

Avv. Giuseppe Farina, nato a Aviano (Pn) il 12 luglio 1979, residente in Padova, via Monte Cimone, 7, tel. cell. 340/8158797, e-mail: giusfarina@gmail.com

Indirizzo di studio: Padova, via Rismondo 2/E

Data di iscrizione all'Ordine degli Avvocati di Padova: 12 gennaio 2009

**Rapporto di gerarchia tra Piano di Assetto del Territorio e Piano degli Interventi ed aspettative del privato nella L.R. n. 11/2004 (Nota a sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. II, 9.05.2013, n. 683).**

**1. Il casus belli**

Una porzione ineditata, alla quale fu impressa destinazione agricola dal P.R.G., è inserita dal Piano di Assetto del Territorio in “*area periurbana*”, comprendente aree esterne immediatamente a ridosso dell’area urbana, che esprime “*un orientamento delle future linee di sviluppo insediativo atte a prefigurare un disegno organico integrato con l’area urbana esistente, la cui effettiva dimensione ubicazione sarà definita dal PI*”.

Il PAT si limita ad individuare le linee preferenziali dello sviluppo insediativo e così il Comune, al fine di individuare le aree soggette a trasformazione, avvia un procedimento di acquisizione delle singole “*manifestazioni d’interesse*”, ossia proposte di accordo pubblico-privato, finalizzate all’individuazione degli immobili nei quali attuare interventi di nuova urbanizzazione ritenuti di pubblico interesse, da inserire nel successivo Piano degli Interventi.

Il proprietario dell’area in questione presenta una proposta di accordo e la stessa, in fase di istruttoria, è ritenuta ammissibile dagli uffici comunali in quanto conforme alle previsioni del PAT.

Tuttavia, il PI: **i)** respinge la proposta del privato in quanto “*non conforme agli obiettivi dell’amministrazione per il quinquennio, che trovano definizione nel progetto urbanistico del PI*”; **ii)** classifica la porzione “*Sub ambito agricolo di ammortizzazione e transizione*”, confermando, così, la destinazione agricola conferita dal P.R.G.

**2. La decisione del T.A.R. Veneto**

Il T.A.R. Veneto ritiene illegittima la destinazione agricola attribuita dal PI all’area in questione, sul rilievo che tale disciplina regolativa ha immotivatamente e inspiegabilmente riclassificato l’area stessa in aperto ed insanabile contrasto con il PAT, che, invece, aveva inserito la stessa porzione tra le “*aree periurbane*”, rappresentative delle future linee di sviluppo

insediativo. Secondo il Giudice Amministrativo, se pure spetta al PI una più puntuale individuazione di tali aree, così come l'esatto perimetro della zona di ammortizzazione e transizione, il passaggio dell'intera proprietà alla totale inedificabilità che caratterizza la disciplina dei sub-ambiti agricoli di ammortizzazione e transizione doveva quantomeno essere sorretto da una sufficiente motivazione, sulla base di risultanze acquisite attraverso un'istruttoria. Secondo questo percorso argomentativo il T.A.R. conclude che il PI si pone in netto contrasto con le scelte strategiche di sviluppo del territorio stabilite dal PAT, piano urbanistico di livello superiore, e ciò in violazione dell'art. 17 della L.R. n. 11/2004, che impone al PI di disciplinare gli interventi *"in coerenza ed in attuazione del piano di assetto del territorio"*.

Il T.A.R. ritiene, invece, legittimo il mancato recepimento della proposta di accordo pubblico-privato, facendo leva sull'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione comunale in materia di scelte urbanistiche e sull'insindacabilità delle relative valutazioni di merito, anche con riferimento alle proposte di accordo urbanistico provenienti dalla parte privata, in relazione alle quali l'Amministrazione cumulerebbe pure una certa autonomia negoziale nella scelta della controparte, della proposta e del contenuto dell'accordo.

### **3. Effetti della pronuncia**

Sul piano dell'effetto conformativo, la pronuncia esclude che il Comune sia obbligato a prendere in considerazione nel PI la proposta di accordo formulata dalla parte privata, ancorché conforme al PAT; nel contempo esclude pure che la stessa Amministrazione possa confermare, in sede di rinnovazione (parziale) del PI, la destinazione agricola sull'intera area della medesima parte privata dovendo, piuttosto, attenersi alle linee di sviluppo insediativo delineate dal PAT, che intendono attribuire alla stessa porzione una vocazione edificatoria.

In questa fattispecie, dunque, declinano le possibilità del privato di concorrere alla formazione del PI; ma a tale compressione delle prerogative del privato non corrisponde nemmeno la riespansione del potere autoritativo del Comune che, al contrario, risulta in buona parte vincolato nelle proprie future scelte pianificatorie.

