# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **249/2022** (ECLI:IT:COST:2022:249)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PATRONI GRIFFI**
Udienza Pubblica del **08/11/2022**; Decisione del **09/11/2022**
Deposito del **13/12/2022**; Pubblicazione in G. U. **14/12/2022**
Norme impugnate: Artt. 54, c. 1°, e 121, c. 17°, della legge della Provincia autonoma di Trento 04/08/2015, n. 15.
Massime: **45191 45192 45193**
Atti decisi: **ord. 220/2021**

## SENTENZA N. 249

## ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, nel procedimento vertente tra Fallimento

Edilarcense srl e il Comune di Arco e altri, con ordinanza del 2 luglio 2020, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Francesco Saverio Bertolini per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

*Ritenuto in fatto*

1.– Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), «per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica». Le disposizioni censurate non prevedono la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, a differenza di quanto disposto per il resto del territorio nazionale dall'art. 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

1.1.– Il giudice a quo riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione della delibera del Consiglio comunale del Comune di Arco 7 agosto 2019, n. 31, con la quale è stata adottata una variante al piano regolatore generale (PRG), nella parte in cui tale variante e tutti gli elaborati allegati danno atto dell'avvenuta decadenza di un piano di lottizzazione e, modificando la disciplina del vigente PRG, destinano le aree di proprietà della società ricorrente, sulle quali sorge un complesso industriale dismesso, a verde agricolo di interesse locale.

Le aree in questione, unitamente ad altre adiacenti, sono incluse dal PRG all'interno del perimetro di un piano di lottizzazione che ha individuato tre comparti edificatori, un ambito destinato a verde pubblico e un ambito destinato alla nuova viabilità di accesso all'area. Nel luglio 2008, il Comune di Arco ha approvato il piano di lottizzazione relativo a due dei tre comparti edificatori, che comprendono una porzione del citato complesso industriale; nell'ottobre 2008 il Comune e i proprietari interessati hanno sottoscritto la convenzione annessa al piano di lottizzazione.

Nel 2016, la società proprietaria delle aree su cui sorge il complesso industriale (Edilarcense srl) è stata dichiarata fallita; Fallimento Edilarcense srl con istanza dell'aprile 2017 ha chiesto al Comune di Arco «la sospensione dei termini di attuazione del suddetto piano di lottizzazione per motivi di forza maggiore, stante la pendenza della procedura fallimentare»; nel maggio 2017 il Comune ha rigettato l'istanza, ritenendo di non potere disporre della durata dei piani di lottizzazione, fissata per legge. Nell'agosto 2019, con l'impugnata variante, sul presupposto dell'intervenuta decadenza del piano di lottizzazione, il Comune di Arco ha modificato nei sensi anzidetti la destinazione urbanistica dell'area su cui insiste il complesso immobiliare. Nel settembre 2019 il Comune ha pubblicato l'avviso di adozione della variante e nel successivo ottobre Fallimento Edilarcense srl ha presentato osservazioni «per contestare la modifica della destinazione dell'area in questione, lamentando l'illogicità della destinazione a

verde agricolo di un'area produttiva, dismessa e circondata da insediamenti residenziali».

1.2.– Il giudice rimettente dà ampiamente conto, tanto dei motivi che sorreggono la richiesta di annullamento della delibera impugnata e della subordinata richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, quanto degli argomenti contrari spesi dal Comune di Arco e dalla Provincia autonoma di Trento, entrambi costituitisi nel giudizio amministrativo.

1.2.1.– Il TRGA riferisce, peraltro, che, con sentenza non definitiva del 30 giugno 2020, n. 98 di cui riporta integralmente la motivazione in parte qua, ha rigettato il ricorso lì dove lamenta l'illegittimità della delibera impugnata per il fatto che sarebbe stata adottata sul falso presupposto dell'avvenuta decadenza del piano di lottizzazione, che non si sarebbe invece verificata in ragione della proroga di cui all'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito.

