

**LEX URBANISTIC@**

**MASTER**

**URBANISTICA CONCERTATA 2014**

**Analisi delle Nuove Opportunità e di efficienti strumenti di gestione**

**Modulo n.1**

**Autore : Maria Grazia Mazza**

***Studio Legale di Urbanistica MGM***

# ACCORDI DI PIANIFICAZIONE

## DEFINIZIONE:

Sono quei contratti di diritto pubblico tra privati e pubbliche amministrazioni attraverso i quali si definisce il modus ed il quantum della trasformazione territoriale di un ambito urbanistico.

# GLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE

- **DISCIPLINA :**

**ART. 11 DELLA L. N. 241 /1990**

- **NORMATIVA REGIONALE**

# DOVEROSA PRECISAZIONE

- **NON RIENTRANO NELLA CATEGORIA DEI CONTRATTI PUBBLICI EX D. LGS. N.163/2006**
- **NON RIENTRANO NELL'AMBITO DEI CONTRATTI DI DIRITTO PRIVATO DELLA P.A.**

# PERCHE' UN ACCORDO?

- Perché soltanto attraverso un accordo di pianificazione è possibile per l'Amministrazione Comunale conseguire benefici pubblici ulteriori, assolutamente impossibili con l'atto autoritativo .

# PERCHE'?

- Per l'art. 23 della Costituzione ai sensi del quale:

“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”

# quindi

- Soltanto nell'ambito di un processo consensuale o negoziale è possibile per il privato attuare o partecipare alla realizzazione di interventi pubblici o di pubblica utilità finanziandoli.

# QUAL'E' IL PREZZO PER LA P.A. ?

- **Uscire dall'ALVEO DEL PROVVEDIMENTO E ASSUMERE QUELLO DEL CONTRATTO PONENDOSI NON PIU' IN UNA POSIZIONE AUTORITATIVA MA QUASI PARITETICA CON IL PRIVATO**

# COSA SIGNIFICA

- **NON POTER RITORNARE SUI PROPRI PASSI SE NON IN CASI ECCEZIONALI E SOPRATTUTTO DOVER SOTTOSTARE ALLE TUTELE DEL CODICE CIVILE IN MATERIA DI OBBLIGAZIONI E CONTRATTI MOLTO PIU'AMPIE PER IL PRIVATO.**

# AD ESEMPIO

- **IL PROVVEDIMENTO E' IMPUGNABILE ENTRO 60 GG. DOPODICHE' IL PRIVATO NON PUO' PIU' FARE NULLA PER CONTRASTARE L'AZIONE AMMINISTRATIVA**
- **L'ADEMPIMENTO DEL CONTRATTO PUO' ESSERE SEMPRE CHIESTO ENTRO IL TERMINE DI PRESCRIZIONE BEN PIU' AMPIO.**

# TAR LOMBARDIA CONTRARIO

In una sentenza la n. 4026/2010, ha asserito l'impossibilità anche in sede negoziale di richiedere conferimenti al privato per la realizzazione di opere pubbliche oltre quelli chiesti in forza della legge.

- “La Cass. Civ. (cfr. Sez. Un. 13.6.2008 n. 15914) ha rilevato che: “non v'è dubbio che i Comuni non hanno alcuna potestà di imporre prestazioni patrimoniali diverse o ulteriori rispetto a quelle espressamente stabilite dal legislatore, essendo all'uopo necessaria una norma che, in relazione al disposto dell'art 23 Cost., attribuisca agli stessi tale potere”.

- “Una volta acclarato che non vi è alcuna legge che consente di richiedere al privato il concorso all'approntamento di infrastrutture, in relazione a un edificio che ha già assolto il contributo agli oneri di urbanizzazione in sede di rilascio del permesso di costruire, non vi è, quindi, spazio per una diversa scelta di autonomia negoziale delle parti coinvolte nell'accordo amministrativo.”

# Tesi non condivisibile

## ■ Perché?

Perché l'art. 23 della Costituzione vieta l'imposizione di esborsi in assenza di una legge che li preveda, ma negli accordi l'assunzione di oneri economico-finanziari è il frutto di una libera scelta, di un atto di volontà'.

# Tesi comunque superata dal CONSIGLIO DI STATO

- Fermo l'inquadramento delle convenzioni urbanistiche nel genus degli accordi ex art. 11 della legge n. 241/1990 (cfr. tra le tante Cons. Stato, Sez. IV, 27 giugno 2008, n. 3255 e Sez. V, 6 febbraio 2007, n. 486), la loro natura negoziale implica che taluni contenuti possano essere imposti dall'amministrazione e in quanto accettati dal privato rivestono efficacia vincolante (Cons. Stato, Sez. IV, 1 aprile 2011, n. 2040)

# TIPOLOGIA:

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

- **SONO ENTRAMBI FORME CONTRATTUALI ATIPICHE ED IN QUANTO TALI ESTREMAMENTE FLESSIBILI ED IDONEE AD ESSERE ADATTATE DI VOLTA IN VOLTA A SINGOLE FATTISPECIE CONCRETE**
- **RAPPRESENTANO STRUMENTI DI NOTEVOLI POTENZIALITA' DI SVILUPPO**

# RATIO LEGIS

- **IL LEGISLATORE HA VOLUTO OFFRIRE ALLE P.A. DEGLI STRUMENTI CONTRATTUALI FLESSIBILI DI GESTIONE DEL TERRITORIO IDONEI A CANALIZZARE NEL PUBBLICO RISORSE FINANZIARIE PRIVATE.**

# NATURA GIURIDICA

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

## COSA SIGNIFICA CONTRATTI DI DIRITTO PUBBLICO

- Significa che sono atti sicuramente negoziali alla pari del contratto ma ad essi non si applicano tutte le norme del codice civile ma soltanto le norme in materia di obbligazioni e contratti.

