

**ENCICLOPEDIA  
DEGLI  
ENTI LOCALI**

Direttore  
VITTORIO ITALIA

**URBANISTICA  
EDILIZIA  
ESPROPRIAZIONE**



DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE  
MILANO

## GLI AUTORI

SANDRA ANTONIAZZI, Avvocato in Modena.  
 EDOARDO BARUSSO, Professore a contratto nell'Università di Trieste. Autore di pubblicazioni in materia di Diritto Amministrativo e di Enti locali.  
 MAURO BASSANI, Professore a contratto nell'Università degli Studi di Milano. Avvocato amministrativista in Milano.  
 MAURO BERAVANZI, Funzionario della Regione Lombardia.  
 ALESSANDRA BEREA, Avvocato in Milano.  
 GABRIELE BORTINO, Avvocato e Ricercatore di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.  
 ALESSANDRO CALLEGARI, Avvocato in Padova.  
 LORENZO CAMANDA, Segretario e Direttore generale nell'Amministrazione Provinciale di Brescia.  
 MASSIMO CARLIN, Avvocato Amministrativista in Venezia.  
 ATRILIO CARNABUCI, Consigliere di Prefettura.  
 NICOLA CENTORANTI, Avvocato in Cremona e Autore di pubblicazioni di Diritto Amministrativo.  
 ALBERTO COLOMBO, Avvocato Amministrativista in Milano.  
 PAOLO COLOMBO, Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università di Modena.  
 GAZZIANO DAL MOLIN, Avvocato Amministrativista in Milano.  
 MASSIMILIANO DELLA TORRE, Professore a contratto nell'Università di Bergamo e Dirigente della Regione Lombardia.  
 ANGELO DI LORENZO, Avvocato in Padova.  
 CLAUDIO GALOPPI, Magistrato addetto alla Segreteria del Consiglio superiore della Magistratura Roma.  
 MARIO GORIANI, Avvocato e Professore associato di Diritto Pubblico nell'Università di Brescia.  
 VITTORIO IRTA, Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Milano.  
 MARINA LASTRAPOLI, Dotore in Scienze Politiche.  
 CLAUDIO LINZOLA, Avvocato Amministrativista in Milano.  
 MASSIMO MATTIELLO, Avvocato Amministrativista in Milano.  
 FRANCESCA MAZZONETTO, Avvocato in Padova.  
 MARISA MONSERATO, Funzionario della Regione Lombardia.  
 FRANCESCO NOSCHESI, Avvocato in Brescia.  
 LAURA PIRONONZI, Funzionario della Segreteria Generale del Comune di Milano.  
 IRENE PIRATI, Funzionario del Comune di Milano.  
 SANDRO RAIMONDI, Sostituto Procuratore della Repubblica - Milano.  
 RAFFAELLA RAMIREZZO, Avvocato in Padova.  
 FULVIO ROCCO, Consigliere del Tribunale Amministrativo Regionale Veneto. Professore a contratto di Diritto pubblico nell'Università di Trieste.  
 GIANGIACOMO RUGGESI, Avvocato, Dirigente del Servizio Legale dell'A.S.P. "Golgi-Redaelli" di Milano.  
 MARIA LUCA TAMBORINO, Avvocato della Regione Lombardia.

## TUTTE LE COPIE DEVONO RECARE IL CONTRASSEGNO DELLA STAMP.

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2007

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66  
 Finito di stampare nel mese di febbraio 2007

L'Enciclopedia degli Enti locali intende offrire un panorama completo dei principali problemi giuridici relativi a questi Enti, che sono le realtà storiche e politiche, della vita amministrativa italiana. In questi ultimi anni sono state grandi modificazioni nella disciplina giuridica della loro organizzazione ed attività, ed i problemi relativi alla loro gestione sono ora aumentati, anche a causa dell'autonomia normativa di cui dispongono.

L'Enciclopedia degli Enti locali raccoglie, in volumi tematici e "voci" collocate in ordine alfabetico, gli argomenti essenziali, raccordevoli un'ampia tessitura organica i fili dei principali problemi pratici.

Il presente volume considera le materie dell'Urbanistica, dell'Edilizia (oggi riassunte nella denominazione di "Governo del territorio") e dell'Espropriazione.

Ogni "voce" è articolata secondo uno schema, che va dalle nozioni rilevanti e circolari, all'Esame della disciplina, ai Problemi e Casi pratici risolti alla luce della Giurisprudenza ed integrati dalle opinioni della dottrina. La materia è quindi esaminata secondo i tradizionali canoni interpretativi, e si è tenuto anche conto delle più recenti ed innovative posizioni sempre nella più assoluta libertà di pensiero ed indipendenza di giudizi singoli Autori.

L'Enciclopedia degli Enti locali contiene un patrimonio di idee, esperienze e di attività, espresse da molti studiosi ed amministratori: Saredo, a Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, Guido Zanichelli, Antonio Amorh, Massimo Severo Giannini, Pietro Virga, ed a molti. La Direzione interpreta il dovere morale di salvaguardare questo patrimonio culturale, di arricchirlo e di trasmetterlo a tutti coloro che operano negli Enti locali.

LA DIR

## 13. CONVENZIONI URBANISTICHE

di Sandra Antoniazzi

### NORME RILEVANTI E CIRCOLARI

#### Normativa nazionale

- l. 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*: art. 28  
l. 22 ottobre 1971, n. 865, *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 161; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*, circa l'attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare e dei piani per insediamenti produttivi (già in precedenza la legge 167/1962, abrogata, prevedeva una convenzione per la determinazione del canone di locazione per gli alloggi realizzati): artt. 27 e 35  
l. 28 gennaio 1977, n. 10, *Norme per la edificabilità dei suoli, sulle convenzioni edilizie, norme poi abrogate dal d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380*. Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia che ha introdotto l'art. 18 sulle "convenzioni-tipo": artt. 7, 9 e 11  
l. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale* in tema di recupero edilizio ed urbanistico: artt. 27, 28, 30, 32  
l. 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*, per il recupero degli insediamenti abusivi: art. 29  
Convenzioni per parcheggi auto ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge 24 marzo 1989, n. 122, *Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate*  
l. 30 aprile 1999, n. 136, *Norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale*, che prevede termini per l'approvazione da parte dei consigli comunali dei piani attuativi di iniziativa privata, e l'eventuale nomina di un commissario ad acta in caso di inutile decorrenza: art. 22

#### Normativa regionale

- l. r. Emilia Romagna, 24 marzo 2000, n. 20, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*: artt. 18, 31  
l. r. Emilia Romagna, 25 novembre 2002, n. 31, *Disciplina generale dell'edilizia*: art. 31  
l. r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*: artt. 12, 46  
l. r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, *Norme per il governo del territorio*: artt. 65,

**Sommario:** 1. Premessa. — 2. La convenzione urbanistica. — 3. Altri tipi di convenzione. — 4. La convenzione di lottizzazione. — 5. Le convenzioni per l'attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare. — 6. Le convenzioni per gli insediamenti produttivi. — 7. Le convenzioni di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico. — 8. Le convenzioni per il recupero degli insediamenti abusivi. — 9. Le convenzioni per parcheggi.