In tale decisione, il giudice rimettente ha escluso che detta disposizione statale sia riconducibile, come prospettato dal ricorrente, alla materia di competenza legislativa esclusiva dell'«ordinamento civile», perché le convenzioni di lottizzazione rientrano nella materia «urbanistica e piani regolatori» che lo statuto speciale attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano: convenzioni che trovano disciplina negli artt. 49 e seguenti della legge prov. Trento n. 15 del 2015.

La riconducibilità della richiamata disposizione statale alla materia dell'urbanistica sarebbe dimostrata, inoltre, dalla circostanza che il legislatore nazionale «intendeva senz'altro ampliare l'efficacia temporale dei piani di lottizzazione e non solo delle convenzioni che […] sono parte integrante dei piani di lottizzazione». D'altra parte, l'art. 49, comma 1, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 stabilirebbe che «gli strumenti urbanistici attuativi assolvono, prevalentemente, alla funzione di specificare e sviluppare le previsioni degli strumenti urbanistici generali», così come i successivi articoli «disciplinano prevalentemente proprio la c.d. funzione urbanistica di regolazione».

L'ascrizione delle convenzioni alla materia dell'urbanistica troverebbe conferma, d'altro canto, nella circostanza che «secondo la unanime giurisprudenza della Corte costituzionale, delle Sezioni unite della Corte di cassazione e dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, tali accordi non possono essere qualificati come strumenti di matrice civilistica».

Nella medesima sentenza non definitiva, il TRGA ha inoltre affermato che la possibilità o meno di ricondurre l'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, alle materie «tutela della concorrenza» o «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» – come altresì sostenuto dal ricorrente – non può portare ad annullare la delibera impugnata: e ciò perché in tali materie, in base all'art. 10 della legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il legislatore statale non può adottare leggi direttamente applicabili nelle regioni a statuto speciale.

1.2.2.– Diverse devono essere, sostiene il giudice a quo, le considerazioni per quel che concerne la subordinata richiesta del ricorrente di sollevare questione di legittimità costituzionale.

A tale riguardo, il giudice trentino osserva che Fallimento Edilarcense srl lamenta che la legislazione provinciale non si sia adeguata, nel termine di sei mesi fissato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), alla disciplina posta dall'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito. A parere della società

ricorrente, infatti, tale ultima disposizione rientrerebbe tra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, sicché gli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 – non prevedendo la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012, disposta invece dalla norma statale – sarebbero costituzionalmente illegittimi per violazione tanto degli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, quanto dell'art. 3 Cost., perché la predetta proroga si applica su tutto il territorio nazionale ma non anche in quello regionale.

1.3.– Il giudice a quo, ampiamente richiamata la sentenza di questa Corte n. 93 del 2019 che avrebbe «illustrato» il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, osserva che per valutare la non manifesta infondatezza della riferita questione di legittimità costituzionale «assume rilievo decisivo [stabilire] se l'adozione, da parte del legislatore statale, di una misura emergenziale come la proroga triennale del termine di efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012 abbia determinato o meno, in capo al legislatore provinciale, l'obbligo di adeguare la propria legislazione a quella sopravvenuta statale».

Con riferimento a tale aspetto, il TRGA osserva che, se è vero che la «fissazione di norme in materia di attività amministrativa non figura tra le materie espressamente rimesse alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato», pur tuttavia a far propendere per la competenza statale starebbe l'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., laddove attribuisce allo Stato il compito di disciplinare in via esclusiva le materie, rispettivamente, «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Ciò troverebbe conferma tanto nell'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – che indica, ai commi 2-bis e 2-ter, le disposizioni della medesima legge che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni – quanto nella sentenza n. 207 del 2012 di questa Corte, la quale avrebbe affermato che anche l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di prestazione della quale lo Stato deve fissare un livello essenziale.