Viene dunque a delinarsi una particolare situazione, nel transito dalla pianificazione strutturale (PAT) a quella operativa (PI), nella quale si affievoliscono simultaneamente tanto il principio della c.d. urbanistica contrattata, principio che pure si va affermando con vigore nel nostro ordinamento, recepito pure dalla legge regionale n. 11/2004, quanto la sovranità della parte pubblica nel governo del proprio territorio, tipica espressione dell'autarchia dell'Ente territoriale, che peraltro dovrebbe trovare nuova linfa vitale proprio nel PI, strumento adottato

ed approvato dal Consiglio comunale, così concepito dalla stessa L.R. n. 11/2004 per garantire al Comune maggiore autonomia, flessibilità e margine di azione rispetto al precedente PRG.

Stando al contenuto della pronuncia in commento, dunque, sotto un profilo sistematico le norme della stessa legge regionale determinerebbero la contestuale erosione di due principi contrapposti, senza generare, tuttavia, una nuova forma di equilibrio nel rapporto tra Amministrazione ed amministrato.

V'è dunque da chiedersi se il caso in esame riveli un'aporìa del sistema ideato dalla L.R. n. 11/2004, oppure se questa sia solo apparente, potendo attribuirsi un contenuto diverso alle singole disposizioni prese in esame, così come al sistema stesso.

Il problema deve essere affrontato attraverso una rivisitazione critica delle coordinate interpretative delle citate disposizioni regionali.

#### **4. Il rapporto tra pianificazione strutturale e pianificazione operativa nella L.R. n. 11/2004**

A mente dell'art. 12 della legge regionale n. 11/2004, il piano regolatore comunale si articola in disposizioni "strutturali", contenute nel piano di assetto del territorio (PAT) ed in disposizioni "operative", contenute nel piano degli interventi (PI).

Il PAT ha validità a tempo indeterminato (art. 14, comma 9), ancorché redatto sulla base di previsioni decennali (art. 13, comma 1), è adottato dal Comune ed è approvato dalla Provincia (art. 14, cit.). Esso è definito "*lo strumento di pianificazione che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando le specifiche vocazioni e le invarianti di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, in conformità agli obiettivi ed indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore ed alle esigenze dalla comunità locale*" (art. 12, comma 2). In particolare, a norma dell'art. 13, il PAT fissa gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili, assumendo determinati contenuti programmatici per la tutela e lo sviluppo del territorio, ma anche detta disposizioni di immediato contenuto conformativo dell'assetto urbanistico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è, in particolare, alle lettere k), l), m) o) dell'art. 13, comma primo, ove si prevede che il PAT: k) determina, per ambiti territoriali omogenei (ATO), i parametri teorici di dimensionamento, i limiti quantitativi e fisici per lo sviluppo degli insediamenti residenziali, industriali, commerciali, direzionali, turistico-ricettivi e i parametri per i cambi di destinazione d'uso, perseguendo l'integrazione delle funzioni compatibili; l) definisce le linee preferenziali di sviluppo insediativo e le aree di riqualificazione e riconversione; m) precisa le modalità di applicazione della perequazione e della compensazione di cui agli articoli 35 e 37;...omissis...o) individua le aree di urbanizzazione consolidata in cui sono sempre possibili interventi di nuova costruzione o di ampliamento di edifici esistenti attuabili nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 3, lettera c);

A riprova del carattere conformativo delle prescrizioni contenute nel PAT, lo stesso art. 13, comma 3, prescrive che lo strumento urbanistico è formato, tra i vari: "c) dalle norme tecniche che definiscono direttive, prescrizioni e vincoli, anche relativamente ai caratteri architettonici degli edifici di pregio, in correlazione con le indicazioni cartografiche".

Il PI, invece, adottato ed approvato dal Consiglio comunale (art. 18, comma 2), è lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del PAT, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio, programmando in modo contestuale la realizzazione di tali interventi, il loro completamento, i servizi connessi e le infrastrutture per la mobilità (art. 12, comma 2). Spetta, in particolare, al PI: suddividere il territorio comunale in zone territoriali omogenee; individuare le aree in cui gli interventi sono subordinati alla previa predisposizione di PUA o di comparti urbanistici piuttosto che ad intervento diretto; stabilire le unità minime di intervento, le destinazioni d'uso e gli indici edilizi; individuare le eventuali trasformazioni da assoggettare ad interventi di valorizzazione e sostenibilità ambientale; definire e localizzare le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico (art. 17, comma 2).

Come si è detto, tutti i contenuti propri del PI sono redatti “*in coerenza e in attuazione del piano di assetto del territorio (PAT)*” (art. 17, comma 2, citato), sicché il PI svolge in ogni caso un ruolo subordinato al PAT. Il precetto è ribadito da disposizioni specifiche della stessa legge regionale, tra le quali quelle che concernono la perequazione urbanistica (art. 35), la riqualificazione ambientale ed il riconoscimento dei crediti edilizi (art. 36).

