



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO, DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITA'

IL RESPONSABILE DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	PG	/2022/	42145
DEL	18	/01	/2022

**Al XXX**

**OGGETTO:** Disciplina transitoria della L.R. n. 24/2017: casi in cui è ammessa, prima e dopo il 1° gennaio 2022, la presentazione di istanza di permessi di costruire convenzionati in luogo dei piani attuativi.  
**Esclusione della possibilità per i PUG di prevedere con norma transitoria l'attuazione di previsioni in espansione (per di più a destinazione prevalentemente residenziale).**

1. Il quesito riguarda un ambito:

- collocato “*all'esterno del territorio urbanizzato*”, come definito dal vigente PSC;
- già soggetto a strumento attuativo (piano particolareggiato di iniziativa privata) “*con destinazione prevalentemente residenziale*”, approvato, ai sensi della L.R. n. 47 del 1978, nel 2005 solo in parte attuato ma “*non completato*”, neppure “*in relazione alle opere di urbanizzazione primaria*” (nella richiesta di parere non si forniscono ulteriori dettagli sul punto);
- interessato dalle procedure “*finalizzate a dare completa attuazione alle previsioni del vigente PSC*”, di cui all'art. 4, commi 1, 2 e 3, della L.R. n. 24 del 2017 (avviso pubblico, presentazione di manifestazione di interesse da parte dei privati e delibera consiliare di indirizzo).

Il Comune risulta dotato di PSC ma “*il POC risulta ... scaduto alla data del XX/XX/2018*”.

In data 30 dicembre 2021 per detto ambito è stata presentata istanza di permesso di costruire convenzionato, ai sensi dell'art. 28-bis del DPR n. 380 del 2001 e dell'art. 19-bis della L.R. n. 15 del 2013.

Viale Aldo Moro, 30  
40127 Bologna

tel 051.527.6979  
fax 051.527.6019

giuridicoterritorio@regione.emilia-romagna.it  
giuridicoterritorio@postacert.regione.emilia-romagna.it

Viene richiesto parere:

- a) *“se possa essere ritenuto legittimo il rilascio del Permesso di costruire convenzionato anche dopo la conclusione della prima fase transitoria (01/01/2022),*
- b) *o quali siano gli altri strumenti da poter utilizzare per portare a completamento l'ambito urbanistico in questione o*
- c) *se il medesimo intervento debba, invece, ritenersi non più attuabile, salvo diverse indicazioni che dovessero essere contenute nel nuovo strumento di pianificazione, il PUG, che dovrà essere approvato entro il 31/12/2023.”.*

2. Occorre innanzitutto considerare che i permessi di costruire convenzionati, di cui all'art. 19-bis della L.R. n. 15 del 2013 costituiscono strumenti urbanistici attuativi delle previsioni di piano soggette ad “intervento indiretto” (che cioè siano subordinate alla presentazione di un piano attuativo).

Detto strumento di semplificazione può essere utilizzato “qualora le esigenze di urbanizzazione stabilite dalla pianificazione urbanistica vigente possano essere soddisfatte in conformità alla disciplina in materia di governo del territorio con una modalità semplificata”, e a condizione che “lo strumento urbanistico generale stabilisca la disciplina di dettaglio degli interventi e ne valuti compiutamente gli effetti ambientali e territoriali” (comma 1 dell'art. 19-bis L.R. n. 15 del 2013).

Pertanto, **in via generale**, si può ricordare che una istanza di PdC convenzionato **poteva essere legittimamente presentata anche nel corso della prima fase del periodo transitorio in alternativa alla presentazione di un piano attuativo (ordinario)**, di cui era ammesso l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettere b) e c), della L.R. n. 24 del 2017. Dopo di che il PdC poteva essere rilasciato e convenzionato entro i due anni successivi (cioè entro il 1° gennaio 2024), laddove l'amministrazione avesse riconosciuto che sussistessero tutte le condizioni e requisiti specificati nel citato art. 19-bis della L.R. n. 15 del 2013, a partire dai tre presupposti di cui al comma 1, appena riportati.

**Per quanto qui interessa, occorre poi richiamare il fatto che l'art. 4, commi 1, 2 e 3, della L.R. n. 24/2017 prevedeva che il Comune potesse, entro il 31 dicembre 2021, attivare un procedimento speciale che si concludeva con la presentazione:**

- i. **di AO** *“per dare immediata attuazione a parte delle previsioni contenute nei vigenti PSC”*, **in carenza di POC** (cioè **in caso di POC non approvato o scaduto**), nonché
- ii. **di permessi di costruire convenzionati**, di cui all' articolo 28-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni

legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo A), “**per attuare le previsioni del PRG e del POC vigenti**” (e dunque, anche in questo caso, con il valore e gli effetti del piano attuativo previsto e disciplinato dal PRG o dal POC).

**Pertanto, dal momento che – secondo quanto esposto nella richiesta di parere - il Comune è dotato soltanto di PSC, essendo il POC scaduto, non sussistono le condizioni per il rilascio di un PdC convenzionato in quanto il Comune poteva utilizzare unicamente la procedura speciale di cui al precedente punto i., che consente di dare diretta applicazione ad alcune previsioni del PSC vigente, previa delibera consiliare di indirizzo.** Viceversa, non è ammesso il rilascio di un permesso di costruire convenzionato, in quanto sia per i principi generali, sia per la disciplina speciale, di cui al precedente punto ii, lo stesso può assolvere unicamente alla funzione del piano attuativo e dunque presuppone, in un Comune dotato di PSC, la vigenza del POC.