Ciò premesso, il giudice amministrativo rimettente rileva che le cosiddette convenzioni urbanistiche rientrano «nel più ampio genus degli accordi sostitutivi di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990», articolo quest'ultimo che è indicato dal predetto art. 29 tra le disposizioni che si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Poiché le norme di cui all'art. 11 non si limiterebbero a fissare livelli essenziali delle prestazioni, ma richiederebbero «un'uniforme ed omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale, perché attengono all'efficacia e all'invalidità dell'accordo amministrativo, al pari di quelle inserite nel capo IV-bis della legge n. 241/1990», ne conseguirebbe che dovrebbe incontrare uniforme ed omogenea applicazione sul territorio nazionale anche la proroga triennale di cui all'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, benché si tratti di «norma ad efficacia temporanea e con riferimento ad una specifica categoria di accordi sostitutivi, quelli che attengono alla formazione dei piani di lottizzazione». D'altra parte, osserva il TRGA, anche la Provincia autonoma di Trento in atti avrebbe rilevato che tale proroga «costituisce un limite al c.d. potere conformativo dell'Amministrazione».

1.4.– Al contempo, il giudice rimettente esclude abbiano fondamento gli argomenti della Provincia autonoma di Trento volti a escludere l'applicabilità nel territorio provinciale della disposizione statale e, in subordine, a prospettare l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per contrasto con il principio di proporzionalità. L'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, infatti, andrebbe collocato nell'ambito delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel quadro del semestre europeo 2013, incentrate sulla necessità di potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e di semplificare il quadro amministrativo e normativo,

necessità non a caso – sostiene il TRGA rimettente – riprese dal legislatore nazionale nelle premesse al richiamato decreto-legge.

Il giudice a quo conviene con le amministrazioni resistenti nel giudizio principale che il citato art. 30, comma 3-bis, non possa includersi tra le «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», in quanto per essere tale dovrebbe costituire «un elemento coessenziale alla riforma economico-sociale, in quanto la [caratterizza] o [forma] la base del suo sviluppo normativo» (è citata la sentenza n. 482 del 1995 di questa Corte). Allo stesso tempo, si pone in evidenza che lo stesso Tribunale rimettente, in altra pronuncia, ha già rilevato la natura eccezionale della normativa statale e la conseguente necessità di interpretare in senso restrittivo il suo ambito applicativo, anche al fine di contenere entro quanto strettamente necessario «la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita ai comuni nella disciplina dell'assetto del proprio territorio».

Secondo il giudice rimettente, peraltro, tutto ciò non esclude che l'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, sia volto «a perseguire rilevanti "interessi nazionali"», che pure condizionano la potestà legislativa provinciale ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, e che debba ricevere uniforme e omogenea applicazione sul territorio nazionale «in ragione della cornice in cui si inserisce», poiché altrimenti si legittimerebbe «un'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost. e richiamato dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972». Conclusioni, queste, che portano il TRGA di Trento a escludere che la disposizione statale valga per le sole regioni a statuto ordinario, come sostenuto dalla Provincia autonoma di Trento sulla base del fatto che il legislatore statale non ha «palesato tale intendimento», come invece ha fatto al comma 1 del medesimo art. 30 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione statale «impone di ritenere che il legislatore nazionale abbia preso in considerazione l'intero territorio nazionale, sì da non incorrere in una palese violazione del principio d'uguaglianza». Il giudice rimettente esclude, dunque, che abbiano fondamento i dubbi di legittimità costituzionale prospettati, sulla normativa statale, dalla Provincia autonoma di Trento.

1.5.– Il giudice a quo, pertanto, ritiene non manifestamente infondata la seguente questione: «se gli articoli 54, comma 1, e 121, comma 7 (recte: comma 17), della legge provinciale n. 15/2015, nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, siano costituzionalmente illegittimi – per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica – in ragione del mancato adeguamento (ai sensi dell'art. 2, del decreto legislativo n. 266/1992) degli stessi articoli 54, comma 1, e 121, comma 7 (recte: 17), della legge provinciale n. 15/2015 a quanto previsto dall'art. 30, comma 3-bis, del decreto-legge n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013, nonostante il decorso del termine di sei mesi successivi alla pubblicazione della legge di conversione n. 98/2013 nella Gazzetta Ufficiale».

