

*Alla cortese attenzione della  
Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti*

## **“Premio Enrico Guicciardi”**

Edizione 2014

**NOTA A SENTENZA  
CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 10 FEBBRAIO 2014, N. 616  
a cura di Anna Cremasco**

### ***STANDARD URBANISTICI e PEREQUAZIONE “a portata di utente”***

*Sommario: - 1. Premesse - 2. La vicenda processuale - 3. La sentenza del Consiglio di Stato: la necessità del collegamento spaziale e funzionale degli standard urbanistici all'intervento assentito anche nella prassi perequativa - 4. Riflessioni conclusive*

\*\*\*\*\*

#### ***1. Premesse***

Il Supremo Consesso Amministrativo è tornato a pronunciarsi in materia di *standard urbanistici*, vale a dire le opere destinate alla fruizione collettiva (parcheggi, aree verdi scuole, ecc.), ed in particolare sull'importanza della loro corretta gestione specie in sede di pianificazione con modalità perequative, vista l'indiscussa ricaduta sulla costruzione del tessuto urbanistico e sulla qualità di vita urbana.

In un'epoca in cui gli enti locali si arrovellano tra reperimento di risorse, contenimento delle spese e necessità di garantire ai cittadini condizioni di vivibilità apprezzabili, non è raro che politiche perequative “audaci”, mosse da intenti squisitamente speculativi (quali la realizzazione o il finanziamento, indiscriminati, di opere pubbliche), prendano il sopravvento sulla valutazione urbanistica degli interventi edilizi promossi, con l'effetto di produrre allarmanti iniquità sul territorio.

Il rischio è che gli appetiti di utilità economiche finiscano per sovvertire i canoni della pianificazione e insidiare i baluardi di un'amministrazione “illuminata”, attenta a soddisfare le esigenze degli utenti e a valorizzare il territorio, le relazioni di contatto, scambio e interdipendenza tra zone comunali, la dotazione di spazi di servizio.

Proprio nell'occasione di sindacare la legittimità delle scelte pianificatorie del Comune di Oderzo e l'idoneità della scelta della P.A. di acconsentire ad una ditta privata di eseguire, in via perequativa, interventi di riqualificazione di aree slegate dall'intervento edificatorio autorizzato, il Consiglio di Stato - ribaltando una pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale veneto - ha ribadito l'importanza che la

gestione degli *standard urbanistici* non debordi nella mera astrazione concettuale lusingata dall'attrattiva di utilità "facili" e meccanismi compensativi perversi.

## ***2. La vicenda processuale***

La vicenda trae origine dalle doglianze mosse nei confronti degli atti pianificatori e delle pratiche perequative del comune opitergino dalla proprietaria di un compendio ricadente in un ambito territoriale più ampio, dapprima, classificato ad uso residenziale (ed in parte a servizi) dal Piano degli Interventi adottato con D.C.C. n. 89 del 29/11/2010 e, quindi, destinato ad uso commerciale e direzionale per effetto di una variante al P.I. ("APP 16"), adottata con D.C.C. n. 91 del 09/12/2010 all'esito di un accordo ex art. 6 L.R. Veneto 11/2004, intervenuto tra l'Amministrazione e la Cama S.p.a..

Segnatamente la ricorrente contestava le modalità con cui il Comune aveva fatto applicazione dell'istituto perequativo nella fattispecie, acconsentendo a che – a fronte della variazione di destinazione urbanistica concessa e della conseguente possibilità per la Cama S.p.a. di realizzare un fabbricato ad uso commerciale direzionale con annessa sistemazione della viabilità contermina – la società controinteressata realizzasse a proprie spese (per un importo di circa € 400.000 Euro) la sistemazione di un'area pubblica (piazza della Vittoria) del tutto avulsa dall'intervento autorizzato.

