



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Cattedra di Diritto Urbanistico**

L'URBANISTICA CONSENSUALE:IL NUOVO STADIO DELLA ROMA

RELATORE
Chiar.mo Prof.
Paolo Urbani

CANDIDATO
Andrea Quartucci
Matr.120893

CORRELATORE
Chiar.mo Prof.
Alessandro Botto

Anno Accademico 2016-2017

L'URBANISTICA CONSENSUALE: IL NUOVO STADIO DELLA ROMA

INDICE

INTRODUZIONE	pag.4
--------------	-------

CAPITOLO I

IL PIANO REGOLATORE GENERALE

1. La pianificazione urbanistica	pag.6
2. Natura giuridica del PRG	pag.14
3. Gli strumenti derogatori al PRG	pag.23
4. Il programma integrato d'intervento	pag.26

CAPITOLO II

L'URBANISTICA CONSENSUALE

1. Gli accordi amministrativi	pag.30
2. La perequazione	pag.35
3. Le convenzioni urbanistiche	pag.39
4. Dall'urbanistica autoritaria all'urbanistica consensuale	pag.47
5. L'urbanistica consensuale: pianificare per accordi	pag.52

CAPITOLO III

IL CASO: IL NUOVO STADIO DELLA ROMA

1. Evoluzione della disciplina delle opere pubbliche pag.61
2. Disegno di legge pag.69
3. La Legge Stadi pag.74
4. Il caso: il nuovo stadio della Roma pag.81
5. Paragone con l'Allianz Stadium pag.85

CONCLUSIONI pag.91

BIBLIOGRAFIA pag.95

RIFERIMENTI NORMATIVI pag.97

INTRODUZIONE

Nella presente tesi analizzeremo come è cambiata la materia urbanistica dall'entrata in vigore della Legge fondamentale dell'urbanistica fino ad oggi.

Nel primo capitolo vedremo cosa si intende per pianificazione urbanistica, qual è la natura giuridica del piano regolatore generale, come è cambiata ed infine analizzeremo gli strumenti derogatori al piano regolatore in conseguenza di esigenze nuove, in particolare l'istituto del programma integrato d'intervento.

Nel secondo capitolo sarà utile analizzare la questione che riguarda gli accordi amministrativi per poter capire meglio cosa s'intende per urbanistica contrattata.

L'urbanistica contrattata rappresenta una delle novità più rilevanti della materia urbanistica, la quale è stata spesso messa in discussione e che ha spesso incontrato, e incontra ancora oggi, forti opposizioni basate sul presupposto che il potere pubblico non si contratta.

Vedremo come il ricorso al consenso permette una tutela maggiore di tutti gli interessi coinvolti e come tramite esso è possibile ottenere una migliore ed effettiva pianificazione.

Infine nel terzo capitolo analizzeremo l'evoluzione della disciplina che ha subito la localizzazione delle opere pubbliche quando vi è un interesse statale che comporta la variazione delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali.

Nel fare ciò è opportuno esaminare analiticamente una disciplina molto recente ovvero quella che riguarda gli impianti sportivi e il percorso che ha portato alla sua nascita; prima di tutto studieremo il primo disegno di legge approvato dal senato e poi i tre commi della legge di stabilità del 2014, precisamente i commi 303, 304 e 305, che comunemente viene definita Legge stadi.

Vedremo come la Legge Stadi, finalizzata alla ristrutturazione e la costruzione di impianti sportivi, contiene disposizioni che mirano ad incentivare questi interventi da parte dei privati sia dal punto di vista finanziario sia dal punto di vista amministrativo.

Nello spiegare l'iter procedurale previsto della Legge Stadi, vedremo l'iter seguito per la realizzazione dell'Allianz Stadium in modo da analizzare un caso recente di interventi finalizzati alla costruzione di impianti, avvenuto precedentemente all'emanazione della Legge Stadi, così da capire meglio i vantaggi di questa nuova disciplina.

LA PIANICAZIONE URBANISTICA

La base normativa su cui poggiano la disciplina urbanistica e gli strumenti di pianificazione è rappresentata dalla legge 1150/1942, anche chiamata Legge fondamentale urbanistica.

Essa è stata più volte modificata, ma rimane comunque ancora importante in materia per i principi fondamentali che contiene.

Essa ha previsto per la prima volta una disciplina organica e unitaria per gli strumenti urbanistici, introducendo il Piano regolatore generale come strumento ordinario per la pianificazione e la regolamentazione del territorio locale.

Prima dell'emanazione di questa legge la pianificazione urbanistica era affidata alle iniziative delle Città più grandi, che tendevano a elaborare piani di espansione. Successivamente ci si rese maggiormente conto dell'importanza di regolare determinati aspetti legati ai processi di trasformazione urbana.

Rilevante nel processo che ha portato all'emanazione della legge fondamentale fu l'introduzione delle leggi 1089/1939 e 1497/1939, che avevano lo scopo di disciplinare il patrimonio culturale e ambientale.

La disciplina prevista dalla legge del 1942 era caratterizzata dalla distinzione tra piani sovracomunali, affidati alla competenza regionale e statale, e piani comunali, che svolgevano il compito centrale nella regolamentazione del governo del territorio.

Con questa legge il piano urbanistico assume una rilevanza generale e viene considerato il piano per eccellenza al quale successivamente si sono aggiunti piani specializzati caratterizzati da tematiche determinate per la soddisfazione di diversi interessi.

La frammentazione degli strumenti urbanistici è una scelta dell'ordinamento per contrastare l'emersione di interessi differenti.

Gli attori principali nel settore urbanistico sono le Regioni, le Province, i Comuni e le amministrazioni settoriali; i relativi poteri si individuano in base al territorio e agli interessi.

Nel diritto urbanistico è possibile distinguere due tipi di funzioni, quella principale e quelle ordinali.

La funzione principale è quella di disciplinare i modi d'uso del territorio tramite la c.d. regolazione urbanistica.

Le funzioni ordinali sono invece quelle funzioni che, pur essendo autonome rispetto alla funzione principale, hanno tuttavia lo scopo di realizzarla. Esse sono:

1. La funzione di salvaguardia (che ha lo scopo di evitare trasformazione del "territorio non pianificato")
2. La funzione di disciplina sostanziale (che ha lo scopo di disciplinare il potere di pianificazione urbanistica)
3. La funzione di controllo (che ha lo scopo di controllare che tutte le trasformazioni del territorio avvengano in modo conforme alle prescrizioni urbanistiche)
4. La funzione sanzionatoria (che ha lo scopo di applicare sanzioni in caso di violazioni)
5. La funzione di gestione

Nella formazione degli strumenti urbanistici è necessario rispettare un principio fondamentale della materia, il quale richiede che il rapporto tra insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici e di uso collettivo deve essere equilibrato in modo da poter garantire una convivenza civile.

I poteri pubblici, per svolgere la funzione di conformazione del territorio, emanano provvedimenti amministrativi particolari chiamati piani urbanistici.

La pianificazione territoriale svolge il compito fondamentale di controllo e di indirizzo delle trasformazioni del territorio; queste funzioni vengono svolte attraverso l'applicazione di disposizioni inserite negli strumenti urbanistici.

La disciplina del territorio, però, non è regolata esclusivamente tramite la pianificazione territoriale, in quanto sul territorio, sono presenti molteplici interessi da tutelare. Essa è perciò regolata anche da altre norme o provvedimenti emanati da altre amministrazioni per il perseguimento dei propri interessi.

Quindi la pianificazione urbanistica rappresenta solo una parte di quella materia

chiamata governo del territorio, nella quale sono presenti altri piani che disciplinano profili diversi.

Importante nei procedimenti di pianificazione è la presenza dei c.d. standard speciali, i quali hanno lo scopo di uniformare i poteri di pianificazione sull'intero territorio nazionale creando delle regole che sono inderogabili e di conseguenza rappresentano un limite esterno alla discrezionalità dell'autorità pianificatrice.

Nell'attuale legislazione urbanistica sono presenti molti tipi di piani urbanistici che fondamentalmente si possono distinguere in base ai seguenti criteri:

1. L'ampiezza del territorio (ad esempio il piano regionale, provinciale e così via).
2. La gerarchia tra i diversi piani, in quanto le prescrizioni dei piani superiori prevalgono rispetto alle altre. Solitamente, più esteso è il piano maggiore è la forza del relativo piano a meno che la legge non preveda diversamente.
3. Gli effetti che producono: i piani urbanistici non producono gli stessi effetti ma vi sono piani che prevedono prescrizioni per i privati e altri che prevedono prescrizioni per l'amministrazione.
4. La natura giuridica e i soggetti coinvolti: infatti, i piani possono essere fatti dall'amministrazione in modo autoritario o possono essere conclusi con un accordo tra l'amministrazione e i privati.

La materia urbanistica prevede dei piani che vengono considerati principali a cui vanno aggiunti dei piani particolari espressamente previsti da legislazioni speciali; tutti sono caratterizzati dalla loro nominatività e tipicità.

L'amministrazione, infatti, nel procedere all'adozione o approvazione di un piano, deve rispettare i modelli già predeterminati da una norma che ha fonte primaria dell'ordinamento statale o regionale, i quali rappresentano un numero chiuso; quindi non può adottare legittimamente nessun altro tipo di strumento urbanistico¹. L'obiettivo della pianificazione degli usi del territorio e delle sue risorse è quello

¹ Così si è espresso il Consiglio di Stato sez. II, n. 454/99

di contrastare iniziative economiche che siano in contrasto con la conservazione e la tutela dello stesso; da ciò discendono due principi fondamentali che caratterizzano la legislazione urbanistica:

1. La determinazione di limiti al godimento e all'utilizzo incondizionato della proprietà privata se in contrasto con altri interessi meritevoli di tutela
2. La regolazione dei poteri privati all'interno della figura giuridica del piano urbanistico

La pianificazione implica scelte che riguardano la comunità locale e, in quanto rappresentante dei relativi bisogni, i poteri di pianificazione urbanistica spettano principalmente ai comuni.

Spetta ai poteri pubblici la potestà conformativa dei beni immobili, con la quale viene definita la destinazione d'uso dei suoli.

Questa ha carattere generale e incide sul contenuto e godimento della proprietà privata in modo direttamente proporzionale alla finalità sociale da perseguire, poiché l'obiettivo della pianificazione è quello di conformare i suoli a fini di utilità sociale.

I piani territoriali e urbanistici sono caratterizzati da una complessità maggiore rispetto agli altri provvedimenti amministrativi; questa complessità è data dalla presenza dei seguenti aspetti:

1. Presenza di prescrizioni grafiche oltre che letterali, che rappresentano la c.d. normativa tecnica e sono elementi necessari del provvedimento che consentono di rappresentare nel modo più fedele possibile l'assetto di un determinato territorio.
2. Distinzione tra piani generali e piani settoriali; nei primi lo scopo principale è la disciplina del territorio, mentre nei secondi, oltre la disciplina del territorio, vi è uno scopo più specifico da perseguire. Ampiamente
condiviso in dottrina e ad oggi considerato un principio fondamentale della materia è la prevalenza del piano settoriale rispetto al piano generale.
3. Distinzione tra piano generale e piano attuativo, dove all'astrattezza dei contenuti del primo si rimedia con l'attuazione di previsioni più specifiche.

4. Distinzione tra prescrizione di zona e prescrizioni di localizzazione.

Ai provvedimenti di pianificazione e di programmazione, inoltre, come previsto dall' art. 3 della legge 241/ 1990, non si applicano le disposizioni dedicate alla partecipazione procedimentale.

I provvedimenti di pianificazione territoriale, come in generale i provvedimenti amministrativi, vengono emanati a seguito di determinate fasi, che sono: iniziativa, istruttoria, decisione e integrazione.

Tuttavia il modello più utilizzato in questo settore è quello composto dalla presenza di due sub-procedimenti, ovvero l'adozione e l'approvazione.

Normalmente, i procedimenti di pianificazione territoriale sono ad iniziativa d'ufficio, ma vi sono casi nei quali possono essere ad iniziativa di parte.

La funzione più importante viene svolta durante la fase dell'istruttoria dove vi è una comparazione di tutti gli interessi in gioco e la complessità è direttamente proporzionale alla quantità di interessi da ponderare.

Dal punto di vista soggettivo, la complessità nei procedimenti di pianificazione dipende da quanti sono gli interessi coinvolti, in quanto, all'aumentare degli stessi, tendono ad aumentare le amministrazioni coinvolte nel procedimento.

A causa della complessità e dei tanti interessi in gioco nella pianificazione territoriale questa fase è sempre caratterizzata da un'attività preliminare di determinazione degli indirizzi.

La conduzione e la responsabilità dell'istruttoria è affidata ad un ramo dell'amministrazione.

L' istruttoria è svolta sia con l'acquisizione di elementi conoscitivi utili alla decisione sia con l'assunzione di elementi valutativi, in modo da ponderare al meglio tutti gli interessi in gioco.

Durante i procedimenti di pianificazione deve essere garantita l'autonomia degli enti locali, in quanto le previsioni del piano riguardano il loro territorio; quindi deve essere garantita la partecipazione alla determinazione degli strumenti urbanistici che riguardano il territorio in questione in modo da rispettare il

principio autonomistico² previsto dagli articoli 5 e 128 della Costituzione.

Di regola questi tipi di procedimenti sono caratterizzati dall'istruttoria in contraddittorio con gli interessati, in quanto il diritto positivo incita i privati cittadini ad intervenire nel procedimento con deduzioni che vengono chiamate osservazioni e opposizioni.

L'attività dell'amministrazione è svolta per il perseguimento dell'interesse pubblico, ma contemporaneamente deve tener conto anche degli altri interessi coinvolti, sia pubblici che privati.

Quindi risulta fondamentale in questo contesto la partecipazione dei soggetti che sono interessati al provvedimento.

Anche la Corte costituzionale si è esposta sul punto, affermando nella sentenza n. 13 del 1962 che *<<quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico>>*.

Questo principio è stato riconfermato dalla Consulta con le sentenze n. 23/1978 e n. 234/1985.

Parlando della partecipazione dobbiamo richiamare l'art. 8 del D. lgs. n. 267 del 2000 che disciplina la partecipazione popolare dove al secondo comma prevede che *<<nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241>>*.

² Il principio autonomistico garantisce la libertà a diverse collettività territoriali per il perseguimento dei propri interessi e costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale.

La partecipazione dei cittadini è condizionata alla legittimazione che spetta a chi può vantare una situazione differenziata nei confronti del provvedimento.

Si afferma che questa condizione spetta a coloro i quali possiedano un legame apprezzabile con il territorio oggetto della prescrizione urbanistica.

I privati che intervengono nel procedimento possono svolgere sia una funzione garantista, al fine di difendere i propri interessi da eventuali pregiudizi che possono derivare dall'emanazione del provvedimento, sia una funzione di collaborazione con l'amministrazione, in modo da perseguire più efficacemente l'interesse pubblico.

Le forme di partecipazione dei cittadini all'interno del procedimento hanno lo scopo di creare l'eventuale conflitto durante il procedimento e quindi di evitarlo successivamente all'emanazione del provvedimento sfavorevole.

Inoltre la partecipazione da parte dei privati svolge anche una funzione di controllo sociale sulle scelte di pianificazione.

La partecipazione degli attori permette alle amministrazioni locali di poter valutare gli effetti socio-economici che le scelte urbanistiche comportano sul territorio.

Inoltre la partecipazione da parte dei privati ai procedimenti di pianificazione può avvenire anche tramite le c.d. consultazione, in modo da ottenere consigli e proposte di modifiche al piano.

Qualsiasi tipo di esclusione riguardo alla partecipazione dei privati nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici sarebbe viziato in quanto irragionevole³, poiché la partecipazione dei privati comporta una migliore valutazione di tutti gli interessi coinvolti.

Nei procedimenti di pianificazione territoriale la fase decisoria è spesso complessa, poiché sono molte le amministrazioni coinvolte.