# ART. 11 L. N.241/90

- 1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.
- 1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati .
- 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.

- 3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.
- 4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.
- 4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.
- 5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

# Art. 18 N.20/2000

## L.R. EMILIA ROMAGNA

- “1. Gli enti locali possono concludere accordi con i soggetti privati, nel rispetto dei principi di imparzialità amministrativa, di trasparenza, di parità di trattamento degli operatori, di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, per assumere in tali strumenti previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione. Gli accordi possono attenersi al contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, sono stipulati nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi .

- 2. L'accordo indica le ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale e verifica la compatibilità delle scelte di pianificazione concordate, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3 .
- 3. L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. La stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo esecutivo dell'ente . L'accordo è subordinato alla condizione sospensiva del recepimento dei suoi contenuti nella delibera di adozione dello strumento di pianificazione cui accede e della conferma delle sue previsioni nel piano approvato .
- 4. Per quanto non disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 2, 4 e 5 dell'art. 11 della legge n. 241/1990.”

# ART. 6 L.R. n. 11/2004 VENETO

- *“I comuni, le province e la Regione, nei limiti delle competenze di cui alla presente legge, possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico. Gli accordi di cui al comma 1 sono finalizzati alla determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi. L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato. Per quanto non disciplinato dalla presente legge, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 2 e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e successive modificazioni.”*

## ■ GLI ACCORDI PROCEDIMENTALI:

“SONO QUEGLI ACCORDI ATTRAVERSO I QUALI LA P.A. SI IMPEGNA A VARIARE SUCCESSIVAMENTE LO STRUMENTO URBANISTICO PER PERMETTERE LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI PRIVATI SUL TERRITORIO CHE RIVESTONO NEL COMPLESSO UN RILEVANTE INTERESSE PUBBLICO”.

# CARATTERISTICHE:

- SONO PROPEDEUTICI AL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DELLO STRUMENTO URBANISTICO
- IL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DELLO STRUMENTO URBANISTICO RAPPRESENTA NORMALMENTE LA CONTROPRESTAZIONE DELLA P.A.

# PRESUPPOSTI:

- L'ACCORDO RIVESTE UN INTERESSE PUBBLICO RILEVANTE
- IL CONTENUTO E' CONFORME ALLA PIANIFICAZIONE SOVRAORDINATA ED ALLE LEGGI DI SETTORE

# L'INTERESSE PUBBLICO RILEVANTE

- DEVE CONSISTERE IN UN INTERESSE URBANISTICO SIGNIFICATIVO, PIU' RILEVANTE DI QUELLO CONSEGUIBILE CON STRUMENTI ORDINARI

**COME COSTRUIRE UN  
ACCORDO  
GIURIDICAMENTE  
PERFETTO ED EFFICACE**

# ELEMENTI ESSENZIALI

- **L'OGGETTO** : che deve essere lecito e possibile
- **LA CAUSA**: ossia la funzione dell'accordo
- **LA FORMA**: è obbligatoriamente scritta
- **LA LEGITTIMITA' A DISPORRE**

# L'OGGETTO

- **LE VARIE PRESTAZIONI OGGETTO DELL'ACCORDO DI PIANIFICAZIONE DEVONO ESSERE POSSIBILI SIA IN FATTO CHE DIRITTO**

# AD ESEMPIO

- L'ACCORDO PREVEDE UNA RIDUZIONE DEGLI STANDARD MINIMI DI PARCHEGGIO COME PREVISTI DALLA LEGGE → PRESTAZIONE IMPOSSIBILE O ILLECITA

# ALTRO ESEMPIO

- L'ACCORDO PREVEDE LA REALIZZAZIONE DI VOLUMI INTERRATI SOTTO LA FASCIA DI RISPETTO STRADALE → OGGETTO IMPOSSIBILE

# LA CAUSA

E' la funzione giuridicamente rilevante che ognuna delle parti (sia pubblica che privata) assolve attraverso l'accordo

- **LA CAUSA SI DIFFERENZIA  
NORMALMENTE NEGLI ACCORDI DI  
PIANIFICAZIONE IN CAUSA PRIMARIA E  
CAUSA SECONDARIA**

- **E' CAUSA PRIMARIA , L'INTERESSE PUBBLICO URBANISTICO ALLA TRASFORMAZIONE DI QUELLA PARTICOLARE AREA**

### **Ad esempio**

L'interesse ad eliminare situazioni di degrado in aree industriali dismesse attraverso una riqualificazione ripristini sia il tessuto urbanistico che edilizio e faccia rivivere l'ambito.

# Causa secondaria

- E' l'interesse pubblico ulteriore che attraverso l'accordo la P.A. mira a realizzare.

Ad esempio:

La realizzazione del restauro di una villa storica a carico del soggetto attuatore

# DA RICORDARE

- SE LA CAUSA PRIMARIA NON RISPONDE AD UN INTERESSE URBANISTICO L'ACCORDO DI PIANIFICAZIONE E' NULLO E TALE FORMA DI INVALIDITA' TRAVOLGE ANCHE LE CAUSE SECONDARIE.