Con il ricorso in prime cure e con i motivi aggiunti successivamente depositati, quindi, la ricorrente impugnava il P.I. comunale e la variante "APP 16", nonché tutti gli atti connessi e presupposti – compreso l'anzidetto accordo ex art. 6 L.R. n. 11/2004, conosciuto in corso di causa – censurandone la legittimità in quanto ritenuti lesivi degli interessi della proprietà sotto vari profili.

Si costituivano in giudizio sia il Comune di Oderzo che la controinteressata Cama S.p.a., contestando puntualmente i motivi di ricorso e chiedendo la reiezione del gravame.

Quindi, intervenivano in giudizio con atto *ad opponendum* i proprietari del terreno oggetto del contratto preliminare di compravendita intervenuto con la società Cama S.p.a. e destinato all'insediamento commerciale direzionale contestato.

In sede cautelare parte ricorrente rinunciava all'istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati, così come attestato con ordinanza n. 472/2011.

Assunto in decisione all'udienza del 12 aprile 2012, il ricorso veniva deciso dal T.A.R. del Veneto con la sentenza n. 727 del 25 maggio 2012. Il Tribunale Amministrativo riteneva infondate le censure formulate, sottolineando la correttezza dell'operato della P.A., in relazione a tutti i motivi di ricorso.

La ricorrente, soccombente in primo grado, appellava dunque la predetta decisione, contestando l'errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal Giudice di prime cure e riproponendo le proprie doglianze.

Nel giudizio di appello, si costituivano le parti controinteressate, Comune di Oderzo e Cama S.p.a. insistendo per la declaratoria di inammissibilità o, in subordine, per il rigetto del ricorso.

All'udienza del 13 novembre 2012, l'istanza cautelare veniva accolta con ordinanza n. 4458/2012.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2013, il gravame - previa discussione - veniva trattenuto in decisione.

Con la sentenza 10 febbraio 2014, n. 616, quivi in commento, il Consiglio di Stato, Sezione IV, definitivamente pronunciando, ha accolto l'appello e per l'effetto - in riforma della sentenza appellata - ha convalidato il ricorso di primo grado.

### ***3. La sentenza del Consiglio di Stato: la necessità di collegamento spaziale e funzionale degli standard urbanistici all'intervento assentito anche nelle prassi perequative***

Il Consiglio di Stato ha dunque accolto il motivo di appello - peraltro ritenuto assorbente delle numerose altre doglianze - con il quale l'appellante lamentava la violazione delle norme tecniche del PAT, delle linee guida approvate con D.C.C. n. 60 del 8 marzo 2010, nonché l'eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità, dello sviamento e del difetto di istruttoria.

Rilevato che nel caso di specie le opere di sistemazione e riqualificazione promesse dalla società controinteressata si sarebbero dovute realizzare in una area non contigua, né funzionalmente collegata con quella interessata dalla trasformazione urbanistica, la Sezione - condividendo gli assunti della ricorrente - ha statuito che la soluzione fosse illegittima in quanto difettava il necessario "*collegamento funzionale*" fra i due ambiti, all'evidenza molto distanti.

Il Consesso, quindi, sovvertendo gli approdi di cui alla sentenza di primo grado, ha ritenuto censurabile la gestione "disinvolta" del meccanismo perequativo riservata dalla P.A. opitergina.

\*\*\*\*\*

Il Giudice di prime cure, invero, aveva avallato l'operato dell'Amministrazione, senza tuttavia indagare i potenziali esiti distorsivi di un'applicazione dell'istituto perequativo ispirata ad anguste logiche economiche di utilità pubblica e ad una concezione di interesse pubblico generale ed astratta.