1.6.– In punto di valutazione sulla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, il TRGA di Trento osserva che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate «determinerebbe il venir meno del presupposto in base al quale è stata adottata l'impugnata delibera». Il Comune di Arco, inoltre, avrebbe correttamente escluso l'applicazione dell'art. 54, comma 1-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, inserito dall'art. 22, comma 7, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020) – il quale prevede che il Comune possa prorogare, al ricorrere di taluni presupposti, l'efficacia dei piani attuativi – in quanto detta possibilità è riferita ai soli piani attuativi non ancora scaduti, quando invece nella

fattispecie per cui è causa «il piano attuativo risulta ad oggi scaduto proprio per effetto della sua mancata ricomprensione nel regime di proroga contemplato dall'art. 30, comma 3-bis».

2.– Con atto del 2 febbraio 2022, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, parte nel giudizio a quo, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

2.1.– In punto di ammissibilità, la difesa provinciale rileva, innanzitutto e diffusamente, che sarebbe erronea l'interpretazione della disposizione statale invocata a parametro, con conseguente mancata dimostrazione della rilevanza. L'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, infatti, non conterrebbe «la previsione della proroga triennale della validità degli strumenti di pianificazione cui accedono le convenzioni di lottizzazione», che il giudice a quo ricava invece attraverso un'interpretazione in via estensiva del dettato normativo. Interpretazione, questa, ritenuta non condivisibile essenzialmente perché piani e convenzioni di lottizzazione avrebbero una diversa efficacia.

La Provincia autonoma di Trento ritiene inoltre, anche alla luce della ricostruzione dei fatti di causa proposta nell'atto difensivo, che il TRGA non avrebbe motivato sulla rilevanza, in quanto non ha chiarito perché la disposizione statale sarebbe applicabile nel giudizio a quo. Il giudice rimettente, infatti, non avrebbe dato conto «dei termini di efficacia e di fine e inizio lavori stabiliti nella convenzione di lottizzazione, né della attuazione della convenzione stessa», considerato che l'inattuazione nei termini della convenzione la rende «del tutto inefficace».

2.2.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sarebbe comunque non fondata, innanzitutto perché la normativa statale «non reca la previsione della proroga dell'efficacia dei piani di lottizzazione».

Richiamati gli argomenti già offerti a dimostrazione della distinzione tra efficacia delle convenzioni e efficacia dei piani, la difesa provinciale osserva che anche nell'ordinamento provinciale è stata mantenuta ferma tale distinzione, stabilendo che le convenzioni devono fissare i termini, non superiori a dieci anni, per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, mentre i piani hanno efficacia decennale: ciò tanto ai sensi degli artt. 54 e 67 della legge della Provincia autonoma di Trento 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio), tanto ai sensi degli artt. 41 e 52 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), quanto, infine, ai sensi dei vigenti artt. 49, 54 e 121 della legge prov. Trento n. 15 del 2015.

Vero è, continua la Provincia autonoma, che «tra convenzione di lottizzazione e corrispondente piano (di lottizzazione o di attuazione ad iniziativa privata) sussiste una relazione di accessorietà», ma ciò non significa che esse si pongano in un rapporto sinallagmatico. Secondo la giurisprudenza, «solo l'attuazione degli obblighi di urbanizzazione consente al lottizzante di procedere nella realizzazione degli interventi edilizi di suo interesse anche oltre il termine di efficacia del piano» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2013, n. 5807). Tale principio giurisprudenziale di tutela del lottizzante adempiente, che troverebbe peraltro esplicitazione nell'art. 54, comma 2, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, consentirebbe dunque «di ritenere che la proroga triennale della convenzione di lottizzazione non implichi necessariamente la proroga del relativo piano, posto che in via pretoria l'interesse del lottizzante adempiente trova comunque tutela».

Al contempo, ancora la giurisprudenza ha affermato che del mancato rispetto degli obblighi di urbanizzazione il comune può chiamare a risponderne il lottizzante, pretendendone l'adempimento anche oltre il termine previsto dalla convenzione. Da ciò se ne deve ricavare, a parere della Provincia autonoma di Trento, che lo scopo perseguito dal legislatore statale con la proroga delle convenzioni sia soltanto quello di «sottrarre i lottizzanti all'esercizio, da parte dei comuni, delle azioni convenzionalmente ad essi spettanti per compulsare l'adempimento

delle convenzioni», senza incidere sui termini di efficacia dei piani rimessi invece ai comuni competenti.

