

LINEE GUIDA E CRITERI GENERALI

da applicare agli accordi pubblico-privati in attuazione dell'art. 6 della L.R. n. 11/2004

Sul tema delle città, delle loro dotazioni territoriali, della crescita e della loro rigenerazione urbana, del fabbisogno di servizi e di aree pubbliche destinate a migliorare la qualità della vita dei residenti è qui che si misura quella riforma dell'urbanistica che sta tuttavia affermandosi attraverso nuovi processi di decisione dei poteri pubblici e modelli di conformazione dei suoli che mirano sempre più ad affermare un adeguato bilanciamento tra interessi pubblici e proprietà privata. Si tratta di dare effettivo contenuto alla "funzione sociale" della proprietà di cui all'art. 42 della Costituzione e di introdurre, nell'esercizio della cura degli interessi pubblici, elementi di doverosità dell'azione amministrativa che mirino a evitare eccessive discriminazioni tra proprietari¹ e soprattutto a soddisfare effettivamente la dotazione di beni comuni in una visione di lungo periodo.

Si tratta di trovare il giusto equilibrio tra interessi pubblici e interessi privati attraverso modelli di pianificazione (specie di competenza comunale) che innovino rispetto alla vigente disciplina e raggiungano obiettivi maggiormente rispondenti sia agli interessi dell'economica, sia a quelli della collettività, comunque funzionalizzati a un consumo "misurato" del territorio, che tenga conto delle aspettative delle generazioni future.

La nuova stagione dell'urbanistica sembra far convergere verso i medesimi obiettivi sia la strategia dei poteri pubblici, sia la soddisfazione degli interessi privati, in quanto entrambi muovono verso lo stesso obiettivo finalistico: quello cioè di innovare nei tradizionali sistemi di governo delle trasformazioni urbane superando le fratture tra pubblico e privato, migliorando la performance dello sviluppo urbano, la coesione sociale e la competitività delle aree urbane.

Tradizionalmente, si parla di "cura di interessi pubblici" per intendere l'attività (indifferentemente) pubblicistica o privatistica posta in essere dalla pubblica amministrazione. Quest'ultima può infatti perseguire fini pubblici non solo mediante l'esercizio di pubbliche funzioni e pubblici poteri, ma anche quando ponga in essere un'attività sottoposta – in tutto o in parte – alla disciplina prevista per i rapporti tra soggetti privati.

In merito alla conformazione procedimentale dell'interesse, il ricorso a strumenti di tipo consensuale o privatistico non pare porre in discussione il carattere indisponibile dell'interesse pubblico. Semmai il processo di definizione dell' "*interesse pubblico di sintesi del caso concreto*" potrebbe anche rinvenire negli strumenti consensuali di tipo privatistico, un utile ed efficace strumento di realizzazione di un ordinamento pluralista a carattere sociale. A tal punto, le scelte amministrative risultano, a prescindere dagli strumenti (di tipo pubblicistico o privatistico) utilizzati, il risultato di un complesso processo di comparazione e di valutazione, non solo sul piano meramente formale dell'obbligo di presa in considerazione, ma su quello sostanziale di ricerca della soluzione più giusta ed efficace del caso concreto.

La tendenziale coincidenza tra interesse pubblico e interessi sociali si pone in linea con le

¹ Si pone, in questo senso, da una parte il problema della compatibilità delle modalità di esercizio dei poteri discrezionali con il principio di legalità dell'azione amministrativa e, dall'altra, quello dei limiti che tale discrezionalità incontra con il regime della proprietà coperto da espressa riserva di legge statale (art. 42 Cost.) in caso di conformazione del regime dei suoli.

prerogative di uno Stato pluralistico nel quale è dato assistere ad un sostanziale e progressivo affiancamento agli interessi pubblici presi in cura direttamente dall'Amministrazione, del fenomeno della rappresentanza e cura di interessi pubblici da parte di soggetti aventi natura giuridica privata, operanti a vario titolo, in ciò legittimati sia dal principio di sussidiarietà, ormai costituzionalmente sancito, sia dai consolidati principi dell'ordinamento comunitario.

Il potere pubblico – tanto più alla luce dell'ordinamento comunitario – non appartiene ad un soggetto, ma all'ordinamento. Da ciò, la sostanziale uguaglianza, sotto il profilo della relativa virtuale capacità di farsene portatori (a determinate condizioni e limiti), di tutti i soggetti giuridici, siano essi pubblici o privati.

Appare quasi superfluo rilevare che l'estensione dell'area della consensualità offre alla pubblica amministrazione, ormai inadeguata a farsi carico – sia sul piano finanziario, sia organizzativo – di tutti gli ambiti di interesse pubblico, una opportunità rilevante sia in termini di capacità di individuazione di interessi che altrimenti rischierebbero di restare privi di tutela, sia di minore e non pregiudiziale sacrificio degli interessi privati, anche in vista di un più efficace perseguimento dello stesso interesse pubblico.

TABELLA RIASSUNTIVA (SINTESI)

principali azioni:

passaggio dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica consensuale

(nella consapevolezza che il consenso costituisce legittimazione del potere pubblico)

la "città pubblica" come priorità dell'azione dei pubblici poteri nelle scelte di pianificazione

ricerca di modalità tese alla "cattura del valore" rispetto ai vantaggi acquisiti dai beni privati

(in funzione solidaristica con gli interessi generali della collettività)

superamento dell'indennizzo espropriativo relativo ai vincoli urbanistici

(attraverso compensazioni che non comportino oneri per l'amministrazione)

anche attraverso

il ricorso al capitale privato per assicurare la dotazione di beni di uso collettivo

il graduale superamento della rendita fondiaria e urbana

(a favore di una giustizia redistributiva tra interessi privati e interessi pubblici)

il superamento del principio di zonizzazione

(con l'introduzione del principio della perequazione urbanistica)

nel perseguimento degli

INTERESSI PUBBLICI CONCRETI EMERGENTI

legati ai fini selezionati dall'Amministrazione e modellati sulle esigenze variabili della collettività

CONSIDERAZIONI GENERALI

a) sulla natura dell'accordo

In merito agli "accordi tra soggetti pubblici e privati", l'articolo 6 della L.R. n. 11/2004 e s.m.i., dispone quanto segue:

- “1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.”*

Dal tenore letterale della norma, con particolare riferimento ai primi tre commi, emerge, in primo luogo, che gli accordi tra soggetti pubblici e privati riguardano progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico e sono finalizzati alla determinazione di alcune previsioni discrezionali degli atti di pianificazione.

In sostanza la legge attribuisce all'Amministrazione la competenza a valutare quali progetti e iniziative siano di (rilevante) interesse pubblico ma con la specificazione che lo strumento urbanistico e l'accordo sono soggetti alle medesime forme di pubblicità; gli accordi, infatti, costituiscono parte integrante dello strumento di pianificazione cui accedono.

In altre parole, vanno individuati e definiti gli interesse pubblici e posti in relazione alla scala di pianificazione cui accedono, con l'avvertenza di non trasformare un accordo procedimentale in strumento per una generalizzata "contrattualizzazione" del potere di pianificazione, potere caratterizzato dalla natura pubblicistica delle scelte.

Si deve inoltre precisare che la conclusione degli accordi non può e non deve modificare la natura (di indirizzo, di coordinamento, strategica, operativa) degli strumenti urbanistici e territoriali cui accedono, ne deve essere in contraddizione con le indicazioni dei relativi documenti preliminari e programmatici.

Nella sentenza del TAR Veneto n. 419 del 28.03.2014, con riferimento all'accordo ex art. 6 della L.R. n. 11/2004 e s.m.i., si legge che lo stesso è attratto nella categoria degli accordi integrativi ex art. 11 L. n. 241/1990 e s.m.i.: "... 2.1. *L'accordo in questione ha natura di accordo procedimentale, ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990 richiamato dal comma 4 dell'art. 6 della L.R. n. 11/2004, ed in particolare di accordo integrativo, essendo finalizzato alla determinazione delle previsioni discrezionali dell'atto di pianificazione urbanistica, ed inserendosi nella serie procedimentale di adozione e di approvazione di tale atto senza concluderla. Tale tipo di accordo, a differenza degli accordi sostitutivi, esaurisce la sua*

funzione nel momento in cui viene recepito dallo strumento pianificatorio, nella fattispecie dal P.A.T. e poi dal P.I.. Da tale momento in poi varrà la previsione (avente natura di indirizzo, di coordinamento, strategica o operativa) del P.A.T. e del P.I. recettiva e sostitutiva dell'accordo.

2.2. L'accordo procedimentale introdotto dall'art. 6 della L.R. n. 11/2004 ha natura strumentale, essendo finalizzato infatti a garantire la condivisione e dunque la concreta attuabilità di alcune scelte urbanistiche, ma una volta che queste ultime sono state adottate con l'approvazione dell'atto di pianificazione e programmazione, per ciò che riguarda l'attuazione di tali scelte riprende vigore il potere discrezionale dell'amministrazione di pianificazione e di programmazione degli interventi attuativi. E tale fase di attuazione delle trasformazioni non è direttamente regolata dall'accordo ex art. 6 che invece ha esaurito la sua efficacia, viceversa saranno le previsioni programmatiche degli strumenti urbanistici generali ad indirizzarla”.