Il contenuto “operativo” del PI appare dunque circoscritto alla individuazione delle prescrizioni di dettaglio, attuative del PAT.

Nella prassi operativa, tuttavia, la delimitazione dei confini tra i distinti contenuti del PAT e del PI ha rivelato incertezze, generate anche da un'interpretazione giurisprudenziale piuttosto ondivaga.

Secondo un primo orientamento, il PAT contiene disposizioni “strutturali”, a contenuto indeterminato, con il compito, dunque, di individuare le principali scelte programmatiche, mentre al PI è affidato un ruolo subordinato, finalizzato a rendere operativo il PAT attraverso la concreta individuazione degli interventi nel territorio; dunque, la linea di demarcazione tra previsioni programmatiche del PAT e previsioni attuative del PI andrebbe tracciata secondo un criterio di “elasticità” e sarebbe rimessa alla maggiore o minore invadenza del PAT, una volta che sia stato accertato che esso ha esaurito il contenuto minimo prescritto dall'art. 13 della L.R. n. 11/04.<sup>2</sup> In questo senso si è ritenuto legittimo che il PAT detti prescrizioni di dettaglio, anche

---

Inoltre, ai sensi dell'art. 33, il PAT, per garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti, prevede un'ideale dotazione di aree per servizi in ragione del dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso

<sup>2</sup> T.A.R. Veneto, Sez. II, 5.03.2009, n. 542; Id, 21.03.2008, n. 738.

di pura pianificazione operativa, e che disponga l'applicazione delle misure di salvaguardia volte al rispetto di dette prescrizioni sino alla approvazione del PI<sup>3</sup>.

Secondo un diverso, più recente, indirizzo, il principio di "coerenza" del PI rispetto al PAT introdotto dalla L.R. n. 11/2004 non imporrebbe comunque una stretta corrispondenza tra i due strumenti, potendo il PI introdurre specifiche modifiche al PAT, con riferimento non solo alle prescrizioni edilizie<sup>4</sup>, ma anche alle stesse classificazioni urbanistiche di determinate porzioni<sup>5</sup> dettate da quest'ultimo strumento.

Rispetto ai due indirizzi esposti la pronuncia in commento sembra collocarsi in una posizione mediana, tenuto conto che, nel caso concreto, essa ritiene illegittimo il PI perché in netto contrasto con le scelte strategiche di sviluppo del territorio stabilite dal PAT, ma, d'altra parte, in linea generale, non esclude che lo strumento operativo possa apportare alcune modifiche allo strumento strutturale, purchè con *"una sufficiente motivazione, sulla base di risultanze acquisite attraverso un'istruttoria"*<sup>6</sup>.

Per le ragioni sin qui esposte, appare invero preferibile l'indirizzo interpretativo volto ad affermare la piena sovraordinazione del PAT al PI, ciò che impone a quest'ultimo strumento operativo di osservare le prescrizioni conformative fissate dallo strumento strutturale, limitandosi a specificarne la disciplina di dettaglio (quanto, appunto, alla parte operativa, ed entro i limiti di cui al citato art. 17, comma 2).

Del resto, nella prospettiva della potestà legislativa concorrente riservata alla materia "governo del territorio" ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, resta pur fermo il sistema delineato dalla Legge urbanistica fondamentale, 17 agosto 1942, n. 1150, secondo il quale lo strumento di pianificazione generale è un atto complesso, nel quale si fondono le concordi volontà di diversi Enti; e tale è il PAT che, in linea con lo schema tradizionale, è adottato dal Comune ed è approvato dalla Provincia, mentre il PI, adottato ed approvato dallo stesso Comune, è destinato a svolgere una funzione comunque subordinata alle scelte urbanistiche impresse dal consenso raggiunto tra la stessa Amministrazione comunale e la Provincia, tanto più che la volontà di quest'ultimo Ente è orientata alla salvaguardia di esigenze superiori, ossia alla tutela delle invarianti di natura paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica, alla verifica di congruità e razionalità del piano predisposto dal Comune in sede di adozione, al

---

<sup>3</sup> T.A.R. Veneto, Sez. II, 24.04.2013, n. 621; Id., 15.07.2010, n. 2954.

<sup>4</sup> T.A.R. Veneto, Sez. II, 22.05.2013, n. 728.

<sup>5</sup> T.A.R. Veneto, Sez. II, 26.06.2013, n. 895.

<sup>6</sup> Affermazione contenuta anche nella pronuncia 9.05.2013 n. 676, resa su analoga impugnazione dello stesso PI oggetto della pronuncia in commento.

raccordo della disciplina urbanistica comunale con gli strumenti urbanistici superiori (art. 14, comma 6).