Tutto ciò considerato, secondo la difesa provinciale non è fondata la pretesa del giudice a quo «dell'adeguamento della disciplina legislativa provinciale relativa all'efficacia dei piani attuativi alla disciplina statale di proroga dell'efficacia delle convenzioni di lottizzazione».

2.3.– La Provincia autonoma di Trento, ad ogni modo, reputa non fondata la questione di legittimità costituzionale anche ove si volesse ritenere che l'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, abbia comportato la proroga triennale dei piani di lottizzazione.

Proprio in ragione della diversità degli strumenti di pianificazione urbanistica nell'ordinamento provinciale trentino, questa Corte avrebbe già escluso, con la sentenza n. 1164 del 1988, che possa darsi una disparità di trattamento ove la disciplina provinciale sia diversa da quella statale.

2.4.– La difesa provinciale, comunque, conclude ribadendo che la normativa statale non ha prorogato l'efficacia dei piani attuativi, ma soltanto quella delle convenzioni urbanistiche, che è espressione dell'autonomia negoziale dei contraenti.

3.– In data 18 ottobre 2022, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria con la quale ha ribadito la richiesta di dichiarare l'inammissibilità o la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.1.– Sinteticamente richiamati gli argomenti proposti nell'atto di costituzione, la difesa provinciale, per quel che concerne l'ambito di applicazione dell'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, riferisce di due sentenze del Consiglio di Stato (sezione quarta, 23 dicembre 2021, n. 8550 e n. 8549) che hanno ritenuto operante la proroga anche con riferimento ai termini di validità dei piani, «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». Quest'approdo ermeneutico sarebbe stato oggi possibile in ragione di quanto previsto dall'art. 10, comma 4-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, nonché dall'art. 10-septies, comma 1, lettera b), del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51: si tratta di due disposizioni che hanno previsto un'ulteriore proroga triennale, riferendola espressamente anche ai piani e disponendone l'applicabilità anche a convenzioni e piani prorogati con l'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito. Secondo la Provincia autonoma di Trento, la più recente normativa statale dovrebbe qualificarsi quale interpretazione autentica.

Pur tuttavia, secondo la Provincia autonoma, il giudice a quo avrebbe dovuto dimostrare l'applicabilità della proroga di cui al più volte richiamato art. 30, comma 3-bis, tanto alla convenzione, quanto al piano, mentre il TRGA «non ha minimamente dato conto del termine di efficacia della convenzione urbanistica (ossia del termine di sei anni per la realizzazione delle opere ivi previsto oltre che della facoltà di proroga già prevista in convenzione e non richiesta dal ricorrente)». Se, infatti, il termine di efficacia della convenzione fosse già scaduto alla data di instaurazione del contenzioso giurisdizionale – il che è quanto ritiene la Provincia autonoma di Trento, anche ove lo si ritenesse prorogato – «al Comune sarebbe in ogni caso preclusa la proroga convenzionale del termine di realizzazione delle edificazioni e dell'urbanizzazione, in quanto già scaduto, ed il lottizzante si troverebbe esposto all'applicazione delle sanzioni per il ritardo previste in convenzione oltre che all'esercizio, doveroso da parte del comune, di azioni volte all'adempimento della convenzione». Ne discende che il giudice rimettente avrebbe

dovuto accertare prima l'effetto della proroga sulla convenzione e solo in un secondo momento quella sul piano.

3.2.– Per quel che concerne il merito della questione di legittimità costituzionale, la Provincia autonoma rammenta, per un verso, di avere potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori», ai sensi dell'art. 8, numero 5), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, e di avere potestà amministrativa in tale materia ai sensi dell'art. 16 del medesimo statuto; per un altro, che la materia urbanistica è altresì disciplinata dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche).