Infatti dobbiamo distinguere il caso in cui le diverse manifestazioni abbiano lo

³ Il principio di ragionevolezza richiede che nel processo di formazione della decisione siano coinvolti tutti gli interessi in gioco e si ricava dagli art. 3 e 97 della Costituzione, che prevedono rispettivamente il principio di eguaglianza e il principio di buon andamento ed efficacia della pubblica amministrazione.

stesso scopo e l'obiettivo di curare gli stessi interessi pubblici da parte delle amministrazioni coinvolte (nel qual caso si parla di atto complesso) dalle decisioni d'intesa in cui le amministrazioni perseguono interessi diversi ma la volontà di ognuna deve confluire in un unico provvedimento.

In questi casi si è fatto sempre più ricorso alla conferenza di servizi decisoria⁴ espressamente prevista dall'art. 14 della L. 241/1990, dove è stabilito che la conferenza è indetta << *qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento*>>.

La legge prevede casi in cui la conferenza di servizi ha l'obiettivo di accelerare i tempi per la decisione e casi in cui la stessa ha lo scopo di ottenere atti di consenso delle amministrazioni coinvolte, i quali sono necessari per il raggiungimento della decisione finale.

Per poter produrre effetti nei rapporti giuridici i procedimenti di pianificazione territoriale devono essere sottoposti ad un'ulteriore fase finalizzata al controllo e alla pubblicità della decisione.

⁴ Dibattuta è stata l'applicabilità della conferenza di servizi decisoria nell'ambito della pianificazione territoriale, in quanto bisogna concordare la disciplina d'uso di parti del territorio che necessita di una complessa attività istruttoria.

Nonostante i dubbi in merito all'applicabilità della conferenza di servizi decisoria, è stata ritenuta utile l'applicazione della stessa nei procedimenti di pianificazione in modo da favorire un confronto degli interessi coinvolti da parte delle amministrazioni cointeressate in tempi brevi e certi.

NATURA GIURIDICA DEL PIANO REGOLATORE

Il piano regolatore rappresenta lo strumento principale di conformazione dei suoli per l'intero territorio comunale.

Dibattuta è stata in dottrina la qualificazione riguardo alla natura giuridica del piano regolatore generale, problematica che ha importanza anche da un punto di vista pratico e applicativo.

Riguardo alla qualificazione, vi sono tre tesi fondamentali che qualificano il piano regolatore come:

1. Atto normativo con funzione regolamentare
2. Atto amministrativo generale con funzioni programmatiche
3. Atto di natura mista

Le tre tesi appena enunciate hanno tutte in comune la qualificazione del piano regolatore come piano a contenuto generale e programmatico.

La tesi più seguita, avallata anche dalla giurisprudenza, è quella che qualifica il piano regolatore come atto di natura mista caratterizzato sia da aspetti normativi che da aspetti puramente regolamentari.

Oltre la qualificazione di atto a natura mista, il piano regolatore viene qualificato come un atto complesso nel quale la complessità è ineguale⁵ perchè dipende dagli interessi coinvolti⁶.

In base all'art. 7 LU i contenuti fondamentali del piano regolatore, considerando la totalità del territorio comunale sono:

1. la rete delle principali vie di comunicazione e dei loro impianti
2. la divisione in zone del territorio comunale, con l'indicazione delle zone destinate all'espansione urbana e la determinazione dei vincoli da rispettare in ciascuna zona
3. le aree da riservare a edifici pubblici o di uso pubblico e le opere ed impianti

⁵ Così è stato affermato dal Tar Sicilia-Catania nella sentenza n. 1321/1994

⁶ Cfr. Marco Morelli, "La pianificazione urbanistica. Dal piano regolatore generale ai piani attuativi".

di interesse collettivo o sociale

4. i vincoli da rispettare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico
5. le norme di attuazione del piano.

Di fondamentale importanza nel piano regolatore è la c.d. zonizzazione, con la quale si intende la divisione in zone del territorio comunale.

La definizione di zonizzazione è presente nel DM 2 aprile 1968, n. 1444, che elenca le zone territoriali omogenee; più precisamente, l'art. 2 individua le seguenti zone:

1. Zona A costituita da parti del territorio che sono interessate da agglomerati urbani e che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale.
2. Zona B costituita da parti del territorio comunale totalmente o parzialmente edificate, chiamate anche zone di completamento.
3. Zona C costituita da parti del territorio inedificate o precedentemente edificate senza raggiungere i limiti di densità edilizia previste dalle zone di completamento, chiamate anche zone di espansione.
4. Zona D costituita da parti del territorio destinate a nuovi insediamenti produttivi.
5. Zona E costituita da parti del territorio destinate a usi agricoli, chiamate anche zone agricole.
6. Zona F: costituita da parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Ogni zona appena descritta è omogenea, anche se le parti del territorio sono individuate in base a criteri non omogenei: ad esempio, l'individuazione della zona A riguarda il carattere qualitativo di determinate parti del territorio comunale, come ad esempio il centro storico, mentre l'individuazione delle zone B e C riguarda il carattere quantitativo, ad esempio ponendo la distinzione in base alla densità edilizia.

All'interno del piano regolatore, inoltre, è importante che ci sia la relazione illustrativa comprendente la rappresentazione del lavoro svolto, in modo da

rendere nota la *ratio* delle scelte prese.

Il contenuto del piano regolatore è caratterizzato dalla presenza sia di prescrizioni eteronome, cioè non collegate in senso stretto alla pianificazione urbanistica, sia di prescrizioni autonome che hanno rilievo urbanistico⁷.

Il piano regolatore comunale deve rispettare, nelle sue previsioni, le indicazioni e prescrizioni eventualmente imposte dagli strumenti programmatori territoriali di livello regionale o sovracomunale, predisposti in base alle normative regionali.

Esso viene attuato anche per mezzo di altri strumenti urbanistici comunali, di portata limitata a zone determinate del territorio, quali i piani particolareggiati, quelli di lottizzazione, gli esecutivi convenzionati o di libera iniziativa, di insediamenti produttivi, per l'edilizia economica e popolare.

Le scelte riguardo ai contenuti del piano regolatore sono caratterizzate da ampia discrezionalità; perciò non sono sindacabili nel merito dal giudice amministrativo e non necessitano di un onere di particolare motivazione.

L' art. 3 comma 1 della L. 241/1990 prevede l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti amministrativi, la quale *<<deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria>>*; fanno eccezione le ipotesi previste dal secondo comma, che sancisce che *<<la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale>>*.

Così è stato affermato anche dal Consiglio di Stato⁸, che ha affermato che *<<le scelte discrezionali dell'Amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quelle che si possono evincere dai criteri generali - di ordine tecnico-discrezionale - seguiti nella impostazione del piano>>*.

Per il piano regolatore, vista la sua ampia natura discrezionale, non è necessaria una motivazione analitica, ma è sufficiente una motivazione generica delle scelte urbanistiche prese che manifesti gli obiettivi che intende perseguire e quindi che

⁷ Vedi Asseni N. Mantini "Manuale di diritto urbanistico".

⁸ Vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5748.

siano proporzionali al conseguimento degli scopi e dell'interesse pubblico.

Infatti è necessario solo che le scelte per il perseguimento dell'interesse pubblico non siano illogiche o arbitrarie.

E' invece necessaria una motivazione più analitica quando dal provvedimento vi sia un affidamento qualificato del privato⁹, come è stato evidenziato dal Consiglio di Stato che ha affermato che *<<l'obbligo della motivazione specifica degli strumenti urbanistici generali è stato individuato in ipotesi nelle quali vi è un affidamento qualificato del privato>>*.

Il procedimento per la formazione del piano regolatore comunale prevede la redazione e adozione di un progetto da parte del Consiglio comunale.

Successivamente all'adozione vi è il deposito, con relativo avviso al pubblico, di tutti i documenti che compongono il piano, per un periodo di ameno trenta giorni in modo che i cittadini e gli altri interessati possano prenderne visione e presentare le loro osservazioni, che devono però essere ispirate al pubblico interesse.

In seguito al deposito e alla pubblicazione del piano adottato vi è la fase dell'approvazione, che è di competenza provinciale o regionale in base ai singoli ordinamenti regionali.

Durante questa fase i documenti restano ancora in possesso del comune che, prima di inviarli alla Provincia o alla Regione risponde alle osservazioni, eventualmente modificando le previsioni originarie.

Successivamente il piano approvato e le eventuali osservazioni e controdeduzioni vengono materialmente inviati agli uffici dell'amministrazione approvante, che può apportarvi modifiche a seguito del riesame del materiale istruttorio utilizzato nel procedimento di adozione.

In sede di approvazione l'organo regionale o provinciale non può modificare del tutto il piano in quanto esso presenta un c.d. nucleo duro che è intaccabile, in quanto deve essere garantita l'autonomia comunale prevista dall' art. 5 della Costituzione; quindi tutte le innovazioni rispetto al progetto iniziale devono essere

⁹ Vedi Consiglio di Stato, A.P., 22 dicembre 1999, n. 244.

limitate.

L' art 10 LU prevede due modifiche d'ufficio:

1. Le modifiche d'ufficio qualificate, che sono previste in modo tassativo ma che comunque comportano valutazioni discrezionali
2. Le modifiche d'ufficio generiche, cioè quelle che l'amministrazione che approva il progetto può utilizzare con una discrezionalità ampia, sempre non intaccando il contenuto fondamentale del progetto.

Una volta concluso il procedimento di approvazione si può avere:

1. L' emissione del provvedimento definitivo con modifiche rispetto al progetto adottato
2. L' approvazione *tout court*
3. La restituzione al Comune per modifiche, integrazioni o rielaborazioni
4. La c.d. approvazione stralcio, che consiste nell'approvazione di una parte del piano, in modo da evitare che problemi che riguardano alcune scelte possano incidere su tutte le altre prescrizioni.

Soltanto dopo l'approvazione e l'esecuzione di tutte le formalità previste dalla legge il piano regolatore ha efficacia normativa.

Infatti il piano regolatore entra in vigore quando il provvedimento di adozione viene pubblicato nel B.U.R. o sulla G.U..

Successivamente all'entrata in vigore del piano regolatore, tutte le prescrizioni, eccetto determinati vincoli con valenza quinquennale, hanno valore indeterminato, come previsto dall'art 11 della Legge del 1942.

Durante il procedimento di formazione del PRG vi possono essere osservazioni da parte dei privati; qualora il comune decida di accoglierle e quindi di modificare il contenuto del piano, il procedimento deve ripercorrere tutte le fasi successive all'adozione.

Affinché un atto di pianificazione possa essere impugnato il soggetto agente deve avere un interesse a ricorrere.

Nel diritto amministrativo l'interesse a ricorrere coincide con l'interesse attuale e concreto del soggetto ricorrente al conseguimento di una utilità o di un vantaggio

attraverso il procedimento amministrativo.

L'elemento essenziale per verificare l'interesse a ricorrere in materia di pianificazione urbanistica è il c.d. criterio della *vicinitas*¹⁰ in base al quale il diritto a ricorrere spetta ai soggetti che, rispetto al territorio oggetto delle prescrizioni urbanistiche, vantano un rapporto che può essere qualificato in termini di <<stabile collegamento>>.

Lo stabile collegamento, in realtà, rappresenta un elemento di differenziazione di coloro i quali sono destinatari di determinate scelte rispetto agli altri cittadini; perciò riguarda la legittimazione ad agire e non l'interesse a ricorrere¹¹.

Un' altro strumento molto importante nella disciplina comunale per le trasformazioni urbanistiche ed edilizie è rappresentato dal regolamento edilizio, anche se la sua importanza si è ridotta in quanto il relativo contenuto viene attualmente previsto dalle c.d. norme d'attuazione del piano regolatore.

La differenza tra il piano regolatore e il regolamento edilizio attiene al contenuto; infatti, il primo comma dell'art. 4 del TU edil. prevede che *<<il regolamento che i Comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi>>*.

Le scelte di pianificazione sono fatte individuando gli interessi coinvolti in astratto e non tenendo in considerazione concretamente le esigenze da soddisfare.

Le prescrizioni urbanistiche, infatti, tendono a soddisfare una pluralità d'interessi che sono decisi astrattamente ma non sono verificati concretamente e molte volte non sono coincidenti con gli interessi dei privati.

Molte volte le scelte sono in contrasto con le aspettative e di conseguenza restano

¹⁰ Il Supremo Collegio con la sentenza n. 4542/2010 ha affermato che l'interesse a ricorrere non spetta a qualsiasi proprietario di suoli interessati dal piano regolatore generale, ma è necessario che le prescrizioni del piano abbiano una concreta incidenza sui suoli dei ricorrenti.

¹¹ Cfr. Paolo Urbani, Stefano Civitarese Matteucci in "Diritto urbanistico: Organizzazione e rapporti".

inattuato, perché non vi è nessun interesse da parte di chi agisce nel settore a renderle attuabili; i piani urbanistici sono il classico esempio di ciò, in quanto hanno al loro interno molte disposizioni irrealizzabili.

Successivamente alle modifiche apportate da alcune leggi regionali, il piano regolatore fondamentale è composto da due strumenti distinti, uno con il fine di stabilire le strategie e l'altro con il fine di attuare tali strategie; essi sono chiamati, rispettivamente, piano strutturale e piano operativo.

Dopo questo cambiamento la disciplina applicabile al piano regolatore si allontana di molto dalla quella prevista dalla legge del 1942 comportando una riforma nel settore urbanistico richiesta da molto tempo portando, come affermato in dottrina, a una completa destrutturazione.

La *ratio* della divisione del PRG in due distinti provvedimenti è il continuo cambiamento delle esigenze, che dunque non possono essere adeguatamente disciplinate in un solo momento temporale.

Il piano strutturale serve a fissare determinati limiti alla trasformabilità del territorio, lasciando l'effettiva determinazione al piano operativo tramite i c.d. piani attuativi che possono essere anche emanati con un accordo con i privati.

Il piano strutturale individua gli obiettivi da perseguire senza prevedere obblighi di attuazione ma comunque ciò non vuol dire che non possa prevedere prescrizioni di massima¹².

L'elemento che lo caratterizza è la mancanza di prescrizioni che incidano sulla proprietà privata per condizionarne l'utilizzo; sono invece presenti prescrizioni generali che potranno essere applicate in modo differente a seconda dell'esigenza del momento e perciò non contengono una predeterminazione specifica.

Il contenuto della pianificazione operativa sarà appunto determinata da quali interessi saranno emersi in quel determinato territorio.

La "leggerezza" delle disposizioni presenti nel piano strutturale si applica solo nelle circostanze in cui non vi è la necessità di prendere delle decisioni immediate

¹² Principio informatore del piano regolatore: << se non ti prometto niente subito, non puoi pretendere niente ora>>. Vedi "Urbanistica solidale", Paolo Urbani.

Il piano operativo, invece, essendo temporalmente e formalmente separato dal piano strutturale, è completamente autonomo e non è vincolato alle prescrizioni presenti.

Il piano strutturale determina le regole del gioco mentre il piano operativo esprime tutta la dinamicità della gara competitiva ma sempre finalizzata alla soddisfazione degli interessi pubblici generali.

La presenza del piano operativo rende più agevole l'applicazione del principio che impone il continuo miglioramento della vita urbana, in quanto permette di adeguare le trasformazioni del territorio alle esigenze che si presentano senza la necessità di variare ogni volta il piano regolatore.

La presenza di due livelli di pianificazione è dovuta non solo a ragioni giuridiche, ma anche a ragioni politiche.

E' sempre più stretta la connessione tra la pianificazione del territorio e il programma di governo delle amministrazioni locali, in quanto uno degli argomenti più importanti e che può garantire più consensi per un sindaco e la sua giunta è proprio quello di offrire una pianificazione del territorio più sviluppata, in modo da garantire sempre più investimenti e occupazione.

Mentre precedentemente per il raggiungimento di questi obiettivi bisognava procedere alla variazione del piano regolatore o alla redazione di un piano nuovo (e quindi attendere la durata di questo processo con la conseguenza che poteva non essere compiuto nell'arco dei 5 anni di mandato) oggi, con i cambiamenti appena descritti, vi è la possibilità di portare direttamente un progetto in consiglio comunale in modo da rispondere alle nuove esigenze in modo più veloce.

E' proprio il breve tempo a disposizione una delle ragioni della pianificazione operativa e della flessibilità che devono avere le prescrizioni urbanistiche.