Sulla scorta del ragionamento sviluppato dal giudice amministrativo pare di poter affermare che è necessario tradurre in normativa di Piano le condizioni di efficacia e le modalità di attuazione delle previsioni urbanistiche determinate sulla base dell'accordo.

Per completezza viene segnalato che l'art. 11 della L. n. 241/1990, cui espressamente rinvia l'ultimo comma del sopra riportato art. 6, stabilisce che gli accordi debbono essere stipulati per atto scritto a pena di nullità e devono essere motivati.

b) *Sulle scelte urbanistiche in rapporto alla discrezionalità*²

Le scelte urbanistiche dettate dall'Amministrazione comunale con il P.R.G. (ndr P.I.) costituiscono valutazioni connotate da amplissima discrezionalità, sottratte, come tali al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto abnormi ovvero da manifestata irragionevolezza, vizi, nella specie, non rinvenibili (Cons. Stato, Sez. IV, 27.07.2011, n. 4505; idem 09.07.2002, n. 3817; 06.02.2002, n. 664).

La pianificazione non è limitata alla individuazione delle destinazioni delle zone e alla fissazione della possibilità e limiti della edificazione nelle stesse, dovendosi invece comprendere nel potere di gestione del territorio, per mezzo della disciplina delle aree, anche le finalità economiche-sociali della comunità locale in un quadro istituzionale di rispetto e valutazione dei valori costituzionalmente tutelati, tra cui va senz'altro annoverato quello della tutela paesaggistico-ambientale (Cons. Stato, Sez. IV, 10.05.2012, n. 2710).

c) *Sulla “Perequazione” “fuori ambito” richiesta tramite accordo ex art. 6 L.R. n. 11/2004*³

In via perequativa, a fronte della nuova destinazione urbanistica dell'area oggetto dell'accordo, il soggetto privato si impegna (in generale) nei confronti dell'Amministrazione comunale alla realizzazione di interventi quali sistemazioni, riqualificazioni, altro.

Il C. di S. spiega perché la perequazione non può portare a realizzare opere fuori ambito: *“Osserva la Sezione come il tema del rispetto degli standard urbanistici abbia nuovamente*

² (C. di S., sentenza n. 5114/2013)

³ (C. di S., sentenza n. 616/2014, c.d. “Oderzo”)

assunto di recente un rilievo centrale nell'ambito degli strumenti di governo del territorio. (...) In particolare, questo Giudice ha già delineato una propria linea interpretativa in merito al collegamento tra interventi edilizi e ricerca degli standard urbanistici e ha così assunto decisioni che hanno, ad esempio, negato la sufficienza di un parcheggio collocato in area non fruibile, dove la fruibilità era collegata non a valutazioni normative, ma fattuali, poiché il "terreno pertinenziale destinato a parcheggio deve ragionevolmente intendersi come condizione necessaria per la migliore fruizione del parcheggio medesimo da parte di tutti coloro che intendono comodamente accedervi 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); oppure decisioni che hanno evidenziato i pericoli legati alla smaterializzazione degli standard, sottolineando come "la monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato, così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i comoda (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli incomoda (il peggioramento della qualità di vita degli appellanti) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area" (Consiglio di Stato, sez. IV, ord. 4 febbraio 2013 n. 644).

Ancora, si è affermato che "qualora si potessero individuare gli standard costruttivi in ragione del solo dato dimensionale, verrebbe conseguentemente posto in ombra il dato funzionale, ossia la destinazione concreta dell'area, come voluta dal legislatore. Soddisfacendo gli standard con la messa a disposizione di aree non utilizzabili in concreto (ossia, seguendo l'indicazione del T.A.R., utilizzando "le porzioni che non sono utilizzabili, per forma o per le ridotte dimensioni, ovvero perché eccedenti un posto macchina standard ma insufficienti per realizzarne un altro, ovvero infine per il difficile accesso"), la norma di garanzia verrebbe frustrata, atteso che il citato art. 41 sexsies della legge urbanistica non contempla un nudo dato quantitativo, ma un dato mirato ad uno scopo esplicito" (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 maggio 13 n. 2916).

Come si vede, il quadro complessivo emergente dalla giurisprudenza è quello di una marcata attenzione alla funzione stessa degli standard urbanistici, intesi come indicatori minimi della qualità edificatoria (e così riferiti ai limiti inderogabili di densità edilizia, di rapporti spaziali tra le costruzioni e di disponibilità di aree destinate alla fruizione collettiva) e come tali destinati a connettersi direttamente con le aspettative dei fruitori dell'area interessata. Il che comporta, come già notato dalle decisioni che precedono, come il criterio essenziale di valorizzazione e di decisione sulla congruità dello standard applicato sia quello della funzionalizzazione dello stesso al rispetto delle esigenze della popolazione stanziata sul territorio, che dovrà quindi essere posta in condizione di godere, concretamente e non virtualmente, del quantum di standard urbanistici garantiti dalla disciplina urbanistica.

La Sezione non può peraltro esimersi dal notare come la cogenza di questa stretta correlazione spaziale tra intervento edilizio e localizzazione dello standard, correlazione che connota il tema della qualità edilizia, assuma una valenza ancora più marcata nei casi in cui operino strumenti urbanistici informati al principio della perequazione. Infatti, la soluzione perequativa, che tende ad attenuare gli impatti discriminatori della pianificazione a zone, sia in funzione di un meno oneroso acquisto in favore della mano pubblica dei suoli da destinare a finalità collettive, sia per conseguire un'effettiva equità distributiva della rendita fondiaria, si

fonda su una serie di strumenti operativi che, letti senza un congruo ancoraggio con le necessità concrete cui si riferiscono, favoriscono astrazioni concettuali pericolose.

L'utilizzo di formule retoricamente allettanti (aree di decollo, aree di atterraggio, pertinenze indirette, trasferimenti di diritti volumetrici et similia) non deve fare dimenticare che lo scopo della disciplina urbanistica non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede.

Conclusivamente, la Sezione intende rimanere fedele al suo orientamento che vede lo standard urbanistico collocarsi spazialmente e funzionalmente in prossimità dell'area di intervento edilizio, al fine di legare strettamente e indissolubilmente commoda e incommoda della modificazione sul territorio.

(...) E deve essere rimarcato come il ricorso a concetti di più difficile concretizzazione, come appunto quello di interesse pubblico, non deve far dimenticare come questo non abbia una sua connotazione unica e globalizzante, ma sia oggettivamente complesso, frammentato e, nella sua connotazione più utilizzata, quella di interesse pubblico in concreto, sia il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento. Il che rende ragione dell'insidiosità della sovrapposizione (e della ritenuta preminenza) dell'interesse concreto che ha giustificato la redazione di un atto amministrativo, come il piano triennale delle opere pubbliche, rispetto all'altro interesse concreto (ma individuato in generale in previsioni di rango legislativo e regolamentare) che impone il rispetto degli standard urbanistici.

Riepilogando, il C. di S. afferma che:

- gli standard devono essere prima di tutto fruibili;
- la monetizzazione degli standard non è un fatto solo patrimoniale, perché altrimenti al Comune sarebbe consentito conseguire ciò che è utile (cioè la realizzazione o il finanziamento di opere pubbliche) separandolo da ciò che è dannoso, e dunque scaricando su coloro che sono più prossimi all'intervento un peggioramento della loro qualità di vita;
- gli standard devono essere dunque "spazialmente e funzionalmente in prossimità" dell'intervento assentito; altrimenti si determinano effetti perversi, perché mentre in una determinata area del territorio comunale vi sarà (con la realizzazione dell'opera) un miglioramento della situazione esistente, in un'altra area "avrà luogo un parallelo peggioramento della qualità di vita".

d) **Sulla correlazione tra intervento edilizio e localizzazione dello standard perequativo**

Scrive il TAR: "... limitatamente a quanto successivamente disposto dalla sentenza n. 616/2014 del Consiglio di Stato. Con detta pronuncia si è, infatti, sancita l'illegittimità del Piano degli Interventi nella parte in cui aveva posto a carico dell'impresa controinteressata una modalità di perequazione che prevedeva la realizzazione di una piazza (...), posta in una

⁴ (T.A.R. Veneto, sentenza n. 590/2014)

*località non immediatamente contigua all'intervento oggetto del accordo pubblico-privato
(...) Risultano, infatti, condivisibili le osservazioni cui è pervenuto il Consiglio di Stato nella pronuncia sopra citata, laddove si è evidenziata l'esistenza di un quadro giurisprudenziale diretto a rilevare una stretta correlazione tra l'intervento edilizio e la localizzazione dello standard.*

Si è ritenuto, pertanto, che la previsione contenuta (...) contrasta con il criterio di radicamento territoriale degli standard sopra evidenziato (...).

e) Sulla natura degli obblighi conseguenti all'inserimento nel P.A.T. (P.I.) di accordi ex art. 6 L.R. n. 11/2004 mediante atto unilaterale d'obbligo del privato⁵

Il TAR esprime, in sintesi, i seguenti orientamenti:

