 - all'applicazione dei canoni in tema di ermeneutica contrattuale, in quanto “compatibili” (T.A.R. Toscana, Sez I, 27 novembre 2014);
 - Secondo un'attenta opinione (P. URBANI, in Giur It, 2015, I, 234), si tratta di un'ipotesi di “deroga” allo strumento, nel senso che negli ambiti soggetti a piano attuativo il consiglio comunale potrebbe ricorrere, senza necessità di variante, all'art. 28bis del TUE. (non condivido: la tesi prova troppo).

Il progetto unitario convenz.

- *1. Nelle **aree già dotate di opere di urbanizzazione primaria**, le previsioni che, pur non presentando caratteri di complessità e rilevanza tali da richiedere la formazione di un piano attuativo, richiedono comunque un adeguato coordinamento della progettazione e la previa sottoscrizione di una convenzione finalizzata a disciplinare opere o benefici pubblici correlati all'intervento, sono assoggettate dal piano operativo a progetto unitario convenzionato*

Il progetto unitario convenz.

2. *Il progetto unitario convenzionato è corredato da:*

- a) *la **relazione illustrativa** che dà compiutamente conto della coerenza esterna ed interna delle scelte progettuali;*
- b) *l'individuazione progettuale di massima delle eventuali opere d'urbanizzazione integrative correlate all'intervento;*
- c) *l'**assetto planivolumetrico complessivo** dell'area di intervento, comprensivo dell'indicazione delle masse, delle altezze e dei prospetti delle costruzioni esistenti e di progetto;*
- d) *la localizzazione degli eventuali **spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico**;*
- e) *la **normativa tecnica di attuazione**, ove necessaria;*
- f) *ogni altro elemento utile a definire adeguatamente gli interventi previsti ed il loro inserimento nel contesto di riferimento*

Il progetto unitario convenz.

3. *La convenzione specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il **rilascio del titolo edilizio**, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi. Possono costituire, tra l'altro, oggetto della convenzione:*

a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di facoltà edificatorie;

b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall'articolo [32, comma 1, lettera g\)](#), del [D.Lgs. 163/2006](#);

c) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

Il progetto unitario convenz.

4. La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie, purché l'attuazione parziale sia coerente con l'intera area oggetto d'intervento.

Il progetto unitario convenz.

5. *Il comune approva il progetto unitario convenzionato ed il relativo schema di convenzione mediante un unico atto.*

6. *Il termine di validità del progetto unitario convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.*

Il progetto unitario convenz.

- Con il P.U.C. il Legislatore regionale:
 - ha inteso recepire (e sostenere la legittimità) di una consolidata prassi
 - consentendo i P.U.C. solo in ipotesi di ambiti già parzialmente urbanizzati
 - ancorando l'istituto al P.D.C. convenzionato del T.U.E
 - configurandolo tuttavia come una sorta di Piano attuativo semplificato, nei contenuti e nel procedimento (atto unico).

Il progetto unitario convenz.

- Il P.U.C. è una sorta di “Giano bifronte”, in quanto:
 - ha i contenuti di un P.A. (art. 121, comma 2), ma...
 - non è un atto di governo del territorio (vedi art. 12)
 - segue la disciplina dei titoli diretti, ma ...
 - pare doversi attuare con successivi titoli abilitativi (in questo senso la prassi e l’art. 121, comma 3);
 - non è di competenza dirigenziale (art. 121, comma 5)
 - dunque è un intervento diretto convenzionato approvato di consiglio (o al più di giunta) susseguito da ulteriori titoli abilitativi?

Il progetto unitario convenz.

- Dall'una o l'altra ricostruzione conseguono rilevanti effetti pratici:
 - invio in Regione per la Conferenza di servizi ex art. 38 comma 2 PPR
 - in genere: l'applicazione dei procedimenti in tema di P.A. (responsabile del proc.; VAS; etc.)
 - in genere: le competenze professionali richieste ...

Il progetto unitario convenz.

- N.B. il PUC deve essere convenzionato nei 5 anni di vigenza del piano operativo, decorsi i quali la previsione generale “decade” ed i relativi dimensionamenti vengono riassorbiti dal P.S. (art. 95)

- Il P.U.C. può essere - per espressa previsione di legge - ad iniziativa pubblica o privata (o mista: art. 95, comma 9)

Il progetto unitario convenz.