Come affermato in dottrina, l'obiettivo di questo cambiamento è quello di passare da un'urbanistica prescrittiva a un'urbanistica negoziale.

Infatti è sempre più costante la presenza nella pianificazione operativa di rapporti

pubblici-privati per la determinazione delle scelte urbanistiche¹³.

Il procedimento per l'approvazione del piano operativo è identica a quella del normale procedimento previsto in materia, con la sola differenza che in questo caso non vi è l'obbligo di controllo preventivo da parte della Provincia in quanto è stato già effettuato sul piano strutturale; il controllo diventa però necessario se le previsioni del piano operativo sono in contrasto con quello strutturale.

La legge fondamentale dell'urbanistica in linea generale non obbliga i comuni a dotarsi di uno strumento urbanistico generale; quindi per molto tempo ci si è domandati se i comuni fossero tenuti a dotarsi o meno del piano regolatore generale.

Questo quesito è oggi irrilevante in quanto tutte le leggi regionali impongono ai comuni la dotazione di un piano regolatore.

Prima dell'emanazione della legge, la dottrina aveva affermato che ogni comune poteva scegliere discrezionalmente quali parti del territorio fosse necessario sottoporre a pianificazione, con la conseguenza che il territorio non pianificato era irrilevante per la disciplina urbanistica.

Successivamente la legge n. 765/1967 ha introdotto le misure di salvaguardia o standard *ope legis* che, in assenza del piano regolatore generale o quando lo stesso sia diventato inefficace, impongono forti limiti alla pianificazione urbanistica, la quale non è più libera come in precedenza.

La disciplina degli standard *ope legis* è generale ed inderogabile, e come già accennato è applicata *ex lege* quindi è come se ci fosse un piano regolatore fittizio. Anche se formalmente l'introduzione degli standard *ope legis* non comporta l'obbligo da parte dei comuni di dotarsi di uno strumento urbanistico la loro applicazione *ex lege* incentiva comunque i comuni privi di strumenti urbanistici a dotarsi di una disciplina del territorio.

¹³ Esempi di questa nuova tendenza possono essere ricercati in due leggi regionali e precisamente nella legge Toscana del 1995 e nel procedimento partecipativo previsto dalla regione Emilia-Romagna.

GLI STRUMENTI DEROGATORI AL PRG

E' frequente l'esigenza di apportare delle modifiche agli strumenti urbanistici, perché, durante il periodo di vigenza degli stessi, possono sorgere delle problematiche dovute a ragioni socio-economiche.

In questi casi non si procede alla completa revisione degli strumenti urbanistici sia per non intaccare gli altri interessi coinvolti sia per il tempo dovuto al procedimento di formazione degli stessi.

Di conseguenza, per procedere alla modifica di questi aspetti si effettua una variante al piano oggetto della modifica, il quale può essere sia un piano regolatore generale, sia un piano sovracomunale o un piano attuativo¹⁴.

La variante può essere generale, strutturale e normativa.

E' generale se le modifiche che comporta sono sostanziali.

E' strutturale se le modifiche comportano un cambiamento della pianificazione strutturale o della destinazione di zona.

E' normativa se le modifiche apportano solo mutamenti della parte normativa del piano.

Il procedimento per effettuare una variante al piano è lo stesso che aveva portato alla sua approvazione, anche se la legislazione recente, per ragioni di economicità ed efficienza, ha disciplinato delle procedure specifiche per effettuare varianti.

Tra le possibili varianti possiamo distinguere:

1. varianti per il perseguimento di un interesse statale che coinvolge più enti (ad esempio l'accordo di programma che è previsto dall'art. 34 del Testo unico sull'edilizia, che consente a più amministrazioni di concludere un accordo per la definizione e la realizzazione di opere, interventi o programmi d'intervento in modo coordinato tra di loro, essendo necessario l'accordo unanime di tutte le amministrazioni coinvolte).
2. strumenti urbanistici che possono variare il piano regolatore generale

¹⁴ Anche se i piani attuativi sono raramente soggetti a variante in quanto le prescrizioni presenti sono più precise.

limitatamente ad alcuni aspetti (ad esempio i piani di recupero e i piani per gli insediamenti produttivi).

3. Varianti per la realizzazione di interventi complessi sul territorio comunale (ad esempio i programmi integrati d'intervento previsti dall'art. 16 della L. 179/92 e i programmi di recupero urbano previsti dalla legge 493/93).

Nel caso dell'accordo di programma la promozione dell'accordo è affidata al Presidente della Regione, al Presidente della Provincia o al Sindaco, in base a chi spetta la relativa competenza.

La conclusione dell'accordo comporta la nascita di vere e proprie obbligazioni in capo ai contraenti; se tra gli obiettivi del programma vi è la localizzazione di opere, questa comporta l'abrogazione delle eventuali prescrizioni in contrasto con l'oggetto del programma.

Le varianti ai piani attuativi sono le più complesse, in quanto, diversamente dal piano regolatore, in questi sono presenti accordi che fissano oneri a carico delle parti.

Infatti la variante può avvenire o a seguito di richiesta da parte dei privati in vista di un cambiamento della situazione o a seguito di richiesta da parte della pubblica amministrazione per sopravvenute esigenze di interesse pubblico.

Quando la richiesta viene presentata dai privati, le modifiche agli accordi originari devono comportare dei vantaggi per i privati ma non degli svantaggi per la pubblica amministrazione o maggiori oneri in capo alla stessa.

Qualora vi siano invece delle sopravvenute esigenze di interesse pubblico, l'amministrazione può procedere alla variazione ma se questa comporta riduzione dei diritti previsti dai contratti a favore dei privati, questi possono chiedere il risarcimento dei danni.

Quando un Comune effettua una variante al piano, esso deve analiticamente motivare le ragioni di pubblico interesse alla base della variante, a maggior ragione quando dalla variante deriva una compressione dei diritti dei privati.

Prima del 1985, a parte che per qualche tipo di variante, era necessaria la preventiva autorizzazione della Regione per procedere alla variazione delle

prescrizioni urbanistiche, la quale è stata eliminata dall' art 25 della L. 28.02.1985, n.47, che al 3° comma prevede espressamente che << *le varianti agli strumenti urbanistici non sono soggette alla preventiva autorizzazione della regione*>>.

Molto discussa in dottrina è stata la qualificazione dei termini per l'approvazione della variante al piano regolatore che, come detto, è sottoposta allo stesso procedimento a cui è sottoposto il piano stesso.

I termini nel procedimento per l'approvazione di una variante al piano regolatore hanno natura ordinatoria; quindi il loro mancato rispetto non comporta nessun vizio di legittimità del provvedimento.

Così è stato affermato dal Consiglio di Stato, sez. IV, con la sentenza 06.08.2013 n. 4150, dove, chiamato a giudicare una vicenda che vedeva contrapposti un ente locale che aveva adottato una variante e un privato che si sentiva leso da questo provvedimento, ha affrontato anche il tema della natura dei termini dichiarando che <<*costituisce principio generale del diritto, di cui le previsioni dell'art. 2, l. n. 241 del 1990, risultano essere una conferma a livello di normazione primaria, quello secondo cui i termini del procedimento amministrativo devono essere considerati ordinatori, qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge*>>.

PROGRAMMA INTEGRATO D'INTERVENTO

Parte della dottrina ha evidenziato come nel PRG vi siano delle *défaillances*, una delle quali è rappresentata dalla rigidità delle prescrizioni rispetto a eventuali nuove esigenze.

Negli anni novanta ci si è resi conto della necessità della riconversione di alcune parti del territorio, non solo tramite il recupero delle preesistenti costruzioni, ma anche con un ripensamento di quei territori in conseguenza alle nuove esigenze emerse.

La crisi industriale ha portato alla necessità di riconsiderare quelle parti del territorio che, essendo state insediamenti produttivi ormai avevano perso la loro funzionalità ma costituivano volumetrie riutilizzabili per altri fini o comunque zone del patrimonio pubblico che rappresentavano occasioni di riconversione urbana.

Queste nuove esigenze emerse nel corso del tempo hanno portato all'introduzione di nuovi strumenti urbanistici specifici, dal punto di vista tecnico chiamati programmi complessi, tra i quali il principale punto di riferimento è rappresentato dal programma integrato d'intervento, che rappresenta il primo esempio di superamento della tradizionale zonizzazione.

Il programma integrato d'intervento è un istituto introdotto dalla L. n. 179 del 17 febbraio 1992 all'art. 16 ed è finalizzato alla riqualificazione e riconversione urbana.

L'obiettivo principale del programma è avere uno strumento con il quale, coordinando, promuovendo e integrando iniziative e risorse pubbliche e private, si possa incidere su parti del territorio comunale che richiedono una riqualificazione urbanistica, ambientale ed edilizia.

Il programma può essere sia ad iniziativa di parte che d'ufficio, ma richiede comunque la presenza di più soggetti, sia pubblici che privati.

E' uno strumento che prevede la possibilità per i proprietari di zone interessate di proporre al comune ipotesi di riconversioni; se il comune dà esito positivo dovrà

procedere alla variazione dello strumento urbanistico analizzando i vantaggi pubblici che deriverebbero dalla riqualificazione.

La riconversione di parti del territorio era un obiettivo che già da tempo si era sviluppato in altri paesi europei e in particolare negli Stati Uniti per riutilizzare parti del territorio già edificate per una funzione urbana più adeguata alle nuove esigenze emerse.

Questo istituto costituisce il primo allontanamento rispetto alla tradizionale disciplina urbanistica comportando diverse conseguenze:

1. il potere di pianificazione non è affidato esclusivamente al potere pubblico ma è consentita, oltre l'iniziativa d'ufficio, anche l'iniziativa di parte. Infatti la legge prevede il potere di promozione in capo ai Comuni, ma sembra evidente che anche altri soggetti pubblici o privati siano legittimati a presentare al Comune proposte di riconversione urbana.
2. Mentre, secondo l'urbanistica tradizionale, le scelte di pianificazione vengono decise in modo autoritario dai poteri pubblici, nel caso in esame vi è una codeterminazione delle nuove prescrizioni urbanistiche tra pubblici e privati; infatti quest'istituto rappresenta il classico esempio della c.d. urbanistica consensuale.

Considerare il programma integrato d'intervento come un piano attuativo sarebbe riduttivo.

Infatti anche la Corte Costituzionale, nella sent. n. 408/1995, ha affermato che il programma può avere sia valore programmatico che attuativo.

La disciplina di questo istituto è regolata dalle leggi regionali, poiché, per la maggioranza dei casi, il programma costituisce una variante al piano regolatore generale.

Appartiene invece ai comuni la competenza ad adottarlo, a causa della sua natura di piano urbanistico complesso, come previsto dall' art. 42 lett. b del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Ad esempio, la legge regionale 12 aprile 1999, n. 9 disciplina il programma integrato d'intervento per la regione Lombardia e prevede all' art. 8 comma 1 che

il procedimento di approvazione deve essere attivato dalla giunta comunale e successivamente approvato dal consiglio comunale con propria deliberazione.

In questo modo si è sviluppata una prassi che ha portato molti comuni a modificare gli strumenti urbanistici in vista delle proposte presentate dai privati in funzione di riconversione, comportando in molti casi variazioni del piano senza il rinnovo del piano urbanistico.

Un esempio di ricorso al programma integrato d'intervento è riscontrabile nella L. 133/2008 art. 11, denominata "Piano casa" per la promozione dell'edilizia residenziale e di riqualificazione urbana e comporta interventi complessi che dipendono da caso a caso.

CAPITOLO II

L' URBANISTICA CONSENSUALE

1. Gli accordi amministrativi
2. La perequazione
3. Le convenzioni urbanistiche
4. Dall'urbanistica autoritaria all'urbanistica consensuale
5. L'urbanistica consensuale: pianificare per accordi

GLI ACCORDI AMMINISTRATIVI

Gli accordi amministrativi, chiamati anche contratti ad oggetto pubblico o contratti di diritto pubblico, sono utilizzati per regolare determinati rapporti nati dall'esercizio di un potere pubblico che fa sorgere in capo ai contraenti reciproci obblighi.

Questi accordi entrano a far parte del nostro ordinamento con l'emanazione della legge sul procedimento amministrativo, la quale prevede all'art. 11 la possibilità di concludere accordi tra l'amministrazione e i privati e all'art. 15 la possibilità di concludere accordi tra diverse amministrazioni per lo svolgimento di attività di interesse comune.

L'articolo 11 della legge n. 241/1990 ha disciplinato casi in cui la pubblica amministrazione può concludere accordi in alternativa all'emanazione autoritaria del provvedimento amministrativo prevedendo che *<<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>>*.

Infatti la pubblica amministrazione, se accoglie eventuali proposte o osservazione presentate da soggetti interessati all'emanazione del provvedimento, può concludere con gli stessi accordi che abbiano ad oggetto il contenuto del provvedimento.

Nel procedere alla conclusione degli accordi procedurali, però, la pubblica amministrazione deve pur sempre agire nel perseguimento dell'interesse pubblico e inoltre deve agire senza procurare nessun pregiudizio a danno dei terzi.

E' prevista inoltre la stipulazione per atto scritto di questi accordi a pena di nullità, a meno che la legge non preveda diversamente.

Se non previsto diversamente, gli accordi amministrativi sono sottoposti ai principi in materia di obbligazioni e contratti previsti dal codice civile in quanto applicabili.

Gli accordi procedurali devono essere motivati; infatti l'articolo 11 della legge 241/1990 rinvia all'articolo 3 della stessa legge, che prevede l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti amministrativi (eccetto per gli atti normativi e per gli atti a contenuto generale) la quale deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni che hanno portato la pubblica amministrazione alla conclusione dell'accordo.

Nel caso in cui, durante la vigenza del contratto, sorga un interesse pubblico meritevole di tutela che sia in contrasto con le previsioni del contratto, la pubblica amministrazione può recedere, salvo il diritto all'indennizzo in favore del privato nel caso in cui abbia subito un danno.

Infine, per garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, gli accordi previsti dal primo comma dell'articolo 11, prima di essere stipulati, sono sottoposti alla determinazione dell'organo che sarebbe stato competente per l'adozione del provvedimento.

Nella legge sul procedimento amministrativo, inoltre, è stata sancita la riserva di legge, in quanto è consentito utilizzare l'accordo in alternativa al provvedimento solo nei casi previsti dalla legge e quindi, anche in base al parere preventivo del Consiglio di Stato dell'Adunanza generale 17 febbraio 1987, n. 7, non è stato accolto il principio di contrattualità¹⁵ in materia.

La dottrina distingue diversi modi in cui si può manifestare l'attività amministrativa provvedimentoale ed esattamente:

1. Quando elementi consensuali incidono sul provvedimento amministrativo; in questo caso si parla di accordi procedurali, in quanto avvengono durante il procedimento e condizionano l'emanazione del provvedimento finale. La maggior parte di questi accordi non sono previsti dalla legge, come ad esempio i casi in cui vi è l'inserimento di clausole gravose ai danni del privato. Precedentemente all'entrata in vigore della L. 241/1990 queste convenzioni erano considerate meri accordi ufficiosi, mentre successivamente, con

¹⁵ Il principio di contrattualità prevede la piena equivalenza tra il provvedimento e l'accordo.

l'emanazione della legge, l'art. 11 le ha rese pienamente rilevanti in quanto prevede che << *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...>>.*

2. Quando il contratto sostituisce completamente il provvedimento, nel qual caso si parla di accordi sostitutivi, i quali sono espressamente previsti dall'art. 11 della L. 241/1990. Essi

rappresentano una figura generale, in quanto le amministrazioni possono concluderli non solo nei casi previsti dalla legge. Come esempio di questo tipo di accordi riguardo all'assetto del territorio possiamo fare riferimento alla cessione volontaria del bene immobile destinato all'espropriazione.

3. Quando un contratto regola parzialmente o totalmente un determinato provvedimento amministrativo; si parla allora di contratti <<accessivi>>. In questo caso, il contratto dovrebbe aggiungersi al provvedimento regolando diritti patrimoniali e dovrebbe dipendere da questo senza incidere sul contenuto del potere amministrativo. Nella maggior
parte dei casi, tuttavia, ciò non avviene, in quanto il contratto e il provvedimento vengono considerati congiuntamente e disciplinano unitamente il rapporto in questione; perciò la dottrina tende comunque a ricondurli alla disciplina prevista dall'art. 11.