- A. quando una proposta di accordo presentata dal privato, anche mediante atto unilaterale e/o accoglimento di un'osservazione che lo contenga, venga successivamente espressamente recepita nello strumento urbanistico, questa costituisce accordo ex art. 6 L.R. n. 11/2004;
- B. l'accordo in questione ha natura di accordo procedimentale, ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990, richiamata dal comma 4 della L.R. n. 11/2004, ed in particolare di accordo integrativo di provvedimento, essendo finalizzato alla determinazione delle previsioni discrezionali dell'atto di pianificazione urbanistica, ed inserendosi nella serie procedimentale di adozione e di approvazione di tale atto senza concluderla; tale tipo di accordo, a differenza degli accordi sostitutivi, esaurisce la sua funzione nel momento in cui viene recepito dallo strumento pianificatorio, nella fattispecie dal P.A.T. (ma anche dal P.I.). Da tale momento in poi varrà la previsione programmatica del P.A.T. (od operativa del P.I.) recettiva e sostitutiva dell'accordo. Ne deriva anche che in caso di difformità tra tale previsione e accordo ex art. 6 L.R. n. 11/2004, il privato, se non condivide la previsione dello strumento urbanistico così come approvata, avrà l'onere d'impugnare il provvedimento difforme;
- C. in secondo luogo, da quanto prima detto ne deriva che al fine di stabilire la disciplina urbanistica da attribuire alla zona in questione valgono esclusivamente le previsioni del P.A.T. (del P.I.) e non quelle dell'atto d'obbligo, le quali, sia pure per taluni aspetti risultano precise e puntuali in quanto (parzialmente) recettive del contenuto dell'atto unilaterale d'obbligo, restano pur sempre previsioni di natura programmatica (operativa, nel caso del P.I.) che lasciano integra la discrezionalità dell'amministrazione in ordine al come e al quando attuarle;
- D. l'Amministrazione, con l'approvazione del P.I., facendo esercizio della propria estesa discrezionalità in materia di scelte urbanistiche, dando compiutamente conto delle ragioni per le quali non ritiene opportuno dar immediatamente seguito può non inserire previsioni del P.A.T. nel primo P.I.; in particolare può differire l'inserimento delle previsioni del P.A.T., qualora non sia ancora maturata, ne da parte dell'Amministrazione, ne da parte del privato, una proposta progettuale attuativa che rispetti le direttive e le prescrizioni del P.A.T., derivanti soprattutto dall'inserimento dell'intera potenzialità edificatoria nell'ambito indicato dal P.A.T.;
- E. non appare illegittima né irragionevole la scelta dell'Amministrazione di considerare l'approvazione del P.I. e del P.U.A. come sviluppo di un'unica proposta progettuale,

⁵ (TAR Veneto, sentenza n. 1393/2013)

anticipando in tal modo l'esame anche di valutazioni di dettaglio al momento di approvazione del P.I..

f) sull'efficacia dell'accordo

Un accordo di pianificazione ex art. 6 della L.R. n. 11/2004 e s.m.i. non è impugnabile fino a quando non diventi efficace dopo il recepimento nel P.A.T. o nel P.I..

Scrivono il TAR Veneto nella sentenza n. 986/2014: "... è da osservare come, anche a voler superare la dedotta tardività, sia indubitabile che in ogni caso la lesività di detto accordo si paleserà soltanto una volta che lo stesso sarà divenuto efficace e operativo. Infatti,, detto accordo necessita, per essere efficace, di essere recepito e divenire parte integrante dello strumento urbanistico, ossia del P.A.T. e quindi del P.I.. Prima di tale momento, l'accordo – sebbene esprima la volontà, politica, del Comune di dare avvio ad un intervento non è tuttavia in grado di produrre alcun effetto: ne consegue che, in ogni caso, le censure dedotte avverso tale atto sono comunque inammissibili in quanto riferite a contenuti dell'accordo che, quanto meno al momento in cui è stato proposto il ricorso, non erano in alcun modo operativi. Solo nell'ipotesi in cui si dovesse accertare che il contenuto dell'accordo è già stato recepito nel P.U.A. impugnato, allora si potrà valutare l'eccezione di tardività".

g) sulla proprietà delle aree in rapporto alla sottoscrizione dell'accordo⁶

Nella sentenza si legge: "... 3.1. In relazione al primo motivo di appello, con cui è stata lamentata la violazione degli artt. 6 e 20 della L.R. Veneto n. 11/2004, nonché l'eccesso di potere per difetto dei presupposti e di istruttoria, in quanto l'accordo sarebbe stato sottoscritto con la società ... , nonostante questa non risultasse al momento della sottoscrizione proprietaria dell'area interessata dall'accordo, va ribadita la posizione del primo giudice, che ha rimarcato, in primo luogo, la non applicabilità delle norme invocate a parametro; in secondo luogo, la circostanza che nella specie non si è dato luogo al rilascio di un titolo edilizio, circostanza che naturalmente presuppone la titolarità o comunque la disponibilità giuridica dell'area sulla quale verrà realizzato un determinato intervento da parte del soggetto che avanza la richiesta; e infine, la sufficienza del contratto preliminare stipulato".

h) sulla illegittimità dell'accordo e del piano che lo recepisce se contiene dichiarazioni erronee sulla proprietà delle aree⁷

Il Consiglio di Stato ritiene illegittimi gli accordi di pianificazione (nel caso specifico ai sensi dell'art. 6 della L.R. Veneto n. 11/2004) e illegittime le previsioni contenute nel Piano degli Interventi che su esse si basano, se gli interessati dichiarano di essere proprietari di aree delle quali non sono effettivamente proprietari.

Primo aspetto. Le dichiarazioni in ordine alla proprietà erronee e determinanti una falsa rappresentazione della realtà degli assetti proprietari dell'area, sia sotto il profilo della disponibilità della medesima, sia perché prevedono interventi su un'area di cui le ricorrenti sono proprietarie.

Conseguenza: sono illegittime le previsioni contenute nel Piano degli Interventi che su di esse

⁶ (C. di S., sentenza n. 616/2014)

⁷ (C.di. S., parere n. 3996/2014)

si basano.

Ne può giovare l'argomentazione del Comune secondo cui la disciplina dettata per l'ambito di riferimento è frutto di una scelta discrezionale dell'Amministrazione in materia di pianificazione dell'uso del territorio, atteso che la previsione contestata è invece frutto di un accordo stipulato all'esito di una procedura di concertazione, la cui finalità era l'aumento della capacità edificatoria del complesso immobiliare dei contro interessati, in cambio della realizzazione di opere pubbliche a loro spese.

Secondo aspetto. Vi è vizio di eccesso di potere per carenza di istruttoria, in caso di mancato compimento da parte del Comune dei necessari accertamenti in ordine all'assetto proprietario delle aree oggetto di proposta di accordo, in quanto la stipula di accordi ai sensi dell'art. 6 della L.R. n. 11/2004, rientrano nella tipologia degli accordi sostitutivi di provvedimento disciplinati dall'art. 11 della L. n. 241/1990, presuppone la piena titolarità e disponibilità in capo alle parti delle posizioni giuridiche oggetto di accordo, della cui verifica è onerata l'Amministrazione, la quale ha tutti i poteri d'accertamento dei presupposti dell'accordo, fra cui senza dubbio rientra l'assetto proprietario dell'area.

Terzo aspetto. Si eccepisce la violazione dell'art. 6 della L.R. veneta e degli articoli 7, 9, 10 e 11 della L. n. 241/1990, perché l'istituto della c.d. pianificazione urbanistica concertata, introdotta dall'art. 6, andrebbe integrato con quanto previsto dalla L. n. 241/1990 in materia di accordi sostitutivi di provvedimento e con i principi in materia di partecipazione al procedimento e trasparenza dell'azione amministrativa.

Il motivo è fondato, perché la formazione dell'accordo non può prescindere dall'osservanza di tutte le garanzie previste per l'adozione dei provvedimenti amministrativi nelle materie oggetto di o accordo, che nella materia edilizia, prevedono in caso di interventi di trasformazione il coinvolgimento, il consenso e la partecipazione di tutti i comproprietari. Da qui l'illegittimità del procedimento di formazione dell'accordo stipulato con i contro interessati e la conseguente illegittimità del Piano degli Interventi, di cui detto accordo forma parte integrante e i cui contenuti sono stati interamente recepiti nel Piano stesso.

i) il riferimento agli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990

L'art. 6 della L.R. n. 11/2004 e s.m.i., nel regolamentare specificatamente gli "accordi tra soggetti pubblici e privati", al comma 4 stabilisce che "*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*".

Il testo vigente della legge statale citata è il seguente:

"Art. 11 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento)

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. (comma così modificato dall'art. 7, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005)

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. (comma

introdotto dall'art. 3-quinquies della legge n. 273 del 1995)

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. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3. (comma così modificato dall'art. 1, comma 47, legge n. 190 del 2012)*

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. (comma introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera b), legge n. 15 del 2005)*

5. *(comma abrogato dall'Allegato 4, articolo 4, del d.lgs. n. 104 del 2010)".*

j) la determinazione amministrativa preliminare all'accordo

Dispone la norma che *"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"*.

