

L'ASSESSORA

BARBARA LORI

TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	/	/
DEL	/	/

Ai Comuni e alle Unioni di Comuni
Alla Città metropolitana di Bologna
Alle Amministrazioni Provinciali RER
Agli Ordini e Collegi professionali
Alle forze economiche e socialie p.c.
Ad Anci Emilia-Romagna

OGGETTO: Ambito di applicazione ed effetti dell'art. 8 della L.R. n. 17 del 2023, circa la perentorietà dei termini di conclusione della fase transitoria della L.R. n. 24 del 2017, alla luce della proroga dei termini di validità dei piani attuativi, delle convenzioni e dei titoli edilizi prevista dal Decreto Ucraina e ss. mm. e ii.

1. Da più parti sono stati richiesti chiarimenti sull'esatto contenuto, l'ambito di applicazione e gli effetti di quanto previsto dall'art. 8 della L.R. n. 17 del 2023¹.

¹ Si riporta il testo della disposizione:

"Art. 8

Perentorietà dei termini di cui all' articolo 4, comma 5, della legge regionale n. 24 del 2017

1. Le proroghe di cui all' articolo 10-septies, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51 e modificato con decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 non trovano applicazione, in coerenza con i casi ivi specificati, nelle ipotesi in cui siano in contrasto con i termini perentori di cui all' articolo 4, comma 5, della legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), necessari ad assicurare la transizione ai nuovi strumenti urbanistici generali orientati al riuso e alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo, previsti dalla medesima legge regionale. ”.

Questa disposizione, entrata in vigore il giorno 29 dicembre 2023, stabilisce che la proroga dei termini di validità dei piani attuativi e delle relative convenzioni urbanistiche nonché dei termini di inizio e fine lavori dei titoli edilizi, di cui all'art. 10-septies, comma 1, lettera b), del c.d. “**decreto Ucraina**” (**decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21**, recante “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”, convertito con modificazioni dalla L. 20 maggio 2022, n. 51²) e **ss. mm. e ii.**³ – disciplina di seguito complessivamente denominata “proroga statale” o “disciplina statale di proroga” - non trova applicazione nei casi in cui risulti in contrasto con i termini perentori per la conclusione del periodo transitorio previsti dall'art. 4, comma 5, della L.R. n. 24 del 2017.

La nuova legge urbanistica regionale ha stabilito, come è noto, una disciplina transitoria – in quanto tale suscettibile di stretta applicazione nei soli casi espressamente previsti, in ragione della sua specialità – che consentiva ai Comuni, contemporaneamente alla predisposizione del nuovo piano urbanistico generale (il PUG), di dare attuazione alla pianificazione urbanistica predisposta sulla base della legislazione regionale previgente, abrogata per effetto dell'entrata in vigore della stessa L.R. n. 24 del 2017. L'esecuzione di tali previsioni era ammessa nell'osservanza di specifici

² Si riporta il testo della disposizione:

**“Art. 10-septies
(Misure a sostegno dell'edilizia privata)**

1. In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di trenta mesi: a) omissis ; b) 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, o dagli accordi simili comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini concernenti i relativi piani attuativi e qualunque altro atto ad essi propedeutico, formatisi (fino al 30 giugno 2024)), purché non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini relativi alle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o agli accordi simili comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché ai 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, e della proroga di cui all'articolo 10, comma 4-bis, del citato decreto-legge n. 76 del 2020.”.

³ La proroga di **un anno**, prevista dall'alinea dell'art. 10-septies del D.L. n. 21 del 2022, introdotto dalla legge di conversione n. 51 del 2022 entrato in vigore il 21 maggio 2022, per i piani attuativi **formatisi fino al 31 dicembre 2022**, è stata portata:

- a **due anni** per i piani attuativi **formatisi fino al 31 dicembre 2023**, dal comma 11-decies, lettere a) e b), dell'art. 10 del D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, introdotto dalla **legge di conversione n. 14 del 2023**, entrata in vigore il 28 febbraio 2023
- e successivamente a **trenta mesi** per i piani attuativi **formatesi fino al 30 giugno 2024**, dall'art. 4-quater, comma 1, lettere a) e b), del D.L. 181 del 2023, introdotto dalla **legge di conversione n. 11 del 2024**, entrata in vigore l'8 febbraio 2024.

presupposti e condizioni, e soprattutto nel rispetto di termini perentori, che stabilivano rigorosamente la scansione temporale in cui si articolava detto periodo transitorio⁴, con l'obiettivo di assicurare, entro tempi certi e in tutto il territorio regionale, l'abbandono della tradizionale urbanistica fondata sul consumo di suolo e sulla dispersione insediativa, e la sua sostituzione con una nuova generazione di piani volti al riuso e alla rigenerazione urbana e che comportassero un limitato consumo di suolo, da incentrare sul meccanismo del saldo zero.