Quando l'amministrazione svolge un'attività consensuale deve comunque perseguire l'interesse pubblico e la sua attività è soggetta a controllo (a differenza del privato, che può concludere qualsiasi accordo in quanto è irrilevante per l'ordinamento il motivo che induce il privato a concluderlo).

Infatti, l'attività dell'amministrazione è svolta in modo discrezionale, ma è sottoposta a due limiti imposti dall'ordinamento: il principio di legalità dell'azione amministrativa enunciato all'art. 97 della Costituzione e il perseguimento dell'interesse pubblico che è sempre lo scopo principale dell'azione

amministrativa.

Inoltre per qualsiasi questione che possa insorgere dopo la conclusione del contratto è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Riguardo agli accordi sostitutivi sono previsti gli stessi controlli a cui sono sottoposti i provvedimenti sostituiti.

Oltre a questi tipi di accordi conclusi tra l'amministrazione e i privati, la legge disciplina altri accordi, chiamati accordi organizzativi, conclusi tra più amministrazioni per lo svolgimento di attività in comune.

Gli accordi organizzativi sono previsti dall'art. 15 della L. n. 241/1990, il quale prevede che <<...*le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*>>.

Lo scopo di questi accordi è sostituire il modello del procedimento con un modello basato sulla collegialità, in modo da garantire una migliore tutela degli interessi affidati dal legislatore a più amministrazioni.

Per la disciplina di questi accordi l'art. 15 rinvia alle disposizioni contenute nell'art. 11 in quanto applicabili.

Possiamo distinguere due tipi di accordi organizzativi:

1. Uno è rappresentato dall'intesa tra due o più amministrazioni riguardo al contenuto di un determinato provvedimento che deve essere emanato da una di queste amministrazioni.
2. L'altro è rappresentato da un accordo tra le amministrazioni, che si obbligano a vicenda in virtù delle proprie competenze a emanare atti o compiere azioni in modo da realizzare un obiettivo comune.

Questi accordi assumono carattere programmatici.

Gli accordi del secondo tipo, a differenza dell'intesa, solitamente spettano all'iniziativa dell'amministrazione, anche se a volte è la stessa legge che prevede casi in cui è obbligatorio concludere l'accordo, come ad esempio nel caso degli accordi di programma.

Un esempio di accordi organizzativi nel settore urbanistico è rappresentato

dall'accordo di programma previsto dall'art. 34 TU ee.ll., che consente la conclusione di un accordo tra Comuni, Province, Regioni e gli altri soggetti pubblici in modo che interagiscano per la realizzazione di opere, interventi, e programmi d'intervento.

La conclusione dell'accordo di programma si ha con il raggiungimento del consenso di tutte le amministrazioni coinvolte e con l'approvazione con atto formale da parte del Presidente della Regione o della Provincia o del Comune.

La conclusione dell'accordo comporta la nascita di obbligazioni in capo ai contraenti, i quali non possono recedere unilateralmente.

Infine, quando l'accordo prevede la localizzazione di opere e se è approvato dal Presidente della Regione, le eventuali prescrizioni urbanistiche comunali che siano in contrasto con le finalità del programma vengono abrogate automaticamente.

.

LA PEREQUAZIONE

Nella pianificazione urbanistica, in conseguenza dell'evoluzione della società e dell'economia, è emersa la necessità di rispondere a determinate esigenze, quali:

1. Sterilizzare la rendita urbana e edilizia a favore dei proprietari di suoli che sono dichiarati edificabili.
2. Pianificare il territorio con l'obiettivo di ottenere riequilibrio tra i diversi proprietari e i diversi immobili.
3. Riconoscere lo stesso indice di edificabilità in un determinato ambito in modo che dalle scelte prese nel piano siano resi indifferenti gli interessi dei proprietari.
4. Imporre la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria a carico dei privati.
5. Garantire la presenza delle opere di urbanizzazione nelle zone in cui sono carenti.
6. Attuare le previsioni urbanistiche in collaborazione con i privati.

Una modalità conformativa, che si sta sviluppando sempre di più nelle previsioni dei piani di molti comuni, è rappresentata dalla c.d. perequazione urbanistica.

La perequazione urbanistica ha come obiettivo di ridurre il più possibile la discriminazione dei proprietari, in riferimento alle scelte di pianificazione e di ottenere aree e servizi per soddisfare le esigenze dei cittadini senza oneri in capo all'amministrazione; in pratica possiamo dire che la perequazione redistribuisce tra tutti i proprietari, delle zone che sono sottoposte a trasformazione, sia i vantaggi che derivano dall'edificazione sia gli oneri per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

La disuguaglianza tra i proprietari non può essere annullata completamente infatti più volte la giurisprudenza amministrativa ha affermato il principio in base al quale nella pianificazione urbanistica vi è sempre una certa dose di disuguaglianza¹⁶,

¹⁶ Vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 14 aprile 1981, n. 367

altrimenti si annullerebbe il potere discrezionale dell'amministrazione nel perseguimento dell'interesse pubblico; nelle scelte di pianificazione la differenziazione ci sarà sempre, essendo un elemento ineliminabile delle stesse.

La perequazione, quindi, non annulla le sperequazioni tra la vocazione edificatoria delle diverse proprietà ma tende solo a ridurle.

Sono stati prospettati diversi approcci di perequazione urbanistica:

1. Perequazione di valori: consiste in una differente monetizzazione dei diritti edificatori insieme ai trasferimenti compensativi delle disparità di valori delle rendite che derivano dalle scelte di pianificazione.
2. Perequazione urbanistica o di volumi: consiste nel ridistribuire reali quantità urbanistiche nel momento delle scelte di pianificazione, in modo da evitare di rimediare successivamente con compensazioni monetarie.
3. Perequazione parziale o a posteriori: consiste nell'applicazione del metodo perequativo solo in alcune zone del territorio comunale.
4. Perequazione generalizzata o a priori: consiste nell'applicazione del metodo perequativo all'intero territorio comunale.

L'obiettivo di fondo della perequazione, in sostanza, è di rendere uguali i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione in quanto essi comunque ottengono vantaggi edificatori, in modo che, come affermato da alcuni sociologi, non vi siano più proprietari premiati o sconfitti dal piano.

La perequazione comporta dei vantaggi anche per i cittadini, in quanto per effettuare la trasformazione urbana è necessaria la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

L'attuazione delle scelte di pianificazione spetta ai proprietari dei suoli ricompresi nei comparti perequativi, a meno che il piano generale non imponga che in determinate aree vi sia la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria o la previsione dell'edificabilità solo in determinate aree del comparto perequativo.

Il Comune controlla il rispetto delle previsioni del piano tramite il rilascio dei permessi di costruire, infatti, è stato affermato in dottrina che l'attuazione delle previsioni all'interno del comparto rappresenta un caso di "urbanistica

relazionale”, in quanto si instaurano relazioni contrattuali con i destinatari delle prescrizioni urbanistiche.

E’ importante sottolineare che la perequazione non è un fine, ma è un mezzo tramite il quale si mira a correggere determinate sperequazioni che si vengono a creare; di conseguenza si colloca nella fase attuativa del piano, non derogando al principio di zonizzazione ma attuandolo.

La perequazione parziale o a posteriore è stata da molti criticata da chi ha sostenuto che in questo modo si tende a ridurre le diseguaglianze solo in determinate zone o ad alcuni proprietari, lasciando negli ambiti non oggetto alla perequazione la stessa discriminazione prevista dal piano regolatore generale.

Differente è la perequazione generalizzata o a priori, alla quale i sostenitori hanno sempre riconosciuto l’oggettività della tecnica, che rappresenta appunto una modalità conformativa nella quale non vi è discrezionalità amministrativa e dove le prescrizioni urbanistiche non sono alla base di una contrattazione tra l’amministrazione e i privati.

Con questa tecnica vengono riconosciuti parametri di edificabilità uniformi per determinate zone del territorio comunale, e questo riconoscimento viene fatto in via preventiva, quindi non dipendenti dalle successive scelte di piano e dal carico urbanistico; così facendo vengono riconosciute capacità edificatorie minori a quelle necessarie per attuare le prescrizioni del piano regolatore e quindi vi è una quantità di capacità edificatoria che è riservata ai poteri pubblici.

Anche in questo tipo di perequazione, però, i proprietari rispetto alle scelte urbanistiche sono indifferenti solo apparentemente poiché l’esercizio stesso del potere di pianificazione porta alla determinazione di rapporti diversi tra la proprietà e i poteri pubblici.

Infine è utile analizzare la questione degli oneri esorbitanti, cioè un contributo straordinario che molti Comuni hanno richiesto ai privati come contropartita al plusvalore che deriva dalla capacità edificatoria di alcune zone; questi contributi richiesti dai Comuni sono rappresentati per lo più in termini di opere di urbanizzazione, opere di edilizia sociale e aree cedute.

Questa questione è stata sottoposta all'attenzione della giurisprudenza amministrativa¹⁷, la quale in alcuni casi ha annullato previsioni del piano regolatore che prevedevano una percentuale delle volumetrie concesse al Comune; è stato più volte affermato al riguardo che queste previsioni comprimono la potenzialità edificatoria delle aree.

In altri casi invece è stato affermato che la richiesta di contributi straordinari sono leciti se vengono previsti in accordo con i privati o nei casi in cui vi è un procedimento ad evidenza pubblica; nei casi dell'accordo la giurisprudenza ha affermato che il contenuto della prestazione del privato è il risultato dell'incontro tra le diverse volontà¹⁸.

¹⁷ Vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4833

¹⁸ Vedi Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4015 e 4014

LE CONVENZIONI URBANISTICHE

Le convenzioni urbanistiche rappresentano l'esempio in materia urbanistica del ricorso ad atti di natura contrattuale tra l'amministrazione e i privati.

In Italia le convenzioni urbanistiche sono presenti dal secolo scorso¹⁹ e originariamente erano rappresentate da contratti conclusi tra le amministrazioni comunali e i privati per determinare l'assetto urbanistico da dare a parti del territorio comunale²⁰.

Con la concezione dello stato a diritto amministrativo e di conseguenza della non applicabilità nello svolgimento delle funzioni amministrative dei contratti, tuttavia le convenzioni urbanistiche erano considerate solo proposte da parte dei privati per l'ottenimento del provvedimento amministrativo.

Neanche l'emanazione della legge n. 1150/1942 permetteva di parlare di convenzioni; infatti l'art. 28 della legge, menzionando le lottizzazioni, non diceva nulla riguardo alle convenzioni urbanistiche.

Successivamente, tra gli anni cinquanta e sessanta, parallelamente allo sviluppo economico, si è sviluppata la tendenza al ricorso alle convenzioni di lottizzazione per l'urbanizzazione di nuovi spazi in conseguenza dell'espansione delle città²¹.

Infine l'art. 8 LP, sostituendo i primi due commi dell'art. 28 LU, ha introdotto all'interno della disciplina urbanistica l'istituto delle convenzioni; da questo momento la legislazione urbanistica è stata caratterizzata dalla presenza di svariati modelli contrattuali finalizzati a diversi scopi.

Tra i modelli contrattuali previsti nella legislazione urbanistica possiamo distinguere:

¹⁹ Giannini le chiama <<centauriesse>> in quanto già dagli anni 30 erano considerate figure giuridiche anomale

²⁰ Questi contratti venivano identificati da Mazzitelli come "contratti con funzioni di piano regolatore".

²¹ Stella Richter al riguardo ha affermato che il Comune per evitare l'espansione incontrollata dell'attività edilizia aveva come unica possibilità la conclusione di accordi con i privati per la lottizzazione di aree esterne al centro abitato.

1. Le convenzioni per l'attuazione dei piani per l'edilizia economica e popolare e dei piani per gli insediamenti produttivi previsti dagli artt. 27 e 35 della L. n. 865/1971.
2. Le convenzioni previste dagli artt. 7,9, e 11 della LS, chiamate convenzioni edilizie.
3. Le convenzioni di recupero edilizio e urbanistico previste dalla L. n. 457/1978.
4. Le convenzioni per il recupero degli insediamenti abusivi previste dall' art. 29 della L. n. 47/1985.
5. Le convenzioni per la realizzazione di autoparcheggi previste dalla L. n. 122/1989.

Inoltre, i modelli contrattuali appena citati possono essere distinti in base al contenuto in due diverse categorie:

1. Le convenzioni che sostituiscono il provvedimento di piano, ad esempio i piani di lottizzazione, che hanno quindi carattere conformativo.
2. Le convenzioni che regolano il momento attuativo del piano, ad esempio le convenzioni riguardo agli insediamenti produttivi, che hanno contenuto operativo-progettuale.

Le convenzioni di lottizzazione rappresentano l'archetipo delle convenzioni urbanistiche e per molto tempo sono state considerate in dottrina come un "oggetto misterioso" caratterizzato da una difficile qualificazione giuridica.

In dottrina ormai è pacifico che l'organizzazione conformativa del territorio comunale venga disciplinata tramite la conclusione di accordi con i privati.

Le convenzioni di lottizzazione sono disciplinate dall'art. 28 della L. 1150/1942, come modificato dall'art. 8 LP, e vengono concluse secondo uno schema che prevede due fasi:

1. La predisposizione da parte dei proprietari di un progetto per l'assetto urbanistico di una determinata area, da sottoporre all'approvazione dell'amministrazione, la quale valuterà il progetto giudicando se il contenuto sia conforme al perseguimento dell'interesse pubblico.

Nella maggior parte dei casi l'organizzazione del territorio preso in esame

viene stabilita di comune accordo, a seguito di trattative, tra l'amministrazione e i proprietari, in modo da ottenere un risultato che soddisfi entrambe le parti.

2. L'accordo concluso tra le parti comporta in capo ai contraenti l'assunzione di una serie di obblighi.

Dal punto di vista giuridico non è possibile distinguere il provvedimento amministrativo che definisce gli effetti conformativi del territorio dall'atto negoziale con cui vengono disciplinati gli obblighi del privato: tra il piano di lottizzazione e la convenzione di lottizzazione non vi è infatti alcuna differenza.

L'accordo concluso tra la pubblica amministrazione e i proprietari ha ad oggetto l'assetto territoriale di una determinata area e comporta, come detto, relativi obblighi in capo ai contraenti.

La disciplina applicabile a questi accordi è prevista dagli artt. 24 e 25 della L. n. 47/1985, in quanto le convenzioni di lottizzazione sono a tutti gli effetti piani attuativi.

L'eventuale contrasto tra il contenuto dell'accordo e le prescrizioni del piano regolatore generale comporta l'abrogazione automatica di queste ultime.

L'obbligo principale del Comune è rappresentato dal rilascio dei permessi di costruire a vantaggio dei lottizzanti, anche se, come è stato evidenziato in dottrina, l'obbligo del Comune non consiste in un comportamento positivo ma in un comportamento negativo: nella pianificazione del territorio, il Comune non deve modificare l'assetto del territorio come è stato definito nell'accordo.

Infatti, anche senza l'accordo, l'amministrazione sarebbe comunque tenuta al rilascio dei permessi di costruire se i relativi progetti proposti dai privati risultassero conformi alle prescrizioni del piano regolatore.

Il Comune può recedere dal vincolo contrattuale se, successivamente alla conclusione dell'accordo, sopravvengono esigenze gravi e concrete che non consentono l'attuazione delle previsioni previste in quanto contrarie all'interesse pubblico che deve essere perseguito.

Il diritto di recesso è riconosciuto dalla giurisprudenza e rappresenta la c.d.

*potestas variandi*²² in capo all'amministrazione, la quale deve comunque esercitare la funzione di pianificazione territoriale.

Prima di recedere dall'accordo, l'amministrazione deve comunque valutare se sia necessario sacrificare i diritti acquisiti tramite la convenzione dai proprietari²³.

Se l'inadempimento non dipende dallo svolgimento della funzione amministrativa e quindi dall'emergere di nuove esigenze, al privato è riconosciuta diretta tutela nei confronti dell'amministrazione, che però si ritiene limitata soltanto al risarcimento dei danni conseguenti all'inadempimento a causa della natura pubblicistica della controparte²⁴.