- Problema di diritto transitorio:
- Ai P.U.C. già previsti (e disciplinati) da vigenti Regolamenti urbanistici devono essere applicate le norme della legge 65?
- Esemplificando:
 - devono ritenersi legittimi i P.U.C. non concernenti aree già parzialmente urbanizzate?
 - È possibile approvare o convenzionare un P.U.C. decorsi i cinque anni di efficacia del R.U.?

Il progetto unitario convenz.

- Problema di coordinamento:

- **che rapporti intercorrono tra P.U.C. e p.d.c. convenzionato?**
 - **due istituti diversi, sia pur affini?**
 - **oppure il secondo è species del primo?**

- E' possibile per gli Enti pianificatori recepire entrambi gli istituti?

La pianificazione attuativa

- Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:
 - **A)** la previsione generalizzata dei P.A. per gli interventi di ristrutturazione urbanistica e per la “gestione” dei crediti edilizi compensativi (art. 107, comma 4).

La pianificazione attuativa

- Art. 107, comma 4:
- [...] Sono comunque soggetti a piano attuativo:
 - a. *gli eventuali crediti edilizi riferibili alla compensazione urbanistica di cui all'articolo 101;*
 - b. *gli interventi di ristrutturazione urbanistica di cui all'articolo 134, comma 1, lettera f);*
 - c. *gli interventi di ristrutturazione urbanistica con perdita di destinazione d'uso agricola.*

La pianificazione attuativa

- Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:
 - **B)** la minuziosa disciplina delle modalità di coinvolgimenti delle proprietà minoritarie “resistenti” (art. 108)
 - art. 27, comma 5, l. 166/2002 sui Programmi di riabilitazione urbana (T.A.R. Toscana, Sez. I, 19 aprile 2012, n. 785 *contra* Cons. St. Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5661; 21 gennaio 2013, n. 323)
 - art. 23 legge urb. in tema di comparto (3/4)
 - art. 30 legge 457/78 in tema di P.d.R. (3/4)

La pianificazione attuativa

- Art. 108:
- [...] *i proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore dei [...], **previo invito degli altri proprietari**, hanno titolo a costituire il consorzio [...]. **Il comune informa tempestivamente i proprietari non aderenti al consorzio della presentazione** della proposta, ai fini dell'eventuale sottoscrizione della medesima previa adesione al consorzio.*
- 2. *Successivamente all'approvazione del piano attuativo, **il comune invita** i proprietari non aderenti al consorzio di cui al comma 1, a [... la] adesione alla convenzione, assegnando un termine non inferiore a sessanta giorni. Decorso inutilmente il termine assegnato, **il comune procede a diffidare i proprietari non aderenti al consorzio**, assegnando un ulteriore termine non inferiore a trenta giorni [...]*
- 3. *Decorso senza esito il termine di cui al comma 2, gli immobili [...] rientrano tra i beni soggetti all'espropriazione*

La pianificazione attuativa

- Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:
 - **C)** La dettagliata individuazione dei contenuti del Piano attuativo (art. 109)

La pianificazione attuativa

- Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:
 - **C)** La dettagliata individuazione dei contenuti del Piano attuativo (art. 109)

La pianificazione attuativa

- Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:
 - **D)** La necessaria comunicazione sui tempi stimati per l'istruttoria (art. 111, comma 2: *entro 60 gg dalla proposizione sono comunicati al proponente i tempi stimati per l'adozione*)
 - l'art. 22 l. 136/1999

La pianificazione attuativa

- *“L’approvazione da parte dei consigli comunali di P.A. ... deve intervenire entro il termine di **novanta giorni a decorrere dalla data di presentazione dell’istanza** corredata degli elaborati previsti... La deliberazione del consiglio comunale di approvazione in via definitiva dello strumento attuativo deve intervenire nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine per le osservazioni e le opposizioni. **L’infruttuosa decorrenza dei termini di cui ai precedenti commi costituisce presupposto per la richiesta di intervento sostitutivo.** A tal fine è data facoltà all’interessato di inoltrare istanza per la **nomina di un commissario ad acta** al presidente della giunta regionale il quale provvede nel termine di quindici giorni. Gli oneri derivanti dall’attività del commissario ad acta sono posti a carico del comune inadempiente”.*
- sul tema: T.A.R. Toscana, Sez, I, 30 ottobre 2014, n. 1697; 5 marzo 2014, n. 423

La pianificazione attuativa

- Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:
 - **E)** l'approvazione “*per silentium*” in caso di mancanza di mancata presentazione di osservazioni (art. 111, comma 5: ... *Qualora non siano pervenute osservazioni, il piano diventa efficace a seguito della pubblicazione sul B.U.R.T. dell'avviso che ne dà atto*).