# AD ESEMPIO

- **L'ACCORDO PREVEDE LA TRASFORMAZIONE DI UN'AREA IN RESIDENZIALE IN QUANTO IL PRIVATO SI ASSUME L'ONERE DI SISTEMARE A PROPRIE SPESE TUTTO L'ARREDO URBANO DI UNA PARTE DEL CENTRO STORICO.**

## ■ PERCHE' NULLO?

**PERCHE' L'AMMINISTRAZIONE  
COMUNALE ATTRAVERSO  
L'ATTIVITA' DI PIANFICAZIONE  
DEVE PERSEGUIRE  
ESCLUSIVAMENTE UN INTERESSE  
TERRITORIALE -AMBIENTALE, IN  
CASO CONTRARIO VI E' UNO  
SVIAMENTO DELLA FUNZIONE CHE  
RENDE QUEST'ULTIMA ILLECITA.**

## CONSIGLIO DI STATO sentenza n.6783/2009

- *“Deve ritenersi illegittimo l'utilizzo da parte del Comune di tale strumento pianificatorio quale il PEEP non per i fini suoi propri ma per espropriare gli alloggi di proprietà privata, così usando un potere per finalità diverse da quelle per le quali il potere è attribuito, come nella specie, nella quale i soci fondatori di una società cooperativa hanno prodotto istanza al Comune al fine di tutelare gli interessi dei cittadini occupanti gli alloggi ubicati in una determinata area, proponendo di individuare l'area in questione quale area PEEP, operando la relativa variante urbanistica, intendendo quindi gli stessi concorrere alla assegnazione dell'area e dei sovrastanti fabbricati.*
- *Si concreta sviamento di potere allorquando la pubblica amministrazione curi, esercitando un potere, un interesse diverso da quello tipico, anche se pubblico, anche – al limite, come può essere nella specie – se di pregio intrinseco maggiore di quello in relazione al quale le era stato attribuito il potere esercitato.”*

# LA LEGITTIMITA' A CONTRARRE

- L'Amministrazione Comunale può richiedere al privato l'esecuzione di prestazioni che rientrino comunque nella sua sfera di competenza. In mancanza vi sarebbe un difetto di attribuzione e conseguente nullità dell'accordo stesso.

# Ad esempio

- **L'Amministrazione Comunale nell'ambito di un accordo di pianificazione richiede al privato attuatore la realizzazione dell'interramento di un elettrodotto ad alta tensione la cui competenza è dell'ente gestore delle linee elettriche.**
- **La previsione è nulla**

# TAR MILANO SENT. N.1253/2009

- *“Laddove l’amministrazione stipuli contratti eccedenti l’ambito delle proprie finalità istituzionali, è poi discusso se – fatta comunque salva l’eventuale responsabilità, amministrativa e contabile, del funzionario - la conseguenza debba essere quella della nullità (virtuale) dell’atto negoziale (per contrarietà a norme imperative, ex art. 1418 c.c.) ovvero quella della sua annullabilità (per l’incapacità legale a contrattare, a norma dell’art. 1425 c.c.).”*

- *“Reputa il Collegio che, sempre nell’ipotesi in cui si riconosca all’accordo natura di contratto, nel caso in cui sia concluso in violazione delle finalità espressamente imposte dalla legge all’ente pubblico, sia preferibile la tesi della nullità dell’atto, che offre maggiori garanzie a tutela del principio di legalità, attraverso i caratteri, connaturati alla nullità, della assolutezza, imprescrittibilità, non convalidabilità, rilevabilità anche d’ufficio.”*

# LEGITTIMITA' DEI PRIVATI

- **OCCORRE LA PIENA DISPONIBILITA' DI TUTTA L'AREA OGGETTO DI INTERVENTO URBANISTICO**
- **Quindi : se non vi è il consenso di tutti i proprietari fondiari dell'ambito preso in considerazione, indipendentemente dal fatto che le loro proprietà siano o meno interessate direttamente dal processo di trasformazione territoriale , il contratto è nullo per mancanza di accordo**

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV,  
sentenza del 22.01.2013**

- **“ Reputa il Collegio che, sempre nell’ipotesi in cui si riconosca all’accordo natura di contratto, nel caso in cui sia concluso in violazione delle finalità espressamente imposte dalla legge all’ente pubblico, sia preferibile la tesi della nullità dell’atto, che offre maggiori garanzie a tutela del principio di legalità, attraverso i caratteri, connaturati alla nullità, della assolutezza, imprescrittibilità, non convalidabilità, rilevabilità anche d’ufficio.”**

# CONSIGLIO DI STATO, Sez.IV, sentenza del 8.11.2013 n. 5342

- *“è indubitabile, ad avviso del Collegio, che trattandosi di uno strumento urbanistico di natura convenzionale, imprescindibile presupposto per l’approvazione del quale era l’acquisizione del consenso di tutti i proprietari di aree interessate dalla nuova pianificazione attuativa; il fatto che il piano non rechi pregiudizio a un determinato proprietario o gli possa essere di vantaggio non fa venir meno la necessità del suo consenso, perché in sede di progetto di lottizzazione, essendo configurato dalla legge come atto di disposizione della proprietà, nessuno può sostituirsi al proprietario nella valutazione e gestione dei suoi interessi (Csi, 25 febbraio 2002, n. 89)”.*

# SISTEMI DI ACQUISIZIONE DELLE PROPOSTE

- **LA TRATTATIVA PRIVATA**

- **LA GARA PUBBLICA**

# LA TRATTATIVA PRIVATA

- **E' UN SISTEMA OBBLIGATO QUANDO IL COMUNE HA UN INTERESSE SPECIFICO DI RIPIANIFICAZIONE SU UNA DETERMINATA E CIRCOSCRITTA AREA;**

# Doverosa Premessa

- **IL COMUNE GODE DI UN' "AMPIA" DISCREZIONALITA' NELLE SCELTE DI PIANIFICAZIONE;**
- **LE SCELTE PIANIFICATORIE SONO "INSINDACABILI" PER IL GIUDICE AMMINISTRATIVO A MENO CHE NON SIANO ABNORMI O ARBITRARIE;**

*“In sede di adozione di strumenti urbanistici generali, fatta eccezione per i limiti che provengono dalla legge, la discrezionalità del pianificatore è molto ampia; per quanto concerne la programmazione degli assetti del territorio, infatti, l’Amministrazione comunale gode di un ampio potere discrezionale, senza necessità di motivazione specifica sulle scelte adottate in ordine alla destinazione delle singole aree, con la conseguenza che tali scelte possono essere censurate soltanto in presenza di vizi logico-giuridici nel quadro delle linee portanti della pianificazione”*

