

ACUA

RIVISTA GIURIDICA DI URBANISTICA

SCHEDA DI FORMAZIONE

L'URBANISTICA CONCERTATA

GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE PUBBLICO-PRIVATO

Modulo n.2

Autore : Maria Grazia Mazza

*Studio Legale di Urbanistica **MGM***

COME ESPOSTO NEL MODULO N.1:

Esistono due tipi di accordo:

- **ACCORDI PROCEDIMENTALI**
- **ACCORDI SOSTITUTIVI**

NATURA GIURIDICA

- SONO CONTRATTI DI DIRITTO PUBBLICO
- AD ESSI SI APPLICA LA NORMATIVA DEL CODICE CIVILE IN MATERIA DI OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

ESEMPIO DI ACCORDI SOSTITUTIVI

- **Le Convenzioni di Lottizzazione;**
- **Le Convenzioni urbanistiche attuative di programmi integrati e/o di riqualificazione urbana;**
- **Le Convenzioni attuative di piani di recupero**

Giurisprudenza

- *“Come ormai riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, le convenzioni di lottizzazione di cui alla Legge n. 765 del 1967 costituiscono strumenti di pianificazione di tipo attuativo del PRG e non atti di pianificazione generale, ed hanno natura di "accordi sostitutivi del provvedimento" disciplinati dall'art. 11 della Legge n. 241 del 1990 e le relative controversie rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Cfr. Cass. civile, SS.UU., 15.12.2000, n. 1262, Cass. civile, SS.UU., 11.12.2001, n. 15641 e, da ultimo, Cass. civile, SS.UU., 7.2.2002, n. 1763).”*

ART. 11 COMMA 2 L. N.241/90

- 2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

FORMA SCRITTA

- **Gli accordi (le convenzioni urbanistiche) devono essere stipulati per iscritto sotto pena di nullità.**

Pertanto:

- **In caso di delibera di Consiglio Comunale che approva l'accordo di pianificazione ma a cui non segue alcuna stipula , il privato non acquisisce alcun diritto alla trasformazione urbanistica.**

ESEMPIO FREQUENTE

- La convenzione urbanistica e/o il relativo piano urbanistico sono stati approvati dal Consiglio Comunale ;
- Cambio di amministrazione a seguito di elezioni amministrative o rimpasto.
- La nuova amministrazione non intende dar seguito al piano urbanistico concertato in quanto non ne condivide i contenuti.

LA P.A. PUO' FARLO?

Può farlo se:

- **L'accordo approvato ma non stipulato prevede quale controprestazione della P.A. una variante alla pianificazione urbanistica generale;**
- **L'accordo approvato ma non stipulato prevede il rilascio di un permesso di costruire in deroga al PRG;**

**PUO' IL PRIVATO PRETENDERE IL RISARCIMENTO
DEL DANNO PER ABBANDONO INGIUSTIFICATO
DELLE TRATTATIVE?**

- **Si, nel caso in cui riesca a provare che la P.A. abbia violato il dovere di correttezza e buona fede sancito dall'art. 1337 del codice civile**

Ad esempio

- La P.A. senza alcuna motivazione o con motivazione non adeguatamente argomentata circa l'interesse pubblico al ritiro, dichiara di non voler addivenire alla stipula.
- A fronte dei solleciti del privato a procedere alla stipula rimane inerte per un tempo irragionevole.

Quando la P.A. non può farlo

- Quando si tratta di convenzioni di piani urbanistici attuativi perfettamente conformi al PRG. In questi casi i poteri della P.A. sono limitati.

TAR MILANO, Sez. II, sentenza 05.09.2012 n. 2233

- *“ La giunta ed il consiglio comunale non possono effettuare valutazioni che contrastino con quelle già formalizzate con il piano regolatore. Infatti, se un'area è stata da questo destinata all'edificazione, nel corso del procedimento di approvazione del piano attuativo non è giuridicamente possibile che la medesima area non vada considerata in concreto edificabile 'per ragioni ambientali e paesaggistiche, e cioè sulla base di valutazioni diametralmente opposte a quelle già poste a base dello strumento primario che ha previsto l'edificabilità sul piano urbanistico. Ove emergano le relative ragioni, può essere attivato il procedimento per la modifica del piano regolatore, ma -sul piano urbanistico- non può essere respinto il progetto di lottizzazione conforme allo strumento primario.”*

quindi

- **La P.A. non può esimersi dall'approvare il piano di lottizzazione conforme al PRG e di conseguenza non può esimersi dalla stipula della relativa convenzione attuativa.**

Dopo la stipula

- P.A. e privato acquisiscono delle pretese giuridicamente tutelate nei rispettivi confronti, ed in caso di violazione degli impegni convenzionali assunti trovano applicazione ex art. 11 L. n. 241.90 “ le norme del codice civile in materia di obbligazioni e contratti”

L'inadempimento del privato: Rimedi per la P.A.