### 1. Premessa.

Nella pianificazione operativa (si rinvia alla voce "Piani e Programmi" e alle voci sui singoli piani) è frequente l'utilizzo di atti di natura negoziale stipulati tra amministrazione e privati, previsti da varie disposizioni di legge statale e regionale e che per tradizione sono riconducibili all'ampia categoria delle convenzioni urbanistiche<sup>1</sup>.

### 2. La convenzione urbanistica.

Il primo espresso riferimento normativo è la legge 17 agosto 1942, n. 1150, *Legge urbanistica*, con l'art. 28, come sostituito dall'art. 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765, che si riferisce alla lottizzazione di aree a scopo edilizio nei comuni forniti di programma di fabbricazione e in quelli dotati di piano regolatore fino a quando non sia stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione; la disposizione ha introdotto nella disciplina urbanistica la convenzione (già ampiamente utilizzata nella prassi) rendendola obbligatoria, dato che l'autorizzazione (in realtà piano) rilasciata dal comune è "subordinata alla stipula di una convenzione da trascriversi a cura del proprietario" con un contenuto essenziale che esamineremo in seguito, ed ha equiparato il piano di lottizzazione al piano particolareggiato.

<sup>1</sup> Inizialmente (sec. IX) le convenzioni urbanistiche si diffusero come contratti che consentivano ai privati di concordare con i comuni l'assetto urbanistico ed edilizio per determinate aree; si trattava di contratti in quanto avevano ad oggetto beni di proprietà immobiliare urbana ed erano strumenti di disposizione da parte del proprietario, poiché a quel tempo l'azione amministrativa e la cura di interessi pubblici non era disciplinata dal procedimento e da provvedimenti amministrativi. In seguito le convenzioni avevano funzione di piani regolatori e, infatti, in origine, detti piani ad iniziativa privata e ad iniziativa comunale avevano un contenuto assai simile; dato che in tal modo i privati si assumevano l'obbligo dell'esecuzione dei piani (Per ampi approfondimenti: MAZZARELLI V., voce *Convenzioni urbanistiche*, in *Enc. giur.*, IX, Torino, 1988, 2, Id., *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979, 17 ss.).

### 3. Altri tipi di convenzione.

Da questo momento la legislazione urbanistica ha previsto ulteriori figure oltre alla convenzione di lottizzazione *a)*, che rappresenta comunque il modello di riferimento, con specifiche finalità e, pertanto, si configurano le seguenti tipologie:

*b)* convenzioni edilizie di cui agli artt. 7, 9 e 11 della l. n. 10 del 1977, disciplina poi abrogata dal t.u. sull'edilizia che, per gli interventi di edilizia abitativa ai fini del rilascio del permesso di costruire, ha introdotto l'art. 18 "Convenzione-tipo" che deve essere approvata dalla regione;

*c)* Le convenzioni di cui agli artt. 27 della l. n. 865 del 1971 per gli insediamenti produttivi;

*d)* Le convenzioni di cui all'art. 35 della l. n. 865 del 1971 per l'attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare;

*e)* Le convenzioni di cui agli artt. 27, 28, 30, 32 della l. n. 457 del 1978 per il recupero edilizio ed urbanistico;

*f)* convenzioni per il recupero degli insediamenti abusivi di cui alla l. n. 47 del 1985;

*g)* convenzioni per la realizzazione di autoparcheggi di cui alla l. n. 122 del 1989.

Queste fattispecie, secondo la dottrina più attenta<sup>2</sup>, sono riconducibili per il loro contenuto a due più ampie categorie, la prima relativa a convenzioni di contenuto *conformativo* in quanto si riferiscono a piani di lottizzazione e ai piani di recupero di iniziativa privata, e che sostituiscono il provvedimento di piano indicando prescrizioni urbanistiche; la seconda categoria riguarda convenzioni di contenuto *operativo-progettuale* volte a disciplinare l'attuazione dei piani urbanistici relativi ad insediamenti produttivi e all'edilizia residenziale pubblica oppure l'esecuzione della singola iniziativa edilizia (convenzioni edilizie).

Esaminiamo in modo più approfondito le diverse ipotesi.

### 4. La convenzione di lottizzazione.

Come abbiamo visto, rappresentano uno strumento consensuale diffuso già prima dell'espressa previsione legislativa nel 1967 introdotta nella legge urbanistica, come categoria che si è affermata nell'organizzazione conforma-

<sup>2</sup> URBANI P.-CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico*, Torino, 2004, 197; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003, 590 ss.

tiva del territorio; la fattispecie di cui all'art. 28 della legge urbanistica si perfeziona con la stipulazione della convenzione che deve avere questo contenuto necessario: "1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria precisate all'art. 4 della l. 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2; 2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni; 3) i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere di cui al precedente paragrafo<sup>3</sup>; 4) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione. La convenzione deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge".

In particolare, tra le obbligazioni dei privati rileva la dotazione delle opere di urbanizzazione<sup>4</sup>, in quanto è criterio generale per l'istituto, la necessaria relazione tra insediamenti edilizi ed adeguata organizzazione del territorio per lo svolgimento delle essenziali attività sociali e private, e in questo senso l'art. 28, settimo comma, della legge urbanistica è assai chiaro dato che il "rilascio delle concessioni nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi", indirizzo richiamato nell'art. 12, secondo comma, del Testo Unico sull'edilizia secondo cui "il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizza-

<sup>3</sup> Sull'efficacia temporale degli obblighi contenuti nella convenzione, la giurisprudenza (ad es., Cons. St., sez. IV, 11 marzo 2003, n. 1315, in *www.giustizia-amministrativa.it*) afferma che pur non essendo previsto un termine perentorio *ex lege*, l'individuazione di un termine è necessaria, poiché le lottizzazioni non possono condizionare a tempo indeterminato la pianificazione urbanistica futura, e, pertanto, si invoca il termine massimo di dieci anni di cui all'art. 16 della legge urbanistica relativo ai piani particolareggiati, non rilevando la natura pubblica o privata dell'iniziativa di uno strumento attuativo.

<sup>4</sup> In tal modo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione non si ricorre alle procedure ad evidenza pubblica e ciò è stato ritenuto dalla Corte di giustizia (decisione 12 luglio 2001, n. causa C-399/98, in *www.europa.eu.int*) in contrasto con la disciplina comunitaria, tanto più che è poi intervenuta la l. n. 166/2002 secondo "per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara" previste dalla direttiva 93/37/CEE; tale profilo è stato esaminato in relazione alla ponderazione ed alla composizione degli interessi da Casini L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, 127 ss.

zione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso<sup>5</sup>; da ciò il principio generale secondo cui l'utilizzo edilizio del territorio esige almeno un livello minimo di organizzazione dell'area interessata.

Per la definizione di opere di urbanizzazione primaria occorre riferirsi all'art. 16, settimo comma, del t.u. edilizia che indica le strade residenziali, gli spazi di parcheggio, la rete idrica, le fognature, le reti di distribuzione dell'energia elettrica, del gas, illuminazione pubblica, verde attrezzato; si aggiungono le infrastrutture per le reti pubbliche di telecomunicazioni (art. 86 del dlgs. 1 agosto 2003, n. 259, *Codice delle comunicazioni elettroniche*), che però sono di proprietà degli operatori, e gli impianti cimiteriali (art. 26, della legge 28 febbraio 1990, n. 38). Queste opere primarie sono prevalentemente opere pubbliche che entrano nel patrimonio comunale.