La specifica finalità dell'art. 8 della L.R. n. 17/2023 è dunque quella – dichiarata dalla stessa disposizione - di **salvaguardare il raggiungimento dell'obiettivo generale della nuova legge urbanistica** regionale della *“transizione ai nuovi strumenti urbanistici generali orientati al riuso e alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo, previsti dalla medesima legge regionale”*, in coerenza con quanto fissato dalla stessa disposizione di proroga statale⁵.

Emerge dunque con evidenza che le **due discipline - statale e regionale** - fin qui richiamate, perseguono **due finalità differenti**. La disposizione statale (e quelle che hanno apportato modifiche alla stessa) ha l'obiettivo di modificare, prorogandola, l'ordinaria validità decennale dei piani attuativi e delle correlate convenzioni urbanistiche e, di conseguenza, dei termini per l'esecuzione degli interventi previsti per la loro realizzazione, *“in considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi”* (alinea del comma 1 dell'art. 10-septies cit.); **la disposizione regionale**, come abbiamo appena visto, risponde invece all'esigenza, più specifica, di **assicurare**:

⁴ La disciplina transitoria prevedeva – per limitarsi ai profili di interesse una prima fase decorrente dal 1° gennaio 2018 al 1° gennaio 2021, prorogata poi al 1° gennaio 2022 entro i quali doveva essere formalmente avviato l'iter approvativo dei piani attuativi, a pena di decadenza; e una seconda fase che si è conclusa il 1° gennaio 2024 entro la quale i medesimi piani attuativi – correttamente avviati – dovevano essere approvati e convenzionati a pena di decadenza.

⁵ Secondo quanto specificato dal legislatore statale, la proroga automatica (*ope legis*) da esso prevista non può comunque risultare lesiva delle prerogative pianificatorie comunali e regionali. Infatti: la lettera a) dell'art. 10-septies, comma 1, cit. specifica che la proroga della validità dei titoli abilitativi non deve risultare *“in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”*; la lettera b) della medesima disposizione richiede che le proroghe della validità dei piani, convenzioni e termini di attuazione *“non siano in contrasto con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004”*. Appare pertanto evidente che, a maggior ragione, tale normativa non può risultare in contrasto con le tassative previsioni della legge regionale che presidiano il conseguimento di uno degli obiettivi primari della nuova legge urbanistica regionale.

- **la conclusione del periodo transitorio della L.R. n. 24/2017 entro un termine perentorio** (art. 4, comma 5, primo e secondo periodo) e
- **l'immediato avvio della completa attuazione dei piani attuativi** di cui si è ammessa l'approvazione e il convenzionamento nel periodo transitorio (art. 4, comma 5, terzo periodo), in modo che in tutto il territorio regionale, entro tempi certi, si chiuda la precedente stagione urbanistica e si passi all'applicazione della nuova disciplina pianificatoria.

Di conseguenza, la proroga statale opera nella nostra regione in tutti i casi in cui la sua applicazione non comporti alcun effetto sulla disciplina transitoria della legge urbanistica regionale e, in particolare, sui due obiettivi appena evidenziati, la cui salvaguardia è presidiata dall'articolo l'art. 8 della L.R. n. 17/2023.

2. VALIDITÀ DEI PIANI ATTUATIVI E DURATA DELLA FASE TRANSITORIA DELLA L.R. N. 24 DEL 2017

2.1. Una prima conseguenza di ciò è che l'art. 8 della L.R. n. 17/2023 **non incide sugli strumenti attuativi approvati e convenzionati prima dell'entrata in vigore della L.R. n. 24 del 2017**, e dunque indipendentemente dalla disciplina transitoria della legge urbanistica regionale, **purché nella loro convenzione “sia prescritto l'immediato avvio dell'attuazione degli interventi”**, in modo che si provveda alla loro completa attuazione nell'arco di validità degli stessi (art. 4, comma 7, lettera c), L.R. n. 24/2017).