L'art. 28 della L. n. 1150/1942 prescrive un contenuto necessario riguardo agli obblighi in capo ai lottizzanti. Infatti

al quinto comma esso asserisce che la convenzione stipulata tra l'amministrazione e il proprietario debba prevedere:

1. La cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria.
2. L'assunzione a carico del lottizzante degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o delle opere per l'allacciamento ai pubblici servizi.
3. Indicazione del periodo di tempo (comunque non superiore a dieci anni) entro il quale il lottizzante deve ultimare le opere previste dalla convenzione.
4. Garanzie finanziarie che siano congrue per l'adempimento degli obblighi previsti dalla convenzione.

²² Al riguardo significativa è la sentenza della Cassazione n. 4833, 25 luglio 1980 dove si afferma che <<Fin quando il Comune resti sul piano contrattuale, e si muova in quell'ambito, il vincolo è anche per l'ente rigido; ma il Comune ha la possibilità, nel perseguimento dei superiori interessi pubblici, ed in esplicitazione della sua posizione di amministrazione, di liberarsi dal vincolo contrattuale....>>.

²³ In questo caso è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto la situazione soggettiva del proprietario degrada da diritto soggettivo a interesse legittimo in virtù della variazione al piano regolatore.

²⁴ E' da notare tuttavia che questa possibilità non si è mai verificata in giurisprudenza poiché non è mai accaduto che il Comune risultasse completamente inadempiente senza procedere prima alla variazione del piano.

Fondamentalmente, il lottizzante si accolla l'onere di eseguire le opere di urbanizzazione; infatti, si realizza una situazione nella quale il proprietario diventa esecutore di opere pubbliche.

Per garantire che le opere pubbliche vengano eseguite correttamente le convenzioni contengono al loro interno clausole che prevedono la realizzazione delle opere contestualmente alla costruzione degli edifici privati.

Questi obblighi previsti dalla legge sono i contenuti minimi della convenzione, ai quali, in base all'autonomia negoziale riconosciuta ai contraenti, possono essere aggiunti contenuti eventuali per meglio regolare il rapporto contrattuale.

In caso di inadempimento da parte dei privati, l'amministrazione può chiedere la condanna del privato percorrendo l'azione civile, in quanto, essendo parte del contratto, non può svolgere i poteri di autotutela.

Solitamente l'amministrazione ricorre alla tutela giudiziaria solamente in caso di inadeguatezza delle garanzie finanziarie, in quanto nella maggior parte delle convenzioni sono presenti clausole che permettono all'amministrazione di sostituire il lottizzante e di avvalersi delle garanzie finanziarie per eseguire le opere previste nel contratto.

Nel piano per gli insediamenti produttivi importanti sono le convenzioni per gli insediamenti produttivi, disciplinati dall'ultimo comma dell'art 27 della L. n. 865/1971, che consistono in convenzioni concluse tra il Comune e l'operatore economico aventi ad oggetto la previsione delle obbligazioni che sono a carico dell'acquirente o del concessionario e le sanzioni in caso di inadempimento.

Accanto a questi tipi di convenzioni, il legislatore regionale ha previsto forme innovative di promozione degli insediamenti produttivi con modalità più complesse di contrattazione tra poteri pubblici e privati.

Recentemente previsti dal legislatore statale sono gli strumenti della programmazione negoziata che hanno lo scopo di promuovere l'aspetto economico-produttivo e sviluppare l'occupazione.

Tra questi possiamo elencare a titolo esemplificativo:

1. Il patto territoriale

2. Il contratto di programma

3. Il contratto d'area

Le convenzioni urbanistiche sono presenti anche nell'edilizia residenziale pubblica, il cui fine è la realizzazione di programmi costruttivi; esse sono disciplinate dall'art. 35 della L. n. 167/1990.

Nelle convenzioni edilizie, invece, lo scambio è rappresentato dalla diminuzione dell'onere contributivo a favore del proprietario, il quale si obbliga con l'amministrazione a praticare nel mercato immobiliare determinate condizioni.

Un ampio ricorso a modelli contrattuali è possibile riscontrarlo nel settore del recupero del patrimonio edilizio e urbanistico, la cui disciplina è prevista dalla L. n. 457/1978, dove possiamo distinguere le convenzioni per l'attuazione del piano di recupero e piani di recupero ad iniziativa privata.

Dibattuta è stata la qualificazione giuridica per quanto riguarda le convenzioni urbanistiche.

In dottrina e giurisprudenza si sono sviluppati fondamentalmente due orientamenti, uno che riconduce le convenzioni urbanistiche al modello tradizionale e le considera come accordi accessivi al provvedimento, e l'altro che le riconduce agli accordi sostitutivi di provvedimento previsti dall'art. 11 della L. 241/1990.

Precedentemente all'emanazione della legge 241/1990 la giurisprudenza amministrativa considerava il piano di lottizzazione come un atto di natura non contrattuale.

Successivamente, invece, è stato sostenuto che le convenzioni di lottizzazione fossero equiparabili dal punto di vista giuridico agli accordi previsti dall'art. 11 della L. n. 241/1990.

Questa norma, come è stato messo in evidenza in dottrina, ha rappresentato il passaggio dal classico procedimento bifasico a quello monofasico in quanto, in base alla disciplina prevista dall'art. 11, in un'unica fase del procedimento il privato ha la facoltà di partecipare all'attività discrezionale dell'amministrazione e nello stesso tempo ha la facoltà di stabilire insieme ad essa le condizioni

giuridico-economiche del relativo rapporto.

Questo passaggio comporta notevoli vantaggi, sia a favore dell'efficienza ed economicità dell'amministrazione sia per una maggior tutela giurisdizionale a favore del privato, il quale può ricorrere davanti ad un unico giudice per tutte le questioni che possono sorgere riguardo alla formazione dell'accordo.

La quasi unanime giurisprudenza civile²⁵, al riguardo, ha più volte stabilito che le convenzioni urbanistiche rappresentano il classico esempio di accordi sostitutivi previsti dall'art. 11 della L. n. 241/1990.

Al contrario, parte della giurisprudenza della sezione IV del Consiglio di Stato²⁶ ha più volte ricondotto le convenzioni urbanistiche all'impostazione tradizionale, affermando che esse rappresentano il risultato dell'incontro tra due volontà negoziali regolate dal codice civile.

Alla luce di questo contrasto, analizzando l'art.11 della L. n. 241/1990 ci possiamo rendere conto del fatto che l'accordo di diritto pubblico è atipico, nel senso che ammette il ricorso agli accordi per tutti i procedimenti amministrativi e non solo nei casi previsti dalla legge.

L'atipicità, però, non vuol dire che con l'accordo si può disporre di qualcosa in più rispetto all'esercizio del potere discrezionale, in quanto il ricorso agli accordi è lecito nei limiti in cui è possibile l'esercizio unilaterale del potere.

Infatti, ciò che non può essere disposto tramite provvedimento non può neanche essere regolato tramite un accordo amministrativo ex art. 11.

Al riguardo, per esempio, possiamo analizzare la disciplina riguardo ai contributi extra-oneri o esorbitanti previsti nella materia urbanistica.

Infatti il Consiglio di Stato ha affermato il principio in base al quale devono essere considerate nulle le eventuali disposizioni presenti nel piano urbanistico che prevedono autoritariamente il pagamento di prestazioni patrimoniali in aggiunta a quelle previste dalla legge.

Infatti eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge sono

²⁵ Vedi sentenza Cassazione, 17 aprile 2009, n. 9151

²⁶ Vedi sentenze Consiglio di Stato, 28 luglio 2005, nn. 4014 e 4015

lecite solo se sono previste da un accordo concluso tra le parti, che il Consiglio di Stato qualifica come accordo sostitutivo di provvedimento, e quindi legittimate dall'esercizio della volontà negoziale riconosciuta ai contraenti.

Mentre originariamente il diritto urbanistico era caratterizzato da un amministrare per provvedimenti, con il tempo si è sempre più diffuso l'amministrare per accordi, in quanto è aumentata la partecipazione da parte dei privati nelle determinazioni di pianificazione territoriale.

Questo fenomeno può essere considerato come uno dei più rilevanti nell'evoluzione del nostro diritto amministrativo.

Si è affermata negli ultimi anni una tendenza a utilizzare sempre di più il dialogo e la collaborazione tra le parti coinvolte in modo da raggiungere gli obiettivi d'interesse generale che devono essere perseguiti nell'esercizio del potere di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Le amministrazioni si rendono sempre più conto dell'importanza di interagire con le altre amministrazioni piuttosto che agire isolatamente, in modo da ottenere un coinvolgimento tra le amministrazioni con l'obiettivo di semplificare lo svolgimento del procedimento e di ottenere un'attività amministrativa più efficace. Riguardo alla natura giuridica di questi tipi di accordi, la dottrina tende a ricondurli nella categoria dei contratti amministrativi, o dei contratti di diritto pubblico, o ancora in quella dei contratti ad oggetto pubblico, in quanto regolano un rapporto nato dall'esercizio di poteri pubblici e che fa sorgere in capo ai contraenti obblighi reciproci.

Questa tendenza che si è sviluppata negli ultimi anni veniva vista in precedenza in modo negativo, in quanto era considerata un allontanamento dai principi dello Stato amministrativo, che prevedevano il diritto delle pubbliche amministrazioni come un diritto speciale, distinto dal diritto comune.

Infatti, il nostro sistema giuridico è stato caratterizzato da un'autonomia giuridica a favore dell'amministrazione pubblica, dove la relativa attività era sottoposta ad un regime giuridico particolare caratterizzato dal potere di incidere unilateralmente e imperativamente nei confronti dei cittadini.

A lungo si è dibattuto in dottrina sull'ammissibilità di una figura contrattuale che

ha come oggetto della stessa lo svolgimento di una pubblica funzione, cioè l'esercizio di un potere che è nella disponibilità esclusiva della pubblica amministrazione.

L'idea della supremazia statale e della contrapposizione tra Stato e cittadini è stata abbandonata e si va verso una parificazione tra potere pubblico e privato, in quanto vi è un arretramento dell'autorità e non del potere pubblico, che non equivale ad autoritario.

Lo schema previsto dall'art. 11 della legge sul procedimento amministrativo non vale solo per il diritto privato, ma è applicabile anche al diritto pubblico.

L'emersione di esigenze sociali e la frammentazione sempre maggiore degli interessi coinvolti hanno portato all'abbandono delle scelte prese in modo autoritario e unilateralmente; ciò in conseguenza dell'inadeguatezza dei poteri pubblici che ha portato alla necessità di contrattare determinate scelte con i privati in modo da evitare inefficienze e ritardi della pubblica amministrazione.

L'attività amministrativa fondamentale rappresenta lo svolgimento di una funzione e la pubblicità di questa è rappresentata dal perseguimento di determinati scopi che la legge ritiene doverosi.

La ricerca del consenso resta comunque un'alternativa per la pubblica amministrazione, la quale può sempre concludere il procedimento con un provvedimento unilaterale.

Infatti l'obiettivo dell'attività della pubblica amministrazione è il conseguimento dell'interesse pubblico, indipendentemente dallo strumento utilizzato, e il servizio dei poteri autoritativi è uno dei modi possibili dello svolgimento dell'attività pubblica.

Il tema fondamentale alla base del cambiamento nel settore urbanistico è rappresentato dal riuso delle città e delle sue funzioni principali.

Infatti, con il passare del tempo, il mercato e in generale i fenomeni socio-economici cercano un sistema giuridico che sia adeguato alle nuove esigenze emerse e che sia innovativo rispetto al modello tradizionale, caratterizzato dal rapporto tra piano e conformazione della società.

Di conseguenza numerosi interventi legislativi si sono susseguiti per dare risposte a queste esigenze degli attori del mercato, introducendo nel nostro sistema giuridico fenomeni come gli scambi edificatori e le premialità.

Cercando nuove risposte e quindi nuove regole che si adattino alle esigenze sopravvenute, l'ordinamento urbanistico subisce un profondo mutamento, mettendo in discussione *in primis* la tradizionale tecnica del piano regolatore generale.

Analizzando l'ordinamento regionale ci possiamo rendere conto, che con la modificazione ad esempio del processo di formazione e l'efficacia del piano urbanistico, ci troviamo di fronte ad un nuovo metodo di pianificazione, che preferisce all'urbanistica autoritaria un'urbanistica basata sulla codeterminazione degli assetti territoriale tra l'amministrazione e i privati.

Partendo dal presupposto che la pianificazione è attribuita ai poteri pubblici e che quindi gli attori, fondamentalmente, sono la pubblica amministrazione e la proprietà immobiliare, è da evidenziare che gli attori che devono attuare le scelte di pianificazione sono i soggetti privati.

I soggetti privati, nel dare attuazione alle scelte di pianificazione, devono agire nei limiti delle prescrizioni urbanistiche, con la conseguenza che molto spesso a causa della difficile attuazione delle prescrizioni o della mancanza di interesse da parte dei soggetti privati, il piano restava inattuato.

Da qui deriva l'esigenza di cambiare il modo di esercizio dell'azione amministrativa per determinare il nuovo assetto territoriale e, di conseguenza, la nascita di un nuovo rapporto pubblico-privato, che comporta la richiesta di collaborazione dell'amministrazione con i soggetti privati nel fare e attuare le scelte urbanistiche, in modo che l'assetto del territorio sia condiviso ma soprattutto vi sia una effettiva attuazione dello stesso.

Il problema posto da parte della dottrina è che, così facendo, si potrebbe ridurre la pianificazione a mero contratto di scambio.

Infatti parte della dottrina, partendo dal presupposto che le prescrizioni urbanistiche sono scelte affidate alla discrezionalità dell'amministrazione e che,

per essere fatte, non hanno bisogno dell'intervento dei privati, ha più volte ribadito che l'urbanistica non si contratta.

Tuttavia, le nuove esigenze emerse nella società sono in contrasto con questa interpretazione, poiché, per quanto riguarda le zone che sono oggetto di trasformazione, l'amministrazione, nel pianificare autoritariamente, non sarebbe in grado di conoscere le possibilità di investimento da parte dei privati e non potrebbe conoscere la domanda dei privati, con la possibile conseguenza di un'offerta urbanistica non corrispondente agli interessi della società.

La decisione dell'amministrazione, comunque, non dipende dalla volontà del privato, in quanto l'amministrazione, se ricerca il consenso del privato, lo fa solo per ottenere un miglior perseguimento dell'interesse pubblico e, di conseguenza, un miglior risultato dell'azione pubblica; se invece il consenso del privato non comporta un miglioramento di ciò, esso non condiziona la scelta amministrativa, potendo sempre l'amministrazione determinarla discrezionalmente.

Infatti, per far fronte a queste nuove esigenze, l'ordinamento urbanistico regionale si è adeguato prevedendo nel piano strutturale gli ambiti di riqualificazione o di trasformazione e lasciando al piano operativo la determinazione del contenuto dei piani negoziati.

Quest'ultimo è stabilito in accordo con gli interessi dei privati, i quali a loro volta si impegnano nella realizzazione di opere di pubblica utilità.

In conclusione, possiamo affermare che stiamo assistendo sempre di più ad un passaggio da un'urbanistica autoritaria ad un'urbanistica consensuale, un'urbanistica cioè che tiene maggiormente conto degli interessi dei privati e che concorda con gli stessi le scelte di pianificazione; per esempio, si pensi alla recente legislazione in materia di riconversione urbana, maggiormente caratterizzata da una pianificazione negoziata.

<<*Meno piano e più contratto, dal piano al contratto*>> è lo slogan, ripetuto in dottrina, che rappresenta questo nuovo modo di pianificare il territorio, caratterizzato appunto dall'abbandono di scelte autoritarie e dalla preferenza dell'utilizzo del contratto, in modo da tener conto delle esigenze del mercato e

della solidarietà sociale.

Parte della dottrina, però, opponendosi all'idea dell'urbanistica consensuale, ha messo in evidenza che il rischio che potrebbe celarsi dietro la pianificazione per accordi è l'aumento della discrezionalità dell'amministrazione nell'esercizio del potere.