La determinazione è evidentemente il documento nel quale potrà essere contenuta l'indicazione dei motivi per cui la pubblica amministrazione ritiene di procedere con il modulo consensuale (si ricorda, al riguardo, che il comma 2 dell'art. 11 di cui sopra prevede ora espressamente – dopo la modifica apportata dalla legge 190/2012 – che l'accordo debba essere motivato).

E, come logica conseguenza del necessario legame tra determinazione e accordo, la mancanza o l'invalidità della determinazione si riflette sull'invalidità del successivo accordo.

k) il principio generale di buona fede⁸

Il T.A.R. ricorda la natura giuridica e la normativa applicabile agli accordi previsti dall'art. 11 della L. n. 241/1990.

Nella sentenza del T.A.R. Milano n. 1031/2015 si legge: "E' noto, in proposito, che le convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241 del 1990, coerentemente con la loro natura giuridica di accordi di diritto pubblico, non siano direttamente disciplinate dall'insieme delle regole proprie del diritto privato (ossia dal codice civile e dalle leggi speciali), bensì unicamente dai "principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti", con le due clausole di salvezza previste dal comma 2 del medesimo articolo 11, consistenti nell'applicabilità di tali principi "ove non diversamente previsto" e "in quanto compatibili" (TAR

⁸ (T.A.R. Milano, sentenza n. 1031/2015)

Puglia, Bari, Sez. I, 4 giugno 2013, n. 899).

Va peraltro condiviso l'orientamento giurisprudenziale che ritiene applicabile anche alle negoziazioni degli accordi da stipularsi ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241 del 1990 il principio generale di buona fede nelle trattative, posto dall'articolo 1337 cc. (ex multis, TAR Umbria, 5 agosto 2013, n. 425; TAR Puglia, Bari, Sez. III, 11 novembre 2011, n. 1704).

La giurisprudenza ha altresì chiarito che una lesione dell'affidamento contraria a buona fede è ravvisabile laddove la trattativa sia stata avviata senza una seria intenzione di pervenire alla stipulazione del contratto, ovvero laddove l'interruzione delle trattative risulti ingiustificata (Cass. civ., Sez. III, 26 febbraio 2013, n. 4802; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 29 aprile 2014, n. 1114)".

l) Accordi procedurali di pianificazione per variante al P.R.G. (P.I.)⁹

a) in merito alla validità di una eventuale clausola nell'accordo con la quale si rinuncia preventivamente ad agire in giudizio per contestare la legittimità degli atti amministrativi

"... va detto che una clausola di rinuncia preventiva a far valere l'illegittimità di atti amministrativi sarebbe nulla, perché al privato non è consentito di autorizzare preventivamente la P.A. ad agire contra legem.

Il privato può al limite rinunciare a proporre un ricorso una volta che l'atto lesivo sia stato adottato o anche a rinunciare all'azione in corso di causa, ma non preventivamente (in terminis, Cons. Stato, IV, n. 5557/2013)".

b) relativamente alla motivazione circa l'interesse pubblico, sia quando si assume una decisione, sia in sede di revoca per autotutela

"... In generale, non è precluso alla P.A. di revocare in autotutela le proprie scelte, e ciò sia alla luce di una riconsiderazione dell'interesse pubblico avuto presente al momento dell'assunzione della decisione oggetto di ripensamento (per citare un caso da tutti conosciuto, si pensi alla decisione del Governo insediatosi nella primavera del 2006 di non procedere oltre con il progetto del ponte sullo stretto di Messina, opera sulla quale il precedente Governo aveva investito risorse finanziarie ed aveva altresì costruito anche un certo consenso politico), sia tenendo conto di circostanze sopravvenute.

Se questa seconda evenienza non provoca particolari problemi, la prima presenta invece notevoli risvolti giuridici e pratici, come dimostra il fatto che il Legislatore, da ultimo (D.L. n. 133/2014, convertito in L. n. 164/2014), ha ritenuto di circoscrivere l'applicabilità della revoca per riconsiderazione dell'interesse pubblico originario."

c) circa la non necessità di ricorrere a una procedura ad evidenza pubblica per individuare il privato con cui stipulare l'accordo

"... Quanto all'omessa apertura di una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del privato con cui stipulare l'accordo, va nuovamente rilevata l'assenza di norme regionali prescrittive di tale obbligo.

... quando invece si tratta di una variante ordinaria proposta da un privato non vi sono analoghe esigenze di valutazione comparativa, fermo restando l'obbligo statuito dall'art.

⁹ (T.A.R. Marche, sentenza n. 595/2015)

11 L. n. 241/1990 di non pregiudicare i diritti di terzi. ...

... la pubblicità propria degli atti di pianificazione consente la presentazione, sub specie di osservazioni, di eventuali manifestazioni di interesse che, a quel punto, impongono al Comune di tenere conto di tutte le istanze pervenute (è un po' quello che accade nel settore degli appalti pubblici, laddove l'operatore che venga comunque a conoscenza dell'indizione di una gara senza pubblicazione del bando può inviare la propria offerta ed ha diritto a che la stessa venga presa in esame dalla stazione appaltante). ..."

d) quanto invece ai possibili pregiudizi per i terzi

"... ed in particolare al problema dell'assenza di impegni giuridicamente rilevanti da parte dei proprietari ai quali viene sottratta la potenzialità edificatoria, si tratta di un falso problema, atteso che:

- la dottrina e la giurisprudenza hanno progressivamente ampliato la nozione di abuso del diritto, il che risponde soprattutto all'esigenza di evitare un uso distorto di una risorsa scarsa (ossia la giustizia). Una delle fattispecie tipiche di abuso del diritto e/o del processo consiste proprio nel rilasciare una dichiarazione giuridicamente impegnativa e poi "rimangiarsela" in assenza di qualsivoglia ragione giustificativa; ..."

e) circa il divieto per il Comune di opporre la eccezione di nullità dell'accordo per mancata sottoscrizione dello stesso da parte dell'Ente, dopo che l'accordo è stato approvato dal consiglio comunale ed è stato eseguito

"... La questione presenta diversi profili, il primo di ordine generale, l'altro relativo alla mancata sottoscrizione dell'accordo da parte dell'amministrazione, il terzo inerente l'efficacia degli accordi intervenuti con i soggetti che hanno dichiarato di voler cedere i diritti edificatori.

... Iniziando dal secondo profilo, e ribadito il fatto che l'amministrazione ha già dato esecuzione all'accordo, si deve condividere l'argomento di parte ricorrente secondo cui il Comune non può invocare in suo favore una causa di nullità / inefficacia da lui stesso cagionata."

f) la sentenza chiarisce anche che, nel caso di provvedimento di competenza del consiglio comunale, l'avviso di avvio del procedimento ad esso non richiede una preventiva deliberazione consiliare, ma può essere inviato dal segretario comunale

"... chiunque conosca anche in maniera superficiale il concreto modus operandi delle amministrazioni comunali sa bene che in subiecta materia il Consiglio Comunale non dispone di un potere di iniziativa che si possa tradurre in atti amministrativi, essendo invece noto che l'avvio del procedimento pianificatorio è sempre il frutto di una scelta politica che promana solitamente dal Sindaco e dalla Giunta ..."

m) **Convenzioni urbanistiche e accordi di cui all'art. 11 della L. n. 241/1990: non è ammissibile l'arbitrato**¹⁰

"... Ed invero, come noto, l'attuale art. 12 del cod. proc. amm. consente che le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo siano risolte mediante arbitrato rituale di diritto ai sensi degli artt. 806 e seguenti del cod. proc. civ., ma

¹⁰ (T.A.R. Perugia, sentenza n. 292/2015)

tale disposizione non è applicabile alla presente controversia ratione temporis, essendo la clausola compromissoria invocata a fondamento dell'eccezione contenuta in una convenzione urbanistica del (...).

... Va ancora rilevato come, secondo una parte della giurisprudenza, sia comunque inammissibile il ricorso all'arbitrato per la risoluzione di controversie aventi ad oggetto situazioni soggettive inerenti gli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, nel cui novero rientrano anche le convenzioni urbanistiche, non potendosi escludere la persistenza, pur nell'ambito di un rapporto convenzionale di lottizzazione, di un potere discrezionale dell'Amministrazione, in presenza del quale verrebbe anche meno il presupposto dell'arbitrabilità, che è quello dell'inerenza della controversia a diritti soggettivi (in termini Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2568)

... In particolare, secondo il costante indirizzo giurisprudenziale, è devoluta alla cognizione del giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva sia la domanda di accertamento dell'inadempimento della convenzione da parte dell'Amministrazione, sia la domanda di condanna di quest'ultima al risarcimento del danno (in termini Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6033)".

n) Il codice civile si applica anche agli accordi sostitutivi e/o integrativi di un provvedimento ¹¹

Il T.A.R. conferma che gli artt. 1362 e ss. c.c. – ovvero le norme che regolamentano l'interpretazione del contratto – si applicano anche agli accordi sostitutivi e/o integrativi di un provvedimento ex art. 11 della L. n. 241/1990.