Pertanto, il PI, concepito esclusivamente per attuare con maggiore celerità e semplificazione le scelte e gli obiettivi fissati dal PAT, non può comunque derogare e/o modificare le previsioni di quest'ultimo strumento, pena la violazione del principio di gerarchia testé ricordato; sicché la classificazione urbanistica di un'area, impressa a tempo indeterminato dallo strumento strutturale, non può essere modificata dallo strumento operativo.

#### **5. Il tempo di formazione degli accordi urbanistici nella L.R. n. 11/2004**

Nella prassi è opinione diffusa che gli accordi di pianificazione pubblico-privati, negli svariati contenuti (perequativi, compensativi, etc..) che essi possono prevedere, debbano intervenire preferibilmente non già prima della formazione del PAT, bensì in sede di predisposizione del PI<sup>7</sup>, in ragione dell'assetto compiuto che tale ultimo strumento imprime alla proprietà.

A ben vedere, tuttavia, tale tendenza risponde a ragioni di puro ordine pratico che possono comunque trovare soddisfazione anche nell'ipotesi in cui l'accordo acceda direttamente al PAT, giacché nulla vieta - come si è detto - che tale ultimo strumento disponga direttamente in ordine all'assetto urbanistico anche di specifiche porzioni, dettando prescrizioni di carattere conformativo e, financo, operativo, che il PI sarebbe tenuto in ogni caso a recepire.

Al contrario, dall'analisi testuale dell'art. 6 della stessa legge regionale n. 11/2004 si ricavano precisi elementi in ordine alla necessità che gli accordi trovino collocazione nel PAT e siano dunque sottoposti al preventivo controllo dell'Ente deputato all'approvazione di questo stesso strumento urbanistico generale.

L'art. 6 della citata legge regionale, stabilisce, anzitutto, al comma 1, che i Comuni, le Province e la Regione possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico e, dunque, ad ogni livello di pianificazione generale, anche sovraordinata allo strumento urbanistico comunale (dunque anche in sede di redazione del piano territoriale di coordinamento provinciale e del piano territoriale regionale di coordinamento).

Precisa, poi, il comma 2 del citato articolo 6 che *“tali accordi 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,*

---

<sup>7</sup> Si vedano, tra i vari, le *“Linee Guida e Metodologie operative per la redazione dei PAT dei Comuni della Provincia di Padova”*, pubblicate dalla Provincia di Padova, Ed. maggio 2011, specialmente pp. 53-54.

*senza pregiudizio dei diritti dei terzi*". Il richiamo espresso al "*rispetto della pianificazione sovraordinata*" impone chiaramente il coinvolgimento dell'Ente competente per l'approvazione dello strumento urbanistico generale, giacchè - come si è detto - spetta a quest'ultima Amministrazione la verifica della compatibilità del piano con il PTRC e con il PTCP (art. 14, comma 6, cit.): quindi, la sede più appropriata per la conclusione dell'accordo tra il Comune ed il privato è proprio quella della delibera di adozione del PAT, onde consentire l'espletamento di detta verifica in sede di approvazione dello strumento urbanistico.

D'altra parte, il comma 3 dello stesso art. 6 precisa che "*L'accordo è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato*", valorizzando, così, la distinzione tra la conclusione dell'accordo, sancita dal suo "recepimento" nella delibera di adozione comunale, e la "conferma" delle sue previsioni nella delibera di approvazione provinciale.

V'è da chiedersi se sia comunque plausibile una lettura della disposizione finalizzata a includere gli accordi pure nel PI, che a sua volta è frutto di una delibera di adozione e di un'altra, successiva, di approvazione, entrambe, tuttavia, rimesse alla stessa Amministrazione comunale. La *ratio* di siffatta lettura non potrebbe essere altra che quella di consentire al Comune stesso, in sede di approvazione dello strumento, di riesaminare la determinazione già assunta nel provvedimento di adozione, e, così, eventualmente, sulla scorta di ragioni di interesse pubblico, di recedere dall'accordo.

Si evidenzia, tuttavia, che l'Amministrazione gode comunque della facoltà di recesso, in forza dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 241/90 (pure richiamato espressamente dal successivo comma 4 dell'art. 6 in esame), a tenore del quale "*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*". Dunque, la previsione normativa regionale, se applicata all'ipotesi dell'accordo accessivo al PI, non innoverebbe il sistema. Si noti, peraltro, che l'art. 11 assegna rilevanza ai soli motivi di pubblico interesse "*sopravvenuti*", restando, dunque, preclusa all'Amministrazione la possibilità di recedere dall'accordo per una rinnovata valutazione dell'interesse originario, a differenza di quanto accade, in linea generale, per la revoca dei provvedimenti amministrativi (cfr. art. 21 *quinquies* della stessa legge n. 241/90): tale discriminazione appare dettata dall'esigenza di salvaguardare la particolare aspettativa maturata dal privato nella conclusione dell'accordo.

