

## Gli accordi tra Amministrazione e privati nella pianificazione del territorio

giovedì 12 luglio 2007

Ultimo aggiornamento venerdì 02 novembre 2007

di PAOLO STELLA RICHTER

(professore ordinario presso l'Università LUISS "Guido Carli" di Roma)

Scorrendo la letteratura urbanistica e la stessa legislazione degli ultimi anni si ha l'impressione che i protagonisti della tradizionale guerra tra l'autorità investita del potere di piano e i proprietari dei terreni abbiano deciso che sia più conveniente fare la pace: fioriscono infatti gli scritti sugli accordi pubblico-privati e le norme che prevedono forme concordate di pianificazione come il piano integrato di intervento, l'accordo di programma, i patti territoriali o i contratti d'area.[1]

Nella proposta di legge sui principi del governo del territorio approvata il 28 giugno 2005 dalla Camera dei deputati e che poi non ebbe seguito per la fine della legislatura si legge addirittura che in materia di pianificazione territoriale «le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi».

La vicenda procede parallela al progressivo affermarsi dell'esigenza che gli interventi sul tessuto urbano abbiano precipue finalità di recupero, riutilizzazione e riconversione, più che di incremento dell'espansione, «afferinarsi cioè di un'urbanistica qualitativa in luogo di quella quantitativa della fase precedente; usando altra terminologia può dirsi che dal piano si è passati al progetto, sostituendo al disegno complessivo astratto e staccato dalla sua effettiva attuazione la elaborazione di programmi di intervento per zone circoscritte, caratterizzati dall'attualità, dall'effettiva realizzabilità e dal concorso dei proprietari o degli operatori privati interessati.

Le finalità in tal modo perseguite sono essenzialmente due. Anzitutto attuare una partecipazione dei privati al procedimento di pianificazione più concreta ed effettiva, e in definitiva più seria, di quella disciplinata dalla legge del 1942 con la previsione di osservazioni, concepite come semplici apporti collaborativi (cui secondo la lettera della norma erano legittimati solo «le associazioni sindacali e gli altri enti pubblici ed istituzioni interessate») soprattutto introdotti a piano regolatore già adottato e quindi a scelte di fondo già effettuate.

La seconda e più sentita finalità è quella di rendere meno onerosa l'acquisizione delle aree e la realizzazione delle opere pubbliche mediante l'accollo ai privati degli obblighi relativi in cambio di maggiori diritti edificatori.

È soprattutto questa seconda finalità che, com'è ovvio, ha favorito il grande successo degli accordi in questione, i quali però hanno dato luogo a due distinti problemi tutt'ora irrisolti: giuridico l'uno e urbanistico l'altro.

Il problema giuridico nasce dalla relativa timidezza con la quale il legislatore ha introdotto nella legge sul procedimento amministrativo del 1990 l'istituto degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento.

Secondo alcuni[1] la modifica operata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, che ha soppresso l'originaria limitazione dell'ammissibilità degli accordi sostitutivi ai soli «casi previsti dalla legge», avrebbe legittimato la loro utilizzazione anche in materia urbanistica. Ma così non è, e prevale infatti la contraria opinione, secondo la quale permane l'esclusione disposta dall'art. 13 della legge n. 241/1990 relativamente «tra l'altro -agli atti di pianificazione.[2] Da tale esclusione discende anzitutto che in materia resta in vigore il principio di tipicità, onde i possibili accordi, integrativi o sostitutivi che siano, sono solamente quelli espressamente previsti dalle, pur abbastanza numerose, norme statali o regionali.

Non vi sono evidentemente conseguenze sul piano della giurisdizione, che rimane quella esclusiva del giudice amministrativo, sebbene non in virtù dell'ultimo comma dell'art. 11 della legge n. 241, ma per l'art. 34 del decreto legislativo n. 80 del 1998.

Più delicato il problema della non applicabilità della previsione del quarto comma dell'art. 11 cit., per il 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». La giurisprudenza è da tempo consolidata nel senso che l'approvazione di un piano attuativo convenzionato non privi l'amministrazione comunale della potestà di adottare successivamente differenti determinazioni, alla sola condizione che siano adeguatamente esplicitate le ragioni di interesse pubblico che hanno indotto a ritenere superato il precedente assetto urbanistico.[3] Pertanto, salva l'ipotesi di modificazione illegittima, che può comportare responsabilità per lesione di interesse legittimo, non v'è spazio per una reintegrazione del danno subito dal privato. L'unica tutela offerta dalla giurisprudenza all'interesse del privato è costituita dall'affermazione del divieto di modificare i soli profili patrimoniali instaurati con la convenzione.[4]

Veniamo ora ai problemi che ho definito di natura urbanistica o più propriamente di natura giuridico-urbanistica.