3. In merito al **secondo quesito**, circa gli eventuali diversi strumenti attuativi con i quali dare attuazione a dette previsioni di PSC dopo il 1° gennaio 2022 (sub lettera b) si evidenzia che, a seguito della conclusione della prima fase del periodo transitorio disciplinato dagli articoli 3 e 4 della L.R. n. 24 del 2017, **in assenza dell’avvio formale del procedimento di PUG, i Comuni non possono più dare attuazione alle previsioni di PSC che siano in espansione e con destinazione prevalentemente residenziale** <sup>(1)</sup>;

4. Circa, infine, il **terzo quesito**, relativo alla possibilità di confermare dette previsioni con il PUG (sub lettera c), si osserva quanto segue:

- trattandosi – come si legge nella richiesta di parere - di un ambito urbanistico di cui non sono state completate neppure le opere di urbanizzazione primaria, **si deve escludere che lo stesso possa essere inserito all’interno del perimetro del territorio urbanizzato, nell’osservanza dei chiari criteri stabiliti dagli articoli 32 commi 2 e 3, della L.R. n. 24/2017.**

In carenza di più analitiche indicazioni nella richiesta di parere, si deve evidenziare, in generale, che potranno essere qualificati come territorio urbanizzato solo quegli ambiti che

---

<sup>1</sup> Per una completa illustrazione degli effetti della conclusione di detta fase transitoria della legge urbanistica regionale e degli strumenti di pianificazione urbanistica attuabili dopo il 1° gennaio 2022 si veda l’atto di coordinamento tecnico approvato con DGR n. 1956 del 22 novembre 2021, scaricabile al seguente link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/circolari-e-atti-di-indirizzo/delibera-n-1956-del-22-novembre-2021.pdf/@download/file/Delibera%20n.1956%20del%2022%20novembre%202021.pdf>

possano considerarsi funzionalmente autonomi e per i quali siano state realizzate le opere di urbanizzazione primaria.

Detti requisiti infatti soddisfano quanto prescritto dalla lettera d) del comma 2 dell'art. 32, secondo cui il territorio urbanizzato comprende “*i lotti residui non edificati, dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti in quanto facenti parte di un piano urbanistico attuativo, comunque denominato, attuato o in corso di completamento*”.

Se invece – come sembra doversi propendere alla luce della sintetica descrizione presente nella richiesta di parere - l'intero ambito in parola non presenta queste caratteristiche, **lo stesso dovrà essere collocato al di fuori dal territorio urbanizzato e assoggettato alla relativa disciplina, in larga parte stabilita dalla stessa legge regionale.**

- **il PUG non può prevedere norme transitorie che consentano di dare attuazioni alle previsioni del PRG e del PSC, laddove le stesse non risultino coerenti con i principi informatori della nuova legge urbanistica regionale.**

Si consideri infatti che la L.R. n. 24 del 2017 si fonda su **principi generali innovativi rispetto a quanto previsto dalla L.R. n. 20 del 2000 (e ancor più dalla L.R. n. 47 del 1978)**, innanzitutto per quanto riguarda il divieto di nuovi insediamenti residenziali in espansione, che non siano di ERS e che non siano strettamente connessi ad un intervento di rigenerazione urbana <sup>(2)</sup> e circa i limiti e le condizioni all'ulteriore consumo di suolo <sup>(3)</sup> e che, proprio in ragione di tale cesura con l'esperienza urbanistica del passato, è stata prevista una fase transitoria con la rigida definizione dei termini entro i quali potevano continuare a darsi attuazione a previsioni urbanistiche frutto delle leggi regionali precedenti e degli obiettivi generali ad esse sottesi.

---

<sup>2</sup> Si veda in tal senso quanto prescrive l'art. 5, comma 3, della L.R. n. 24/2017, che si riporta di seguito:

“3. Fermo restando quanto previsto dal comma 5 del presente articolo [relativo al meccanismo del c.d. saldo zero] e dalle disposizioni per il territorio rurale, di cui all'articolo 36, **il consumo di suolo non è comunque consentito per nuove edificazioni residenziali, ad eccezione di quelle necessarie:**

a) per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale;

b) per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento.

<sup>3</sup> Quanto al **limite del 3% del territorio urbanizzato** esistente alla data di entrata in vigore della L.R. n. 24/2017, si veda quanto dispone l'art. 6 della medesima legge regionale; quanto ai **requisiti e condizioni cui comunque è condizionato l'utilizzo di detta quota di consumo di suolo** si veda quanto specificato dall'art. 5 della stessa legge regionale.

Anzi, è precluso ai PUG di pianificare, attraverso previsioni cartografiche e normative, nuovi ambiti di espansione <sup>(4)</sup>.

**Pertanto, il PUG come non potrà pianificare ambiti in espansione - per di più a destinazione residenziale ammessa, in via di eccezioni nei due soli casi sopra richiamati -, non potrà contenere una norma transitoria che consenta di attuare una previsione pianificatoria presente nella pianificazione previgente (e secondo le previsioni della stessa) in special modo se relativa ad un ambito territoriale posto al di fuori del territorio urbanizzato e con destinazione prevalentemente residenziale, come nel caso prospettato nella richiesta di parere.**

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

*Firmata digitalmente*

GS

---

<sup>4</sup> Circa il divieto di rappresentare cartograficamente e disciplinare nei PUG i possibili ambiti per nuovi insediamenti si vedano i commi 5 e 6 dell'art. 35 della L.R. n. 24/2017.