Di più, secondo una lettura improntata ai principi del diritto civile, pacificamente applicabili in forza del predetto richiamo all'art. 11 della legge n. 241/90<sup>8</sup>, l'accordo non potrebbe accedere affatto al PI, giacchè non potrebbe ammettersi che l'accordo stesso, concluso tra il privato ed il Comune in sede di adozione del piano, sia "condizionato" (sospensivamente) alla sua conferma nell'approvazione del piano, rimessa al medesimo Comune, giusta il disposto dell'art. 1355 c.c., che sanziona con la nullità la condizione meramente potestativa; tale previsione si applica anche alla categoria dei contratti sinallagmatici<sup>9</sup>, al cui novero possono essere ricondotti pure gli accordi urbanistici, in specie quelli perequativi che, come sovente accade, prevedono, a fronte del riconoscimento di una determinata quota di edificabilità su una parte dell'area del privato, la cessione gratuita di altra parte della stessa porzione al Comune, ovvero la realizzazione, a carico della parte privata, di opere pubbliche o di impianti di interesse pubblico.

Gli accordi *de quibus* dovrebbero quindi trovare definizione in sede di adozione del PAT, restando sospensivamente condizionati alla loro conferma in sede di approvazione dello strumento urbanistico da parte della Provincia. Non si tratta, all'evidenza, della conclusione di un contratto che coinvolga pure la stessa Provincia – in tal caso si ricadrebbe, piuttosto, nello schema dell'accordo di programma di cui al successivo art. 7 – bensì di un accordo obbligatorio tra Comune e privato, sottoposto all'approvazione della Provincia ai fini del recepimento nel PAT, e, dunque, nel PI.

Va da sé che il Comune potrebbe in qualsiasi momento recedere dall'accordo per *sopravvenuti* motivi di interesse pubblico, con la precisazione che, se ciò avvenisse dopo l'approvazione del PAT, tale recesso comporterebbe variante al PAT stesso, sicché, in forza del principio del *contrarius actus*, cristallizzato nell'art. 14, comma 10<sup>10</sup>, abbisognerebbe dell'approvazione della Provincia. Con la conseguenza che quest'ultima, ove ritenesse insussistenti le ragioni di interesse pubblico addotte dal Comune a sostegno del recesso, potrebbe rifiutarsi di approvare la variante, mantenendo così in vita il contenuto complessivo dell'accordo, ivi comprese le

---

<sup>8</sup> L'art. 11, comma 2, precisa che "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. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3". Sulla natura degli accordi pubblico-privati si contendono il campo svariate ricostruzioni, talune volte ad affermare il carattere preminente della matrice pubblicistica, e che definiscono gli accordi quali "contratti di diritto pubblico", nei quali la disciplina privatistica è meramente aggiuntiva a quella di diritto pubblico; altre, invece, valorizzando appieno l'elemento consensualistico degli accordi, sono protese a qualificare gli accordi quali contratti di diritto privato, o di diritto privato speciale ad autonomia ristretta. Per una esaustiva illustrazione delle varie tesi sul punto può farsi riferimento a R.Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di Diritto Amministrativo, Neldiritto*, V, 2012, in particolare 1004 e ss. Si veda, altresì, G. Montedoro, "La nuova disciplina degli accordi", in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che conclude per la qualificazione in termini di contratti di diritto privato speciale ad autonomia ristretta. Per un approfondimento della differente ricostruzione degli accordi *ex art. 11* in termini pubblicistici cfr. G.P. Cirillo, "I contratti e gli accordi delle Amministrazioni Pubbliche", in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>9</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. Lavoro, 8.09.1988, n. 5099; Cass. Civ. n. 216/1960; Id., n. 560/1957.

<sup>10</sup> A tenore del quale "Le varianti al piano sono adottate e approvate con le procedure del presente articolo ovvero dell'articolo 15".



prescrizioni di carattere conformativo in esso contenute, che costituiscono oramai parte integrante dello stesso strumento urbanistico.

#### **6. Gli accordi previsti dall'art. 17 della L.R. n. 11/2004**

Rispetto al paradigma normativo definito all'art. 6, si pone in termini di specialità la previsione del successivo art. 17, comma 5, norma che, nell'ambito della disciplina del PI, così dispone: *“Per individuare le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione, il comune può attivare procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori interessati, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale definiti dal PAT. La procedura si conclude con le forme e nei modi previsti dall'articolo 6”.*

La norma è speciale - si diceva - rispetto a quella contenuta nell'art. 6, ma nella sola misura in cui essa conferisce al Comune la facoltà di concludere direttamente accordi nel PI, anziché nel PAT, tenuto conto che nel contempo essa stessa precisa che pure questi accordi debbono attenersi a quanto stabilito dal PAT stesso, dovendo il Comune preferire le proposte di intervento più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale predeterminati dallo strumento strutturale.