2.2. Ciò vale, ancor più, per **i piani attuativi approvati e convenzioni ante 2017 per i quali siano già stati avviati i lavori** e che risultino ancora validi, grazie alle proroghe riconosciute negli anni scorsi dalla legge o concesse dal Comune (ovvero grazie all'azione combinata di entrambe le forme di differimento del termine di validità). **Tali strumenti attuativi beneficiano della ulteriore proroga stabilita dal decreto Ucraina e ss. mm. e ii., con l'unico limite di dover concludere i lavori entro il termine di validità del piano e della convenzione, come prorogata, senza la possibilità di ulteriori proroghe secondo quanto specificato al successivo paragrafo 4.**

2.3. **Inoltre, la proroga statale** della validità dei piani attuativi e delle relative convenzioni (dal 10 anni a 12 anni e mezzo) **opera nei riguardi dei piani attuativi approvati e convenzionati nel pieno rispetto di quanto previsto dalla disciplina regionale sulla fase transitoria** (e dunque per i piani il cui iter approvativo sia stato avviato prima del 1° gennaio 2022 e che siano stati approvati e convenzionati entro il 1° gennaio 2024 ovvero entro il 3 maggio 2024 nel caso dei comuni interessati dagli eventi alluvionali - vedi oltre).

2.4. Invece **la proroga ope legis stabilita dalla legge statale** (dei termini di validità dei piani attuativi e delle convenzioni da essa prevista) **non incide sui termini di conclusione del periodo transitorio della legge urbanistica regionale, in ragione del rapporto di specialità che intercorre tra la normativa transitoria della L.R. n. 24 del 2017 e la disciplina ordinaria sui termini di validità dei piani** (su cui incide la proroga statale in esame)⁶.

In sintesi, la disciplina statale di proroga della validità dei piani attuativi e delle relative convenzioni, opera nei riguardi dei piani attuativi approvati e convenzionati prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica regionale e di quelli approvati e convenzionati in conformità alla disciplina transitoria stabilita dalla medesima legge regionale ma, ai sensi dell'art. 8 della L.R. n. 17/2023, non produce alcun effetto sui termini perentori di conclusione del periodo transitorio, stabiliti dall'art. 4, comma 5, della L.R. n. 24 del 2017.

Appare utile sottolineare che ciò vale, sia per i piani approvati e convenzionati entro il 1° gennaio 2024, sia per quelli il cui iter si è concluso entro in termine perentorio del 3 maggio 2024, in quanto il relativo procedimento amministrativo è stato oggetto della sospensione del termine stabilita dall'art. 4, comma 2, del "Decreto alluvione" (D. L. n. 61/2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 100 del 2023)⁷.

⁶ Si richiama, a tal riguardo, quanto già evidenziato nel parere n. 762232 del 24 agosto 2022, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 51/2022, di conversione del c.d. decreto Ucraina, DL n. 21/2022, secondo cui "la proroga della validità dei piani attuativi e delle convenzioni urbanistiche non incide sulla durata del periodo transitorio di cui all'art. 4 della L.R. n. 24 del 2017"

⁷ In merito agli effetti della sospensione dei termini procedurali stabilita dall'art. 4, comma 2, del D.L. n. 61 del 2023 si veda quanto specificato nel parere n. 979084 del 25 settembre 2023, disponibile al seguente link:

3. IMMEDIATA E COMPLETA ATTUAZIONE DEI PIANI ATTUATIVI

Anche in merito al secondo obiettivo perseguito dall'art. 4, comma 5, ultimo periodo, della L.R. n. 24 del 2017 (dell'immediato avvio della completa attuazione delle previsioni dei piani attuativi), si osserva che **la disposizione statale di proroga risulta pienamente compatibile con la disciplina transitoria regionale.**

La norma regionale richiede infatti che le convenzioni urbanistiche prevedano “*termini perentori, a pena di decadenza, per la **presentazione** dei titoli abilitativi*”; mentre la norma statale stabilisce una proroga *ope legis* dei termini decadenziali “**per l’inizio e per la fine dei lavori**”, termini che decorrono da un momento successivo alla presentazione del titolo edilizio, ed in particolare dalla loro efficacia, in caso di SCIA, e dal loro rilascio, in caso di permesso di costruire⁸.