*“Sussiste un obbligo specifico di motivazione solo nel caso in cui sussistano alcune situazioni particolari in cui il principio di affidamento impone che il piano regolatore dia conto, e renda sindacabile davanti al giudice amministrativo, anche il modo in cui è stata effettuata la ponderazione degli interessi pubblici sottostante alle scelte del piano. Ciò si verifica nei casi in cui: a) sia stata stipulata una convenzione di lottizzazione; b) sia stato annullato, con sentenza passata in giudicato, il diniego di concessione edilizia; c) vengano reiterati vincoli espropriativi scaduti. In tali ipotesi, l'esistenza di interessi particolarmente qualificati impone all'Amministrazione soltanto l'onere di motivare le proprie scelte, ma non la priva del potere di procedere comunque a sacrificare tale interessi.”*

# QUINDI:

- **IL COMUNE HA IL POTERE DI DECIDERE COME RITIENE OPPORTUNO LE TRAFORMAZIONI URBANISTICHE DEL PROPRIO TERRITORIO SENZA NECESSITA' DI SCENDERE NEL DETTAGLIO DELLE PROPRIE MOTIVAVAZIONI**

# Quali rischi per la trattativa privata diretta?

**NESSUNO, PURCHE' SIA BEN  
ARGOMENTATO L'INTERESSE  
PUBBLICO <TERRITORIALE>CHE E'  
ALLA BASE DELLA SCELTA  
PIANIFICATORIA CONCORDATA**

# IN CASO CONTRARIO

- **ILLEGITTIMITA' DEL PROVVEDIMENTO DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE PER ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DELLA FUNZIONE**

# Consiglio di Stato n.5516/2004

- “lo sviamento di potere sussiste anche per falsità della causa, che si verifica quando l'amministrazione persegue un fine diverso da quello per il quale il potere esercitato è stato effettivamente conferito,tenendo fermo il principio che il potere di adottare atti di pianificazione è stato attribuito ai comuni al solo fine di disciplinare l'assetto urbanistico ed edilizio di una parte del territorio comunale.”

# AD ESEMPIO

- IL COMUNE TRASFORMA UN'AREA DA AGRICOLA A RESIDENZIALE AL SOLO SCOPO DI RIPIANARE CON GLI ONERI DI URBANIZZAZIONE E GLI ALTRI ONERI CONTRATTUALI I DEBITI DI BILANCIO O PER TROVARE RISORSE ECONOMICHE DA INVESTIRE IN ALTRE OPERE

# LA GARA PUBBLICA

**E' UN PROCESSO OBBLIGATO QUANDO IL COMUNE :**

- **PARTECIPA FINANZIARIAMENTE AL PIANO;**
- **PARTECIPA AL PIANO ATTRAVERSO DEI CONFERIMENTI FINANZIARI E/O IMMOBILIARI;**
- **IN CASO DI CONFERIMENTO DI DIRITTI EDIFICATORI COMUNALI DA AGGIUDICARE;**

# REQUISITI DI LEGITTIMITA' DEGLI ACCORDI DI PIANIFICAZIONE:

- Interesse pubblico rilevante
- Adeguata motivazione della rilevanza dell'interesse
- Legittimazione dei proponenti
- Forma scritta

- **Approvazione dello schema di accordo da parte del Consiglio Comunale**
- **Stipula del Responsabile dell'Urbanistica**
- **Deve essere depositato presso la segreteria e pubblicato alla stregua di un piano urbanistico**

# PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

- **PRESENTAZIONE DELLA PROPOSTA DI ACCORDO DA PARTE DEL PRIVATO**
- **ISTRUTTORIA CIRCA LA SOSTENIBILITA' URBANISTICA DELLA PROPOSTA**
- **APPROVAZIONE IN CONSIGLIO COMUNALE DELLO SCHEMA DI ACCORDO**
- **PUBBLICAZIONE**
- **STIPULA**

# GLI ACCORDI SOSTITUTIVI

- SONO QUEGLI ACCORDI  
ATTRAVERSO I QUALI LA P.A., A  
FRONTE DI INTERVENTI PRIVATI  
DI RILEVANTE INTERESSE  
PUBBLICO, VARIA LA  
STRUMENTAZIONE URBANISTICA

# CARATTERISTICHE:

- **STIPULA DELL'ACCORDO E  
VARIANTE URBANISTICA SONO  
QUASI CONTESTUALI**

# ESEMPI TIPICI DI A.S.

- **GLI ACCORDI DI PROGRAMMA IN VARIANTE AL PRG SOTTOSCRITTI DA PRIVATI**
- **LE CONVENZIONI DI LOTTIZZAZIONE**
- **LE CONVENZIONI DI PIANI URBANISTICI PRIVATI IN VARIANTE AL PRG ( P.R.U., P.I.I., ecc.)**

# PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

- **PROPOSTA DEI PRIVATI**
- **ISTRUTTORIA PER L'ADOZIONE DELLA VARIANTE E/O DEL PIANO URBANISTICO ATTUATIVO;**
- **ADOZIONE IN C.C. DELLA VARIANTE E CONTESTUALE APPROVAZIONE DELL'ACCORDO**
- **PUBBLICAZIONE**

- **CONTRODEDUZIONE ALLE  
OSSERVAZIONI ED  
APPROVAZIONE DELLA VARIANTE**
- **PUBBLICAZIONE DELLA  
VARIANTE E DELL'ACCORDO**
- **STIPULA**

# CRITICITA'

- **ALCUNE NORMATIVE REGIONALI DEFERISCONO ALLA GIUNTA COMUNALE LA COMPETENZA IN ORDINE ALL'APPROVAZIONE DEGLI A. di P.**