La dottrina che si è maggiormente occupata del tema[5] distingue tra accordi «a monte» e «a valle» delle prescrizioni urbanistiche o, con terminologia più rigorosa, tra accordi attuativi delle prescrizioni urbanistiche e accordi sulle prescrizioni medesime. Si osserva che nella prima ipotesi (convenzioni attuative, convenzioni del t.u. dell'edilizia, perequazioni, compensazioni) non si mette in discussione la cura dell'interesse pubblico «negoziando»; l'esercizio del potere discrezionale della p.a., poichè le scelte sono già state prese dall'Amministrazione attraverso la fissazione unilaterale delle prescrizioni urbanistiche: il contenuto dell'accordo, se c'è, è già predeterminato dal piano.

Diversi sarebbero gli altri casi (accordi premiali e di scambio) che sono già previsti da parte della legislazione regionale e statale e che nella prassi esistono e riguardano i numerosi processi di trasformazione urbana. Qui siamo in presenza di

codeterminazione tra p.a. e privati dell'assetto urbanistico, esposta ad una logica di urbanistica contrattata, che si muoverebbe nell'ambito di un puro scambio tra diritti edificatori e accollo ai privati dell'onere di opere di urbanizzazione o di servizi ulteriori rispetto a quelli ordinari.

La distinzione, formalmente ineccepibile, non giova però alla comprensione del problema, nè alla sua soluzione. Tutti i tipi di piano attuativo concordato previsti dalle norme possono invero appartenere sia all'una che all'altra delineata categoria, a seconda che la zona trovi o meno nello strumento urbanistico sovraordinato una completa regolamentazione.

La questione è delicata e richiede uno specifico approfondimento.

Dal punto di vista urbanistico la preoccupazione è questa: che le scelte effettuate in occasione del progetto di trasformazione di una zona determinata possano alterare le linee generali della pianificazione, risolvendo positivamente il problema specifico, ma creando scompensi in un contesto più ampio (sotto il profilo della viabilità, del sistema dei trasporti, dell'equilibrio del commercio, ecc.).

D'altro canto, qualsiasi piano attuativo, sia esso concordato o meno, può essere accompagnato da una modificazione del piano regolatore generale; per usare le stesse parole del legislatore, "mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico" (art. 10, comma I, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, t.u. in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Dunque il problema non è quello di consentire o meno la variazione, ma quello di governare le variazioni stesse, in modo da garantire che esse risultino compatibili con le linee generali del territorio comunale (o, meglio, sovracomunale).

Per garantire tale risultato occorre disciplinare già nel piano regolatore generale possibilità e limiti di scambi edificatori e premialità ammissibili nella singola zona, in quanto ritenuti compatibili, appunto, con l'assetto complessivo determinato dal piano stesso.

Se invero si arriverà finalmente a redigere i piani regolatori con contenuto aperto e programmatico, come l'introduzione diffusa del piano strutturale fa sperare, il contenuto delle proprietà e del territorio, di indicazione di finalità da perseguire e di regolazione degli attori del mercato urbano, mediante la individuazione delle funzioni di ciascuna zona e la determinazione - questa sì puntuale! - delle regole cui attenersi nella successiva negoziazione.

Solo così si potrà valorizzare un'urbanistica per progetti senza contraddire il quadro territoriale generale e al tempo stesso si potrà evitare la sconsolata conclusione di un autore più volte citato in questa relazione: "Chi ha esperienza di riconversione urbana sa bene che, per la maggior parte, gli accordi sulle prescrizioni urbanistiche sono in realtà a tutto danno

dell'amministrazione". [6]

[1] URBANI, Territorio e poteri emergenti, Torino 2007, 188, nonché, ancor più esplicitamente, in Dell'urbanistica consensuale, Riv. giur.urb. 2005, 223.

[2] TRAVI, Accordi tra proprietari e comune per le modifiche al p.r.g. e oneri esorbitanti, Foro It. 2002, V, 274.

[3] Per tutti cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2004 n.957, Foro amm. C.d.s. 200, 1729.

[4] Cfr. TAR Sicilia sez. I, Catania, 29 settembre 2004 n. 2718, Foro amm. TAR 2004, 2734. Sempre sotto l'aspetto meramente privatistico va richiamata altresì la sentenza del TAR Lombardia, sez. II, 2 ottobre 2003, n. 4503, Dir. proc. amm. 2004, 527, che ha ammesso una responsabilità precontrattuale del Comune per ingiustificata interruzione delle trattative finalizzate all'approvazione di un programma integrato d'intervento.

[5] URBANI, Pianificare per accordi, Riv. giur. ed. 2006, II, 178 e in precedenza Dell'urbanistica consensuale cit., 224

[6] URBANI, Territorio e poteri emergenti cit., 186.