"... Ai fini della definizione della controversia, occorre preliminarmente e logicamente procedere alla qualificazione dell'accordo di cui è causa, non solo per accertarne la natura (integrativa o sostitutiva del provvedimento), ma anche per valutarne l'eventuale nullità.

... L'interpretazione dell'accordo ex art. 11 della legge 241/1990 non può che avvenire utilizzando i criteri ermeneutici di cui agli articoli 1362 e seguenti del codice civile, visto l'esplicito richiamo di cui al comma 2 dell'art. 11 medesimo e come del resto confermato dalla giurisprudenza, sia di questo Tribunale (cfr., da ultimo, TAR Lombardia, Milano, sez. II, 5.5.2015, n. 1103, con la giurisprudenza richiamata e sez. II, 11.5.2015, n. 1137), sia del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 17.12.2014, n. 6164)

... Parimenti, il Collegio condivide senza dubbio l'indirizzo giurisprudenziale che esclude l'utilizzabilità degli accordi ex art. 11 a fronte dell'esercizio di un potere vincolato da parte dell'Amministrazione (così TAR Umbria, 17.1.2014, n. 59), pur ammettendosi che attraverso gli accordi suindicati possano essere disciplinate, anche a fronte di un'attività vincolata, talune modalità esecutive della condotta del privato o della Pubblica Amministrazione (così Consiglio di Stato, sez. IV, 22.5.2012, n. 2969 e soprattutto sez. IV, 10.12.2007, n. 6344)".

¹¹ (T.A.R. Milano, sentenza n. 1246/2015)

CONSIDERAZIONI SPECIFICHE

1. Interessi pubblici concreti emergenti

Fini selezionati dall'Amministrazione (a titolo indicativo ma non esaustivo) – da perseguire in funzione delle esigenze variabili di volta in volta manifestate dalla collettività, nonché da assumere nelle linee programmatiche e pianificatorie comunali – rispetto ai quali sviluppare proposte di progetti / iniziative:

- la valorizzazione del patrimonio storico-architettonico, paesaggistico, ambientale;
- il riconoscimento, nell'attività pianificatoria strategica e operativa, del decisivo ruolo assunto dagli "spazi aggregativi"; si dovranno tenere presenti soggetti portatori di istanze importanti che rappresentano interessi generali e specifici anche di parte della collettività; spazi urbani attrezzati che non rispondono né alle esigenze primarie del lavoro né a quelle secondarie del riposo, bensì intesi come contenitori di un tempo ricreativo di cui si sente sempre più la necessità e l'utilità; al fine di garantire anche adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti, può risultare utile il ricorso al capitale privato per assicurare la dotazione di beni di uso collettivo, ossia idonee dotazioni di aree per attrezzature e servizi (ancorché privati di uso pubblico) quali gli spazi aperti attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero, il benessere e lo sport, i parchi urbani, le aree boscate pubbliche, le attrezzature di interesse comune / collettivo, ecc..
- In armonia con la programmazione socio-assistenziale di zona, la realizzazione di strutture private che erogano prestazioni di assistenza residenziale extraospedaliera, a ciclo continuativo e/o diurno di carattere intensivo ed estensivo, compreso i servizi da offrire a persone non autosufficienti, di norma anziani, con esiti di patologie fisici, psichici, sensoriali e misti non curabili a domicilio, dotati di un livello di assistenza medica, infermieristica, riabilitativa, tutelare e alberghiera da organizzare in base alle specifiche unità di offerta;
- interventi edilizi diversi interessanti aggregazioni edilizie, edifici e manufatti privi, a giudizio del Comune, di particolari caratteristiche di beni culturali tipici della zona rurale o per i quali – a seguito di specifiche analisi – possono essere rivalutati i rispettivi gradi di protezione allo scopo della loro riabilitazione, versando cronicamente in uno stato di abbandono, in coerenza con le essenziali caratteristiche tipologiche, costruttive e formali definite dal Consiglio Comunale per la zona di appartenenza;
- analogamente al punto precedente per gli interventi edilizi interessanti edifici che risultino privi di grado di protezione, ovvero con grado di protezione di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione o sostituzione edilizia, di ricomposizione volumetrica o urbanistica, anche se soggetti a piano urbanistico attuativo, ubicati anche in centro storico, finalizzati a rendere possibile la migliore fruizione individuale e collettiva degli insediamenti di carattere storico, proprio attraverso il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente che versa in stato di abbandono / degrado o che sia utilizzato in modo contrastante con la sua destinazione naturale, favorendo al tempo stesso il mantenimento delle funzioni tradizionali, affievolite o minacciate, prima fra queste quella residenziale;
- l'incentivazione della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente;
- la promozione e l'agevolazione della riqualificazione, recupero, riabilitazione di aree

urbane degradate, con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili;

- la realizzazione di interventi individuati in relazione al territorio da riqualificare (decoro urbano, recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano)
- la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale e, più in generale, la rigenerazione urbana sostenibile dei complessi dismessi e/o dismettibili;
- la sistemazione dei centri urbani del Capoluogo e delle frazioni;
- l'edilizia pubblica (residenziale, scolastica, sportiva);
- il superamento delle forme di "disagio abitativo" attraverso l'attuazione di alloggi a costo sostenibile (housing sociale) basati sui principi di condivisione e socializzazione (cohousing);
- la previsione e l'attuazione di ambiti preposti all'edilizia sociale, integrati con funzioni ricreative condivise e partecipate, compreso quelle legate al tempo libero;
- la promozione di politiche integrate e interventi di riqualificazione morfologica e funzionale dei tessuti urbani, aventi per oggetto spazi pubblici da progettare adeguatamente come sistemi continui, articolati e integrati con finalità socio-culturali e ambientali, capaci di mediare tra gli interessi di soggetti pubblici, privati, associazioni e rappresentanze dei residenti; tali da vedere i cittadini come protagonisti e artefici del miglioramento della qualità dei luoghi di vita urbani (esercizio del diritto della cittadinanza), anche attraverso una rimodulazione di spazi e strutture pubbliche in grado di ridare nuova vita ad interi pezzi di contesti urbani, ossia l'introduzione di nuovi luoghi multifunzione da cui dipende il funzionamento dei territori del vivere.
- la realizzazione e la manutenzione di infrastrutture viarie (strade, marciapiedi, itinerari ciclo-pedonali, percorsi vita, ecc.) di rilevante interesse comunale, anche in rapporto ai nuovi ambiti preferenziali di sviluppo;
- il riordino degli insediamenti esistenti anche attraverso l'ammodernamento ed il rinnovo delle urbanizzazioni;
- la sistemazione ed il completamento delle opere di arredo urbano;
- la realizzazione degli interventi compresi nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche;
- l'attuazione del Piano Energetico ed Ambientale Comunale, secondo obiettivi di risparmio energetico e di elevato confort abitativo;
- l'attuazione del Piano dei Servizi elaborato a scala territoriale comunale (welfare urbano);
- la ricerca e la promozione di interventi prioritari, percorsi e obiettivi da raggiungere per creare sviluppo e nuova occupazione (così come proposti anche dal mondo imprenditoriale locale, intercomunale, regionale), finalizzati a creare occasioni credibili di

sviluppo sostenibile (in un contesto particolarmente delicato come quello attuale fortemente condizionato da una situazione economica assai complessa), ritenuti essenziali ai fini di mettere a disposizione delle aziende e delle imprese opportunità e risorse economiche derivanti dalla nuova programmazione comunitaria 2014-2020, utili per il rilancio dell'economia, nei settori della ricerca, sviluppo tecnologico e competitività, dell'ambiente, della politica agricola, del cambiamento sociale e dell'innovazione, dell'istruzione e della cultura, delle infrastrutture, ecc.;

- quanto altro annoverabile tra le scelte strategiche di assetto e di sviluppo del territorio comunale, di rilevante interesse pubblico, nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi;

trovando applicazione le forme di concertazione e partecipazione di cui all'accordo di programma, nonché le norme specifiche dettate sulla perequazione urbanistica, riqualificazione ambientale e credito edilizio, compensazione urbanistica.

Tenuto conto che il tema del rispetto degli standard urbanistici assume un rilievo centrale nell'ambito degli strumenti di governo del territorio ¹², vale la pena precisare, con chiarezza, che:

- gli standard devono essere prima di tutto fruibili ¹³;
- la monetizzazione degli standard non è un fatto solo patrimoniale ¹⁴;
- gli standard devono essere "spazialmente e funzionalmente in prossimità" dell'intervento assentito ¹⁵.

2. Condizioni urbanistiche minime richieste

La conclusione di accordi con i soggetti privati non può e non deve modificare la natura (di indirizzo, di coordinamento, strategica, operativa) degli strumenti territoriali e urbanistici cui accede, né deve porsi in contrasto (contraddizione) con le indicazioni dei relativi documenti programmatici e preliminari.

I processi decisionali relativi alla definizione delle scelte urbanistico-territoriali si articolano, sostanzialmente, in due momenti:

- in sede di formazione del P.A.T. vengono definite le strategie e vengono tradotte in indicazioni di carattere generale relative alle funzioni da insediare, al carico urbanistico, alle esigenze di infrastrutture, alle esigenze di attrezzature collettive, alle principali caratteristiche degli interventi edilizi;
- in sede di formazione del P.I. vengono individuati gli obiettivi da raggiungere nell'arco di durata del P.I.; viene verificata la possibilità di perseguire tra gli obiettivi anche l'apporto di risorse private.