## Art. 18 l.r. dell'E.R. n.20/2000

“L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. La stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo esecutivo dell'ente. L'accordo è subordinato alla condizione sospensiva del recepimento dei suoi contenuti nella delibera di adozione dello strumento di pianificazione cui accede e della conferma delle sue previsioni nel piano approvato”

# RISCHIO DI INCOSTITUZIONALITA'

- Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione lett. p) rientrano nella legislazione esclusiva dello Stato, tra le altre, le seguenti materie: “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.
- Nelle materie nelle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva non è ammessa alcuna deroga da parte delle Regioni;

- **La competenza del Consiglio Comunale è disciplinata dall'art. 42 del TUEL ed è tassativa;**
- **Gli atti di pianificazione rientrano nella competenza esclusiva del Consiglio Comunale;**
- **Gli accordi ex art. 18 della L.R. n.20/2009 sono atti di pianificazione urbanistica negoziali in quanto attraverso di essi l'amministrazione effettua delle scelte di trasformazione del proprio territorio.**

*l'art. 1 del D.Lgs n.267/2000 recita che < 1. Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali. Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.>*

# DISCIPLINA REGIONALE

- **IN QUASI TUTTE LE NORMATIVE REGIONALI DELLA MATERIA SI RISCONTRA LA DICITURA “*L’ACCORDO E’ CONDIZIONATO ALLA CONFERMA DELLE SUE PREVISIONI NEL PIANO APPROVATO*”**

# OSSERVAZIONI

- NON SIGNIFICA CHE LA P.A. PUO' LIBERAMENTE CAMBIARE IDEA E NON DAR ATTUAZIONE AGLI IMPEGNI ASSUNTI NELL'ACCORDO

# **COSA SIGNIFICA GIURIDICAMENTE?**

- **CHE E' UNA CONDIZIONE LEGALE E POTESTATIVA**
- **NON E' MERAMENTE POTESTATIVA**
- **IL CONTRATTO E' PERFETTO E VINCOLANTE MA NON EFFICACE**

# IN PARTICOLARE

- **LA P.A. E' OBBLIGATA AD ATTIVARE E CONCLUDERE TUTTA L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA NECESSARIA PER L'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO**
- **IL PRIVATO E' OBBLIGATO A DARE ATTUAZIONE AGLI IMPEGNI ASSUNTI**
- **SE LA P.A. RECEDE DALL'ACCORDO E' TENUTA A CORRISPONDERE UN INDENNIZZO.**

# GLI ACCORDI DI PROGRAMMA

## **COSA SONO:**

**Sono degli accordi tra due o più P.A.  
attraverso i quali si definiscono e coordinano  
le attività che ciascuna di esse deve svolgere  
ai fini della compiuta realizzazione di un  
programma di interventi pubblici**

**SONO UN MODULO  
PROCEDIMENTALE DI NATURA  
CONCERTATA ALTERNATIVO A  
QUELLO ORDINARIO**

# DISCIPLINA NORMATIVA

- **ART. 34 DEL TUEL (D.Lgs. n. 267/2000)**
- **NORMATIVA REGIONALE DI  
DETTAGLIO**
- **ART. 11 DELLA L. N.241/90**

# ART. 34 DEL TUEL

- 1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.
- 2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

- 3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.
- 4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della Regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della Regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della Regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

- 5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.
- 6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.
- 7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della Regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella Regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

# **FUNZIONE DELL'A. P.:**

- **COORDINARE LE ATTIVITA' AMMINISTRATIVE E NON AMMINISTRATIVE**
- **DECIDERE LE MODALITA' DI ESPLETAMENTO DELLE ATTIVITA' AMMINISTRATIVE DA COORDINARE**

▪ **DETERMINARE LA TEMPISTICA**

▪ **DEFINIRE EVENTUALI  
FINANZIAMENTI**

▪ **DEFINIRE TUTTI GLI ALTRI  
ADEMPIMENTI NON  
AMMINISTRATIVI**

# CHI SONO LE POSSIBILI PARTI:

- **COMUNI**
- **PROVINCE**
- **REGIONI**
- **AMMINISTRAZIONI STATALI**
- **ALTRI ENTI PUBBLICI**
- **E I PRIVATI?**

**■ I PRIVATI SONO POSSIBILI PARTI DI  
UN ACCORDO DI PROGRAMMA  
QUANDO ASSUMONO IMPEGNI  
ESSENZIALI PER LA REALIZZAZIONE  
DEL PROGRAMMA DI INTERVENTI  
CHE NE E' OGGETTO.**

# QUALI ORGANI POSSONO SOTTOSCRIVERE L'A. P.?

- **IL SINDACO**
- **IL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA o un delegato**
- **IL PRESIDENTE DELLA REGIONE o un delegato**
- **I RAPPRESENTANTI LEGALI DELLE ALTRE P. A. o i delegati**

▪ **PER GLI A.P. IN VARIANTE AL PRG IL SINDACO NECESSITA DI UNA DELEGA DEL CONSIGLIO COMUNALE ALLA SOTTOSCRIZIONE?**

**NO, TUTTAVIA E' OPPORTUNO CHE ABBIA, A MONTE DEL PROCEDIMENTO, UNA DELIBERA DI INDIRIZZI.**

## **ARTICOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO:**

- **CONVOCAZIONE DELLA  
CONFERENZA DEI SERVIZI**
- **CHIUSURA DELLA CONFERENZA  
CHE VOTA ALL'UNANIMITA'**
- **RATIFICA DEL CONSIGLIO COMUNALE  
ENTRO 30 GIORNI**

- **APPROVAZIONE CON DECRETO**
- **PUBBLICAZIONE**
- **EFFICACIA**

- NATURA DEL TERMINE PER LA RATIFICA: PERENTORIO
- EFFETTI DELLA MANCATA RATIFICA: DECADENZA

# DA QUANDO DECORRE IL TERMINE?

- **ALCUNE LEGGI REGIONALI FISSANO LA DECORRENZA DALL'APPROVAZIONE DELL'A.P. CON DECRETO DEL P.P. O P.R.**
- **IN MANCANZA DI LEGGI REGIONALI IL TERMINE DECORRE DALLA SOTTOSCRIZIONE**