L'art. 16, comma 8, del t.u. edilizia, definisce le opere di urbanizzazione secondaria relative allo svolgimento di attività sociali, di proprietà pubblica o privata: asili e scuole materne, dell'obbligo, strutture per l'istruzione superiore, mercati di quartiere, edifici religiosi, impianti sportivi ed aree verdi di quartiere, centri sociali ed attrezzature culturali e sanitarie (vi rientrano gli impianti per lo smaltimento e la distruzione dei rifiuti).

In definitiva, i proprietari, ma più spesso gli imprenditori, predispongono un piano per una certa area, sottoponendolo poi all'amministrazione comunale; da questo momento si apre una fase di contatti e di "trattative" tra le parti per arrivare ad una soluzione concordata<sup>5</sup>, e sulla base dell'accordo i privati assumono obbligazioni per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Circa la determinazione del costo delle opere di urbanizzazione a carico del lottizzante, i criteri applicabili sono vari e dipendono dalle indicazioni contenute nelle diverse leggi regionali, pur individuandosi due indirizzi: 1) il costo viene calcolato considerando le tabelle sui contributi di costruzione, criterio di riferimento per il rilascio del permesso di costruire, con il rischio che in seguito la somma calcolata risulti insufficiente ed occorra l'apporto dell'amministrazione; 2) il costo viene definito sulla base di una valutazione

<sup>5</sup> La giurisprudenza ritiene ormai pacifica l'applicazione del principio di negoziabilità di cui all'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 sugli accordi amministrativi, alla pianificazione urbanistica con l'incontro della volontà pubblica e privata e in questo senso: T.A.R. Abruzzo, 1° Aquila, 20 novembre 2001, n. 679, in T.A.R., 2001, I, 244; Cons. St., sez. V, 6 ottobre 2003, n. 5870, in Cons. St., 2003, I, 2114.

in concreto del progetto con le urbanizzazioni, con la conseguenza che, invece, in questo caso i costi possono risultare inferiori a quelli quantificati con le tabelle; in quest'ultimo caso spesso le convenzioni contengono una clausola che prevede il versamento della differenza a favore del comune.

L'art. 28, comma 2, della legge urbanistica subordina l'autorizzazione comunale per la lottizzazione di terreni con finalità edilizia, alla stipula della convenzione che deve essere trascritta a cura dei proprietari lottizzanti; occorre precisare che il tenore letterale si riferisce all'autorizzazione secondo l'espressione giurisprudenziale dell'epoca che riteneva il piano di lottizzazione come una "prelicenza" edilizia<sup>6</sup>, ma si tratta, invero, di un provvedimento di pianificazione urbanistica come ampiamente confermato dalla legislazione regionale.

Riguardo alla coesistenza di un piano e della convenzione, non si ravvisano due atti separati nel piano di assetto urbanistico adottato dal comune e nella convenzione che ne disciplina l'attuazione, ma sono due componenti di una medesima fattispecie; infatti, la delibera di approvazione del piano di lottizzazione del consiglio comunale è volta all'accettazione della convenzione e del piano che è parte integrante, prevalendo una coincidenza tra i due atti.

Riguardo all'individuazione delle obbligazioni fondamentali, si precisa che il contenuto centrale consiste nell'assetto territoriale della zona interessata con l'indicazione degli indici volumetrici, delle tipologie edilizie, delle altezze, aree di uso pubblico per l'attuazione del piano, secondo la proposta del privato e le eventuali modifiche introdotte dall'amministrazione prima dell'accordo finale; ne deriva che il piano di lottizzazione convenzionato è un piano attuativo a tutti gli effetti.

L'obbligazione principale assunta dal privato è l'onere economico delle opere di urbanizzazione e, in genere, i lottizzanti provvedono direttamente alla realizzazione delle opere, invece di versare al comune la somma corrispondente al costo. In tal modo, gli esecutori non si limitano a cedere a titolo gratuito le aree necessarie per le opere di urbanizzazione ma la cessione avviene successivamente all'ultimazione di strade, parcheggi, verde e per questa ragione le convenzioni contengono clausole per la corretta esecuzione delle opere pubbliche insieme alle costruzioni private; così il rilascio dell'abitabilità (ora agibilità) degli edifici o la liberazione da cauzioni o fidejussioni può essere subordinata al collaudo delle opere di urbanizzazione.

Gli obblighi del comune dipendono dall'assetto urbanistico concordato

<sup>6</sup> URANI P. CITTARESE MATTEUCCI S., *op. cit.*, 198.

e consistono prevalentemente nel rilascio dei permessi di costruire necessari ai lottizzanti per l'attuazione del programma edilizio, e in tal modo l'amministrazione si impegna a non modificare nel tempo la scelta urbanistica approvata, dato che è comunque tenuta al rilascio, secondo la procedura ordinaria, se venga presentata una richiesta con un progetto conforme alle prescrizioni urbanistiche vigenti. In sostanza, a ben vedere, l'obbligo del comune ha ad oggetto non tanto un adempimento positivo, ma un comportamento negativo che consiste nell'astensione da scelte urbanistiche diverse.

Si pone il problema dell'inadempimento delle obbligazioni assunte con la convenzione, con diverse soluzioni a seconda che la parte inadempiente sia

1) il comune oppure 2) il privato.

1) L'inadempimento del comune può derivare dall'adozione di una variante e in questo caso, prevalendo l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica, il privato può ottenere una tutela risarcitoria solamente se la variante venga annullata in sede di giudizio amministrativo (giurisdizione esclusiva, riconducendo le convenzioni agli accordi di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990)<sup>7</sup>; mentre se la variante risulta legittima, il lottizzante potrà ottenere una pronuncia dichiarativa della caducazione del vincolo contrattuale per evitare eventuali pretese dell'amministrazione oppure ottenere una condanna dell'amministrazione alla ripetizione dell'indebito per gli obblighi già eseguiti. Se l'amministrazione non ha esercitato la *potestas variandi* e, quindi, non poteva liberarsi del vincolo, spetta al privato una tutela diretta per ottenere l'adempimento o il risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento e la risoluzione.

2) Per l'inadempimento dei privati, si precisa che le convenzioni in genere contengono clausole che prevedono che il comune possa sostituirsi al lottizzante nell'esecuzione delle opere, utilizzando le garanzie finanziarie indicate, e se inadeguate consentono una tutela per eventuali rimborsi o la condanna del privato all'esecuzione diretta; quando il privato non abbia ceduto le aree come concordato, il comune può esperire l'azione di cui all'art. 2932 c.c. di condanna all'esecuzione in forma specifica.