¹² Anche in seguito alla Sentenza del C.d.S. n. 616/2014 (c.d.: Sentenza "Oderzo"), ma anche T.A.V. Veneto n. 590/2014 (v. precedente cap. 4.3.13)

¹³ Importanza dell'aspetto qualitativo.

¹⁴ Altrimenti ai Comuni sarebbe consentito conseguire ciò che è utile (cioè la realizzazione o il finanziamento di opere pubbliche) separandolo da ciò che è dannoso, e dunque scaricando su coloro che sono più prossimi all'intervento un peggioramento della loro qualità di vita.

¹⁵ Altrimenti si determinano effetti perversi, perché mentre in una determinata area del territorio comunale vi sarà (con la realizzazione dell'opera) un miglioramento della situazione esistente, in un'altra area "avrà luogo un parallelo peggioramento della qualità di vita".

Gli accordi con i privati devono essere compatibili con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione strutturale che delinea lo “statuto dei luoghi” (vincoli, invariante, fragilità, trasformabilità, S.A.T., V.A.S., V.C.I., altro); la consistenza dell’ambito territoriale di appartenenza dovrà essere adeguato al compimento della più idonea pianificazione urbanistica senza, comunque, costituire impedimento per l’esercizio della successiva pianificazione di carattere generale; l’ambito territoriale interessato dovrà essere ubicato in contiguità con gli insediamenti esistenti, coerentemente con le strategie di trasformabilità cogenti.

I contenuti progettuali dovranno evidenziare la natura e la consistenza dello sviluppo insediativo proposto integrato con la struttura urbana esistente, attraverso la proposizione delle dotazioni infrastrutturali e dei servizi, del sistema ecologico con particolare riferimento agli spazi verdi e/o di aggregazione (pubblici / di uso pubblico) attrezzati e dei verdi privati, delle condizioni di permeabilità dei suoli, ecc., declinando tutte le possibili azioni finalizzate al raggiungimento del massimo livello di sostenibilità (ambientale, energetica, sociale, economica, ecc.).

3. Indicatori specifici per la misurazione degli effetti

A titolo esemplificativo, quindi non esaustivo, vengono elencati i seguenti indicatori specifici, utili per la misurazione degli effetti della proposta / progetto di trasformazione / iniziativa (sostenibilità) oggetto di accordo, rispetto agli obiettivi prefissati:

a) obiettivi di sostenibilità

- la limitazione del consumo di suolo e la protezione delle attività agricole;
- il miglioramento della qualità dell’aria, dell’acqua;
- il contenimento del consumo di risorse non rinnovabili;
- la preservazione della biodiversità;
-

b) obiettivi urbanistici, paesaggistico-ambientali

- il miglioramento dell’efficienza delle infrastrutture e delle reti dei servizi esistenti;
 - il riordino degli insediamenti esistenti, l’ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell’arredo urbano, il riuso delle aree dismesse, degradate, inutilizzate;
- la valorizzazione degli aspetti paesaggistici e naturalistici;
-

c) obiettivo di riduzione dei rischi

- il miglioramento e la difesa degli insediamenti da frane, dissesti, esondazioni;
-

d) obiettivi economici e sociali

- la contribuzione finanziaria alla realizzazione di opere / infrastrutture pubbliche previste dalla programmazione comunale corrente;

- la riduzione / eliminazione di situazioni di emarginazione e degrado sociale;
- la produzione di reddito / occupazione;
- l'attrazione di investimenti privati;
- la massimizzazione dell'efficienza e l'efficacia degli investimenti pubblici;
-

La verifica (misurazione) degli effetti prodotti si dovrà evincere dalla progettazione.

4. Modalità di valutazione delle proposte

Con riferimento agli indicatori di cui al precedente punto, i criteri di valutazione dei progetti e/o iniziative saranno di tipo:

- *qualitativo*
dal punto di vista del disegno urbanistico, architettonico e della sostenibilità generale
- *prestazionale*
in rapporto alla concreta e fattiva possibilità di raggiungimento di un determinato obiettivo (opera pubblica, prefissate destinazioni d'uso, ecc.)
- *economico*
in rapporto alla ripartizione del plusvalore generato dalla trasformazione

Ai fini della valutazione preventiva delle proposte, gli accordi potranno essere basati su uno "studio di fattibilità" elaborato dal soggetto privato proponente anche sulla base delle indicazioni contenute nelle "Linee Guida" elaborate dal NUVV degli Investimenti (Regione Veneto – Quaderno 1), con particolare riferimento al capitolo 3 (lo studio di fattibilità: finalità e articolazioni) e seguenti.

5. Modalità di valutazione della convenienza pubblica

Viene determinata la "convenienza pubblica" come una percentuale del plusvalore economico derivante dalla trasformazione dell'area e cioè della differenza tra il valore finale degli immobili conseguente alla trasformazione urbanistica operata dal P.I. ed il valore iniziale degli stessi, tenuto conto degli oneri e delle spese necessarie per attuare le opere di trasformazione previste, compresi quelli di eventuale bonifica dell'area.

Dal punto di vista economico il valore di trasformazione del bene, ovvero il valore dell'area successivo all'accordo, è dato dalla seguente espressione:

$$B_{pr} + B_{pu} = [V_m - (C_C + O_n + S_t + S_g + U)] - V_{aa}$$

ove:

V_{aa} = valore dell'area con la precedente destinazione (ante accordo)

B_{pr} = beneficio del privato a seguito dell'accordo

B_{pu} = beneficio pubblico

l'espressione $B_{pr}+B_{pu}$ evidenzia come la somma dei benefici finanziari pubblici e privati legati alla realizzazione del programma altro non è che il *capital gain* immobiliare generato dalla variazione dello strumento urbanistico

mentre l'espressione:

$$V_m - (C_C + O_n + S_t + S_g + U)$$

esprime il valore di trasformazione del bene, ovvero il valore dell'area successivo all'accordo ove:

V_m = valore di mercato beni immobili conseguiti (post accordo)

C_C = costo costruzione manufatti

O_n = oneri concessori

S_t = spese tecniche

S_g = spese generali e di commercializzazione dei beni

U = utile d'impresa

tenuto conto che la desiderabilità sociale del progetto deve essere argomentata sulla base dei benefici complessivi e non solo di quelli finanziari

La tabella per la determinazione del plusvalore derivante dall'accordo è la seguente:

DETERMINAZIONE DEL PLUSVALORE DERIVANTE DALL'ACCORDO	
TABELLA COSTI di trasformazione (€)	
C1	costo complessivo delle bonifiche - altro
C2	costo complessivo delle demolizioni e sistemazioni - altro
C3	costo complessivo di costruzione / ristrutturazione / cambio di destinazione d'uso / altro - corpi di fabbrica fuori terra (immobile agibile)
C4	idem come C3 - corpi di fabbrica entro terra (immobile agibile)
C5	costo complessivo di realizzazione opere di urbanizzazione interne all'ambito - altro (opere agibili)
C6	costo complessivo di realizzazione opere di urbanizzazione esterne all'ambito - altro (opere agibili)
C7	oneri concessori (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione)
C8	oneri ambientali - altro
C9	oneri finanziari legati all'intervento (fidejussioni, spese di commercializzazione, gestione, altro)
C10	spese tecniche (opera agibile)
C11	profitto imprenditoriale (utile del promotore: nella misura massima del 15% dei ricavi)
C = C1+C2+C3+C4+C5+C6+C7+C8+C9+C10+C11 (€)	

TABELLA RICAVI (€)			
R1	ricavo vendita immobili con destinazione residenziale		
	valore unitario di vendita		
R2	ricavo vendita immobili con destinazione commerciale		
	valore unitario di vendita		
R3	ricavo vendita immobili con destinazione direzionale		
	valore unitario di vendita		
R4	ricavo vendita immobili con dest. speciale (specificare)		
	valore unitario di vendita		
R5	ricavo vendita immobili interrati (anche parzialmente)		
	valore unitario di vendita		
R6	altro (specificare)		
	valore unitario di vendita		
R = R1+R2+R3+R4+R5+R6 (€)			

CONVENIENZA PUBBLICA (€)			
1	Valore area dopo la trasformazione	$V1 = R - C$	
2	Valore area prima della trasformazione	$V2 = Va \times St$	
3	Plus valore	$V = V1 - V2$	
4	Convenienza pubblica	$V \times .. \%$	

Va	valore (per unità di superficie / a corpo / altro) dell'immobile prima della trasformazione - a questo proposito si precisa che il PATI / PAT è conformativo del territorio ma non è conformativo della proprietà fondiaria
St	superficie territoriale interessata dalla trasformazione
.. %	misura percentuale offerta al Comune con un minimo del per cento

6. Iter procedimentale

Per la conclusione dell'accordo l'iter del procedimento comprende tre fasi:

1. manifestazione dell'interesse da parte dei soggetti privati (presentazione della proposta di accordo);
2. valutazione della proposta;
3. conclusione dell'accordo.