Ma, se questo pensiero è condivisibile, è pure vero che, per contrastare la discrezionalità dell'amministrazione, ormai anche nella materia urbanistica e in particolare nei procedimenti di pianificazione sono presenti gli "antidoti" della trasparenza dell'azione amministrativa, della partecipazione al procedimento e del principio di concorrenza.

La necessità di abbandonare l'autoritatività a favore della ricerca del consenso è avvertita non solo nei rapporti tra l'amministrazione e i privati, ma anche nel regolare i rapporti tra poteri pubblici, in modo da avere forme di collaborazione tra le amministrazioni per svolgere attività di interesse comune.

URBANISTICA CONSENSUALE: PIANIFICARE PER ACCORDI

La materia urbanistica e in particolare il modo di determinazione delle scelte di pianificazione sta subendo nell'ultimo periodo un lento ma graduale cambiamento dovuto dall'aumento delle scelte prese in accordo con i privati, a discapito delle scelte urbanistiche prese in modo autoritario da parte dell'amministrazione.

Per renderci conto di questo cambiamento e per capirne i motivi è necessario analizzare le recenti legislazioni nazionale e regionale.

Anche se nell'ambito urbanistico sono sempre esistiti i modelli contrattuali, negli ultimi decenni si è assistito ad una crescita esponenziale del ricorso ad essi.

Questo fenomeno prende il nome di "urbanistica contrattata" o "consensuale" ed è caratterizzato dalla partecipazione dei privati nella determinazione degli assetti della pianificazione e non più solo nella fase esecutiva.

La dottrina ha più volte affermato che la pianificazione rappresenta una funzione amministrativa (in quanto tale non contrattabile con i privati) negando quindi qualsiasi rilievo giuridico agli accordi conclusi tra l'amministrazione e i privati.

Tuttavia non sembra esserci nessun principio in base al quale la potestà pianificatoria non possa essere oggetto di un contratto; l'unico argomento che potrebbe essere eccepito al riguardo è l'esclusione operata dall'art. 13 della L. n. 241/1990, ma che in realtà è solo apparente.

Questo orientamento, basandosi su una rigida separazione tra la pianificazione generale e quella attuativa, nega rilievo all'urbanistica consensuale (in quanto essa riguarda accordi sulle prescrizioni urbanistiche), mentre dà importanza alle convenzioni urbanistiche in quanto attengono solo alla fase esecutiva delle prescrizioni.

Tale prospettiva, però, non tiene conto dell'evoluzione che ha subito la materia urbanistica, la quale è caratterizzata da un'impostazione del tutto particolare rispetto al generale diritto amministrativo.

In questo contesto un punto di svolta è rappresentato dall'art. 25 della L. n. 47/1985, che sancisce la possibilità da parte delle Regioni di prevedere procedure

semplificate per l'approvazione di strumenti attuativi che abbiano contenuti difformi dal piano regolatore generale e che quindi agiscano in variante a questo.

I piani attuativi possono essere anche ad iniziativa di parte; quindi i privati, con la loro iniziativa, possono incidere sull'assetto del territorio.

Essendoci totale immedesimazione tra il piano di iniziativa di parte (o anche piano di lottizzazione) e le convenzioni di lottizzazione, si arriva alla conclusione che le convenzioni urbanistiche hanno la forza di conformare il territorio.

Di conseguenza, se l'ordinamento ammette che le convenzioni urbanistiche possano incidere sull'assetto del territorio, non sembra esserci motivo di negare la possibilità di concludere un accordo in modo da variare il piano regolatore e poter realizzare una determinata organizzazione del territorio.

Successivamente alla conclusione dell'accordo deve esserci una convenzione urbanistica per eseguire l'intervento oggetto del contratto; in questo modo il privato può ottenere il consenso dell'amministrazione per un determinato intervento prima di procedere alla pianificazione esecutiva.

Inoltre, come nelle convenzioni di lottizzazioni, l'amministrazione è comunque titolare della funzione di conformazione del territorio anche successivamente alla conclusione del contratto con il privato; nel caso in cui voglia esercitare tale funzione, dovrà indicare le ragioni di pubblico interesse che rendono necessaria la compressione degli eventuali diritti acquisiti dal privato.

Quindi l'art. 13 della L. n. 241/1990 non è invocabile in questo caso, poiché la disciplina urbanistica permette il ricorso agli accordi sul contenuto delle prescrizioni in variante al piano regolatore generale e, di conseguenza, dobbiamo per analogia applicare l'art. 11 della stessa legge.

Il percorso che ha portato ad un utilizzo sempre maggiore dell'urbanistica consensuale è stato piuttosto lungo ed è stato motivato da diverse ragioni, tra cui:

1. La necessità di realizzare il miglior assetto del territorio con la partecipazione dei privati, ma sempre tenendo in conto l'obiettivo primario, cioè la realizzazione dell'interesse pubblico.
2. L'esigenza di realizzare le opere di urbanizzazione in collaborazione con i

privati a causa della mancanza dei fondi necessari da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il potere di conformazione dei suoli spetta al Comune o a soggetti settoriali in base all'interesse da tutelare: quando si nega la possibilità di contrattare la funzione urbanistica, significa che è solo il potere pubblico a poter definire l'assetto dei suoli.

La legge prevede diversi tipi di accordi che possono essere conclusi tra l'amministrazione e i privati: essi non possono essere considerati in modo unitario, in quanto si inseriscono in diverse fasi della pianificazione urbanistica con effetti e contenuti differenti.

Nel caso del piano regolatore generale possiamo distinguere due categorie fondamentali di accordi tra la pubblica amministrazione e i privati:

1. Accordi a valle delle prescrizioni urbanistiche: le scelte sono fissate in modo unilaterale dall'amministrazione, mentre l'accordo con il privato è concluso solo per fissare regole specifiche (ad esempio le convenzioni attuative).
2. Accordi sulle prescrizioni: l'amministrazione può concludere accordi con i privati in modo da stabilire direttamente il contenuto del provvedimento finale. Il contenuto degli accordi non è condizionato dalle prescrizioni del piano, in quanto, esso è il risultato di uno scambio di prestazioni tra la pubblica amministrazione e i privati che non sono determinabili a priori. Anzi, il contenuto di questi accordi agisce in variazione al piano, poiché l'oggetto del contratto prevede nuovi diritti e nuovi obblighi che non sono previsti nel piano urbanistico.

In dottrina si è discusso molto della convenienza degli accordi sulle prescrizioni urbanistiche per la pubblica amministrazione e, analizzando i casi, si osserva come sia per lo più il privato a ottenere condizioni migliori a danno della pubblica amministrazione, in quanto gli accordi si basano su scambi ineguali a danno dell'interesse pubblico.

La dottrina, infatti, ha evidenziato che il problema è rappresentato dalla mancanza di regole per la determinazione dell'oggetto del contratto e che la conclusione del

contratto non può sostituire l'esercizio del potere amministrativo; invece, è necessario che gli accordi siano conclusi nel rispetto delle regole stabilite per l'esercizio del potere amministrativo.

Si è sviluppata quindi una prassi in base alla quale le amministrazioni locali, con le delibere comunali, stabiliscono preventivamente le invarianti degli accordi²⁷.

Le scelte di pianificazione devono essere fatte in modo discrezionale da parte dell'amministrazione, la quale quindi non deve auto-vincolarsi a calcoli economici e, prima della conclusione di eventuali accordi con i privati, deve valutarne i possibili contenuti indipendentemente dalle proposte dei privati (in quanto è il contratto che deve adeguarsi alle scelte di pianificazione territoriale e non viceversa).

Nel valutare ciò, l'amministrazione deve sempre scegliere le proposte che siano maggiormente idonee al perseguimento dell'interesse pubblico in concreto, essendo questo lo scopo principale dell'attività amministrativa.

Infatti al comma 4 bis dell'art. 11 della legge n. 241/1990 è previsto che, per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, quando l'amministrazione conclude gli accordi previsti dal primo comma dello stesso articolo <<...*la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento*>>.

L'obiettivo, infatti, è quello di non modificare le regole urbanistiche in base alle proposte dei privati, ma di lasciare l'adozione delle stesse in capo all'amministrazione.

L'intervento dei privati, però, dovrebbe avvenire non solo per la conclusione degli accordi, ma anche durante la procedura di formazione della volontà

²⁷ Un esempio di questa prassi si trova in una decisione comunale del Comune di Padova dove, nella determinazione dei criteri di valutazione, il Comune ha affermato che se la valutazione dell'intervento eseguita da parte dell'amministrazione ha esito positivo, la quota del plusvalore complessivo non deve essere inferiore, per l'amministrazione, al 60% in modo, che lo scambio dei diritti edificatori ed opere pubbliche di mecenatismo sia conveniente. La quota del plusvalore è pari alla somma della convenienza pubblica e di quella privata.

dell'amministrazione, in modo da valutare meglio tutti gli interessi in gioco e poter scegliere il giusto equilibrio tra gli interessi dell'amministrazione e quelli della società.

La partecipazione, quindi, deve influire direttamente sulla funzione urbanistica, e in generale amministrativa, così da garantire all'amministrazione più alternative possibili²⁸.

Una delle ragioni della ricerca del consenso in questo settore è la riconversione urbana, ammessa per la prima volta con l'emanazione della L. 179/92 per l'esigenza di prendere parti di città già esistenti cambiandone la destinazione d'uso e riqualificandone i servizi, in modo da rendere queste zone più adatte alle nuove esigenze.

Per la riconversione e per i relativi progetti è necessaria la proposta da parte dei privati interessati, in quanto i progetti devono essere convenienti, pena l'inerzia degli stessi; è infatti necessario adeguare determinati servizi e standard di qualità che non possono essere garantiti direttamente dall'amministrazione, la quale appunto per questo li affida al privato.

L'utilizzo dell'urbanistica consensuale da parte dei poteri pubblici ha lo scopo di ottenere un miglioramento della qualità dell'assetto del territorio, la costruzione di opere di urbanizzazione e, in generale, di mantenere alta la qualità dei luoghi e perseguire l'interesse pubblico.

A fronte di ciò vi è l'interesse da parte del privato ad ottenere la concessione di diritti edificatori premiali, che vengono concessi a causa della crisi finanziaria dei Comuni (che è la ragione che porta l'amministrazione a concludere l'accordo con i privati).

Analizzando i casi di riconversione urbana, si osserva come tutti i progetti siano in contrasto con i piani vigenti.

Di conseguenza, i Comuni hanno incominciato ad adottare delibere fissando

²⁸ Come è stato affermato in dottrina <<l'urbanistica consensuale passa anche attraverso l'urbanistica partecipata>> Cfr. "Amministrazioni e Privati nella pianificazione urbanistica" Paolo Urbani, Stefano Civitarese M.

astrattamente i criteri da seguire per lo scambio con il privato, qualora questo presenti la proposta di trasformazione.

Questa prassi, sempre più diffusa tra i Comuni, contrasta però con uno dei principi fondamentali che l'amministrazione deve seguire nelle scelte di pianificazione, cioè quello che impone di esercitare in modo discrezionale i poteri di conformazione del territorio.

Infatti l'amministrazione dovrebbe valutare la proposta dei privati tenendo in considerazione l'interesse pubblico alla riqualificazione dell'area interessata e le concrete esigenze del territorio, per poi decidere discrezionalmente se l'accordo con il privato sia giustificato, senza predeterminare in astratto i vantaggi e gli oneri del progetto.

Inoltre il Consiglio di Stato recentemente si è espresso in modo contrario a questa prassi e nella sentenza n. 2985/2008 ha affermato che *<<non è sulla base di un rapporto meramente quantitativo che può valutarsi la rispondenza o meno all'interesse pubblico nella scelta di ricorrere al programma integrato d'intervento dovendo piuttosto considerarsi se gli interventi di nuova edificazione siano funzionali agli obiettivi di carattere pubblico>>*.

Quindi l'obiettivo dell'amministrazione nella ricerca del consenso è di ottenere servizi e opere di urbanizzazione che non siano a carico della collettività.

Questo obiettivo, dovuto alla crisi finanziaria dei Comuni, aumenta esponenzialmente la possibilità che si verifichino reati, ad esempio di concussione o di corruzione, commessi il più delle volte da organi politici dei Comuni.

Una delle cause maggiormente rilevanti di questo inconveniente è la mancanza della dovuta pubblicità e trasparenza degli accordi e l'impossibilità di verificare che lo scambio tra pubblici e privati sia "uguale" (in quanto non sono quantificabili né l'interesse pubblico che spinge l'amministrazione a concludere l'accordo, né i vantaggi che derivano al privato); di conseguenza, anche a causa dell'ampia discrezionalità dell'amministrazione, è possibile che l'accordo tra privati e amministrazione sia tale da comportare vantaggi illeciti.

Detto questo, però, come è stato rilevato in dottrina, deve essere superato il

<<pregiudizio>> nei confronti degli accordi, poiché nel settore urbanistico ormai la partecipazione del privato è diventata fondamentale in alcuni casi.

Quindi, per evitare che determinati reati possano essere commessi, sarebbe opportuno adottare adeguate forme di controllo sulla conclusione degli accordi.

Innanzitutto gli accordi dovrebbero essere sottoposti a forme di partecipazione prima che la volontà dell'amministrazione sia definitiva, in modo da consentire di procedere ad una valutazione sull'oggetto dello scambio e su tutte le possibili alternative al contenuto del contratto; in questo modo è possibile valutare concretamente quali siano le opere di urbanizzazione necessarie per l'interesse pubblico e, soprattutto, verificare la congruità degli oneri che l'amministrazione si obbliga a concedere ai privati.

Inoltre sarebbe opportuno anche disciplinare il procedimento e le fasi dello stesso che portano alla conclusione del contratto, in quanto la disciplina applicabile prevista all'art. 11 è scarsa di indicazioni al riguardo.

Infine bisognerebbe rimettere il piano regolatore al centro e quindi ragionare degli scambi edificatori all'interno del piano e non in deroga al piano.

A tale scopo, il piano regolatore non deve essere rigido e quindi deve essere più flessibile nella codeterminazione della pianificazione con gli interessati, in modo da garantire le migliori soluzioni tenendo conto di tutti gli interessi in gioco.

In tal modo, il piano regolatore non sarebbe sostituito dal contratto, ma predeterminerebbe il contenuto del contratto (altrimenti sarebbe contrario al principio di legalità).

Sarebbe auspicabile, infatti, un intervento del legislatore al riguardo per disciplinare tutte le fattispecie nelle quali i poteri pubblici e i privati possono concordare trasformazioni urbanistiche, in quanto la disciplina prevista all'art. 11 della L. 241/1990 ha un contenuto molto ristretto e servirebbe una regolamentazione dei contratti specifica per l'ambito urbanistico (sul modello di altri paesi europei²⁹, dove i contratti urbanistici hanno una disciplina propria).

²⁹ Ad esempio in Germania il legislatore ha espressamente disciplinato i contratti urbanistici che rientrano nei contratti di diritto pubblico nelle quali vengono regolate le

Come è stato affermato in dottrina, una delle possibili soluzioni per garantire contemporaneamente l'interesse pubblico, l'interesse dei privati e lo sviluppo delle città è la previsione, all'interno del piano, delle condizioni in base alle quali possono essere conclusi accordi aventi ad oggetto le trasformazioni delle città.

Infine, molto importante e significativa nel settore urbanistico è una recente sentenza della Corte Costituzionale, precisamente la sentenza n. 209/2017, la quale, nel richiamare la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 4545 del 2010, afferma che *<<non v'è alcuna necessità di conferire base legale specifica ad un procedimento sorretto da due pilastri fondamentali, entrambi ben noti al nostro ordinamento quali la potestà conformativa del territorio di cui il Comune è titolare nell'esercizio della propria attività di pianificazione e il modello privatistico e consensuale per il perseguimento di finalità di pubblico interesse, di tal che la "copertura" legislativa(deve essere) ritenuta non tanto in particolari disposizioni di legge, ma innanzitutto nei principi radicati nel nostro ordinamento, con riguardo da un lato al potere pianificatorio e di governo del territorio e dall'altro, alla facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimento>>*.

In conclusione, come confermato da questa sentenza, possiamo affermare che l'urbanistica si basa:

1. Sul potere di conformazione del territorio.
2. Sulla presenza degli accordi, cioè di quei rapporti consensuali volti al perseguimento dell'interesse pubblico.

diverse fattispecie con le quali l'amministrazione e i privati concordano le scelte di trasformazione.