Prendendo le mosse dal dato normativo (le norme tecniche del P.A.T.) - in forza del quale, per le aree interessate dalle linee di espansione residenziale, il compenso perequativo doveva consistere nella

cessione del 50% dell'area che il P.I. avrebbe attivato oppure, se ritenuto opportuno dalla P.A., nella realizzazione a spese del privato di opere di interesse pubblico ricomprese nel programma triennale - il T.A.R. del Veneto aveva spiegato che - laddove la norma ammetteva che ai fini perequativi potessero essere prese in considerazione anche aree non contigue all'intervento, purché funzionalmente collegate ad esso - i requisiti di funzionalità e contiguità dovevano intendersi riferiti solo alla fattispecie perequativa ordinaria della cessione. Diversamente, nell'ipotesi alternativa e derogatoria di realizzazione di opere di pubblico interesse da parte del privato, siffatti requisiti non potevano essere invocati posto che, proprio in forza delle richiamate ragioni discrezionali di "opportunità", l'Amministrazione ben avrebbe potuto ritenere prioritario l'interesse alla realizzazione di opere in altri ambiti del territorio comunale.

In altre parole - secondo il Tribunale amministrativo regionale - *"una volta ammesso che ai fini della perequazione sia possibile anche compensare il vantaggio ricevuto con la realizzazione di un'opera pubblica, ciò non implica necessariamente che detta opera debba essere unicamente realizzata in aree funzionalmente collegate"*, bastando - alla stregua delle linee guida di cui alla delibera di Giunta n. 60/2010 (anch'esse oggetto di gravame) - che si tratti di opere rientranti nel programma triennale delle opere pubbliche, ovvero già pianificate dalla P.A. e pertanto implicitamente connotate da uno specifico interesse pubblico sotteso alla loro realizzazione.

Sulla scorta di tali assunti, dunque, il Tribunale Amministrativo aveva ritenuto legittima la soluzione del Comune di Oderzo di concedere al privato, promotore dell'intervento edificatorio assentito, di realizzare, in via perequativa, opere di utilità pubblica in area estranea a quella interessata dalla trasformazione urbanistica.

\*\*\*\*\*

Il Consiglio di Stato - consapevole del ruolo di assoluto rilievo assunto dal tema del rispetto degli *standard urbanistici* nell'ambito della pianificazione del territorio - ha assunto un approccio decisamente più critico nei confronti della perequazione "anarchica" avallata dalla P.A. opitergina e non si è sottratto a prendere posizione, ribadendo la necessità del necessario collegamento spaziale e funzionale tra interventi edilizi e localizzazione degli *standard*.

Nella fattispecie, la Sezione ha smontato categoricamente gli assunti del Giudice di prime cure, censurando le prassi perequative propense più a valorizzare la mera utilità economica derivante dal finanziamento o dalla realizzazione di un'opera qualsiasi tra quelle indicate nel programma triennale delle opere pubbliche, che non l'incidenza sul territorio e sui cittadini del maggior carico urbanistico indotto dall'intervento autorizzato. Nello specifico, i Giudici hanno evidenziato come le istanze pubbliche che

giustificano l'inclusione di un'opera nel programma triennale delle opere pubbliche non coincidono affatto con quelle sottese alla disciplina degli *standard urbanistici*, per la diversità degli ambiti territoriali interessati e degli interessi dimensionalmente distinti che li giustificano.

Secondo il Supremo Consesso amministrativo, informare l'amministrazione del territorio ad una nozione virtuale di "interesse pubblico" rischia di avere effetti deleteri sulla qualità di vita urbana e sullo sviluppo del tessuto urbanistico, specie quando il processo pianificatorio faccia ricorso a modalità perequative.

La vicenda in commento ne è l'esempio lampante: ammettendo che gli *standard* possano essere realizzati in zone spazialmente e funzionalmente avulse dal sito dell'intervento edilizio, si finirebbe per avere un miglioramento della situazione esistente in quella determinata area cittadina ed un corrispondente peggioramento della qualità di vita nella zona interessata dalla trasformazione urbanistica.

Per scongiurare simili aberrazioni – secondo la Sezione - alla nozione generale e astratta di "interesse pubblico" occorre preferire quella più comune di "interesse pubblico in concreto" oggettivamente complesso e sfaccettato, *"frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento"*.

In altri termini, va rifuggita ogni sterile astrazione concettuale.

Diversamente, si corre il rischio di tradire lo scopo reale della disciplina urbanistica che non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, bensì la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo coerente con le aspettative di vita della popolazione residente.