Merita un certo approfondimento il problema — assai dibattuto in

<sup>7</sup> Di recente, Cass. civ., sez. un., 17 gennaio 2005, n. 732, in *Juris data on line*, ha precisato che spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la controversia promossa dal privato nei confronti del comune, avente ad oggetto l'adempimento e, in subordine, la risoluzione di una convenzione di lottizzazione, in quanto tale giurisdizione trova fondamento normativo nell'art. 11, comma 5, della l. n. 241 del 1990 che è norma immediatamente applicabile anche per accordi conclusi prima della sua entrata in vigore e che configura un caso di giurisdizione esclusiva correlata non ad una determinata materia, ma a una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisce oggetto.

dottrina e in giurisprudenza — sull'ammissibilità di un successivo potere di modifica del piano da parte del comune anche dopo la stipulazione di una convenzione; la giurisprudenza, a partire dagli anni novanta<sup>8</sup>, si è orientata nel senso di riconoscere al comune la *potestas variandi*, nonostante gli impegni assunti, poiché l'amministrazione non può rinunciare all'esercizio della funzione amministrativa di pianificazione urbanistica. Le eventuali esigenze sopravvenute di pubblico interesse o l'individuazione di criteri più adeguati possono giustificare una determinazione contrastante con la convenzione e l'approvazione di una variante al piano di lottizzazione, se le ragioni siano manifestate in una congrua motivazione da cui risulti la comparazione tra interessi pubblici e privati il cui affidamento nel contenuto dell'accordo risulti pregiudicato<sup>9</sup>.

Si pone anche la questione complessa della natura giuridica delle convenzioni di lottizzazione in relazione alla verifica della compatibilità tra prestazioni corrispettive e il carattere indisponibile del potere di pianificazione urbanistica, prevalendo comunque l'autonomia tra l'esercizio di questo potere e la stipulazione della convenzione, poiché il comune adottando una variante al piano regolatore esercita un distinto potere discrezionale non riconducibile al ruolo di parte dell'accordo.

Anche l'orientamento più recente della giurisprudenza amministrativa non si è discostata da questa posizione, richiedendo ormai costantemente l'obbligo di motivazione, indirizzo che risale, pur con alcune oscillazioni agli anni ottanta<sup>10</sup>, quale strumento di tutela delle posizioni private. Più precisamente, per gli atti di pianificazione urbanistica non si richiede una diffusa

<sup>8</sup> Cass. civ., sez. un., 4 ottobre 1990, n. 9792, in *Mass. cas. civ.*, 1990, 1735, secondo cui i diritti soggettivi del privato, derivanti da una convenzione di lottizzazione stipulata con il comune, possono essere affievoliti dalla medesima amministrazione, nell'esercizio del potere di pianificazione con l'approvazione di un nuovo piano regolatore o di una variante di esso. Per ulteriori riferimenti di giurisprudenza in questa direzione si veda A. CANDIAN-A. CAMARAO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992, 64 ss.

<sup>9</sup> Per approfondimenti riguardo all'individuazione di una qualificata posizione soggettiva di affidamento dei privati basata su convenzioni di lottizzazione che prevedevano l'edificabilità dell'area, ANTONIAZZI S., *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005, 219 ss.

<sup>10</sup> Si segnala DANI F., *Oscillazioni in materia di affidamento dei privati in ordine alle scelte urbanistiche*, in *Riv. giur. ed.*, 1988, II, 105 ove è commentata la decisione del Cons. St., sez. IV, 20 marzo 1985, n. 98, che aveva ritenuto illegittima la variante di un piano regolatore incidente sfavorevolmente su precedenti affidamenti di edificabilità, senza una motivazione circa l'opportunità di modifiche alle previsioni urbanistiche e la comparazione degli interessi coinvolti. Per ulteriori riferimenti: LEONDI G., *L'affidamento dei privati nei programmi pluriennali di attuazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, I, 269 ss.; ANTONIAZZI S., *Diritto non*

enunciazione delle ragioni che giustificano le prescrizioni adottate per le singole zone, poiché è sufficiente che i presupposti delle destinazioni emergano dai criteri generali di impostazione dello strumento urbanistico<sup>11</sup>; mentre una motivazione più penetrante è necessaria quando esistano *qualificati affidamenti* suscitati nei privati dall'amministrazione comunale circa l'utilizzazione dell'area<sup>12</sup> e quando la variante riguardi aspettative assistite da una particolare tutela o da speciale affidamento, derivanti da un piano di lottizzazione debitamente approvato e convenzionato<sup>13</sup>, in quanto sarebbe ravvisabile "un impegno giuridico formale della parte pubblica"<sup>14</sup>.

Si accenna brevemente alle più ampie possibilità di tutela della parte privata di una convenzione di lottizzazione, pregiudicata dall'introduzione di una variante, con l'azione risarcitoria per i danni subiti quando sia stata accertata l'illegittimità della variante modificativa del piano regolatore<sup>15</sup>; il risarcimento del danno è stato anche riconosciuto nel caso di mancato

*confermativo di autorizzazione edilizia nell'ipotesi di preesistente convenzione di lottizzazione*, in *Riv. giur. urb.*, 1995, I, 66 ss.

<sup>11</sup> Secondo Cons. St., sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2899, in *Cons. St.*, 2002, I, 1192, in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale o di una sua variante, la destinazione delle singole aree non necessita di una apposita motivazione ma basta il richiamo ai "criteri generali seguiti nell'impostazione del piano".

<sup>12</sup> L'obbligo di motivare specificamente la variazione di destinazione urbanistica di un'area in relazione all'affidamento *qualificato* del privato, sussiste solo in presenza di convenzioni di lottizzazione e di accordi di diritto privato tra comune e proprietari di aree, così Cons. St., sez. IV, 20 marzo 2001, n. 1679, in *Foro amm.*, 2001, I, 397; Cons. St., sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078, in *Comuni it.*, 2001, 1418; T.A.R. Lazio, sez. I, 10 ottobre 2001, n. 8280, e T.A.R. Veneto, sez. II, 21 giugno 2004, n. 2153, in *univ. giustizia-amministrativa.it*; la valutazione dell'affidamento deve essere, invece, effettuata con minor rigore quando i nuovi strumenti urbanistici non derivano da scelte discrezionali, ma hanno carattere necessario e derivino, ad esempio, da esigenze di adeguamento a sopravvenute norme di livello primario (Cons. St., sez. VI, 14 dicembre 2004, n. 8032, in *Riv. giur. ed.*, 2005, I, 943). La posizione qualificata è presente anche se la variante riguarda un terreno determinato oppure incide su aspettative "assistite da speciale affidamento" che dipende dalla presenza di un piano di lottizzazione approvato e convenzionato (Cons. St., sez. V, 23 maggio 2000, n. 2982, in *Cons. St.*, 2000, I, 1315; T.A.R. Veneto, sez. I, 16 gennaio 2002, n. 72, in *T.A.R.*, 2002, I, 1080); in linea generale le scelte discrezionali dell'amministrazione circa la destinazione di singole aree non necessitano di un'apposita motivazione, oltre a quella desumibile dalla relazione allegata al progetto di modificazione al piano regolatore e, in tal senso, T.A.R. Veneto, sez. II, 21 giugno 2004, n. 2153, cit.

<sup>13</sup> Cons. St., sez. V, 23 maggio 2000, n. 2982, cit.

<sup>14</sup> Cons. St., sez. IV, 31 luglio 2000, n. 4222, in *Foro amm.*, 2000, I, 2628.