Quindi, la disposizione in parola vale a confermare quanto sin qui esposto circa il ruolo centrale del PAT nell'assetto conformativo del suolo e la necessità che sia tale strumento a definirne l'utilizzo, residuando al PI la sola individuazione delle modalità di realizzazione degli interventi.

Va tuttavia evidenziato che la norma attribuisce al Comune la mera facoltà di ricorrere alla procedura in parola per individuare le aree da trasformare o da qualificare; dunque, nell'ipotesi in cui il medesimo Comune non esercitasse detta facoltà, comunque sarebbe tenuto a predisporre il PI conferendo alle aree una disciplina conforme alle classificazioni attribuite dal PAT.

Nella ipotesi in cui il Comune si determinasse ad indire una procedura concorsuale tra le varie proposte acquisite, esso stesso dovrebbe necessariamente attenersi, come in ogni disciplina di gara, ai criteri di valutazione predeterminati ed individuati, sempre secondo l'art. 17, negli obiettivi fissati dal PAT. Le proposte dei privati, invece, dovrebbero necessariamente mirare ad integrare i contenuti propri del PI, ossia indurre, ad esempio, l'Amministrazione comunale ad

optare per la predisposizione di un PUA, anziché consentire la realizzazione di un intervento diretto, a definire i parametri urbanistici per l'edificazione, etc..

Vero è che gli accordi *ex art. 17* si rapportano agli obiettivi programmatici dell'Amministrazione comunale nel quinquennio, giusta la disposizione dell'art. 18, comma 7.<sup>11</sup> Ma è altrettanto vero che ciò non consente di attribuire all'Amministrazione una mera discrezionalità politica nella scelta se approvare, o no, la proposta stessa, essendo piuttosto onere del Comune fornire una motivazione, nel caso di approvazione come nel caso di reiezione del progetto, orientata dal criterio prefissato, ossia dal grado di soddisfacimento degli obiettivi e degli standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale predeterminati dal PAT.

Ed inoltre, non appare corretto ritenere che il confronto concorrenziale debba svolgersi tra le proposte pianificatorie riguardanti siti diversi, in modo da eleggerne una sola e privare così di attuazione tutte le altre, ancorché interessanti aree distinte; né, tantomeno, nel senso di "congelare" le stesse ipotesi pianificatorie scartate, in attesa di una futura variante al PI, in spregio alle prescrizioni del PAT che impongano la trasformazione di dette aree.

A questo proposito si osserva, anzitutto, che la disposizione si limita a richiedere lo svolgimento di una procedura "ad evidenza pubblica", ossia di un procedimento finalizzato alla conclusione di un contratto pubblico che renda palese l'*iter* seguito dall'Amministrazione in ogni sua fase, dalla determina a contrarre alla individuazione del contraente, anche al fine di consentirne il sindacato alla luce del superiore criterio dettato dall'interesse pubblico<sup>12</sup>; la previsione dà attuazione ai principi di trasparenza, pubblicità e pari opportunità, sanciti pure dall'art. 11, comma 1 *bis*, della legge n. 241/90<sup>13</sup>, che impongono, inoltre, il confronto concorrenziale tra più proposte relative allo stesso oggetto. Ma ciò non significa affatto che debba essere indetta una gara tra proposte, diverse, relative a siti diversi, egualmente meritevoli perché conformi al PAT, finalizzata a individuarne una sola, la preferita dell'Amministrazione secondo il proprio programma politico-amministrativo nel prossimo quinquennio. Di tal guisa, risulterebbero frustrate le legittime aspettative di chi, pur vedendosi riconoscere dal PAT una data potenzialità al proprio terreno, dovrebbe restare in attesa *sine die* che detta potenzialità si traduca in realtà.

---

<sup>11</sup> A tenore del quale: "Decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del piano decadono le previsioni relative alle aree di trasformazione o espansione soggette a strumenti attuativi non approvati, a nuove infrastrutture e ad aree per servizi per le quali non siano stati approvati i relativi progetti esecutivi, nonché i vincoli preordinati all'esproprio di cui all'articolo 34. In tali ipotesi, fino ad una nuova disciplina urbanistica, si applica l'articolo 33."

<sup>12</sup> In questo senso si esprime E. Casetta, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, 2011, XIII, 593, che ha così attualizzato la originaria definizione, coniata, com'è noto, da Giannini.

<sup>13</sup> Secondo il quale "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".