Prima fase: presentazione della proposta di accordo

Potrà avvenire solo da parte dei soggetti titolati di fatto e di diritto.

In capo ai soggetti proponenti sin dal momento di presentazione della proposta di accordo

non devono sussistere impedimenti di legge che precludano la possibilità di stipulare accordi o contratti con la pubblica amministrazione.

L'Amministrazione comunale declina ogni responsabilità qualora l'inesatta o incompleta individuazione dei vincoli o limitazione d'uso precluda la realizzazione della proposta, restando a carico del proponente l'onere di individuarne l'esatto campo di fattibilità, anche attraverso indagini specifiche.

Gli avvisi che potranno essere attivati e pubblicati, anche con riferimento a diversi temi progettuali dei P.I., avranno carattere esclusivamente ricognitivo e come tale non impegnano in nessun modo l'Amministrazione comunale a dar seguito alle attività istruttorie, nonché ai conseguenti adempimenti amministrativi.

La presentazione delle proposte di accordo non costituisce presupposto o motivo di qualsivoglia pretesa nei confronti del Comune, ossia non ingenera nei soggetti proponenti alcuna aspettativa, neanche a titolo di rimborso spese, sia che la proposta venga selezionata, sia che il Comune non dia alcun seguito all'avviso di raccolta delle proposte o le sottoponga a successive modificazioni, ovvero che il Comune proceda con diversi mezzi e modalità per il perseguimento dei medesimi obiettivi.

Seconda fase: valutazione preventiva della proposta

Tutte le proposte pervenute da parte dei soggetti proponenti titolati saranno oggetto di valutazione comparata da parte dell'Amministrazione comunale, secondo i presenti criteri.

La non coerenza delle proposte di accordo con la natura (di indirizzo, di coordinamento, strategica, operativa) degli strumenti territoriali e urbanistici cui accede, con particolare riferimento alle N.T.A. / N.T.O. del P.R.G. / P.I., fatte comunque salve – qualora ritenuto necessario – eventuali varianti nelle forme disposte per legge, nonché con le presenti "linee guida e criteri generali", all'uopo assunti con specifica D.C.C. di cui costituiscono allegato, porterà alla conclusione dell'istruttoria preliminare con determinazione negativa.

Le istruttorie preliminari concluse con determinazione positiva consentiranno le ulteriori verifiche delle proposte in riferimento:

- allo stato di fatto e di diritto del patrimonio edilizio esistente;
- allo stato di consistenza di fatto e di progetto;
- al principio perequativo assunto;
- alla concreta fattibilità delle opere;

qualora ritenuto necessario potranno essere richieste le integrazioni documentali del caso.

L'inserimento delle proposte nel P.I. dovrà tenere conto della quantità massima di S.A.U. trasformabile per ogni singolo A.T.O. nel rispetto della S.A.T. complessiva di Piano.

Terza fase: conclusione dell'accordo.

I soggetti proponenti titolati, in caso di positiva pronuncia preliminare da parte dell'Amministrazione comunale, dovranno produrre la seguente ulteriore documentazione:

- descrizione della proposta di accordo e ambito d'intervento contenente la verifica di congruità / coerenza con la pianificazione sovraordinata, con gli strumenti cui accede l'accordo, secondo quanto indicato nelle presenti "linee guida e criteri generali", accompagnata da idonei allegati atti a dimostrare l'interesse pubblico, la sostenibilità generale, la compatibilità generale (ambientale, idraulica, ecc.), i tempi previsti per l'attuazione, la fattibilità tecnica e finanziaria con le opportune garanzie;
- estratto della CTRN con evidenziato l'ambito territoriale oggetto d'intervento;
- estratto NCTR – NCEU con evidenziato l'ambito territoriale oggetto d'intervento, nonché le ditte intestatarie titolate a dare corso all'intervento;
- il certificato di destinazione urbanistica;
- elaborati documentali descrittivi dell'assetto planivolumetrico complessivo finalizzato alla verifica di coerenza tra l'intervento di trasformazione ed il sistema dell'armatura viabilistica esistente, alla definizione ottimale del rapporto tra spazi costruiti e non (tessuti insediativi omogenei), ai tipi edilizi assunti ed all'assetto delle aree destinate ai servizi pertinenziali e generali attinenti agli insediamenti proposti;
- individuazione delle dotazioni di servizi da realizzare e cedere gratuitamente al Comune, nel rispetto delle quantità di cui all'art. 31 della L.R. n. 11/2004;
- piano finanziario redatto secondo quanto stabilito dalle presenti "linee guida e criteri generali" con evidenziazione delle modalità di conseguimento della convenienza pubblica derivante dalla conclusione dell'accordo;
- Atto Unilaterale d'Obbligo, finalizzato alla conclusione di accordo pubblico/privato, sottoscritto da tutti i soggetti proponenti titolati, corredato di polizza fidejussoria¹⁶ / altro per un importo non inferiore alla convenienza pubblica;
- schema di Accordo proposto e sottoscritto da tutti i soggetti proponenti titolati in segno di accettazione;
- ricevuta di versamento dei diritti di istruttoria a favore del Comune nella misura di:
 - €. per accordi relative ad aree di superficie territoriale fino a 10.000 mq
 - €. per superficie territoriale superiore;
- la conclusione dell'accordo avviene secondo le modalità di cui all'art. 6 della L.R. n. 11/2004; in particolare si evidenzia come l'accordo costituisce parte integrante dello

¹⁶ Costituita esclusivamente mediante fidejussione bancaria o polizza fidejussoria assicurativa di primaria compagnia assicuratrice nazionale o fidejussione rilasciata da intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del D. Lgs. n. 385 del 01.09.1993, in conformità allo schema tipo, approvato con Decreto del Ministero dell'Industria.

N.B.: la fidejussione bancaria o assicurativa o di intermediari finanziari, dovrà avere la durata non inferiore a quella fissata per la durata dell'Accordo e/o quanto previsto nell'Accordo stesso, ed espressamente prevedere:

- la rinuncia, da parte del fidejussore, al beneficio della preventiva escussione del debitore principale;
- l'impegno dell'Istituto o Compagnia o Intermediario a onorare l'onere assunto, entro 15 (quindici) giorni dalla semplice richiesta scritta del Comune.

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.

7. Considerazioni finali sulla metodica proposta

L'Amministrazione comunale può cedere valore ai privati in due modi: attraverso la variazione degli strumenti urbanistici sotto il profilo degli indici e delle destinazioni d'uso, attraverso la variazione delle modalità di realizzazione del progetto attuativo.

Gli operatori privati posso invece cedere all'Amministrazione pubblica aree in eccedenza rispetto a quelle a standard, opere di valore eccedente rispetto agli oneri concessori, e infine servizi di natura collettiva.

La valutazione circa l'opportunità di uno scambio tra le parti prevede che i benefici della negoziazione siano considerati rispetto alla totalità del valore creato dalla decisione di promuovere il programma. In altre parole, un giudizio sulla opportunità finanziaria a effettuare l'accordo prevede che i benefici di entrambe le parti siano valutati in termini quantitativi relativamente al valore complessivo generato dalla scelta di realizzare il progetto.

Il "diritto edificatorio" può essere definito come una quantità di volumetria (o di superficie) edificabile attribuita dall'Amministrazione a un proprietario immobiliare allo scopo di attivare un processo di trasformazione o conservazione dell'ambiente fisico, oppure allo scopo d'indennizzarlo nell'ambito di un procedimento espropriativo.

L'analisi evidenzia come il valore oggetto di negoziato sia rappresentato dalla variazione del valore degli immobili destinati alla trasformazione. In altre parole pubblico e privati contrattano sul *capital gain* determinato dalle scelte urbanistiche dell'Amministrazione e quindi sulla variazione di rendita degli immobili di progetto¹⁷.

L'efficacia e l'efficienza delle nuove forme di pianificazione concertata dipendono in modo significativo dalla qualità e dalla trasparenza del negoziato tra Amministrazione e privati.

La metodologia proposta si basa sulla stima analitica applicando il metodo del valore di trasformazione.

I valori da introdurre nella tabella, ferma restando la responsabilità del soggetto proponente nell'indicare dati attendibili e giustificabili, verranno verificati al fine di valutare la loro attendibilità anche sulla base di giudizio di esperti (altri enti pubblici – ordini professionali – altro).

In merito alla misura percentuale offerta al Comune vale la pena ricordare la sentenza del C.d.S. n. 4545 del 2010 relativa al P.R.G. di Roma. Alcune disposizioni di quest'ultimo prevedevano che ad una edificazione minima potesse aggiungersi un'edificazione ulteriore se i proprietari avessero assunto obblighi perequativi per la cessione di una quota parte del vantaggio economico connesso a tale "surplus" edificatorio.

¹⁷

V. Ezio Micelli "La gestione dei piani urbanistici"

Ciò che, nella pronuncia del Consiglio di Stato, ha consentito di concludere per la legittimità di queste previsioni è stata la natura facoltativa dell'edificazione ulteriore: *“è proprio la natura facoltativa degli istituti perequativi, nel senso che la loro applicazione è rimessa a una libera scelta degli interessati, a escludere che negli stessi possa ravvisarsi una forzosa ablazione della proprietà nonché (...) che si tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione della riserva di legge ex art 23 Cost.”*.