<sup>15</sup> Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2003, n. 157, in *Foro it.*, 2003, I, 78.

rilascio della concessione edilizia da parte dell'amministrazione nella fase di attuazione della convenzione di lottizzazione.<sup>16</sup>

Riguardo alla natura giuridica della convenzione di lottizzazione e all'applicabilità della disciplina generale sugli accordi amministrativi di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990, occorre precisare che, mentre sembra ancora aperto il dibattito sulla natura contrattuale<sup>17</sup>, è invece ormai pacifico il riferimento all'art. 11 affermando il carattere di accordo sostitutivo<sup>18</sup> e la natura atipica<sup>19</sup> in quanto figura prevista da una disciplina di settore.

Per alcuni riferimenti di disciplina regionale si richiamano la legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 che nell'art. 31, relativo ai piani urbanistici attuativi, sesso comma, rinvia alle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge urbanistica, per la disciplina dei rapporti derivanti dall'attuazione degli interventi, definendone il contenuto; mentre l'art. 18 prevede, più in generale, accordi con i privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, ed invoca la disciplina di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990.

La legge regionale Toscana n. 1/2005 disciplina la convenzione di lottizzazione negli artt. 65, 66 e 70, mentre la legge regionale Lombardia n. 12/2005 prevede la disciplina della convenzione negli artt. 12 (piani attuativi)

<sup>16</sup> Cass. civ., sez. un., 11 dicembre 2001, n. 15641, in *Giur. civ. mass.*, 2001, 2130.

<sup>17</sup> CENTOFANTI N., *La convenzione edilizia*, Milano, 1997, 35; PAGLIANI G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2002, 162 ss.; ampiamente per il dibattito più risalente in dottrina (tre posizioni: tesi del contratto, del negozio ma non riconducibile al contratto oppure dell'accordo inserito in procedure amministrative) e in giurisprudenza, MAZZARELLI V., voce *Convenzioni urbanistiche*, cit., 3; Ib., *Le convenzioni urbanistiche*, cit., 281 ss. Per la tesi della convenzione come atto accessorio al provvedimento amministrativo: BESSONE M., *Natura giuridica dei piani di lottizzazione*, in AA.VV., *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1995, 234 ss.

<sup>18</sup> Cons. St., sez. V, 15 settembre 2003, n. 5152, in *Cons. St.*, 2003, I, 1932; T.A.R. Toscana, sez. I, 18 gennaio 2005, n. 153 e T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 17 febbraio 2005, n. 592, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in dottrina, SALVA F.-TERESI F., *Diritto urbanistico*, Padova, 2002, 137 ss.; ANTONIAZZA S., *Brevi riflessioni sul più recente orientamento della giurisprudenza in tema di accordi amministrativi e di applicabilità dei principi civilistici, con particolare riferimento al principio di tutela dell'affidamento ed alle convenzioni di lottizzazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2003, II, 75 ss.

<sup>19</sup> SIMONATI A., *I piani di lottizzazione: caratteri e tendenze*, in De Pretis D. (a cura di), AA.VV., *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, 2002, 49 ss., che ritiene la convenzione di lottizzazione un contratto ad oggetto pubblico inserito in un procedimento amministrativo con carattere pianificatorio.

e 46 con un contenuto ulteriore rispetto a quello essenziale di cui all'art. 28 della legge urbanistica<sup>20</sup>.

b) *Convenzioni edilizie*: questa tipologia di convenzioni, stipulate tra privato richiedente ed il comune, ha quale finalità il controllo dei prezzi delle abitazioni tramite lo sgravio contributivo riconosciuto ai proprietari che concordino con l'amministrazione l'applicazione di determinate condizioni nel mercato immobiliare: l'art. 17 del t.u. sull'edilizia<sup>21</sup> stabilisce, per gli interventi di edilizia residenziale, inclusi quelli sul patrimonio edilizio esistente, i casi di riduzione o esonero dal contributo di costruzione e prevede per il richiedente il permesso di costruire, lo scomputo del costo di costruzione se questo si obblighi nei confronti del comune, con una convenzione o un atto unilaterale d'obbligo, ad applicare i prezzi di vendita ed i canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo approvata dalla regione, di cui all'art. 18.

La convenzione può avere ad oggetto anche l'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione invece del versamento del costo, con la descrizione delle opere da eseguire, i termini e le garanzie finanziarie; il contenuto essenziale della convenzione-tipo è prevista dall'art. 18 del t.u.<sup>22</sup>, e deve essere predisposta ed approvata dalla regione per indicare criteri e parametri, secondo tabelle per classi di comuni, a cui le convenzioni comunali dovranno riferirsi<sup>23</sup>. La disposizione, tra i contenuti necessari, richiede la determinazione dei prezzi dei prezzi di cessione degli alloggi e la determinazione dei canoni di locazione calcolata in percentuale del valore desunto da prezzi fissati per la cessione degli alloggi, la durata della convenzione non inferiore a venti anni e non superiore a trenta.

Si osserva che diversamente dallo schema precedente, tali convenzioni sembrano non consentire la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione a confronto con il previgente art. 7, comma 1, della l. n. 10 del 1977, con una previsione che sembra non coerente con l'art. 35 della l. n. 856/1971

<sup>20</sup> Per approfondimenti GIBONI G., *Art. 46 Convenzione dei piani attuativi*, in IRANA V. (coordinato da), AA.VV., *Governo del territorio. Commento alla legge 11 marzo 2005, n. 12 della Regione Lombardia*, Milano, 2005, 476 ss.

<sup>21</sup> Si segnala Ferraro A.L., *Art. 17*, SANDUCCI M.A. (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2004, 231 ss.

<sup>22</sup> Per approfondimenti di commento all'art. 18, si veda: Ferraro A.L., *Art. 18*, in SANDUCCI M.A. (a cura di), cit., 236 ss.; GAMORRI R.-DE GIOIA V., *Codice dell'edilizia*, Milano, 2006, 338 ss.

<sup>23</sup> Si vedano la legge regionale Emilia Romagna n. 31/2002 che nell'art. 31 definisce il contenuto della convenzione-tipo nonché l'art. 123 della legge regionale Toscana n. 1/2005 per gli interventi di edilizia abitativa.

che disciplina il caso particolare delle convenzioni per la realizzazione degli interventi residenziali nei piani di edilizia economica e popolare e che continua a prevedere la facoltà di esecuzione delle opere di urbanizzazione direttamente a carico del concessionario.

### 5. Le convenzioni per l'attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare.

La finalità della convenzione è la realizzazione dei programmi costruttivi a seguito del piano di zona e la disciplina è prevista dall'art. 35 della l. n. 865 del 1971<sup>24</sup> che si caratterizza per tre componenti essenziali: 1) l'assegnazione obbligatoria; 2) l'assegnazione delle aree; 3) la stipulazione della convenzione che può avere ad oggetto il diritto di superficie oppure la cessione in proprietà. La durata della concessione del diritto di superficie è tra i sessanta e i novantanove anni, salvo rinnovo, mentre è a tempo indeterminato la concessione ad enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici. Tra i contenuti necessari, si ricorda la realizzazione delle opere di urbanizzazione e l'accollo ai concessionari dei costi con diverse modalità: la determinazione dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori, assicurando la predisposizione dei servizi con quella degli alloggi; riguardo ad alcuni ulteriori profili, quali le caratteristiche costruttive degli edifici, i criteri di determinazione del canone, la facoltà di alienazione, la legge non indica regole precise lasciando spazio alla contrattazione tra le parti.

