La durata decennale del Programma Integrato di Riqualificazione Urbanistica e Ambientale (P.I.R.U.E.A.) si rinviene nell'art. 16, c. 5 della l. n. 1150/1942 e nell'art. 5 della l.r. Veneto n. 23/1999, poi abrogato dalla l.r. Veneto 11/2004 che, come noto, ha sostituito la figura del P.I.R.U.E.A. con quella del Piano Urbanistico Attuativo (P.U.A.).

Ma da quando decorre l'efficacia di questi Piani?

Parte della giurisprudenza sembra ancorare tale termine iniziale alla sottoscrizione della convenzione urbanistica, purché siglata in tempi ragionevoli dall'approvazione/pubblicazione del Piano (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 12.10.2018, n. 2265; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 21.11.2019, n. 1840).

Tuttavia, stante la pre-vigente disposizione normativa secondo cui "*il programma integrato acquista efficacia trascorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione*" (cfr. art. 5, c. 3 della l.r. Veneto n. 23/1999), non sembra esservi dubbio che la durata del P.I.R.U.E.A. decorresse dalla pubblicazione dello stesso, anziché dalla stipula della successiva convenzione urbanistica, come peraltro avvalorato dall'art. 20, c. 8 della l.r. Veneto n. 11/2004 che, seppur con riferimento al P.U.A., conferma l'impostazione pregressa: "*Il piano entra in vigore dieci giorni dopo la pubblicazione nell'albo pretorio del comune del provvedimento di approvazione*".

Tale soluzione è stata finanche avvalorata da parte della giurisprudenza (T.A.R. Veneto, sez. II, 19.06.2019, n. 743).

Tanto esposto, ai sensi degli artt. 16, 17 e 28 della l. 1150/1942, la "*decadenza*" del Piano per decorrenza del termine decennale produce effetti solo sulla possibilità di eseguire gli espropri ai fini di realizzare le opere di urbanizzazione e le opere pubbliche, stante il venire meno della dichiarazione di pubblica utilità connessa al Piano medesimo; al contrario, sopravvivono le destinazioni di zona, la destinazione ad uso pubblico degli immobili privati, gli allineamenti, le prescrizioni di ordine generale e tutto ciò che concerne l'assetto del territorio (Consiglio di Stato, sez. IV, 18.05.2018, n. 3002; Id., 26.08.2914, n. 4278; Id., 10.08.2011, n. 4763; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 12.11.2019, n. 2392).

La Pubblica Amministrazione, in particolare, mantiene intatta la facoltà di ri-pianificare la zona soggetta ai P.I.R.U.E.A/P.U.A. decaduti, purché nel rispetto delle obbligazioni scaturenti dalle connesse convenzioni urbanistiche che potrebbero essere ancora efficaci (Ad. Pl. Consiglio di Stato. 20.07.2012, n. 28; Consiglio di Stato, sez. IV, 14.04.2020, n. 2390; Consiglio di Giustizia Regione Siciliana, 18.11.2019, n. 974; T.A.R. Veneto, sez. II, 27.02.2021, n. 702; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 12.11.2019, n. 2392).

La convenzione urbanistica, difatti, potrebbe avere una durata ben maggiore rispetto a quella del Piano, vuoi perché la stessa potrebbe essere stata siglata a notevole distanza di tempo dall'approvazione/pubblicazione del Piano, vuoi in virtù della cd. ultrattività degli effetti del Piano che, come notorio, consente l'ottenimento di un titolo abilitante anche in procinto della scadenza dello stesso, purché le opere di urbanizzazione siano state completate e cedute *in toto* o in gran parte all'ente pubblico.

Dalla scadenza del termine decennale di efficacia del Piano e/o della relativa convenzione, inizia poi a decorrere l'ulteriore termine di prescrizione decennale per ottenere l'esecuzione degli obblighi negoziali rimasti inadempiuti sia da parte del soggetto pubblico sia da parte dell'istante privato (Consiglio di Stato, sez. VI, 16.07.2021, n. 5358; Id., 20.04.2020, n. 5230; Id., 15.10.2019, n. 7008; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15.04.2020, n. 636; T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 14.04.2020, n. 208), nonostante parte della giurisprudenza consideri tutt'ora imprescrittibili tali obbligazioni (Consiglio di Stato, sez. IV, 07.10.2021, n. 6717; Id., 26.02.2019, n. 1341; Id., 14.06.2018, n. 3672; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 14.12.2021, n. 2800; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 26.02.2015, n. 356).

Tanto esposto, ci si chiede come le normative eccezionali in materia di proroghe abbiano inciso sui termini di efficacia del Piano e della connessa convenzione urbanistica.

In via prioritaria, si ricorda che la proroga *ex lege* prevista dall'art. 30, c. 3 *bis* del d.l. n. 69/2013 (cd. decreto del fare), convertito con modificazioni in legge n. 98/2013, ha disposto la proroga automatica di tre anni delle convenzioni ancora vigenti, senza la necessità di presentare alcuna dichiarazione all'ente da parte dell'istante: "*Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni*", come ben chiarito dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 23.09.2019, n. 6319; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 07.02.2020, n. 115).