3.2.1.– Ciò premesso, rileva che la disciplina provinciale delle convenzioni urbanistiche e dei piani di attuazione è riconducibile alla potestà legislativa primaria di cui all'art. 8, numero 5), dello statuto speciale, in quanto nel concludere le convenzioni l'amministrazione esercita il potere amministrativo di attuazione dello strumento urbanistico primario.

Non sarebbe d'ostacolo a questa valutazione il fatto che il potere amministrativo sia esercitato nella forma consensuale degli accordi tra pubblica amministrazione e privato, i quali, secondo la giurisprudenza amministrativa, non possono essere considerati strumenti di matrice civilistica, sicché gli accordi ex art. 11 della legge n. 241 del 1990 non ricadono sotto la disciplina del diritto privato.

Tutto ciò considerato, «la durata delle convenzioni urbanistiche e dei piani attuativi non è riconducibile alla materia del diritto civile, bensì alla materia dell'urbanistica», sicché non si porrebbe – sostiene la difesa provinciale – un'esigenza di uguaglianza di trattamento, sottesa alla materia «ordinamento civile», tale da ritenere necessaria anche nell'ordinamento provinciale la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione.

3.2.2.– La Provincia autonoma di Trento esclude, altresì, che l'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, integri «una norma di tutela di un interesse nazionale» cui il legislatore provinciale si sarebbe dovuto adeguare.

A tale proposito, ulteriormente richiamata la sentenza di questa Corte n. 1164 del 1988 già citata nell'atto di costituzione, la difesa provinciale osserva che a escludere la violazione del principio d'eguaglianza starebbe anche la circostanza che l'applicazione della proroga triennale sul territorio trentino avrebbe riguardato due sole fattispecie, una delle quali è quella di cui al giudizio a quo, la cui convenzione è «completamente inattuata».

La normativa statale, inoltre, non potrebbe considerarsi – come fa invece il giudice a quo – una misura di semplificazione o di riduzione di oneri amministrativi, ma deve invece ritenersi «una misura di agevolazione economica, in quanto sottrae il lottizzante alla responsabilità patrimoniale derivante dal ritardo nell'adempimento delle obbligazioni assunte». Peraltro, di una tale esigenza il legislatore provinciale avrebbe tenuto conto tanto con l'art. 22, comma 7, lettera a), della legge prov. Trento n. 12 del 2019, il quale ha inserito il comma 1-bis all'art. 54 della legge prov. Trento n. 15 del 2015, quanto con l'art. 41, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), che hanno attribuito ai comuni la possibilità di prorogare i termini previsti nella convenzione per l'adempimento delle obbligazioni assunte.

La difesa provinciale conclude, infine, rilevando che questa Corte avrebbe già affermato che un interesse nazionale potrebbe condizionare la potestà legislativa regionale solo se «insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale» (sono richiamate le sentenze n. 49 del 1987 e n. 177 del 1986) o quando appaia così «imperativo o stringente oppure esiga una

soddisfazione così urgente da non poter essere adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome)» (sentenza n. 177 del 1988): non corrispondendo la proroga di cui all'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, a un imperativo stringente del genere, il legislatore provinciale non era obbligato a recepirla nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori».

*Considerato in diritto*

1.– Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, «nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012». Il mancato adeguamento dell'ordinamento provinciale, entro il termine semestrale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, a quanto stabilito dall'art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito – che ha stabilito detta proroga – renderebbe costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate «per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica».

1.1.– Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione d'una delibera del Comune di Arco del 7 agosto 2019 con la quale è stata adottata una variante al piano regolatore generale (PRG), nella parte in cui tale variante e tutti gli elaborati allegati danno atto dell'avvenuta decadenza di un piano di lottizzazione e, modificando il vigente PRG, destinano le aree di proprietà della società ricorrente nel giudizio a quo a verde agricolo di interesse locale.

Secondo il TRGA, la richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale, estendendo anche al territorio provinciale la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione disposta dal legislatore statale, farebbe venire meno il presupposto – la decadenza del piano di lottizzazione, approvato il 28 luglio 2008 – in base al quale è stato adottato l'atto impugnato.