Per le convenzioni volte alla cessione della proprietà, mentre in passato riguardava solamente determinati soggetti (singoli o in cooperative) con determinati requisiti *ex lege*, in seguito la riserva è stata esclusa con la l. n. 457/1978 e la l. n. 662/1996, considerando come assegnatari delle aree in proprietà enti pubblici, imprese di costruzione, assicurazioni, consorzi, singoli, quindi, attualmente la riserva riguarda solo gli utenti finali ai quali l'alloggio spetta in proprietà o in locazione.

### 6. Le convenzioni per gli insediamenti produttivi.

La convenzione è stipulata, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 865 del 1971, per atto pubblico tra comune e soggetto economico e in essa sono stabiliti gli

<sup>24</sup> Si ricorda che già gli artt. 18 ss. della l. n. 167 del 1962 prevedevano un caso di convenzione obbligatoria ma limitatamente alla determinazione del canone di locazione degli alloggi.

oneri (obbligazioni) per l'acquirente o il concessionario e le sanzioni per l'inosservanza; il contenuto è ampio e non limitato agli aspetti urbanistici e riguarda la cessione in proprietà dell'area o la concessione in diritto di superficie, la definizione del corrispettivo e le modalità di pagamento, la realizzazione delle opere di urbanizzazione e degli immobili, l'utilizzo dei medesimi, la risoluzione delle controversie, trascrizione, imposte e tasse.

Di regola, i comuni, per le infrastrutture nelle aree produttive, non adottano lo strumento dell'espropriazione come stabilito dall'art. 27, ma concordano direttamente con i proprietari delle aree le modalità per la trasformazione urbanistica con finalità produttiva; pertanto, si ricorda che la legislazione regionale (ad es., la legge regionale Emilia-Romagna 16 maggio 1994, n. 20, che prevede norme per la qualificazione dell'impresa artigiana) ha introdotto altri modelli di contrattazione tra regione, comuni e privati, al fine di favorire l'insediamento delle imprese nelle aree individuate dai piani comunali.

### 7. Le convenzioni di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico.

Le convenzioni possono riguardare l'esecuzione oppure le prescrizioni del piano di recupero; le ipotesi sono indicate dall'art. 28 della l. n. 457 del 1978 (sostituito dall'art. 13 della l. n. 179 del 1992) e riguardano l'eventualità in cui l'amministrazione invece di provvedere direttamente all'esecuzione delle opere di recupero, si avvale della collaborazione di altri soggetti pubblici o privati; la disposizione prevede la stipulazione di una convenzione tra comune ed altri soggetti (proprietari, cooperative edilizie, imprese a cui i proprietari abbiano conferito mandato per l'esecuzione, consorzi, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, ecc.) in tre casi principali: 1) quando i soggetti indicati intendano effettuare spontaneamente gli interventi per un interesse pubblico rilevante; 2) per adeguare le urbanizzazioni; 3) per interventi che devono essere realizzati a seguito di cessione volontaria, espropriazione ed occupazione, previa diffida nei confronti dei proprietari, per inerzia dei medesimi e quando vi sia un contributo pubblico.

Inoltre, l'art. 32 prevede che nei comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti, per interventi di rilevante entità, il permesso di costruire deve seguire una convenzione speciale con la quale i proprietari assumono l'impegno di dare in locazione una quota di abitazioni recuperate ad alcune categorie indicate dal comune. L'art. 30 prevede detta possibilità per i proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero che

rappresentino, calcolando l'imponibile catastale, almeno tre quarti del valore delle proprietà interessate, di presentare proposte di piani di recupero (quindi, ad iniziativa privata); la proposta privata deve essere poi adottata con delibera del consiglio comunale contestualmente alla convenzione che deve contenere le previsioni di cui all'art. 28 della legge urbanistica, seguendo il medesimo iter delle convenzioni di lottizzazione, pur chiaramente diverse le finalità.

### 8. Le convenzioni per il recupero degli insediamenti abusivi.

L'art. 29 della l. n. 47 del 1985 prevede una convenzione di contenuto analogo a quella di cui al precedente paragrafo 6, pur non inquadrabile nella convenzione urbanistica in senso stretto non essendovi uno "scambio" tra possibilità di costruire e vantaggi conseguiti dal comune: l'attuazione delle varianti finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi "può essere assegnata in concessione ad imprese o ad associazioni di imprese o a loro consorzi. Tale concessione (di sola costruzione) è accompagnata da apposita convenzione nella quale sono tra l'altro precisati i contenuti economici e finanziari di recupero urbanistico"; si tratterebbe di un contratto accessivo a concessioni di sola costruzione<sup>25</sup>.

### 9. Le convenzioni per parcheggi.

Nell'attuazione del programma urbano dei parcheggi l'art. 9, comma 4, della l. n. 122 del 199 prevede una figura convenzionale che si avvicina alle convenzioni urbanistiche: i comuni, previa determinazione dei criteri di cessione del diritto di superficie e su richiesta dei privati interessati o di società anche cooperative, possono prevedere la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati su aree comunali, che è disciplinata da una convenzione con un contenuto specifico definito dalla disposizione.

<sup>25</sup> In tal senso, A. CAMBIAN-A. GAMBARCO, *op. cit.*, 235 ss.

## PROBLEMI E CASI PRATICI

**Sommario:** 1. Modifiche del piano di lottizzazione. — 2. Giurisdizione. — 3. Proroga del termine massimo di efficacia. — 4. Natura delle convenzioni. — 5. Tutela dell'affidamento del privato. — 6. Natura dell'obbligazione.

### 1. Modifiche del piano di lottizzazione:

**Domanda:** Il comune può modificare l'assetto derivante da un piano di lottizzazione per sopravvenute esigenze senza specificare la motivazione, pur presente una convenzione trascritta?

**Risposta:** No, in questo caso l'amministrazione deve precisare le ragioni di pubblico interesse a sostegno delle nuove valutazioni urbanistiche.

### 2. Giurisdizione:

**Domanda:** Quale giurisdizione è configurabile per le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione di una convenzione di lottizzazione?

**Risposta:** La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, poiché l'istituto è ormai pacificamente ricondotto all'accordo sostitutivo di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990.

**Domanda:** Rientrano nella giurisdizione esclusiva anche le controversie di accertamento della nullità della convenzione di lottizzazione, di adempimento e di risoluzione?

**Risposta:** Sì, secondo l'orientamento della giurisprudenza più recente (T.A.R. Umbria, Perugia, 18 ottobre 2005, n. 477; si veda n. 4 della parte della Voce dedicata alla "Giurisprudenza").

**Domanda:** Rientra nella predetta giurisdizione esclusiva anche la domanda di esecuzione specifica ai sensi dell'art. 2932 c. c. nell'ipotesi in cui sia richiesta l'esecuzione coattiva degli obblighi derivanti da una convenzione di lottizzazione?

**Risposta:** Sì, secondo l'orientamento della giurisprudenza più recente (T.A.R. Lazio, Latina, 2 agosto 2005, n. 646; si veda n. 5 della parte della Voce dedicata alla "Giurisprudenza").