## **POSSIBILI EFFETTI DELL'A. P. IN VARIANTE AL P.R.G.:**

- **APPOSIZIONE DEL VINCOLO  
PREORDINATO ALL'ESPROPRIO**
- **DICHIARAZIONE DI P. U. ED  
INDIFFERIBILITA' ED URGENZA  
DELLE OPERE**

- **IL PRIVATO INTERESSATO PUO' RICHIEDERE CHE IL PROGRAMMA DI INTERVENTI SIA APPROVATO CON ACCORDO DI PROGRAMMA.**
- **LA P. A. E' OBBLIGATA A MENO CHE NON VI SIANO GIUSTIFICATI MOTIVI.**

# **LA CONFERENZA PROPEDEUTICA ALL'A. P.**

- **NON E' UNA CONFERENZA DEI  
SERVIZI IN SENSO TECNICO AI  
SENSI DEGLI ARTT. 14 E SS.  
DELLA L. N. 241/90**

**PERCHE':**

- **TUTTE LE PARTI DEVONO  
ADERIRE ALL'ACCORDO  
ALL'UNANIMITA'**

## **CONSEGUENZE:**

- **IL DISSENSO DI UNA P. A. NON E' SUPERABILE, TRANNE NORME SPECIALI AD HOC**
- **L'ASSENZA INGIUSTIFICATA RENDE IMPOSSIBILE LA CONCLUSIONE DELL'A. P. CON LA PARTE ASSENTE**

## **LA DELEGA:**

- **CHI SIEDE AL TAVOLO DELLA CONFERENZA DEVE ESSERE DELEGATO DAL RAPPRESENTANTE LEGALE DELL'ENTE DI APPARTENENZA, PENA LA INVALIDITA' PARZIALE O TOTALE DELL'ACCORDO.**

# **NATURA GIURIDICA DELL'A. P.:**

- **ACCORDO SOSTITUTIVO**
- **ACCORDO PROCEDIMENTALE**
- **ACCORDO MISTO**

**L'A.P. HA NATURA DI ACCORDO  
SOSTITUTIVO IN TUTTI I CASI IN  
CUI ESSO SI SOSTITUISCE AD  
UNO O PIU' PROVVEDIMENTI  
AMMINISTRATIVI NECESSARI PER  
REALIZZARE L'INTERVENTO**

**(VARIANTE URBANISTICA, PERMESSO DI  
COSTRUIRE, AUTORIZZAZIONE SANITARIA, ECC...)**

**E' ACCORDO PROCEDIMENTALE  
QUANDO DEFINISCE I CONTENUTI,  
LE MODALITA', I TEMPI DI  
EMISSIONE DI  
SUCCESSIVI PROVVEDIMENTI  
AMMINISTRATIVI**

**E' ACCORDO MISTO QUANDO  
ASSOLVE SIA LA FUNZIONE DI  
ACCORDO PROCEDIMENTALE SIA  
QUELLA DI ACCORDO  
SOSTITUTIVO**

**SPESSO L'A.P. VIENE UTILIZZATO IN  
FATTISPECIE IN CUI ASSOLVEREBBE  
LA STESSA FUNZIONE UNA  
CONFERENZA DEI SERVIZI  
DECISORIA.**

**QUALI CASI E QUALI CONSEGUENZE?**

**QUALI CASI:**

**QUANDO L'ATTIVITA'  
AMMINISTRATIVA  
DEGLI ENTI COINVOLTI SI ESAURISCE  
NELL'ACQUISIZIONE DI PARERI,  
NULLA OSTA, ECC...**

## **QUALI CONSEGUENZE:**

- **APPESANTIMENTO DELLA PROCEDURA**
- **RISCHIO DI PRETESE ESORBITANTI DEGLI ENTI, CHE IN QUANTO PARTI HANNO TUTTE LO STESSO PESO.**
- **RISCHIO DI DISECONOMIE PROCEDIMENTALI.**

# **IL CONTENUTO EVENTUALE DELL'A.P.:**

- **INTERVENTI SURROGATORI**
- **CLAUSOLA COMPROMISSORIA**

## **GLI INTERVENTI SURROGATORI:**

**L'ACCORDO PUO' PREVEDERE CHE  
IN CASO DI INADEMPIENZA DI UNA  
DELLE PARTI CONTRAENTI,  
L'ATTIVITA' INADEMPIUTA SIA  
SVOLTA  
DAL COLLEGIO DI VIGILANZA.**

# IL COLLEGIO DI VIGILANZA

- **ORGANO OBBLIGATORIO**
- **ORGANO COLLEGIALE**
- **ORGANO CON FUNZIONI DI CONTROLLO SULL'ESATTO ADEMPIMENTO DELL'A. P.**

**ALL'ACCORDO DI PROGRAMMA SI  
APPLICANO I COMMI 2, 3 E 5  
DELL'ART. 11 DELLA LEGGE  
N. 241/90**

- **SI APPLICA LA DISCIPLINA DEI CONTRATTI E DELLE OBBLIGAZIONI DEL CODICE CIVILE IN QUANTO COMPATIBILE**

**QUINDI:**

- **PUO' ESSERE RISOLTO PER INADEMPIMENTO**
- **LA PARTE INADEMPIENTE PUO' ESSERE CONDANNATA AL RISARCIMENTO DANNI**

# **IL CONTENUTO EVENTUALE DELL'A.P.:**

- **INTERVENTI SURROGATORI**
- **CLAUSOLA COMPROMISSORIA**

## **GLI INTERVENTI SURROGATORI:**

**L'ACCORDO PUO' PREVEDERE CHE  
IN CASO DI INADEMPIENZA DI UNA  
DELLE PARTI CONTRAENTI,  
L'ATTIVITA' INADEMPIUTA SIA  
SVOLTA  
DAL COLLEGIO DI VIGILANZA.**