- 1) **La risoluzione della convenzione per inadempimento ex art. 1453 del codice civile;**
- 2) **Azione di esatto adempimento;**
- 3) **Utilizzo delle fideiussioni ;**
- 4) **Esecuzione forzata in forma specifica ex art. 2932 cc. In caso di mancata cessione delle aree a standard**

Art. 1453 c.c.

- “Nei contratti con prestazioni corrispettive, quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l'altro può a sua scelta chiedere l'adempimento o la risoluzione del contratto, salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno .

La risoluzione può essere domandata anche quando il giudizio è stato promosso per ottenere l'adempimento; ma non può più chiedersi l'adempimento quando è stata domandata la risoluzione.

Dalla data della domanda di risoluzione l'inadempiente non può più adempiere la propria obbligazione.”

TAR MILANO, sez.II, sentenza del 4.03.2011 n.628

- “Deve riconoscersi alla Giunta, in virtù della sua competenza generale e residuale ex art. 48 D.Lgs. 267/2000, il potere di disporre la risoluzione dell’accordo, in caso di accertato inadempimento della controparte privata. L’atto di risoluzione si pone, infatti, come atto di esecuzione della stessa convenzione, nel senso cioè che l’organo dotato di competenza amministrativa generale (Giunta), può legittimamente accertare la sussistenza dei presupposti di legge (articoli 1453 e seguenti del codice civile, applicabili in virtù del generale richiamo di cui all’art. 11, comma 2°, della legge 241/1990), tali da far venire meno gli effetti dell’accordo.”

Quindi

- **La competenza a decidere in ordine alla risoluzione di una convenzione urbanistica ed eventualmente alla richiesta di risarcimento danni è della Giunta Comunale.**

ATTENZIONE

- **La Risoluzione non si verifica automaticamente a seguito dell'inadempimento del privato ma occorre una sentenza del giudice che dichiari risolta la convenzione urbanistica.**

ECCEZIONE

- La convenzione contiene una clausola risolutiva espressa.

La clausola deve prevedere espressamente la risoluzione della convenzione in caso di inadempimento ad una o più obbligazioni debitamente specificate.

Inoltre

- Perché la risoluzione si produca è necessario che il Comune con un atto scritto comunichi al privato attuatore di volersi avvalere della clausola risolutiva.

Negli altri casi

- **Il Comune dovrà ricorrere al TAR perché dichiarare la risoluzione della convenzione urbanistica per inadempimento del privato e l'eventuale risarcimento danni.**

Giurisdizione

- In materia di accordi vige la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 11 della L. n. 241/90

Presupposti dell'azione di risoluzione per inadempimento

- Che l'inadempimento non sia di lieve entità;
- Che l'inadempimento sia imputabile a titolo di dolo o almeno colpa al privato

Effetti urbanistici della risoluzione

- **Decadenza della disciplina urbanistica concertata con il privato in relazione ad un ambito di intervento.**

E le opere già realizzate dal privato?

- Si pensi al caso non raro in cui l'attuatore ha di fatto realizzato gli edifici privati previsti dalla lottizzazione mentre non ha realizzato le opere di urbanizzazione del comparto o altre opere pubbliche previste in convenzione.

- Gli edifici privati dovranno essere demoliti in caso di <risoluzione> in quanto l'attuatore deve ripristinare lo *status quo ante* la stipula della convenzione.

Art. 1458 c.c.