Si evidenzia pertanto che nell'osservanza dell'art. 4, comma 5, ultimo periodo, della L.R. n. 24 del 2017 gli operatori sono tenuti, a pena di decadenza, a rispettare i termini indicati in convenzione urbanistica per la presentazione dei titoli edilizi richiesti per la completa realizzazione delle previsioni del piano attuativo (e dunque del relativo cronoprogramma); dopo di che, i termini decadenziali per l'inizio e la fine dei lavori previsti dai medesimi titoli edilizi tempestivamente presentati, sono prorogati di trenta mesi per effetto della disciplina statale di proroga.

Fa eccezione a questa netta separazione dei campi di applicazione delle due discipline il caso in cui la convenzione urbanistica abbia previsto l'attuazione delle previsioni del piano attuativo per **stralci funzionali autonomi**: in questo caso, la proroga del termine di inizio e/o conclusione dei lavori di ciascun stralcio funzionale (per effetto della disciplina statale di proroga: vedi successivo paragrafo 6.) si riverbera necessariamente sulla data stabilita in sede di convenzione per la presentazione dei titoli edilizi relativi allo stralcio successivo. Ciò, del resto, è perfettamente coerente con la proroga della durata complessiva della validità della convenzione urbanistica.

https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/chiarimenti-circa-gli-effetti-del-dl-61-2023-decreto-alluvione-sulle-tempistiche-indicate-dalla-lr-24-2017-relative-a-pua-e-ao-del-periodo-transitorio/parere_prot_979084_25-settembre-2023.pdf

⁸ Si consideri, per altro, che questa proroga statale dei termini decadenziali per l'inizio e la fine dei lavori non comporta un impatto significativo nella nostra regione in quanto la proroga dei medesimi termini è consentita dall'art. 19, comma 3, con una mera comunicazione da parte dell'interessato.

Anche per questo profilo, dunque, l'art. 8 della L.R. n. 17/2023 non ha l'obiettivo di precludere la stretta applicazione della disciplina statale di proroga bensì quello di vietare ogni sua applicazione che incida sulla disciplina della fase transitoria della legge urbanistica regionale.

4. L'INAMMISSIBILITÀ DI ULTERIORI PROROGHE DEI PIANI ATTUATIVI E DELLA RELATIVA CONVENZIONE SU ISTANZA DEI PRIVATI

Si ribadisce che, per effetto della specialità della disciplina transitoria della legge urbanistica regionale, **la perentorietà del termine di validità dei piani attuativi e delle convenzioni urbanistiche così come prorogati dal provvedimento statale, non possono essere ulteriormente prorogati dai Comuni su istanza dei privati interessati.** Ciò, infatti, non è previsto dalla disciplina transitoria regionale e, inoltre, contrasterebbe palesemente con l'obiettivo primario della stessa di assicurare tempi certi e perentori di conclusione dell'attuazione della pianificazione approvata in conformità alla legislazione urbanistica previgente, pienamente innovata dalla L.R. n. 24 del 2017.

5. INSERIMENTO DELLE AREE TRASFORMATE NEL PERIMETRO DEL TERRITORIO URBANIZZATO E ULTRATTIVITÀ DEI PIANI ATTUATIVI

Fermo restando quanto specificato al precedente punto 4 (circa l'inammissibilità di ulteriori proroghe comunali della validità degli strumenti attuativi formati in base alla legislazione previgente) appare utile sottolineare che, ai sensi dell'art. 32, comma 2, lettera d), della L.R. n. 24 del 2017, **fanno parte del territorio urbanizzato “i lotti residui non edificati, dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti** (opere di urbanizzazione primaria), in quanto facenti parte di un piano attuativo, comunque denominato, **attuato o in corso di completamento”**.

Si evidenzia poi che negli ambiti del territorio urbanizzato appena richiamati (lotti residui non edificati), anche dopo la conclusione della validità del piano attuativo e della relativa convenzione, opera il principio della così detta **ultrattività dei piani attuativi di cui all'art. 17 della L.1150 del 1942**, per effetto del quale, fino all'approvazione del PUG (che dovrà stabilire la disciplina delle trasformazioni ammissibili nel territorio urbanizzato, e dunque anche in detti lotti) **continua a trovare applicazione la disciplina di dettaglio del piano attuativo, per regolare il**

completamento dei lavori tempestivamente avviati e, in particolare, l'edificazione dei lotti residui⁹.