Serve, dunque, valorizzare il principio di radicamento territoriale degli *standard* in quanto capace di orientare una perequazione urbanistica senza regole, che - fuorviata da allettanti meccanismi compensativi, quali *"aree di decollo, aree di atterraggio, pertinenze indirette, trasferimenti di diritti volumetrici et similia"* – rischia di agevolare logiche speculative perverse, volte al facile realizzo di utilità pubbliche utile, con l'effetto di traslare sul privato l'onere di realizzare opere pubbliche non collegate agli interventi edilizi autorizzati, e ciò a scapito degli interessi particolari dei residenti in prossimità di questi.

Il Supremo Consesso ammonisce, quindi, che nell'esercizio del potere pianificatorio la bontà di una proposta di trasformazione urbanistica sia vagliata sulla scorta delle esigenze del territorio e della cittadinanza ivi stanziata e della complessiva rispondenza ad esse delle proposte pervenute e non solo sulla scorta di meri parametri economici.

Del resto, avvallare una prassi perequativa che privilegia l'utilità derivante dalla realizzazione o il

finanziamento di opere di interesse collettivo ignorando le ripercussioni sulla qualità di vita dei cittadini che sono più prossimi all'intervento, significa ridurre l'amministrazione del territorio ad un fatto esclusivamente patrimoniale e tradire la vocazione stessa della soluzione perequativa, concepita per attenuare gli effetti discriminatori della pianificazione a zone, sia in funzione di un "risparmio di spesa" per la P.A. nell'acquisto di suoli da destinare a finalità collettive, sia in funzione di equa distribuzione delle potenzialità edificatorie.

Sulla scorta di tali assunti, il Consiglio di Stato ribadisce che gli *standard urbanistici* vanno dislocati in prossimità dell'area di intervento, così da legare indissolubilmente *commoda* ed *incommoda* derivanti dalla modificazione del territorio ai fruitori dell'area interessata.

Con la predetta pronuncia, dunque, la giurisprudenza amministrativa segna il passo, abbandonando l'ottica del pubblico interesse della città, che rimane un mero costrutto virtuale, e abbracciando la prospettiva dell'utente, ovvero di chi risiede in una certa zona e che ha interessi ed esigenze propri, particolari, diversi, se non opposti, da chi magari vive in un'altra zona comunale.

Il pensiero espresso dal Consesso Amministrativo nella sentenza in commento ad ogni modo è tutt'altro che isolato.

Esso si colloca in continuità con una giurisprudenza consolidata nel prestare una particolare marcata attenzione alla funzionalizzazione degli *standard urbanistici*, alla loro capacità di rispondenza, cioè, alle esigenze della popolazione stanziata sul territorio, che deve poter godere concretamente e non virtualmente dell'apparato di servizi garantiti dalla disciplina urbanistica. E proprio in ragione della loro capacità di connettersi direttamente con le aspettative della popolazione insediata nell'area interessata, gli *standard urbanistici* assurgono a indicatori minimi della qualità edificatoria. Così il Giudice, ad esempio, ha negato la sufficienza di un parcheggio collocato in area non fruibile, dove la fruibilità era valutata non alla stregua di sterili formule normative, bensì sulla scorta della situazione fattuale, ossia alla possibilità effettiva di fruizione del parcheggio "da parte di tutti coloro che intendono comodamente accedere con i propri mezzi di locomozione per poi uscire con i relativi acquisti più o meno ingombranti e/o pesanti da collocare su tali mezzi" (Consiglio di Stato, sez. V, 25 giugno 2010 n. 4059).

Per tutto quanto sopra, dunque, il Consiglio di Stato ha ritenuto di rimanere fedele al prevalente orientamento secondo il quale lo *standard urbanistico* deve armonizzarsi spazialmente e funzionalmente con il sito dell'intervento edilizio, al fine di "mitigare" gli effetti del maggior carico urbanistico prodotto. Per l'effetto, la Sezione ha cassato la soluzione del Comune opitergino di reperire gli

*standard* connessi all'intervento edilizio autorizzato in area non contigua, né funzionalmente collegata con quella di riferimento.