- “La risoluzione del contratto per inadempimento ha effetto retroattivo tra le parti , salvo il caso di contratti ad esecuzione continuata o periodica, riguardo ai quali l'effetto della risoluzione non si estende alle prestazioni già eseguite .
La risoluzione, anche se è stata espressamente pattuita , non pregiudica i diritti acquistati dai terzi, salvi gli effetti della trascrizione della domanda di risoluzione”

INFATTI

- La convenzione urbanistica è un contratto a prestazioni corrispettive in quanto a fronte dei diversi impegni del privato attuatore il Comune si impegna, nei casi base, ad autorizzare e mantenere l'edificabilità dell'area

quindi

- **La risoluzione opera con effetto retroattivo ex art. 1458 c.c. , come se la convenzione urbanistica non fosse mai stata stipulata. Pertanto se il PRG subordinava l'edificazione ad un piano urbanistico attuativo, è come se si fosse costruito senza di esso.**

E chi ha acquistato dall'attuatore?

- Si pensi alla vendita di singoli appartamenti a privati durante la vigenza di una lottizzazione e prima della risoluzione della convenzione.

In questi casi

- **La risoluzione non travolge i terzi acquirenti del privato attuatore, purchè abbiano acquistato gli immobili prima che il Comune abbia trascritto la domanda di risoluzione della convenzione davanti al TAR.**

ULTIMO COMMA ART. 1458 C.C.

“La risoluzione, anche se è stata espressamente pattuita , non pregiudica i diritti acquistati dai terzi, salvi gli effetti della trascrizione della domanda di risoluzione”

POSSIBILE SCENARIO

- **GLI EDIFICI PRIVATI NON POSSONO ESSERE DEMOLITI PERCHE' DIVERSI APPARTAMENTI SONO GIA' STATI VENDUTI A TERZI IN BUONA FEDE.**

TUTTAVIA

- I terzi non subiscono la demolizione dei fabbricati in cui hanno acquistato i loro immobili e non subentrano alle obbligazioni assunte in convenzione dal soggetto attuatore stante, la risoluzione.

Cosa puo' fare la P.A.?

- In tal caso non è possibile il ripristino dello stato dei luoghi delle parti edificate, ma è possibile ottenere solo il risarcimento danni, purchè sia adeguatamente dimostrato il pregiudizio subito.

Le garanzie

- Normalmente e fortunatamente gli impegni assunti relativamente alla realizzazione di opere di urbanizzazione o altre opere pubbliche sono assistite da garanzie fideiussorie.

Quindi

- In caso di inadempimento del privato la P.A, provvederà ad escutere le fideiussioni ed a realizzare le opere mancanti.

Inadempimento del pagamento degli oneri di urbanizzazione

- **La P.A. potrà pretendere il pagamento sia nei confronti del soggetto attuatore che dai suoi aventi causa (acquirenti del comparto)**

perchè

- Perché le obbligazioni contenute nella convenzione urbanistica e relative alla realizzazione delle opere di urbanizzazione sono <obbligazioni propter rem> cioè obbligazioni che seguono il passaggio dei beni.

Si tratta di obbligazioni solidali?

- Cioè, può pretendere l'amministrazione comunale il pagamento sia da parte del soggetto attuatore che dal nuovo proprietario del comparto?

- Si, secondo l'orientamento giurisprudenziale finora vigente, le obbligazioni nascenti dalle convenzioni urbanistiche ed attinenti al pagamento degli oneri di urbanizzazione hanno carattere propter rem e solidale.

E nei confronti degli acquirenti dei singoli appartamenti?

- Si pensi alla costruzione di edifici condominiali con avvenuta vendita dei singoli immobili a privati.

- In questi casi l'obbligazione del Condominio è di natura reale e solidale mentre quella dei singoli condomini è di natura reale e parziaria.

QUINDI

- La P.A. potrà richiedere ad uno dei diversi condomini costruiti il completamento delle opere di urbanizzazione dell'intero comparto.

TAR SALERNO sentenza del 24.12.2012

- “le obbligazioni dei condomini sono regolate da criteri consimili a quelli dettati dagli articoli 752 e 1295 Codice Civile, per le obbligazioni ereditarie, secondo cui i coeredi concorrono al pagamento dei debiti ereditari in proporzione alle loro quote e l’obbligazione in solido di uno dei condebitori tra gli eredi si ripartisce in proporzione alle quote ereditarie”.

E gli acquirenti dei singoli lotti

- In caso di vendita dei singoli lotti la P.A. può rivolgersi anche ad uno solo di essi per pretendere il completamento delle opere di urbanizzazione.