2.– La difesa della Provincia autonoma di Trento, costituitasi in giudizio, nel ricostruire i fatti di causa e i contenuti dell'ordinanza di rimessione, riferisce che la convenzione di cui al giudizio principale è stata sottoscritta in data 23 ottobre 2008, prevedeva l'urbanizzazione e l'edificazione entro 6 anni dalla sottoscrizione, contemplava la possibilità di prorogare detto termine fino a dieci anni, in caso di necessità, dietro accordo tra le parti e previa autorizzazione della Giunta comunale. Viene precisato, poi, che la delibera comunale impugnata nel giudizio a quo è stata adottata a fronte della completa inattuazione del piano.

Ciò premesso, la Provincia autonoma di Trento eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale. Il TRGA non avrebbe motivato sulla rilevanza, in quanto non avrebbe chiarito perché la proroga delle convenzioni di lottizzazione disposta dal legislatore statale, ove estesa all'ordinamento provinciale, dovrebbe trovare applicazione anche nel giudizio a quo, che verte sull'impugnazione di una delibera di variante del PRG adottata sul presupposto della decadenza del piano di lottizzazione. Il giudice rimettente, infatti, non ha dato conto «dei termini di efficacia e di fine e inizio lavori stabiliti nella convenzione di lottizzazione, né della attuazione della convenzione stessa», circostanze rilevanti, in quanto, fra l'altro, l'inattuazione nei termini della convenzione la rende, secondo la giurisprudenza

amministrativa, «del tutto inefficace».

2.1.– L'eccezione è fondata.

Le convenzioni di lottizzazione, assieme ai correlati piani, sono espressive del crescente ruolo che ha assunto il soggetto privato nella gestione del governo del territorio, secondo l'ottica della cosiddetta urbanistica consensuale. L'adozione dei piani di lottizzazione, infatti, è proposta dai titolari delle aree oggetto di regolazione urbanistica, i quali si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e a concorrere alla realizzazione di quelle di urbanizzazione secondaria: impegno che è formalizzato con la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione (art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica»). Si è dunque dinanzi a due atti diversi, per quanto connessi: il piano di lottizzazione, approvato dal comune, e la convenzione di lottizzazione, che del primo è eventuale attuazione, stipulata dall'ente locale e dal proprietario delle aree.

Quanto ai termini di efficacia dell'uno e delle altre, che è quanto qui più rileva, l'art. 28, quinto comma, numero 3), della legge urbanistica del 1942 espressamente stabilisce che è la convenzione stessa a dover prevedere «i termini non superiori ai dieci anni» entro i quali devono essere ultimate le opere di urbanizzazione. Quanto ai piani di lottizzazione, la giurisprudenza amministrativa, in assenza di espressa indicazione legislativa, pacificamente applica agli stessi il termine decennale previsto dall'art. 16, quinto comma, della medesima legge per i piani particolareggiati.

Nell'esercizio della propria potestà normativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori», la Provincia autonoma di Trento ha similmente disciplinato i termini di efficacia. L'art. 54, comma 1, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 dispone, infatti, che «[i] piani attuativi hanno efficacia decennale, a decorrere dalla data di efficacia della delibera che li approva»; l'art. 49, comma 6, lettera e), numero 5), stabilisce che è la convenzione a dover individuare i termini, non superiori a dieci anni dalla data di approvazione del piano, per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione. Tale disciplina provinciale, che il giudice rimettente reputa applicabile alla fattispecie del giudizio a quo in base a quanto disposto dall'art. 121, comma 17, della medesima legge provinciale, è peraltro sostanzialmente identica a quanto già stabilivano al riguardo, rispettivamente, gli artt. 52, comma 3, e 41 della legge prov. Trento n. 1 del 2008.

2.2.– A fronte della possibilità, legislativamente prevista, che la convenzione di lottizzazione abbia termini d'efficacia diversi, e più brevi, di quello decennale del relativo piano, il giudice rimettente non dà conto, in alcun modo, dei termini previsti dalla convenzione stipulata tra la società ricorrente e il Comune di Arco.