### 3. Proroga del termine massimo di efficacia:

**Domanda:** La proroga del termine massimo di efficacia di una convenzione urbanistica può essere concessa senza una domanda specifica da parte del privato stipulante?

**Risposta:** No, è necessario che il privato richieda il differimento del termine, precisando le ragioni che giustificano il ritardo in contrasto con la realizzazione dell'interesse pubblico nell'esecuzione del piano.

**4. Natura delle convenzioni:**

**Domanda:** *Le convenzioni urbanistiche hanno natura contrattuale?*

**Risposta:** Sì, secondo l'impostazione di una parte della recente giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Brescia, 25 luglio 2005, n. 784; si veda la Voce dedicata alla "Giurisprudenza") che ritiene i privati e l'amministrazione parti di un rapporto vincolante, escludendo la possibilità di modificare unilateralmente il contenuto;

**5. Tutela dell'affidamento del privato:**

**Domanda:** *Come può essere tutelato l'affidamento del privato che abbia stipulato una convenzione di lottizzazione, quando intervenga una successiva variante?*

**Risposta:** Con l'obbligo di una specifica motivazione e in caso di variante illegittima con l'azione risarcitoria per eventuali danni subiti;

**Domanda:** *Quale deve essere il contenuto della motivazione quando la variante incida su affidamenti qualificati dei privati stipulanti una convenzione urbanistica?*

**Risposta:** La motivazione deve evidenziare il bilanciamento degli interessi e le specifiche ragioni per le quali il nuovo interesse pubblico è risultato prevalente sull'interesse privato all'edificazione.

**6. Natura dell'obbligazione:**

**Domanda:** *Nel caso di convenzione edilizia, il richiedente il permesso di costruire, se soggetto diverso dallo stipulante la convenzione, deve adempiere l'obbligazione assunta dal primo nei confronti del comune per la realizzazione delle opere di urbanizzazione ed il pagamento degli oneri?*

**Risposta:** Sì, poiché l'obbligazione ha natura reale (segue le opere da realizzare oggetto della convenzione) e riguarda i soggetti stipulanti la convenzione, i richiedenti il permesso, i soggetti che compiono la trasformazione edilizia ed i loro aventi causa, che sono obbligati in solido.

**MASSIMARIO**

Cons. St., sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4018, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Il comune può sempre modificare l'assetto territoriale risultante dal piano di attuazione di iniziativa privata (piano di lottizzazione o piano particolareggiato di iniziativa privata) in relazione a nuove e sopravvenute esigenze, ma qualora sia già concluso un procedimento di lottizzazione con la sottoscrizione e la trascrizione della relativa convenzione, l'amministrazione ha il dovere di specificare le ragioni di

pubblico interesse che giustificano la modifica delle valutazioni urbanistiche che erano presupposto dell'approvato piano esecutivo di iniziativa privata.

Cons. St., sez. V, 10 maggio 2005, n. 2337, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

La convenzione che regola una lottizzazione (art. 28 della legge urbanistica) è un accordo sostitutivo del piano particolareggiato e, quindi, strumento attuativo del piano regolatore; le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione di accordi sostitutivi di provvedimenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 11, quinto comma, della l. n. 241 del 1990.

Le opere fognarie sono chiaramente da classificare tra quelle di urbanizzazione primaria e così dispone l'art. 4, lett. c) della legge 29 settembre 1964, n. 847, oggi trasfuso nell'art. 16, comma 7, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (r.u. edilizia).

Cons. St., sez. V, 26 aprile 2005, n. 1895, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

Il termine finale previsto in una convenzione edilizia non può ritenersi sospeso nei periodi nei quali l'attività è rimasta ferma per atti di iniziativa del titolare della convenzione e consistenti in istanze di concessioni edilizie per varianti, la cui approvazione ha richiesto un lungo periodo di tempo; il ritardo non può essere giustificato in quanto non dovuto a fatti di forza maggiore o a provvedimenti inibitori di autorità amministrative o giurisdizionali, ma alla volontà dello stesso titolare della convenzione urbanistica volta a modificare la natura e l'entità degli interventi, e da qui l'assunzione a suo carico del rischio conseguente all'espletamento delle relative procedure amministrative.

La proroga del termine massimo di efficacia di una convenzione urbanistica non può essere concessa senza una domanda specifica da parte del titolare della convenzione, dato che la proroga, anche se di natura convenzionale, non giova all'amministrazione ma al privato che deve compiere in tempi definiti determinate attività; quindi salvo il potere discrezionale dell'amministrazione di concedere o meno la dilazione, il privato ha l'onere di chiedere il differimento del termine che gli è stato assegnato, precisando le ragioni che giustificano il ritardo nella soddisfazione dell'interesse pubblico sorteso all'esecuzione dei piani urbanistici che prevedono la facoltà di proroga, che però non può assumere alcun aspetto di doverosità se non sia espressamente previsto.

T.A.R. Umbria, Perugia, 18 ottobre 2005, n. 477, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

La convenzione urbanistica ha natura accessiva di un piano urbanistico attuativo di iniziativa mista: sulla base dell'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998 come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera b) della l. n. 205/2000, l'attività gestionale di attuazione di un piano convenzionato ai sensi dell'art. 27 della l. n. 865/1971, rientra nella

giurisdizione del giudice amministrativo in quanto attiene all'uso del territorio, senza che possa rilevare in base a quali moduli, privatistici o pubblicistici, l'attività si svolga, poiché ciò che conta è che i modelli attuativi siano connotati dall'essere funzionali alla realizzazione concreta della pianificazione (così Cass. civ., sez. un., 14 luglio 2000, n. 494).

Le convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 8 della l. n. 675/1967 danno luogo ad accordi con il privato che costituiscono strumenti di pianificazione di tipo attuativo del piano regolatore generale, con natura di accordi sostitutivi del provvedimento rientranti nella previsione di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990 e le controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Cons. St., sez. V, 15 settembre 2003, n. 5152; T.A.R. Lombardia, Brescia 25 febbraio 2005, n. 101), anche quando sia proposta un'azione di accertamento della nullità della convenzione (T.A.R. Campania, sez. I, 24 giugno 2004, n. 1457) ovvero di adempimento o risoluzione di essa (per gli obblighi del privato: T.A.R. Campania, sez. III, 9 febbraio 2004, n. 1971; Cass. civ., sez. un., 17 gennaio 2005, n. 732, cit.).

**T.A.R. Lazio, Latina, 2 agosto 2005, n. 646, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)**

Il piano di lottizzazione è strumento sostitutivo/alternativo del potere autoritativo (piano urbanistico di iniziativa pubblica) che può ricondursi, in ragione della ratio e del contenuto, all'accordo sostitutivo di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 1990, anche se soggetto ad una disciplina di diritto speciale. Più in particolare, gli effetti della lottizzazione sono riconducibili alla potestà unilaterale dell'amministrazione, producendo effetti anche nei confronti dei terzi, tant'è che, secondo gli insegnamenti giurisprudenziali, il piano di lottizzazione, la sua approvazione, la stipula della convenzione costituiscono un unico atto di volontà della p.a., nel senso che piano e reciproco rapporto di interdipendenza.