CAPITOLO III

IL CASO: IL NUOVO STADIO DELLA ROMA

1. Evoluzione disciplina sulle opere pubbliche
2. Disegno di legge
3. Legge stadi
4. Il caso: il nuovo stadio della Roma
5. Paragone con l'Allianz Stadium

EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DELLE OPERE PUBBLICHE

La legislazione statale da tempi risalenti è pervasa da disposizioni che in rapporto alla tutela d'interessi sovra ordinati, in particolare riguardo alle opere pubbliche, prevedono una disciplina che tende a derogare allo strumento urbanistico generale. Prima di tutto è utile chiarire la nozione di opere pubbliche, cioè di tutte quelle infrastrutture che hanno il fine di soddisfare le esigenze della collettività; queste si differenziano per avere un regime giuridico particolare.

Oltre al fine appena detto, un elemento caratterizzante tali opere è l'appartenenza delle stesse ad un'amministrazione pubblica, anche se questa non è una condizione necessaria in quanto vi possono essere opere pubbliche che vengono realizzate da soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche.

In base agli interessi che l'opera pubblica mira a soddisfare possiamo distinguere opere pubbliche di rilievo nazionale, regionale, provinciale e comunale con la conseguenza che la competenza spetta rispettivamente allo Stato, alle Regioni, alle Provincie e al Comune.

Molteplici sono i procedimenti che portano alla realizzazione di opere pubbliche ma in linea generale sono caratterizzati dal susseguirsi di queste fasi: programmazione, progettazione, acquisizione dell'area, scelta dell'esecutore, esecuzione e collaudo; estranea è la fase della localizzazione che riguarda più propriamente la disciplina urbanistica.

Per localizzazione delle opere pubbliche si intende il luogo dove collocarle e le regole in base alle quali devono essere collocate.

Spetta ai piani territoriali e urbanistici prevedere in quali luoghi possano essere realizzate tali opere, in quanto è in questi che vengono prese le scelte di pianificazione e valutati i vari interessi, perciò è il piano che individua quali opere siano necessarie per la collettività e la loro collocazione migliore; questa è l'impostazione seguita dalla LU che attribuisce in via esclusiva la localizzazione delle opere pubbliche ai piani territoriali.

Come previsto dall'art. 5 della LU lo scopo principale dei piani territoriali di

coordinamento è quello di individuare le opere di interesse sovracomunale da localizzare nel territorio nazionale; questi piani però non avevano effetti diretti sul territorio ma per essere efficaci devono essere recepiti dai Comuni nella redazione dei propri piani urbanistici, con la conseguenza che nell'impostazione di questa legge l'amministrazione statale non aveva nessuno strumento per intervenire nella pianificazione comunale.

Il Ministero dei lavori pubblici aveva due compiti fondamentali al fine di coordinare la programmazione delle opere e la pianificazione urbanistica comunale; il primo di controllo, in modo da evitare contrasti tra i programmi delle opere pubbliche e le prescrizioni dei piani regolatori e il secondo di modifica, poiché nella fase di approvazione dei piani regolatori comunali poteva in alcuni casi adattare il piano alle esigenze sovracomunali con le c.d. modifiche d'ufficio. In base all'impostazione dell'art. 7 della LU, secondo dottrina e giurisprudenza prevalente, il piano regolatore comunale doveva prevedere le opere pubbliche di ambito locale mentre per le opere di competenza sovracomunale i Comuni dovevano solo recepire i programmi statali.

Il sistema appena descritto, però, non è mai stato effettuato a pieno e presentava alcune lacune.

In questo ambito si sono susseguite determinate sentenze della IV sezione del Consiglio di Stato che più volte ha sostenuto la tesi della separazione tra le previsioni del piano regolatore e le opere pubbliche³⁰.

L'art. 10 comma 1 del Testo unico sulle espropriazioni per pubblica utilità rappresenta l'affermazione definitiva di questa tendenza, infatti il presente articolo afferma che *<<se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241., ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto,*

³⁰ Vedi CS, IV, 7 marzo 1962, n. 60, CS, IV, 7 marzo 1962, n. 225.

mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico>>; quindi quando vi è un'opera non prevista dal piano regolatore generale la sua localizzazione avviene mediante qualunque atto che in base alla legge comporti la variante al piano.

Per analizzare l'evoluzione della legislazione caratterizzata da una disciplina derogatoria agli strumenti urbanistici in rapporto alla tutela di interessi sovra ordinati dobbiamo partire dalla legge fondamentale urbanistica 1150/1942 e precisamente dall'art. 27 dove era previsto che *<<tutte le deliberazioni e i provvedimenti comunali che autorizzano opere non conformi a prescrizioni di piani regolatori, ovvero in qualsiasi modo costituiscano violazione delle prescrizioni stesse, possono essere in qualunque tempo annullati...mediante decreto reale, su proposta del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con quello per l'interno>>*.

Come possiamo vedere da quanto disposto in questo articolo già nella legge 1150/1942 il legislatore prevedeva deroghe agli strumenti urbanistici generali quando vi era la necessità di tutelare determinati interessi sovra ordinati, prevedendo l'annullamento di tutte le deliberazioni comunali che siano in contrasto con le previsioni previste dai piani regolatori generali.

La prima normativa riguardo al rapporto tra le infrastrutture di livello statale e gli strumenti urbanistici locali si è avuta con l'art. 81 del DPR 66 del 1977, il quale al secondo comma prevedeva che *<<per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato, d'intesa con la regione interessata>>*.

Al terzo comma prevedeva che *<<la progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed*

edilizi, è fatta dall'amministrazione statale competente d'intesa con le regioni interessate, che devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi>>.

L'obiettivo appunto di questa disciplina è quello di sancire la prevalenza degli interessi statali su quelli locali, interessi che sono espressi negli strumenti urbanistici comunali, e di disciplinare un procedimento per determinare le scelte localizzative per le opere di interesse statale.

Il centro della disciplina è costituito dal modo in cui procedere alla ponderazione degli interessi coinvolti, quindi quelli statali e quelli locali, tramite la conclusione di un'intesa tra un'amministrazione statale e la Regione interessata, sentendo comunque prima gli enti locali nei quali sono previsti gli interventi da realizzare.

Infine il quarto comma dell'articolo prevede che dalla data di ricevimento del programma di intervento se l'amministrazione statale competente e le regioni interessate non realizzano l'intesa e se il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere diversamente da quanto previsto negli strumenti urbanistici si provvede, sentendo prima la commissione interparlamentare per le questioni regionali, con decreto del Presidente della Repubblica che deve essere preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

In questo modo veniva confermato la prevalenza del momento politico, in quanto l'eventuale opposizione dei soggetti portatori di interesse regionale e locale poteva appunto essere superata da una decisione del Consiglio dei ministri; è da sottolineare però che il ricorso alla deliberazione del Consiglio dei ministri è considerata una *extrema ratio* e nella nostra esperienza giurisprudenziale è stata utilizzata assai di rado.

Il secondo e il terzo comma dell'art. 81 del DPR 66 del 1977 sono stati abrogati dall'art. 4 del DPR n. 383 del 1994, il quale ha messo maggiormente in risalto in ruolo degli enti locali e rappresenta la prima novità in questo contesto normativo; con questo decreto sono stati disciplinati i procedimenti di localizzazione delle opere pubbliche e l'art. 1 qualifica come opere di interesse statale quelle <<da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio

statale o da eseguirsi dagli enti istituzionalmente competenti>>.

Questo decreto ha previsto che per le opere pubbliche di interesse statale <<*l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata, entro sessanta giorni dalla richiesta da parte dell'amministrazione statale competente*>>.

Gli elementi su cui ci dobbiamo soffermare ora riguardano il caso della localizzazione delle opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici e la mancata conclusione dell'intesa e quindi analizzare l'art. 3 del DPR n. 383 del 1994 recante "*localizzazione delle opere di interesse statale difformi dagli strumenti urbanistici e mancato perfezionamento dell'intesa*".

L'art. 3, infatti, prevede che nel caso in cui l'accertamento di conformità dia esito negativo (in quanto l'opera non è prevista negli strumenti urbanistici comunali) e nel caso in cui l'intesa non si perfeziona nel termine di sessanta giorni l'amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi decisoria.

Quindi quando vi è la localizzazione di un'opera difforme a quanto previsto dagli strumenti urbanistici locali non è più sufficiente la semplice intesa tra l'amministrazione statale e la Regione interessata ma è necessario che la relativa decisione deve essere assunta nell'ambito di una conferenza di servizi, e questa rappresenta la novità più rilevante della nuova disciplina.

In questa nuova disciplina il ruolo degli enti locali è più importante in quanto nella precedente avevano solo un ruolo consultivo mentre nell'attuale partecipano alla conferenza e quindi possono negoziare le scelte urbanistiche.

L'approvazione dei progetti, se la decisione adottata dalla conferenza di servizi è presa all'unanimità, sostituisce ogni altro atto o autorizzazione necessari; se la decisione non è presa all'unanimità è applicabile il comma 4 dell'art. 81 del DPR 616/1977 e quindi il Consiglio dei ministri con proprio atto procede alla localizzazione.

Nella Conferenza dei servizi partecipano i Comuni interessati e tutte le amministrazioni dello Stato con la differenza che i primi tutelano gli interessi

plurimi presenti sul territorio mentre i secondi tutelano lo specifico interesse a loro attribuito.

La conferenza valuta i progetti rispettando i vincoli archeologici, storici, ambientali e artistici e può procedere ad eventuali modifiche al progetto e la propria decisione dovrebbe essere assunta entro sessanta giorni ma non è escluso che le amministrazioni possano giungere alla determinazione successivamente a tale termine.

Un'altra novità normativa è stata introdotta dall'art. 17 della L. n. 127 del 1997 che ha aggiunto l'art. 14-ter all'art. 14 della L. n. 241/1990.

In questa legge, infatti, viene prevista la possibilità di convocare la conferenza di servizi non solo quando l'accertamento di conformità da esito negativo o quando l'intesa tra lo Stato e la Regione non si perfezioni nel termine previsto, ma anche prima o nel corso dell'accertamento di conformità.

Inoltre è stato previsto che nel caso in cui l'accertamento ha esito positivo il termine previsto per l'approvazione dei progetti è ridotto in trenta giorni.

Infine è stato previsto che la conferenza di servizi per le opere di interesse statale è indetta dal Provveditore alle opere pubbliche, al quale compete anche l'accertamento di conformità previsto dal DPR 383/1994; l'accertamento di conformità non compete al Provveditore quando le opere riguardano il territorio di più regioni nel qual caso l'intesa deve essere accertata dagli organi competenti del Ministero dei lavori pubblici.

In questo contesto è opportuno anche notare quanto previsto dalla circolare del 24/07/1998 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ha provveduto a enucleare l'iter procedurale, viste le difficoltà applicative derivanti dall'attivazione di determinati istituti quali gli accordi di programma, la conferenza di servizi e i procedimenti di localizzazione ex DPR n. 383/1994.

Inoltre il DLgs. 112/1998 ha innovato la presente disciplina e precisamente all'art. 55 dove è previsto al primo comma che le amministrazioni diverse dalle Regioni e dagli enti locali devono presentare ogni anno alla Regione *<<quadro complessivo delle opere e degli interventi compresi nella propria programmazione triennale,*

da realizzarsi nel territorio regionale>> in modo da attivare le relative procedure di localizzazione delle opere pubbliche; ne consegue che se il quadro complessivo delle opere non viene presentato o comunque l'opera non è ricompresa nel quadro, l'amministrazione non è tenuta ad attivare il relativo procedimento di localizzazione, qualora esso venga richiesto.

Quindi qualora le amministrazioni regionali o locali non si oppongono alla richiesta di attivazione del procedimento di localizzazione dell'opera e questa non è inclusa nel quadro complessivo, le scelte localizzative potranno essere annullate giurisdizionalmente.

Il secondo comma dell'art. 55 invece prevede che quando i progetti di opere e interventi pubblici approvati comportano variazioni agli strumenti urbanistici *<<l'amministrazione procedente è tenuta a predisporre, insieme al progetto, uno specifico studio sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'opera o dell'intervento e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale*>>; questa disposizione, però, si applica non solo quando ad oggetto è un'opera di interesse statale ma a qualsiasi progetto che se approvato comporta la variazione degli strumenti urbanistici.

Successivamente con l'emanazione della L. n. 340 del 2000, precisamente all'art. 11 è stata introdotta un'ulteriore novità, sostituendo l'art. 14-ter della L. n. 241/1990 con disposizioni che regolano il procedimento da seguire per le conferenze di servizi.

Questo articolo prevede che la conferenza di servizi decide a maggioranza dei presenti riguardo alle determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori. Tutte le amministrazioni interessate devono essere convocate per la prima riunione almeno dieci giorni prima della data e nei cinque giorni successivi le amministrazioni convocate possono chiedere di effettuare la riunione in una data diversa da quella prevista.

Nella prima riunione o in quella successiva alla presentazione del progetto definitivo le amministrazioni partecipanti determinano il termine entro il quale deve essere adottata la decisione conclusiva; i lavori della conferenza devono

essere terminati in novanta giorni.

Ogni amministrazione convocata è rappresentata da un soggetto legittimato dall'organo competente ed esprime la volontà dell'amministrazione rappresentata.

Il provvedimento finale sostituisce ogni atto o autorizzazione di competenza delle amministrazioni partecipanti.

DISEGNO DI LEGGE

La disciplina per la ristrutturazione di impianti sportivi esistenti e la costruzione di nuovi è contenuta nell'art. 1 della legge di stabilità del 2014 ai commi 303-304-305 che comunemente viene definita <<Legge Stadi>>.

I tentativi per ottenere una disciplina in questo ambito sono iniziati nel 2008, fino a quando nel 2013 ha trovato spazio nella legge di stabilità approvata, precisamente la Legge n. 147 del 27.12.2013.

Dopo quasi cinque anni dal primo disegno di legge approvato, l'obiettivo sembra essere stato raggiunto, anche se più volte ostacolato da coloro che opponevano alla realizzazione di una disciplina per la costruzione di nuovi impianti o la ristrutturazione di impianti sportivi esistenti, ragioni di tutela ambientale e problematiche relative alla possibile speculazione edilizia.

Il primo disegno di legge approvato in senato il 12 ottobre 2009, recante "Disposizioni per favorire la costruzione e la ristrutturazione di impianti sportivi e stadi anche a sostegno della candidatura dell'Italia a manifestazioni sportive di rilievo europeo o internazionale" all'art. 1 prevede le finalità che questa legge intende perseguire.

Il primo comma dell'art. 1 sancisce, infatti, l'obiettivo della legge, che è quello di favorire e di incentivare, tramite un piano triennale di intervento straordinario, la costruzione di nuovi impianti sportivi o la ristrutturazione di quelli esistenti con la previsione di procedure amministrative accelerate e semplificate.

Questi interventi devono essere realizzati in base a criteri di sicurezza, fruibilità e redditività in modo garantire la sicurezza degli stadi, ed evitare quindi fenomeni di violenza all'interno degli stessi, e di migliorare l'immagine dello sport italiano per ottenere la candidatura del nostro Paese all'organizzazione di manifestazioni sportive di rilievo europeo o internazionale.

Gli impianti sportivi realizzati per le finalità appena descritte, inoltre, come previsto dal secondo comma dell'art. 1 di questo disegno di legge <<*sono dichiarate di preminente interesse nazionale, di pubblica utilità, indifferibilità ed*

urgenza>>.

L'art 2, invece, dà una definizione analitica di determinati concetti presenti in questa legge, quali:

1. **Stadio:** come un impianto sportivo (comprendente almeno 10.000 posti a sedere allo scoperto e 7.500 posti a sedere al coperto) per lo svolgimento di un evento da parte di società sportive ed associazioni professionistiche che comprende una serie aree che la legge elenca.
2. **Evento:** rappresenta una gara tra due soggetti dove uno ha la disponibilità dell'impianto e l'altro partecipa come ospite.
3. **Complesso multifunzionale:** rappresentato dallo stadio e da tutti gli altri impianti sportivi che abbiano un collegamento funzionale e strutturale.
4. **Società sportiva:** come ogni società sportiva o associazione sportiva costituita ai sensi della legge.
5. **Soggetto proponente:** rappresentato dalla società sportiva o da una società di capitali controllata dalla società sportiva e da tutti i soggetti privati o pubblici che hanno come scopo di svolgere attività di investimento sullo stadio o sul complesso multifunzionale.
6. **Comune:** rappresentato appunto dal comune nel quale venga ristrutturato lo stadio o costruito il nuovo stadio e il complesso multifunzionale.