# IL COLLEGIO DI VIGILANZA

- **ORGANO OBBLIGATORIO**
- **ORGANO COLLEGIALE**
- **ORGANO CON FUNZIONI DI CONTROLLO SULL'ESATTO ADEMPIMENTO DELL'A. P.**

**ALL'ACCORDO DI PROGRAMMA SI  
APPLICANO I COMMI 2, 3 E 5  
DELL'ART. 11 DELLA LEGGE  
N. 241/90**

- **SI APPLICA LA DISCIPLINA DEI CONTRATTI E DELLE OBBLIGAZIONI DEL CODICE CIVILE IN QUANTO COMPATIBILE**

**QUINDI:**

- **PUO' ESSERE RISOLTO PER INADEMPIMENTO**
- **LA PARTE INADEMPIENTE PUO' ESSERE CONDANNATA AL RISARCIMENTO DANNI**

**SE L'A.P. E' IN VARIANTE AL PRG  
COSA ACCADE ALLA DESTINAZIONE  
URBANISTICA IMPRESSA IN CASO DI  
RISOLUZIONE PER  
INADEMPIMENTO?**

**L'AMMINISTRAZIONE E' LIBERA DI  
RIPIANIFICARE L'AREA COME  
RITIENE OPPORTUNO**

# **I CONTENUTI INAMMISSIBILI**

- **L'ATTRIBUZIONE ATTRAVERSO  
CONVENZIONE DELLA GESTIONE  
DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE  
AI PRIVATI, COME AD ESEMPIO IL  
VERDE PUBBLICO**

# NELLA PRASSI

- In alcune convenzioni urbanistiche, esecutive di piani attuativi si riscontra la clausola in forza della quale è attribuita a tempo indeterminato la gestione delle opere di urbanizzazioni ai privati attuatori e loro aventi causa , anche dopo la formale cessione delle medesime al Comune

# perchè

- Le amministrazioni comunali non hanno risorse sufficienti da utilizzare per la manutenzione delle opere pubbliche ed allora queste clausole rappresentano un modo per riversare sui privati i relativi costi.

# La clausola è nulla

## ■ Perché?

Perché è contra legem ed in particolare contro la legge 14.01.2013 n. 10 recante il titolo “ Norme per lo sviluppo di spazi verdi urbani”

# Art. 4

- **4. Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere concessi in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, mediante procedura di evidenza pubblica, in forma ristretta, senza pubblicazione del bando di gara.**  
**5. Ai fini della partecipazione alle procedure di evidenza pubblica di cui al comma 4, i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione.**  
**6. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al comma 4 da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.**

# QUINDI

Presupposti per l'attribuzione ai privati della gestione delle opere di urbanizzazione quali il verde pubblico, ecc:

- Comparto attuato da privati
- Espletamento di una gara ad evidenza pubblica;
- Costituzione dei residenti del <comparto> in consorzio che rappresenti almeno il 66% della proprietà della lottizzazione;
- Aggiudicazione ai residenti;

E' possibile per il Comune non acquisire la proprietà delle opere di urbanizzazione e prevederne soltanto l'uso pubblico?

■ **NO**

■ **E' UNA PRASSI SCORRETTA CHE MOLTI COMUNI PORTANO AVANTI PER SOTTRARSI AGLI ONERI DI MANUTENZIONE.**

# PERCHE' NO?

- Perchè la legge prevede espressamente che le opere di urbanizzazione appartengano al Comune , ad eccezione dei casi in cui il privato assuma anche la veste di gestore economico dell'opera.

# Art.16 c.2 D.P.R. n. 380/2001

- A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, (ora art. 32, comma 1, lett. g) e art. 122, comma 8, d.lgs. n. 163 del 2006 - n.d.r.) con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune.

## TAR CATANZARO, sez. I, sentenza del 3.05.2011 n.607

- **Il trasferimento della proprietà delle opere di urbanizzazione in capo al comune costituisce un'obbligazione ex lege - inderogabile e indisponibile per le parti della convenzione di lottizzazione** in base alla quale le opere stesse sono state realizzate -, ex art. 28 della L. n. 1150 del 17 agosto 1942, con la conseguenza che le parti non potrebbero legittimamente accordarsi sul loro mantenimento in capo al lottizzante, essendo tali opere strumentali allo svolgimento di pubblici servizi fisiologicamente rientranti nelle competenze dell'autorità amministrativa (mentre la gestione degli stessi per mezzo di privati sarebbe teoricamente concepibile solo previo atto di concessione di pubblico servizio, contenente le regole da osservare per garantire l'ottimale soddisfacimento del servizio offerto ai cittadini); ove, infatti, si ammettesse la possibilità di mantenere la gestione delle opere di urbanizzazione primaria in capo al lottizzante, i cittadini interessati (che hanno diritto di pretendere servizi di qualità, che solo l'ente pubblico può garantire, non essendo la sua azione finalizzata ad ottenere un utile d'impresa) resterebbero sostanzialmente "in balia" del privato gestore, il quale avrebbe tutto l'interesse a contenere i costi di manutenzione, con presumibile decadimento della qualità dei servizi offerti (cfr. T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 19 febbraio 2010, n. 187).

# La transazione

- Spesso nella prassi, gli accordi ex art. 11 della Legge n. 241/90 assumono una funzione transattiva o compositiva di un contenzioso concluso

# In ambito urbanistico

- In alcuni casi l'accordo di pianificazione contenente premialità edilizie, come ad esempio un premio di volumetria su un area da urbanizzare può in alcuni casi, ma non in tutti, rappresentare una transazione possibile per impedire il sorgere di un contenzioso o per liquidare una condanna al risarcimento danni passata in giudicato

# Ricorda

- Considerato che il territorio non può essere <barattato> è assolutamente imprescindibile che vi siano delle argomentazioni atte a sostenere l'utilità urbanistica dell'accordo o comunque il costo zero della trasformazione a fronte dell'estinzione del contenzioso.