Riconosciuta la giurisdizione esclusiva riguardo alle controversie, sulla base dell'art. 7 della l. n. 205 del 2000 e dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990, vi rientrano anche quelle aventi ad oggetto l'esecuzione degli obblighi derivanti da convenzioni di lottizzazione, in quanto strettamente connesse al provvedimento di concessione edilizia cui accedono; pertanto, è proponibile avanti al giudice amministrativo la domanda di esecuzione specifica, ai sensi dell'art. 2932 c. c., nell'ipotesi in cui sia richiesta l'esecuzione coattiva degli obblighi derivanti da una convenzione di lottizzazione, trattandosi di rimedio esperibile per qualsiasi tipo di obbligo di contrarre, indipendentemente dal fatto che la sua fonte sia legale o convenzionale.

**T.A.R. Lombardia, Brescia, 25 luglio 2005, n. 784, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)**

Le convenzioni urbanistiche stipulate tra i privati e l'amministrazione hanno natura contrattuale disciplinando il rapporto tra le parti con valore vincolante e resta esclusa la possibilità che l'amministrazione o il privato, che si sono assoggettati a tale regolamentazione dei reciproci rapporti, possano legittimamente avanzare la pretesa di modificarne unilateralmente il contenuto.

Le convenzioni hanno lo scopo di precisare gli obblighi che il privato si assume unilateralmente, in adempimento di un precetto di legge ed in conformità agli strumenti urbanistici, senza che si instauri alcun vincolo di sinallagmaticità in modo da escludere che il privato non sia tenuto a corrispondere beni (in denaro, in aree cedute o in opere di urbanizzazione realizzate) di valore complessivamente superiore a quanto dovuto per oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, non rilevando che le prestazioni possano eccedere originariamente o successivamente gli oneri di urbanizzazione (cfr., Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33).

**T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 10 maggio 2005, n. 934, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)**

Le scelte discrezionali del comune effettuate nell'adozione di uno strumento urbanistico per la destinazione delle singole aree, non necessitano di apposita motivazione oltre a quella che sia desumibile dai criteri generali di ordine tecnico discrezionale, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modifica, salvo particolari situazioni che abbiano fondato affidamenti di soggetti le cui posizioni siano meritevoli di una considerazione specifica, come nell'ipotesi di esistenza di convenzioni di lottizzazione.

**T.A.R. Piemonte, sez. I, 26 aprile 2005, n. 1115, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)**

Per consolidato orientamento giurisprudenziale, ogni variante che incida su aspettative qualificate dei privati, derivanti dalla pregressa stipulazione di una convenzione urbanistica deve essere motivata in ragione del bilanciamento degli interessi in conflitto e deve indicare le specifiche ragioni per le quali l'interesse pubblico perseguito sia stato ritenuto prevalente sull'interesse privato all'edificazione, sacrificato dalla variante stessa (così Cons. St., sez. IV, 26 maggio 2003, n. 2827; Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4407).

**T.A.R. Sicilia, 29 ottobre 2004, n. 3011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)**

L'obbligazione assunta dal privato di provvedere alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, secondo la convenzione edilizia stipulata, è *propter rem* nel senso che va adempita non solo dallo stipulante ma anche dal soggetto diverso che richiede la concessione edilizia (Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 1994, n. 10947); quindi, colui che realizza le opere di trasformazione edilizia sulla base della concessione rilasciata al suo *dante causa*, ha nei confronti del comune gli stessi obblighi che gravano sull'originario concessionario ed è con questo obbligato in solido per il pagamento degli oneri di urbanizzazione (Cass. civ., sez. III, 17 giugno 1996, n. 5541). La natura reale dell'obbligazione riguarda i soggetti stipulanti la convenzione, i richiedenti la concessione, quelli che realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa.

**BIBLIOGRAFIA**

- ANTONIAZZI, *La tutela del legittimo affidamento del privato nei confronti della pubblica amministrazione*, Torino, 2005
- ANTONIAZZI, *Brevi riflessioni sul più recente orientamento della giurisprudenza in tema di accordi amministrativi e di applicabilità dei principi civilistici, con particolare riferimento al principio di tutela dell'affidamento ed alle convenzioni di lotizzazione*, in Riv. giur. urb., 2003, II, 75
- ANTONIAZZI, *Diritto non confermativo di autorizzazione edilizia nell'ipotesi di preesistente convenzione di lotizzazione*, in Riv. giur. urb., 1995, I, 66
- BESSONE, *Natura giuridica dei piani di lotizzazione*, in AA.VV., *Convenzioni urbanistiche e tutela dei rapporti tra privati*, Milano, 1995
- CANDIAN-GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992
- CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005
- CENTORANTI, *La convenzione edilizia*, Milano, 1997
- DANI, *Oscillazioni in materia di affidamento dei privati in ordine alle scelte urbanistiche*, in Riv. giur. ed., 1988, II, 105
- FERRARIO, Art. 17, e Art. 18, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2004, 231 e 236;
- GAIOROLI-DE GIOIA, *Codice dell'edilizia*, Milano, 2006
- GANDON, Art. 46 *Convenzione dei piani attuativi*, in ITALIA (coordinato da), *Governo del territorio*, Commento alla legge 11 marzo 2005, n. 12 della Regione Lombardia, Milano, 2005, 476;
- ITALIA (coordinato da), AA.VV., *Testo unico sull'edilizia*, II ed., Milano, 2003
- LEONDI, *L'affidamento dei privati nei programmi pluriennali di attuazione*, in Riv. giur. urb., 1990, I, 269;
- MAZZARELLI, voce *Convenzioni urbanistiche*, in Enc. giur., IX, Torino, 1988;
- MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979
- MENGOI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2003
- PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2002
- SALVA-TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002
- SIMONATI, *I piani di lotizzazione: caratteri e tendenze*, in D. DE PRETIS (a cura di), AA.VV., *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, 2002, 49
- URBANI-CVITTAESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2004

**14. COSTRUZIONI IN ZONE SISMICHE**di *Attilio Carnabuci***NORME RILEVANTI E CIRCOLARI****Normativa nazionale**

1. 2 febbraio 1974, n. 64, *Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*  
d.m. 3 marzo 1975
- d.m. 19 giugno 1984
- d.m. 16 gennaio 1996
- d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, recante *Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica*

**ESAME DELLA DISCIPLINA**

**Sommario:** 1. Prescrizioni generali. — 2. Denuncia di inizio dei lavori e autorizzazione. — 3. Costruzioni in corso in zone sismiche di nuova classificazione. — 4. Accertamento delle violazioni e irrogazione delle relative sanzioni.

**1. Prescrizioni generali.**

Il nostro Paese si caratterizza per una elevata sismicità del territorio che non può non avere riflessi sulla normazione edilizia.

I principi generali in materia di costruzioni in zone sismiche sono contenuti nella l. 2 febbraio 1974, n. 64 — secondo la quale, in tutti i comuni della Repubblica, le costruzioni, sia pubbliche che private, debbono essere realizzate in osservanza di apposite norme tecniche, contenute nel d.m. 3 marzo 1975, nel d.m. 19 giugno 1984 e nel d.m. 16 gennaio 1996, — e nel Capo IV del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico dell'Edilizia*), contenente provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche, in cui sono state trasfuse molte delle norme contenute nella legge precedentemente citata.

Ai sensi dell'art. 83 del predetto d.p.r., soggetti competenti alla indivi-