- E' sempre fatto salvo il diritto di chi paga di rivalersi successivamente nei confronti degli altri coobbligati (lottizzante, proprietari degli altri lotti, ecc.)
- In ogni caso non possono esimersi dall'adempimento nei confronti dell'amministrazione comunale;

Quando può parlarsi di inadempimento

- Solo dopo la scadenza della convenzione, o dei diversi termini eventualmente previsti in convenzione per la realizzazione delle opere pubbliche

Quando si prescrive il diritto del Comune nei confronti degli attuatori il comparto e suoi aventi causa?

- In 10 anni da computarsi dalla scadenza della convenzione.

Inadempimento per mancata cessione delle aree a standard

- La P.A. può agire ex art. 2932 del c.c. ai sensi del quale “Se colui che è obbligato a concludere un contratto non adempie l’obbligazione, l’altra parte, qualora sia possibile e non sia escluso dal titolo, può ottenere una sentenza che produca gli effetti del contratto non concluso.”

In sostanza

- La P.A. può adire il giudice affinché accerti l'inadempimento del privato ed emetta una sentenza con effetti traslativi della proprietà. Pertanto le aree ed eventualmente le opere già realizzate saranno trasferite gratuitamente al Comune in forza della sentenza che poi verrà trascritta.

TAR VENEZIA SENTENZA DEL 13.7.2011

- *“ per dare forzata attuazione alle obbligazioni patrimoniali, assunte con la convenzione, è comunque necessario un provvedimento giurisdizionale, e non v'è ragione di escluderne quelli avente efficacia costitutiva, come appunto la sentenza ex art. 2932 c.c., dovendo comunque l'ordinamento garantire la piena tutela effettiva delle posizione soggettive paritetiche, incluse naturalmente quelle degli Enti pubblici (cfr. in termini TAR Veneto, II, 11.6.2009, n. 1731). D'altro canto, il citato art. 11 della legge n. 241/90 attribuisce, senza alcuna limitazione, al giudice amministrativo la decisione delle controversie per l'esecuzione degli accordi conclusi”*

L'azione di esatto adempimento

- L'amministrazione comunale può agire davanti al giudice amministrativo per chiedere la condanna del lottizzante o suoi aventi causa ad adempire l'obbligo di completare le urbanizzazioni.
- E' salvo in ogni caso il suo diritto di pretendere il risarcimento danni.

Attenzione!

- Tale azione non può essere esperita se la P.A. ha già agito per la risoluzione ex art. 1453 c.c.

Altro rimedio: l'inagibilità degli immobili realizzati

- **La P.A. può rifiutarsi di rilasciare il certificato di agibilità dei singoli appartamenti realizzati in attuazione del piano urbanistico convenzionato in caso di mancata o parziale o difettosa realizzazione delle opere di urbanizzazione.**

Consiglio di Stato

sentenza del 24.10.2012

“ In linea di principio deve ritenersi che, ai fini dell’agibilità, debbano essere prodotti:

- ❑ *in caso di permesso di costruire singolo tutti i documenti specificamente prescritti dall’art. 25 del t.u. n.380/2001;*
- ❑ *in caso di piani esecutivi, oltre ai precedenti atti, devono essere prodotti i collaudi relativi alle opere di urbanizzazione previsti nelle relative convenzioni (come esattamente rilevato dall’appellante con la doglianza di cui al punto 6.14.) .
Pertanto deve necessariamente affermarsi che, nell’ambito di un piano di attuazione del PRG, legittimamente un Comune collega il rilascio dell’agibilità al completamento di tutte le opere di urbanizzazione dedotte nella convenzione urbanistica.”*

PROSSIME SCHEDE DI FORMAZIONE SULL'ARGOMENTO

- **GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE MOD. N.3 – L'inadempimento della P.A. – strumenti di tutela per il privato –**
- **GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE MOD. N.4 – La figura dell'Accordo di Programma –**
- **GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE MOD. N.5 – La Conferenza dei Servizi ex art. 5 D.P.R. n. 447/98 –**

- **GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE MOD. N. 6 –
La Perequazione Urbanistica -**
- **GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE MOD. N. 7 –
Analisi di un caso pratico –**
- **GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE MOD. N.8 –
La selezione del privato : quando è necessaria la gara
pubblica –**