# E' possibile ?

- SI

Tuttavia occorre che l'accordo sia preceduto da una valutazione puntuale ed analitica delle ragioni di opportunità di un accordo con funzione transattiva e che sfocino nella sua stessa motivazione.

# AVPC parere del 26.09.2013

- “ La soluzione concordata si inserisce “nell’esercizio di un potere pubblicistico che non può sottrarsi al quadro delle regole proprie della spendita di detto potere e perciò oggetto di negoziazione e di formalizzazione nel successivo provvedimento non può essere una illimitata gamma di scelte discrezionali da parte dell’amministrazione, ma solo l’individuazione di una fra più soluzioni comunque idonee ad azionare il soddisfacimento dell’interesse pubblico” (deliberazione Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia 26/2008/PAR). **Per altro verso occorre porre in rilievo che la scelta in ordine all’an della transazione ed alla concreta delimitazione dell’oggetto della stessa spetta all’amministrazione e, secondo la richiamata giurisprudenza della Corte dei conti, la stessa è sottratta al sindacato giurisdizionale**, se non limitatamente alla rispondenza delle stesse a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa al fine di stabilire se la scelta risponda ai criteri di prudente apprezzamento ai quali deve ispirarsi sempre l’azione amministrativa. In tale ponderazione, tra gli elementi da valutare, si annovera la convenienza economica della transazione in relazione all’alea del giudizio.”

# La monetizzazione

- **Presupposti:**
- **irrilevanza delle aree a standard oppure surplus delle aree a standard nei comparti vicini;**

# TAR VENETO, Sez. II, sentenza del 25.10.2012 n.1293

- Il ricorso alla monetizzazione è, come noto, ammesso ogni qual volta non sia possibile, proprio in considerazione del livello di urbanizzazione presente nelle aree interessate, dare luogo alla realizzazione diretta degli interventi necessari da parte del soggetto lottizzante e la cessione a favore dell'amministrazione delle aree utilizzate.

L'ipotesi della monetizzazione è quindi equiparabile all'ipotesi ordinaria, nella quale il concessionario ha titolo allo scomputo totale o parziale della quota di contributo per oneri di urbanizzazione qualora, in luogo totale o parziale della stessa, si obblighi verso il Comune alla cessione delle aree e delle opere da realizzare o già esistenti.

TAR EMILIA ROMAGNA - PARMA,  
sentenza del 8.11.2011 n. 380

- Al diverso aspetto del reperimento delle aree necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione – ove imposto al privato – attiene poi la c.d. “monetizzazione” sostitutiva dell’obbligatoria cessione degli standard, che è dunque cosa diversa dallo “scomputo” spettante sugli oneri di urbanizzazione in conseguenza della realizzazione diretta delle relative opere (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 16 febbraio 2011 n. 1013). In relazione alla c.d. “monetizzazione” sostitutiva della cessione delle aree destinate a verde attrezzato, spazi pubblici per lo sport, attrezzature scolastiche e di interesse comune si osserva, che essa determina l’accollo in capo al titolare il permesso di costruire di un’ulteriore prestazione patrimoniale, che non può essere calcolata in proporzione all’incidenza degli oneri di urbanizzazione – criterio applicabile nel diverso caso in cui il privato assume la diretta realizzazione delle opere di urbanizzazione –, e che va in realtà commisurata, come risulta avere correttamente fatto l’Amministrazione resistente, al valore e alla quantità delle aree che all’ente locale avrebbero dovuto attribuirsi per rispettare gli standard all’uopo previsti.

Disegno di legge

**Sul Contenimento del Consumo di  
suolo e riuso di suolo edificato**

# Stato dell'iter parlamentare

- Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 13 dicembre e il 3 febbraio 2014 è stato presentato alla Camera dei Deputati per l'esame.

# Art. 1

- La priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo **inedificato**, costituisce principio fondamentale della materia del governo del territorio. **Salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale attuativa, il principio della priorità del riuso** comporta almeno l'obbligo di adeguata e documentata motivazione, **in tutti gli atti progettuali, autorizzativi, approvativi e di assenso comunque denominati relativi a interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio**, circa l'impossibilità o l'eccessiva onerosità di localizzazioni alternative su aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o comunque suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione o più efficiente sfruttamento.

# Effetti:

- Per poter pianificare o comunque attuare ambiti non ancora urbanizzati occorrerà una puntuale motivazione circa il perché non si è proceduto ad riuso di aree già urbanizzate.
- In sostanza l'urbanizzazione ex novo può avvenire solo come extrema ratio

# Obiettivo della legge

- **Nel 2050 consumo di suolo pari a 0**

# DEFINIZIONI

- per «superficie agricola»: i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola;
- *b) per «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.*

# EFFETTO

- **TUTTO CIO' CHE NON E' EDIFICATO  
E' AGRICOLO E OGNI EDIFICAZIONE  
RAPPRESENTA CONSUMO DISUOLO**

# DISCIPLINA DI BREVE PERIODO

- Con una procedura complessa saranno fissati per ogni anno gli indici massimi di edificabilità per singola regione

# QUALI OPPORTUNITA' ALLORA PER LA CONTRATTAZIONE PUBBLICO-PRIVATO?

- Tutte le aree edificate dismesse ma anche quelle non edificate ma in contesti urbanistici già urbanizzati rappresentano gli unici ambiti in cui è possibile intervenire a livello urbanistico. Quindi rappresentano ed ancor di più rappresenteranno il terreno più agevole per le negoziazioni. Idem per le aree bianche da ripianificare.