\*\*\*\*\*

## 5. Riflessioni conclusive

Per concludere, è indubbio che la pronuncia esaminata offra interessanti spunti riflessivi.

Con l'occasione di redarguire una gestione eccessivamente disinvolta degli *standard urbanistici* e delle pratiche perequative, il Consesso avverte circa l'insidiosità di meccanismi che per l'estrema flessibilità, oltre che per l'assenza di una precisa normativa nazionale, se mal gestiti, rischiano seriamente di ledere le aspettative qualitative di vita della popolazione tutelate dalla disciplina urbanistica.

È necessario dunque che le richieste perequative - sottoforma di cessione di parte dell'area interessata dall'intervento o di parte di volumi da realizzare o, talora, di somme di denaro - siano sorrette da una giustificazione urbanistica che le connetta all'intervento assentito. Devono, in altre parole, consentire alla P.A. - e quindi ai cittadini - di ottenere quanto è ritenuto necessario in correlazione con la trasformazione urbanistica autorizzata e, in ogni caso, devono produrre utilità "prossime" al sito dell'intervento.

L'esperienza veneta, ma non solo purtroppo, racconta di strumenti urbanistici che impongono la perequazione senza alcuna valutazione urbanistica relativa alle esigenze del nuovo insediamento.

Si rende necessario un salto di qualità e urge più che mai l'intervento del legislatore per assicurare una disciplina nazionale compiuta alla perequazione urbanistica, vista la sua capacità di incidere profondamente sul diritto di proprietà e sulla convivenza civile.

Peraltro, proprio in questi giorni pare confermato un primo passo in questo senso: l'istituto perequativo pare aver trovato una prima regolamentazione non meramente locale.

La Legge n. 164/2014 (di conversione del cd. "Decreto Sblocca Italia") - con la modifica introdotta all'art. 16 , 4° comma, punto d)*ter*, del DPR 380/01 - ha introdotto, seppur in via incidentale nell'ambito del computo degli oneri di urbanizzazione, la previsione di un prelievo di una quota della plusvalenza determinata da interventi in variante o da cambi di destinazione d'uso.

Con la predetta novella, dunque, la perequazione assume le vesti di contributo straordinario derivante dalla *"valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non*

*inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed e' erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilita', edilizia residenziale sociale od opere pubbliche".*

In sostanza, il maggior valore generato dalla trasformazione urbanistica sarà destinato, almeno nella misura della metà, al Comune sotto forma di contributo straordinario (di natura finanziaria oppure aree, immobili da destinare ai servizi di pubblica utilità, edilizia sociale ed opere pubbliche) funzionale ad interventi da realizzare nel "contesto in cui ricade l'intervento", ossia nel quartiere.

L'auspicio è che la novella normativa non legittimi nuove forme di speculazione e che in ogni caso le valutazioni urbanistiche - e, quindi, l'attenzione al tipo di intervento proposto, alla pregnanza dell'interesse pubblico sotteso allo stesso ed il principio partecipativo nel cammino verso il conseguimento dell'interesse pubblico - prevalgano sulle logiche dell'utilità economica.

Asolo, li 17/11/2014

Avv. Anna Cremasco  


Avv. Anna Cremasco

Data e luogo di nascita: 7 maggio 1981, Asolo (TV)

Residenza e domicilio fiscale: Asolo (TV) - 31011, Via Sant'Anna, 17

Studio professionale: Studio Legale Cremasco e Agostinelli, Cornuda (TV), Parco Munari, 23 - 31041

Indirizzo di posta elettronica: [annacremasco@hotmail.com](mailto:annacremasco@hotmail.com)

Recapiti: mobile 329 8358002 - tel. e fax 0423 650930

Data di iscrizione all'Albo degli Avvocati di Treviso: 23/09/2010