La lacunosità nella descrizione della fattispecie dell'ordinanza di rimessione, su questo punto, non consente a questa Corte di effettuare il controllo circa la non implausibilità della motivazione addotta sulla rilevanza della questione.

Nel giudizio a quo, infatti, è impugnata una delibera di variante del PRG del Comune di Arco adottata nell'agosto del 2019, a circa undici anni dall'approvazione del piano di lottizzazione. In punto di rilevanza, il TRGA rimettente avrebbe dovuto dimostrare che l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale – con conseguente previsione anche nell'ordinamento provinciale, a far data dal sesto mese successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della normativa statale, di una proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate entro il 31 dicembre 2012 – avrebbe reso illegittima la delibera innanzi a sé impugnata, in quanto adottata a convenzione non scaduta. L'ordinanza di rimessione, invece, non offre alcuna indicazione circa i termini di efficacia previsti dalla convenzione de qua e, dunque, sugli effetti che l'eventuale proroga avrebbe su di essa.

Deve rilevarsi, peraltro, che tali indicazioni sarebbero state tanto più necessarie alla luce di quanto affermato in atti dalla Provincia autonoma di Trento, la quale ha riferito che la convenzione di cui al giudizio a quo aveva stabilito in sei anni dalla data della sottoscrizione, avvenuta il 23 ottobre 2008, i termini per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione. Se ne deve trarre che, anche ove nell'ordinamento provinciale fosse prevista una proroga identica a quella di cui alla normativa statale, come richiesto dal giudice rimettente, i termini di cui alla convenzione relativa al caso di specie sarebbero spirati il 23 ottobre 2017, ovvero circa due anni prima dell'adozione della delibera impugnata; a tacer d'ogni altra considerazione, va rammentato che secondo la giurisprudenza amministrativa «costituisce jus receptum che la scadenza [della convenzione] determini la riespansione della piena potestà pianificatoria del Comune, in modo da escludere che gli originari lottizzanti possano vantare aspettative giuridicamente qualificate» (in questi termini, di recente, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 4 maggio 2020, n. 2843).

La carente descrizione della fattispecie del giudizio principale determina, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenze n. 196, n. 33 e n. 28 del 2022; n. 137 e n. 114 del 2021).

3.– La questione di legittimità costituzionale è inammissibile anche sotto altro profilo.

Il TRGA, al termine dell'ordinanza di rimessione, formula espressamente i termini della questione sollevata, ritenendo che la normativa provinciale censurata sia in «contrasto con il principio d'eguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica». Che il dubbio di legittimità costituzionale del giudice rimettente sia riferito alla violazione dell'art. 3 Cost. parrebbe confermato da quelle considerazioni, più volte offerte in motivazione, dirette a lamentare l'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento che vi sarebbe ove la proroga delle convenzioni di lottizzazione ex art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, non valesse anche nell'ordinamento provinciale trentino.

Al contempo, larga parte dell'ordinanza di rimessione sembrerebbe lamentare non tanto una diretta violazione dell'art. 3 Cost., quanto un superamento da parte del legislatore provinciale dei limiti che lo statuto speciale pone all'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia «urbanistica e piani regolatori». Ciò non solo perché, nell'ambito della motivazione offerta dal giudice a quo, è ricorrente il riferimento a detta potestà legislativa primaria, ma soprattutto perché viene espressamente esclusa la possibilità di far rientrare il citato art. 30, comma 3-bis, tra le «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», ma non anche quella di considerarla disposizione volta a perseguire «interessi nazionali»: formule, queste, entrambe adoperate dall'art. 4 dello statuto speciale nell'individuare i limiti cui è sottoposta la potestà legislativa regionale e, mercé il richiamo adoperato nel successivo art. 5, la potestà legislativa provinciale.

L'irrisolta individuazione, da parte del giudice rimettente, del parametro costituzionale, alla stregua del quale questa Corte è chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, rende la motivazione contraddittoria in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, che risulta dunque inammissibile anche sotto questo profilo (sentenze n. 136 del 2022 e n. 46 del 2018).

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*