In merito alle modalità di conferimento della convenienza pubblica a favore del Comune, potranno essere prese in considerazioni anche cessioni di aree e/o edifici finalizzati alla realizzazione di interventi di pubblici e/o di interesse pubblico; in caso di cessioni di aree, concorrono alla determinazione della convenienza le sole aree aggiuntive rispetto agli standard richiesti per l'intervento proposto ed alle opere di urbanizzazione necessarie agli insediamenti previsti.

Segue:

Definizione dei contenuti degli accordi con i soggetti privati: *scheda di valutazione generale*

DEFINIZIONE DEI CONTENUTI DEGLI ACCORDI CON I SOGGETTI PRIVATI
SCHEDA (tipo) DI VALUTAZIONE GENERALE

scheda ¹⁸ :	P.C. 00
estremi presentazione:	
.... (dati protocollo comunale)	
A – DEFINIZIONE DEI CONTENUTI DEGLI ACCORDI CON I SOGGETTI PRIVATI	
Premesse:	
<p><i>In merito al rapporto tra Amministrazione, che esercita le funzioni di governo del territorio e soggetti privati e, più in generale, l'efficacia degli atti di pianificazione, considerato che il "governo del territorio" è una "funzione pubblica", partecipata e aperta alla negoziazione nell'attuazione, le scelte della programmazione sono e devono restare pubbliche.</i></p> <p><i>Condizione di riferimento che consente di instaurare una negoziazione con i privati direttamente interessati e che faccia emergere, con trasparenza, le motivazioni di interesse pubblico che sono alla base della stipula dell'accordo, è che l'accordo con il privato sia promosso e sviluppato nell'ambito di una griglia di obiettivi e di finalità generali da assumere in modo stabile nella pianificazione strategica e strutturale.</i></p> <p><i>In questo senso si ritiene utile ribadire la "natura pubblica" della funzione di governo del territorio. Essa deve essere contraddistinta dal fatto di perseguire interessi generali e di esplicitarsi in atti generali di pianificazione.</i></p>	
1. modalità di promozione, selezione e valutazione da parte della P.A.	
.... (descrizione)	
2. natura dei soggetti¹⁹	
soggetto proponente:	
.... (descrizione)	
3. rapporto con i livelli di pianificazione²⁰	
.... (descrizione)	
4. peso della finalità pubblica²¹	

¹⁸ Progressiva, secondo ordine presentazione (arrivo) protocollo comunale.

¹⁹ Qualificare il soggetto privato che interviene nel procedimento.

²⁰ Va precisato che la conclusione dell'accordo non può e non deve modificare la natura dello strumento di pianificazione cui accede, ne può porsi in contrasto (contraddizione) con le indicazioni del relativo documento programmatico preliminare. In sede di P.A.T. per gli eventuali accordi (diventeranno tali solo dopo che sarà dimostrato il "rilevante interesse pubblico") dovrà essere evidenziata la natura (contenuti) strategica-strutturale e solo sotto tali aspetti potranno essere valutati (la conclusione solo in sede di P.I.).

²¹ Definire in quali termini possa configurarsi il "rilevante interesse pubblico" in rapporto alla scala di pianificazione cui accede l'accordo. Viene evidenziato che l'accordo deve essere uno strumento attraverso il quale la P.A. deve perseguire un'utilità ulteriore rispetto a quella che scaturisce dal provvedimento finale e che può essere conseguita uscendo dal procedimento tipico (accordo procedimentale integrativo). Nella sostanza l'interesse pubblico che l'art. 6 della L.R. n. 11/2004 (v. art. 11 L. n. 241/1990 e s.m.i.) impone di perseguire è dato dall'interesse primario oltre tutti gli interessi secondari che soddisfano un'esigenza pubblica, quindi dell'Amministrazione precedente. La funzionalizzazione dell'accordo anche al soddisfacimento dell'interesse privato è requisito indefettibile in quanto assurge insieme all'interesse pubblico a "causa dell'accordo" in applicazione della disciplina civilistica in materia di negozi giuridici. In linea generale può asserirsi che la negoziazione del contenuto di un provvedimento amministrativo deve ritenersi ammissibile ogniqualvolta la P.A. sia spinta alla cura di interessi pubblici mediante sollecitazione e rappresentazione degli interessi privati e la realizzazione dei primi possa meglio ottenersi attraverso la soddisfazione dei secondi. In forza dell'accordo la P.A. si impegna nei confronti della controparte ad emettere un dato provvedimento avente un contenuto concordato; in sostanza il provvedimento finale, che conclude il procedimento amministrativo avviato, avrà oltre al suo contenuto tipico, ulteriori prescrizioni scaturenti dall'accordo integrativo stesso. Nell'accordo procedimentale l'effetto pubblico primario è prodotto dal provvedimento terminale del procedimento amministrativo, mentre l'interesse pubblico secondario è soddisfatto dagli effetti giuridici dell'accordo, ed in particolare dagli impegni assunti con il privato. Infine si evidenzia che il ricorso all'accordo risulta possibile allorché lo stesso costituisca strumento indispensabile per creare le condizioni per la realizzazione dell'opera medesima, altrimenti non realizzabile. Sul piano interpretativo e sistematico, l'accordo deve apparire l'unico

<i>progetto ed iniziativa di rilevante interesse pubblico:</i>
.... (descrizione)
5. gerarchia di interessi pubblici in funzione della scala di pianificazione (P.A.T.)
<i>previsioni del contenuto discrezionale dell'atto di pianificazione</i>
.... (descrizione)
6. contesto territoriale destinato alla realizzazione del programma²²
<i>con riferimento all'art. 13, c. 1, lett. p), della L.R. n. 11/2004, descrizione sintetica del tipo di programma</i>
.... (descrizione)
7. gerarchia di interessi pubblici in funzione della scala di pianificazione (P.I.)
<i>previsioni del contenuto discrezionale dell'atto di pianificazione</i>
.... (descrizione)
8. analisi del beneficio pubblico²³
premesse:
<ul style="list-style-type: none"> • il <i>valore complessivo</i> equivale al <i>plusvalore</i> legato alle più diverse e favorevoli condizioni di valorizzazione urbanistica; tale valore – determinato dalle scelte di pianificazione – deve essere poi ripartito tra l'A. P. ed il privato; • per <i>plusvalore economico</i> legato alla <i>valorizzazione urbanistica</i> si intende la differenza tra il valore degli immobili conseguenti alla trasformazione urbanistica operata dal P.I. per tramite dei P.U.A. ed il valore iniziale degli stessi nel loro stato di effettiva consistenza e di originaria destinazione urbanistica, tenuto conto degli oneri e delle spese necessarie per attuare le opere di trasformazione previste, compreso quelli di eventuale bonifica dell'area.
.... (descrizione) ²⁴
9. recepimento
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.
.... (descrizione sulle forme di pubblicità e partecipazione)
10. altro
.... (descrizione)

mezzo per fare assumere allo stipulante privato obblighi che non sarebbero imponibili tramite le prescrizioni legittimamente introducibili autoritativamente dalla P.A. in sede pianificatoria. In altre parole l'accordo deve consentire alla P.A. di raggiungere obiettivi non perseguibili tramite la normale azione pianificatoria e costituire, quindi, il mezzo per un'azione amministrativa che meglio risponda al requisito del merito amministrativo.

²² Specifiche tecniche: v. all. B1 D.G.R.V. n. 3811/09.12.2009 in merito al tema "b0402 Azioni strategiche", comprendente la classe "b0402101 Contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi".

²³ I benefici finanziari pubblici e privati altro non sono che il plusvalore generato attraverso la valorizzazione urbanistica; sotto il profilo tecnico si tratta della differenza tra due valori di un immobile suscettibile di trasformazione; in ogni caso va considerato che: 1) la desiderabilità sociale del progetto deve essere argomentata sulla base dei benefici complessivi e non solo di quelli finanziari; 2) vi è, quindi, la necessità di un doppio livello valutativo: a) il primo impiega le tecniche tradizionali per individuare scelte di pianificazione ritenute socialmente preferibili (proprio del P.A.T.); b) il secondo considera gli aspetti esclusivamente di natura economica-finanziaria del negoziato (proprio del P.I.); 3) le scelte collettive dovrebbero essere esito della considerazione di entrambi i livelli di ordine decisionale.

²⁴ Nel rapporto tra P. A. e privato: a) la P.A. può apportare variazioni allo strumento urbanistico sotto il profilo degli indici e delle destinazioni d'uso; b) i privati possono cedere alla P. A. oltre alle aree a standard di legge ed agli oneri concessori dovuti: aree in eccedenza rispetto a quelle a standard; opere di valore eccedente rispetto agli oneri concessori; servizi di natura collettiva; altro. In questo senso il beneficio pubblico è legato alle opere eccedenti gli standard di legge e gli oneri concessori. Riportare una descrizione esaustiva rispetto all'accordo di cui trattasi.