Il confronto concorrenziale dovrebbe invece avvenire tra le diverse proposte pianificatorie, riguardanti però le stesse porzioni territoriali, in modo da scegliere quella, tra di esse, maggiormente rispondente alle previsioni contenute nel PAT<sup>14</sup>: si pensi al caso in cui concorressero la proposta del proprietario del solo fondo "A", finalizzata alla previsione di un intervento diretto di recupero edilizio di un fabbricato esistente su tale fondo e quella del proprietario del fondo "B", che sottoponesse all'Amministrazione l'ipotesi di delimitazione di un Piano urbanistico attuativo comprendente non solo la propria area, ma anche l'intero fondo "A".

Vale ancora una volta, pure in questa procedura, il principio, proprio di ogni gara pubblica, secondo il quale tanto più saranno stringenti e precisi i criteri di selezione predeterminati dal PAT, tanto più sarà vincolata la scelta del Comune. E qualora nessuna di dette proposte risultasse idonea a soddisfare gli obiettivi prefissati dal PAT - e di ciò il Comune allora dovrebbe fornire adeguata motivazione - la stessa Amministrazione dovrebbe comunque farsi carico di tradurre nel PI gli obiettivi e le previsioni conformative relative a dette aree stabilite dal PAT.

Secondo detta ricostruzione normativa, dunque, nella fattispecie esaminata dalla pronuncia in commento non potrebbe ritenersi affatto legittima la determinazione del Comune di non recepire nel PI una proposta di accordo pubblico-privato, pure compatibile con il PAT, solo perché *“non conforme agli obiettivi dell'amministrazione per il quinquennio”*.

Infatti, anche in caso di rigetto della proposta di accordo pubblico-privato, il PI dovrebbe confermare la vocazione edificatoria conferita dallo stesso PAT, limitandosi, al più, ad individuare unilateralmente le unità minime di intervento, le destinazioni d'uso e gli indici edilizi.

Si osserva, tuttavia, che la proposta formulata dal privato andrebbe attentamente considerata, atteso che un eventuale rigetto, oltre ad escludere gli indubbi vantaggi personali che il privato medesimo si è prefissato, priverebbe la collettività dei benefici pubblici previsti dalla stessa proposta (ad es: realizzazione di opere pubbliche a spese del privato; cessione gratuita di aree all'Amministrazione; realizzazione di opere di urbanizzazione nel caso di inserimento del fondo in ambito di PUA). La mancata conclusione dell'accordo rischierebbe di arrecare ingiusto nocumento a tutti gli interessi in gioco, pubblici e privati.

## **7. Considerazioni conclusive**

---

<sup>14</sup> La norma precisa che *“possono partecipare i proprietari degli immobili nonché gli operatori interessati”*. Sembra che possano essere inclusi in questa seconda categoria anche i promissari acquirenti delle aree coinvolte dalla proposta di pianificazione: T.A.R. Veneto, Sez. II, 25.05.2012, n. 727.

L'apparente aporia riscontrata nel caso in esame sembra trarre origine da un vizio genetico, riconducibile alla stessa concezione del PAT e, in particolare, al difettoso coordinamento di due principi - autarchia dell'Ente territoriale nella pianificazione urbanistica e partecipazione del privato alla formazione dello strumento urbanistico - che pure trovano un punto di equilibrio in precise disposizioni della legge regionale n. 11/2004.

La soluzione qui prospettata in ordine alla distribuzione delle funzioni tra PAT e PI converge con l'intento di collocare nel primo strumento urbanistico la sede degli accordi di pianificazione, in funzione di tutela sia delle aspettative del privato sia dello stesso interesse pubblico.

Del resto, in una prospettiva sistematica, i due principi non possono che essere avvinti dalla medesima linea conduttrice.

Se il PAT si dovesse rivelare lo strumento "dominante", perché ritenuto idoneo ad incidere sullo sviluppo del tessuto urbano, attraverso scelte strategiche, ma anche previsioni puntuali, giocoforza i possibili accordi tra Amministrazione pianificatrice e privati, per poter essere a loro volta incisivi, dovrebbero trovare cittadinanza nello stesso strumento strutturale.

Il privato, quindi, dovrebbe essere posto in condizione tale da poter intervenire allorché le varie opzioni strategiche sono ancora oggetto di valutazione. In particolare, qualora la proposta da questi formulata trovasse ingresso nel PAT, essa dovrebbe essere trasfusa direttamente nel PI, pena la illegittima conculcazione delle aspettative maturate dal privato medesimo.

Il principio di tutela della aspettativa del privato - non certo ignoto al nostro ordinamento - è il valore che esce rafforzato, sia che si opti per una concezione privatistica degli accordi urbanistici, come tale legata al principio dell'intangibilità unilaterale dell'accordo (salvo il recesso, legittimamente esercitabile ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241/90 per soli motivi di *sopravvenuto* interesse pubblico e contro il versamento di indennizzo); sia che si acceda alla diversa ricostruzione di stampo pubblicistico, nella quale costituisce pur sempre una conquista ineliminabile il rispetto dell'interesse qualificato alla conservazione della posizione di vantaggio già riconosciuta dalla Amministrazione.