Il principio di ultrattività dei piani attuativi non comporta invece che si possa derogare ai termini perentori previsti a pena di decadenza nella convenzione urbanistica per la completa realizzazione delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti e delle altre eventuali dotazioni pubbliche stabilite dalla convenzione.

Ciò, infatti, risulterebbe in contrasto con la disciplina transitoria della legge urbanistica regionale che, come abbiamo visto al precedente paragrafo n. 3, ha consentito l'approvazione e esecuzione degli strumenti attuativi dei piani formati in vigenza della legislazione previgente solo nel caso in cui prevedessero l'immediato avvio della completa attuazione degli stessi e richiede, a pena di decadenza, la tempestiva esecuzione dei lavori di urbanizzazione secondo la tempistica definita dalla convenzione urbanistica.

Laddove i titoli edilizi per la completa attuazione delle opere di urbanizzazione previste in convenzione non siano presentati tempestivamente, la legge urbanistica regionale considera prevalente l'obiettivo di preservare le aree libere permeabili da ulteriori trasformazioni, ammettendo nelle stesse solo le trasformazioni individuate dagli articoli 5 e 6 della medesima legge regionale.

6. INTERVENTI DIRETTI E PROROGA DEI RELATIVI TITOLI EDILIZI

Infine, appare opportuno sottolineare che secondo quanto previsto dalla L.R. n. 24 del 2017 sono sempre ammessi gli interventi diretti, cioè le trasformazioni edilizie disciplinate dalla pianificazione urbanistica previgente e dal PUG che richiedono unicamente la presentazione di un titolo abilitativo

⁹ Secondo il pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa «il citato art.17, quindi, ha la duplice funzione di precludere - per un verso - la proroga sine die di piani attuativi mai avviati (o rimasti inattuati o quasi del tutto inattuati) ed ormai scaduti (e presumibilmente obsoleti in quanto non più conformi alle mutate esigenze urbanistiche), e di salvare - per altro verso - le opere già realizzate, consentendo comunque (al fine di evitare un "danno urbanistico/ambientale" maggiore rispetto a quello cagionato dalla visione della incompiutezza delle opere) il completamento urbanistico delle aree nelle quali la pianificazione sia stata correttamente avviata, consentendo, cioè, la ultimazione delle opere di urbanizzazione in corso e la ordinata edificazione, in conformità agli indici praticati nella zona secondo le disposizioni del piano stesso (Consiglio di Stato, n.2390/2020).»

edilizio ¹⁰. Questi ultimi beneficiano della proroga dei termini di inizio e fine lavori stabiliti dalla lettera a) dell'art. 10-septies del Decreto Ucraina ¹¹.

Cordiali saluti

Barbara Lori
(firmato digitalmente)

GS

¹⁰ **Tra i titoli edilizi sempre ammessi NON vanno ricompresi i permessi di costruire convenzionati, presentati in luogo dei piani attuativi**, ai sensi dell'art. 28-bis del T.U. edilizia o dell'art. 19-bis della L.R. n. 15 del 2013, i quali sono subordinati alla disciplina stabilita dalla legge urbanistica regionale circa la conclusione del periodo transitorio, per quanto attiene in particolare ai termini perentori entro i quali dovevano essere presentati, approvati e convenzionati gli strumenti attuativi dei piani approvati secondo la legislazione previgente.

¹¹ Si riporta il testo della disposizione:

“1. In considerazione delle conseguenze derivanti dalle difficoltà di approvvigionamento dei materiali nonché dagli incrementi eccezionali dei loro prezzi, sono prorogati di trenta mesi:

a) i termini di inizio e di ultimazione dei lavori, di cui all'articolo 15 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relativi ai permessi di costruire rilasciati o formati fino al 30 giugno 2024, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato di volersi avvalere della presente proroga e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione del soggetto medesimo, con nuovi strumenti urbanistici approvati nonché con piani o provvedimenti di tutela dei beni culturali o del paesaggio, ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche ai termini relativi alle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA), nonché delle autorizzazioni paesaggistiche e alle dichiarazioni e autorizzazioni ambientali comunque denominate. Le medesime disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire e alle SCIA per i quali l'amministrazione competente abbia accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e dell'articolo 103, comma 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27”.