La pianificazione attuativa

□ Le novità della legge 65/2014 sono numerose e concernono:

■ **F)** L'introduzione di particolari ipotesi di varianti semplificate al P.A. (art. 112)

La pianificazione attuativa

□ Art. 112

- 1. *Il comune procede con **un unico atto** all'approvazione delle varianti ai piani attuativi nel caso in cui esse **non comportino***
 - *aumento della superficie utile lorda né dei volumi degli edifici*
 - *non modifichino il perimetro del piano*
 - *non comportino riduzione complessiva degli standard previsti nei piani attuativi oggetto di variante*
- *Le **altezze** possono essere modificate laddove non superino quelle previste dal piano operativo. Qualora il piano operativo non preveda altezze massime la disposizione di cui al presente comma non si applica.*

La pianificazione attuativa

- Restano invariati altri tradizionali temi della pianificazione attuativa, quali:
 - **la decadenza quinquennale delle previsioni di piano operativo che demandano alla pianif. attuativa (art. 95)**
 - Sul punto, cfr. T.A.R. Toscana, Sez. III, 7 giugno 2012, n. 1100; Cons. St., Sez. IV, 10 gennaio 2014, n. 44
 - N.b. l'incomprensibile previsione dell'art. 95, comma 13 in tema di P.A.P.M.A.A. che "deruralizzano"

La pianificazione attuativa

- Restano invariati altri tradizionali temi della pianificazione attuativa, quali:
 - La sorte del piano attuativo decorsi dieci anni dalla approvazione (art. 110)

La pianificazione attuativa

□ Art. 110

- 3. *Decorso il termine di cui al comma 1 [fissato in uno con l'approvazione, comunque non superiore al decennio], **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.***

La pianificazione attuativa

- Art. 17 legge urbanistica
- *Decorso il termine stabilito per la 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..*

La pianificazione attuativa

- Restano invariati altri tradizionali temi della pianificazione attuativa, quali:
 - La competenza alla approvazione (giunta o consiglio?)
 - Art. 5, comma 13, lett. b) d.l. 70/2011
- *“Nelle Regioni a statuto ordinario [...] decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e **sino all’entrata in vigore della normativa regionale**, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni: [...]”*
- *b) i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale”*

La pianificazione attuativa

per il Consiglio:

- Ambito del d.l. 70/2011 circoscritto
 - alla rigenerazione urbana*
 - all'ipotesi di omesso recepimento*
- T.U.E.L. (267/2000)
 - art. 1, comma 4: *“Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”*;
 - Art. 42: piani territoriali ed urbanistici
 - Art. 42 acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio
 - Corte Cost: sent. 38/1966

La pianificazione attuativa

per la Giunta:

- La previsione del d.l. 70/2011, se interpretata quale espressione di un principio generale
 - alla rigenerazione urbana*
 - All'ipotesi di omesso recepimento*
- L'assenza di elementi ostativi nel T.U.E.L. (267/2000)
 - Non sussiste un'efficacia rafforzata del T.U.E.L.
 - Si tratta di previsioni già "delibate" dal Consiglio, in sede di pianificazione generale. Tuttavia:
 - non è sempre così (ipotesi di P.d.R. in deroga)
 - dipende dalle modalità di "costruzione", dal livello di dettaglio, del piano generale

La pianificazione attuativa

□ La giurisprudenza amministrativa:

- Tar Veneto, Sez. II, 9 luglio 2014, n. 986
- Tar Toscana, Sez. III, 27 marzo 2013, n. 506

□ La prassi in Toscana (variegata)

- Comune di Firenze
- Comune di Pistoia
- Prassi ibride (adozione di Consiglio; approvazione di Giunta)

La pianificazione attuativa

□ Il paradosso

- Il p.d.c. (e quindi il P.U.C.) approvato con delibera di Consiglio
- Il Piano attuativo approvato con delibera di Giunta (in ipotesi di mancate osservazioni, con un unico atto di giunta ex art. 111 della legge)