D'altra parte, in forza dell'espresso richiamo all'art. 11 della legge n. 241/90, gli accordi *ex art.* 6 della legge regionale n. 11/2004 vanno accostati alle convenzioni urbanistiche<sup>15</sup>, in relazione alle quali la giurisprudenza amministrativa ha costantemente escluso che le sopravvenute previsioni del Piano regolatore generale possano incidere in senso negativo sulle aspettative

---

<sup>15</sup> Le convenzioni urbanistiche ricadono pacificamente nella categoria degli accordi *ex art.* 11 della Legge n. 241/90: si vedano, tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 2.02.2012, n. 616; Id., 23.08.2010, n.5904; Sez. V, 10.05.2005, n. 2337.

edificatorie radicatesi in capo ai privati per effetto degli stessi accordi, se non attraverso un'adeguata indicazione del preminente interesse pubblico sotteso ad una scelta che comporta il sacrificio di un interesse privato assistito da un affidamento qualificato<sup>16</sup>.

Pertanto, un'aspettativa edificatoria riconosciuta dal PAT approvato deve trovare conferma nel PI.

Per questa ragione l'auspicio è che il PAT sfrutti al meglio la forza "elastica" riconosciuta dalla stessa giurisprudenza e si protenda nel dettare una precisa disciplina conformativa della proprietà.

E tanto meglio se nello stesso PAT la disciplina conformativa dovesse discendere da un accordo tra Autorità e cittadino, che il PI, in questa prospettiva "figlio" del PAT, porterebbe con sé quale corredo genetico<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 8.06.2010, n. 3589; Id. 4.12.2007, n. 6170; Id., 26.05.2003, n. 2827; Sez. VI, 14.01.2002, n. 173; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 22.12.2001, n. 933.

<sup>17</sup> Questo è, invero, il proposito sul quale si è fondato lo schema volto a suddividere il vecchio P.R.G. nelle due componenti, strutturale ed operativa, che storicamente risale alla proposta di riforma urbanistica avanzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1995, come ricorda E. Salzano, "Nota sulle proposte di riforma urbanistica dell'INU", in: XXI Congresso Inu, Bologna 23-25 novembre 1995, Atti, Volume secondo, "I contributi al congresso": "In alcuni strumenti urbanistici alla cui elaborazione ho partecipato dall'inizio degli anni 80 abbiamo sperimentato la possibilità, l'opportunità e l'utilità di una trasformazione del tradizionale strumento di pianificazione (il PRG), che è stata successivamente messa a punto in alcuni elaborati prelegislativi presentati in varie sedi. La proposta è basata sull'articolazione degli elaborati, grafici e normativi del piano comunale (ma analogo criterio viene proposto per gli atti di pianificazione degli altri livelli) in due serie di componenti. La prima componente, che abbiamo definito strutturale (ma che presenta sostanziali differenze rispetto allo "structure plan"), rappresenta e disciplina le decisioni relative alla tutela ambientale e della riduzione dei rischi, e quindi definisce, per ciascuna unità di spazio, le condizioni che l'esigenza suddetta pone alle trasformazioni territoriali, e inoltre individua (rappresentandole e disciplinandole) le scelte relative a opere e interventi di carattere strategico, e cioè riferite al lungo periodo e governabili solo in una prospettiva lunga. Essa ha validità a tempo indeterminato, viene periodicamente verificata (e aggiornata solo se ciò si rivela necessario), e comporta un iter procedimentale più garantistico dell'altra componente.

La seconda componente, che abbiamo definito programmatica (ma che ha un contenuto molto più ampio del Programma poliennale d'attuazione, avvicinandosi piuttosto al "Pian d'occupation du sol", e che è a sua volta matrice, per le aree di pesante trasformazione urbanistica, di specifici piani urbanistici attuativi), definisce le destinazioni d'uso attivabili, nonché le trasformazioni fisiche operabili (le une e le altre, ovviamente, nell'ambito e nel rispetto delle condizioni definite dalla componente strutturale e in coerenza con la sua strategia). La componente programmatica ha validità per un quadriennio, cioè per un periodo coincidente con il mandato amministrativo; alla fine di tale periodo essa decade, e deve essere sostituita da un nuovo analogo atto. L'iter procedimentale della componente programmatica si esaurisce nell'ambito dell'ente territoriale che l'ha adottata (comune, provincia o città metropolitana, regione). In tal modo, mentre da un lato vi sarebbe una forte garanzia di permanenza, e di modificabilità molto controllata, sulle scelte relative alle tutele e alle strategie, le concrete operazioni di trasformazione funzionale e fisica sarebbe interamente demandate alla responsabilità dell'ente territoriale, consentendo a quest'ultimo di seguire con tempestività le trasformazioni e l'evoluzione della domanda sociale."