Nello specifico, il T.A.R. Veneto, sez. II, 19.06.2019, n. 743, sembra aver circoscritto tale prolungamento dei termini esclusivamente a quelli di inizio e fine lavori previsti nella relativa convenzione, ma non a quelli concernenti l'efficacia del Piano: "*La disposizione, infatti, si riferisce testualmente ai termini di validità delle convenzioni urbanistiche e non a quelli dei piani attuativi ("3-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012, sono prorogati di tre anni.".) La norma ha natura eccezionale ed è di stretta interpretazione ("la previsione di precisi termini di validità delle*

convenzioni urbanistiche e di termini per l'avvio e il completamento dei lavori risponde a rilevanti esigenze di interesse pubblico, ossia alla necessità per la collettività di poter contare sulla realizzazione delle opere entro un tempo ragionevole e definito, con la conseguenza che un differimento ex lege di tale termine presenta un evidente carattere eccezionale e derogatorio rispetto al sistema e l'interpretazione restrittiva di norme quali, ad esempio, il comma 3-bis dell'art.30 del D.L. n. 69 del 2013 è imposta innanzitutto dal principio generale sancito dall'art.14 delle disposizioni sulla legge in generale con riferimento a tutte le norme eccezionali" T.A.R. Campania Napoli Sez. II, Sent., (ud. 23/01/2018) 14-02-2018, n. 1010. Non può, quindi, esserne estesa l'applicazione anche al termine previsto dall'art. 17 L. 1150/1942".

Da quanto esposto, quindi, nulla impedirebbe alla convenzione urbanistica di produrre effetti giuridici nonostante la scadenza *medio tempore* del Piano stesso che, in un certo senso, manterrebbe una sorta di "ultrattività".

Durante il periodo emergenziale, l'art. 10, c. 4 *bis* del d.l. n. 76/2020 (cd. decreto semplificazioni), convertito con modificazioni in legge n. 120/2021, ha ulteriormente disposto la proroga automatica di tre anni delle convenzioni non ancora scadute: "*il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, formatisi al 31 dicembre 2020, sono prorogati di tre anni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98*".

Sul punto si riportano due recentissime sentenze del Consiglio di Stato che, in antitesi con l'orientamento veneziano di cui si è detto *supra*, giungono ad estendere le proroghe surriferite tanto alla convenzione quanto alla durata del Piano medesimo, trattandosi di un presupposto logico-giuridico dell'atto convenzionale: "*la Sezione condivide l'impostazione esegetica seguita dal Tar, per l'evidente ragione che la norma, nel momento in cui ha menzionato, ai fini della proroga, le convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e gli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, ha necessariamente dato per presupposta la proroga dei piani attuativi a monte, i quali rappresentano, sul piano giuridico, l'antefatto rispetto al quale le convenzioni, gli accordi ed i contratti accedono, nell'ottica, oramai dominante nella gestione del governo del territorio, della programmazione negoziata e dell'urbanistica consensuale. Un avallo*

esegetico si rinviene, a questo proposito, anche nel recente art. 10, comma 4-bis, d.l. n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020, il quale con una tecnica normativa più precisa e attenta al dato sistematico, ma – si ritiene – priva di portata sostanzialmente innovativa rispetto alla previsione di cui al citato art. 30, prevede la proroga di validità e dei termini di inizio e fine lavori, oltre che per le convenzioni di lottizzazione, anche per i "relativi piani attuativi". Più in particolare, l'utilizzo da parte del legislatore dell'espressione 'relativi', fa propendere per la soluzione esegetica secondo cui, anche sotto il disposto della precedente normativa, non vi era dubbio alcuno che la convenzione accede al sempre presupposto (in questo senso, 'relativo') piano attuativo" (Consiglio di Stato, sez. IV, 23.12.2021, n. 8549; Id., 23.12.2021, n. 8550)".

L'unico requisito richiesto dalla giurisprudenza per poter applicar tale sillogismo è che la convenzione sia stata sottoscritta durante la vigenza ed efficacia del Piano (Consiglio di Stato, sez. IV, 15.12.2021, n. 8366).

Tali conclusioni sono state condivise anche dal T.A.R. friulano che, similmente, si pone in contrasto con i principi enucleati dalla prefata sentenza del T.A.R. veneziano: "*Ritenuto, inoltre, che, ad avviso del Collegio, la proroga in questione riguarda le convenzioni urbanistiche e i piani attuativi, cui le stesse accedono (cfr. TAR Molise, sez. I, 30 novembre 2017, n. 481; TRGA Trento, sez. I, ord. coll. n. 111/2020), non risultando condivisibile il diverso avviso espresso nella pronuncia invocata dal difensore dell'ente civico nel corso dell'odierna discussione (TAR Veneto, II, 19 giugno 2019, n. 743), atteso che il legislatore nazionale intendeva senz'altro ampliare l'efficacia temporale dei piani di lottizzazione e non solo delle convenzioni che, a norma di legge, sono parte integrante dei piani di lottizzazione e, necessariamente, li presuppongono*" (T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 28.07.2020, n. 286).

Infine si evidenzia che l'art. 103, c. 2 *bis* del d.l. n. 18/2020 (cd. cura Italia), convertito con modificazioni in legge n. 27/2020, ha previsto la proroga di novanta giorni del termine di validità delle convenzioni urbanistiche e dei relativi piani attuativi in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 31 luglio 2020.

Tuttavia, è presumibile che tale disposizione sia stata implicitamente abrogata per incompatibilità dalla successiva normativa speciale in materia di proroghe Covid-19 di cui si è detto (cfr. art. 10, c. 4 *bis* del d.l. n. 76/2020) che, invero, ha dettato una disciplina differente ed assorbente dei termini *de quibus*.

Alla luce di quanto esposto è possibile affermare che, in base all'orientamento giurisprudenziale maggioritario, le proroghe del periodo emergenziale abbiano esteso in

modo uniforme ed omogeneo sia l'efficacia dei P.I.R.U.E.A./P.U.A. sia delle relative convenzioni urbanistiche, ricomponendo ad unità la possibile scissione degli effetti giuridici legati alla durata decennale del Piano e della convenzione, avallata da altra parte della giurisprudenza.

Matteo Acquasaliente