L'art. 3 disciplina il piano triennale di intervento straordinario per gli impianti sportivi prevedendo che entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge la Presidenza del Consiglio dei ministri d'intesa con gli altri soggetti interessati deve procedere alla pianificazione *<<dei progetti di costruzione di nuovi stadi o di nuovi complessi multifunzionali, nonché di ristrutturazione, ammodernamento e adeguamento degli stadi esistenti o per la trasformazione degli stadi stessi in complessi multifunzionali, e alla conseguente elaborazione del Piano triennale di intervento straordinario...>>*, tenendo conto delle istanze presentate dai soggetti proponenti relativamente a questi lavori.

Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro o il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri da lui delegato definisce con decreto il piano

triennale di intervento straordinario, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Infine, prevede che gli organi competenti e le procedure di predisposizione e definizione del piano sono individuati con l'emanazione di un apposito regolamento.

L'art. 4 individua le aree per la realizzazione di questi interventi, prevedendo che l'individuazione delle stesse può avvenire con la conclusione di un'intesa tra le parti, e questa può essere ad iniziativa del soggetto proponente o del comune e deve essere supportata da uno studio di fattibilità.

Entro sessanta giorni dalla presentazione dello studio di fattibilità, il sindaco del comune promuove un accordo di programma che deve essere concluso entro sei mesi dalla presentazione dello studio di fattibilità; la promozione di un accordo di programma comporta l'approvazione delle varianti necessarie al piano regolatore e la dichiarazione di pubblica utilità delle opere.

L'art. 5 prevede che nella predisposizione del progetto e dello studio di fattibilità il soggetto proponente deve rispettare determinati criteri in modo da garantire:

1. L'equilibrio economico e finanziario della gestione dello stadio.
2. La migliore visibilità degli spettatori.
3. La presenza di strutture adibite a palestra, servizi commerciali e altri spazi destinate ad attività sociali.
4. La massima sicurezza degli stadi

Nel caso in cui il progetto riguardi la realizzazione di complessi multifunzionali può prevedere spazi destinati ad attività residenziali, direzionali, turistico-ricettive e commerciali.

Infine il soggetto proponente deve attenersi ai criteri di sicurezza, fruibilità e redditività della gestione economica finanziaria.

L'art. 6 disciplina la cessione da parte del comune di diritti reali di proprietà e di superficie relativi agli stadi alle società sportive che ne abbiano l'uso prevalente.

La cessione avviene con affidamento diretto per un periodo non inferiore a cinquant'anni.

Nella cessione possono essere ricomprese anche le aree che sono funzionali o

pertinenziali allo stadio.

L'acquirente deve garantire che queste strutture siano utilizzate per lo svolgimento di attività sportive, ricreative, commerciali e per altre funzioni che abbiano scopo sociale.

Il comune nell'atto di cessione deve specificare la destinazione d'uso delle aree.

L'art. 7 prevede delle misure per favorire gli interventi di ristrutturazione di stadi esistenti o di costruzione di nuovi stadi o complessi multifunzionali.

Infatti i soggetti proponenti possono accedere ad agevolazioni erogate dall'Istituto per il credito sportivo e a contributi erogati dalle regioni, dalle aree metropolitane e dai comuni del territorio in cui è previsto l'intervento.

Inoltre è prevista una preferenza di massima per l'attribuzione dei contributi, favorendo i progetti che prevedono la costruzione o la ristrutturazione di complessi multifunzionali utilizzabili durante l'intero anno e che siano finalizzati ad ospitare eventi che comportino vantaggi alla collettività e che possano generare processi di riqualificazione urbana e ambientale.

Infine all'art. 8 sono previste delle modifiche al sistema di redistribuzione delle risorse assicurate dal mercato dei diritti audiovisivi alle società sportive, in modo da facilitare la pianificazione dei progetti di realizzazione o ristrutturazione degli stadi.

L'INU³¹ riguardo ai due disegni di legge afferma che l'introduzione di tali norme nell'ordinamento urbanistico e quindi la possibilità di realizzare stadi in complessi multifunzionali potrebbe comportare il compimento di *<<operazioni speculative di modifica delle destinazioni urbanistiche dei suoli mascherate dalla previsione dello stadio, o comunque progetti localizzati in luoghi non provvisti delle infrastrutture indispensabili per garantire l'accessibilità ai complessi multifunzionali>>*.

³¹ L'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) ha l'obiettivo di promuovere gli studi edilizi e urbanistici e diffondere i principi della pianificazione.

Il relativo Statuto è stato approvato il 21 novembre del 1949 con DPR n. 1114 e all'art. 1 definisce l'INU come Ente *<<di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto>>*.

L'INU afferma che nella realizzazione degli interventi urbanistici e delle opere pubbliche è necessaria la presenza dei privati, ma deve essere sempre preminente la realizzazione dell'interesse pubblico; mentre in questo caso sembra prevalere l'interesse dei privati e con le norme previste dai disegni di legge si potrebbero realizzare interventi urbanistici contrari ai principi del governo del territorio e si potrebbero verificare interventi speculativi.

Inoltre l'INU afferma che nella previsione della realizzazione dello stadio di calcio dovrebbero essere prevista anche la realizzazione di strutture sportive dedicate ad altre discipline ottenendo così "sinergie infrastrutturali".

Infine afferma l'INU che *<<il legislatore preferisce rivolgersi a modelli di deregulation e straordinarietà che, quando utilizzati nel recente passato, non hanno certo dato esiti positivi, invece di garantire un ordinato, razionale e sostenibile processo di pianificazione e programmazione, completando innanzitutto il processo di riforma in atto con la nuova pianificazione regionale, approvando finalmente una legge sui "Principi fondamentali del governo del territorio" ai sensi del titolo della Costituzione, che garantirebbe l'indispensabile sistema di regole, di comportamenti e procedure, pur nell'ambito del necessario approccio di flessibilità>>*.

Di conseguenza l'INU ha dichiarato il proprio dissenso sui disegni di legge e si rende disponibile a lavorare con le Istituzioni al fine di migliorarne il contenuto.

LA LEGGE STADI

L'esito finale dei tanti tentativi per ottenere una disciplina per la ristrutturazione di impianti sportivi e la costruzione di nuovi è rappresentato dalla norma della c.d. <<Legge Stadi>> che in realtà è contenuta nei commi 303,304, e 305 dell'art 1 della Legge di Stabilità del 2014(Legge n. 147 del 27 dicembre 2013) la quale ha soddisfatto l'esigenza avvertita da molto tempo nel nostro paese di avere una disciplina che favorisca l'ammodernamento o la ristrutturazione di impianti esistenti o la realizzazione di nuovi.

Il ricorso sempre più diffuso a procedimenti di pianificazione urbanistica atipici rappresenta uno degli aspetti più rilevanti in questa materia.

La disciplina introdotta in materia per la costruzione di nuovi stadi o impianti sportivi o la ristrutturazione di quelli esistenti è una delle procedure innovative degli ultimi anni.

Anche l'obiettivo di fondo del governo del territorio sta subendo trasformazioni, finalizzato sempre più alla gestione e all'intervento nelle attività produttive e all'intento di ottenere un maggior sviluppo economico e sociale del paese, evidenziato anche, come nel caso in esame dimostra, dall'introduzione di procedure urbanistiche tramite leggi di materia economico-finanziaria.

La legge in questione, rispetto agli strumenti urbanistici tradizionali, introduce novità direttamente nell'iter progettuale.

Sono previste procedure amministrative semplificate e nuove forme di finanziamento in modo da favorire gli interventi diretti per la costruzione o la ristrutturazione di impianti sportivi.

E' prevista la presentazione da parte del soggetto proponente dello studio di fattibilità insieme ad un piano economico-finanziario e all'accordo con una o più associazioni sportive che utilizzino l'impianto in misura prevalente.

Presentata la proposta il comune indice una conferenza servizi istruttoria e se questa si esprime favorevolmente deve dichiarare il pubblico interesse della proposta entro novanta giorni.

Successivamente alla dichiarazione di pubblico interesse potrà essere presentato il progetto definitivo il quale deve essere approvato dalla Conferenza di servizi decisoria; il provvedimento di approvazione deve essere adottato entro centoventigiorni o centottanta giorni (se sono richiesti interventi specifici della Regione) dalla presentazione dello studio di fattibilità.

Il provvedimento finale sostituisce qualsiasi eventuale autorizzazione necessaria per l'esecuzione dell'opera e costituisce la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza; nel sancire che il provvedimento finale sostituisce ogni autorizzazione significa anche che il provvedimento sostituisce anche la normale variante urbanistica, incidendo quindi notevolmente sulla possibilità di variare le previsioni contenute nei piani regolatori.

Inoltre è da sottolineare che il provvedimento finale è adottato da una conferenza di servizi decisoria indetta dalla Regione, e quindi sottoposta ad un controllo locale, ma è una legge dello Stato che prevede una procedura in grado di variare il piano urbanistico, in quanto è disciplinato un iter procedurale in grado di forzare il pianificatore locale, in cui i soggetti privati non partecipano a differenza degli strumenti di pianificazione ordinaria.

Inoltre se i provvedimenti necessari non vengono adottati nei termini previsti *ex lege* sono previste poteri sostitutivi in capo al presidente del Consiglio dei ministri. Questa legge appunto cerca di garantire il rilancio degli impianti sportivi o la costruzione di nuovi e per poter fare ciò il legislatore è consapevole del necessario intervento di capitali privati.

E' necessario che nell'investimento di questi capitali privati si rispetti l'equilibrio finanziario tra i costi di realizzazione e di gestione dell'impianto e i proventi che sono attesi.

Nell' eseguire questi interventi, inoltre, si deve procedere alla realizzazione di strutture ulteriori rispetto a quelle sportive, che siano in grado di offrire determinati servizi ai cittadini, infatti il legislatore prevede che lo studio di fattibilità può prevedere l'esecuzione di interventi che siano finalizzati alla migliore fruibilità dell'impianto e al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Detto questo analizziamo analiticamente il contenuto dei commi 303, 304 305 previsti dall'art. 1 della Legge n 147/2013 per capirne meglio il contenuto.

Il comma 303 prevede l'integrazione del fondo di garanzia previsto dall'art. 90, comma 12, della Legge 27 dicembre 2002, n. 289³², di 10 milioni per l'anno 2014, di 15 milioni per l'anno 2015 e di 20 milioni per l'anno 2016.

Questi importi vengono amministrati dall'istituto per il credito sportivo, il quale deve tener conto *<<dell'esigenza di assicurare interventi per la sicurezza strutturale e funzionale degli impianti sportivi e la loro fruibilità, nonché per il loro sviluppo e ammodernamento>>*.

Il comma 304 prevede una disciplina per consentire il più efficace utilizzo delle risorse del fondo previsto dal precedente comma e per favorire l'ammodernamento e la costruzione di nuovi impianti sportivi.

Per l'individuazione degli impianti si fa rinvio alla lettera c dello stesso comma.

Nel procedere all'ammodernamento e alla costruzione di nuovi impianti sportivi è necessario garantire la sicurezza degli impianti e degli spettatori e inoltre per favorire la realizzazione di questi interventi vengono previste delle procedure amministrative semplificate e delle modalità innovative di finanziamento.

Il soggetto proponente presenta al comune uno studio di fattibilità, che vale come progetto preliminare, insieme ad un piano economico-finanziario.

Lo studio di fattibilità deve essere redatto in base alle disposizioni presenti all'art. 14 del DPR n. 207/2007³³.

³² L'art. 90 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, disciplina l'attività sportiva dilettantistica e al comma 12 prevede che *<<Presso l'Istituto per il credito sportivo è istituito il Fondo di garanzia per la fornitura di garanzia sussidiaria a quella ipotecaria per i mutui relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di impianti sportivi, ivi compresa l'acquisizione delle relative aree da parte di società o associazioni sportive dilettantistiche con personalità giuridica>>*.

³³ L'art. 14 del DPR n. 207/2007 sancisce che lo studio di fattibilità è una relazione illustrativa che deve contenere:

Inoltre il soggetto proponente presenta anche un accordo concluso con una o più associazioni o società sportive che saranno utilizzatrici in via prevalente degli impianti che sono oggetto della proposta.

Lo studio di fattibilità deve prevedere solo gli interventi che siano <<*strettamente funzionali alla fruibilità dell'impianto e al raggiungimento del complessivo equilibrio economico finanziario dell'iniziativa e concorrenti alla valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici*>>.

Inoltre la norma esclude che nello studio di fattibilità possano essere previsti interventi per la realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale.

Questo punto ha più volte ostacolato negli anni passati l'approvazione del disegno di legge originario, in quanto vi era la preoccupazione da parte di molti che la disciplina per favorire il rilancio degli impianti sportivi fosse solo il mezzo per agevolare determinati interessi di settore che variando il piano urbanistico avrebbero legittimato l'edificazione di aree periferiche o comunque la realizzazione di nuovi immobili.

Infatti vi è uno scontro tra interessi diversi, da una parte quello dell'amministrazione e dall'altra quello del privato.

Il legislatore nel dettare la presente disciplina è disposto a concedere facilitazioni e condizioni migliori al privato in modo da ottenere l'investimento di capitali privati per gli impianti sportivi ma prevede determinati limiti, quale appunto il divieto di realizzare complessi residenziali, in modo da evitare che questo strumento possa essere utilizzato come mezzo di speculazione edilizia da parte del

-
1. Le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economiche-finanziarie dei lavori che si intende realizzare.
 2. L'analisi di tutte le possibili alternative all'intervento da realizzare.
 3. La verifica che vi sia la possibilità di realizzare gli interventi mediante contratti di partenariato pubblico privato.
 4. L'analisi delle componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative dello stato di fatto, se sono presenti.
 5. La descrizione dei requisiti degli interventi e di tutte le caratteristiche e i collegamenti di questi con il luogo in cui vengono effettuati, tenendo conto dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici e di tutte le misure indispensabili per garantire la tutela ambientale e paesaggistica.

privato e che l'intervento, già finalizzato ad interessi privati, possa comportare ulteriori benefici dovuti alla possibilità di edificare cubature che tradizionalmente sono le più redditizie, cioè quelle ad uso abitativo.

Dietro questa limitazione vi potrebbe essere un conflitto con il privato che potrebbe comportare il fallimento di questo strumento, rischio più volte affermato dalle stesse società sportive; infatti un punto controverso è se sia sufficiente, come incentivo, la possibilità di realizzare un intervento direzionale o se sarebbe necessario garantire, anche se in maniera limitata, la possibilità di un intervento residenziale.

Successivamente alla presentazione di questi documenti il comune interessato deve convocare una conferenza di servizi preliminare, riguardo lo studio di fattibilità e in ipotesi di valutazione positiva dichiara la proposta di pubblico interesse entro novanta giorni dalla presentazione dello studio.

Nel caso in cui non rispetti la priorità prevista dal comma 305 il comune deve motivare le ragioni del mancato rispetto e infine deve indicare quali siano le condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto.

Successivamente alla dichiarazione di pubblico interesse della proposta il soggetto proponente deve presentare al comune il progetto definitivo, è indetta la conferenza di servizi decisoria che può richiedere al proponente di modificare il progetto in determinati punti che ritiene necessari.

Alla conferenza di servizi decisoria partecipano tutti i soggetti che abbiano una determinata competenza riguardo al progetto.

Il comune, infine, delibera in modo definitivo sul progetto e il relativo provvedimento di approvazione deve essere assunto nel termine di centoventi giorni dalla presentazione del progetto.

Il termine è di centottanta giorni se il progetto comporta atti di competenza regionale; in questo caso la conferenza di servizi decisoria è convocata dalla regione, la quale delibera nel termine appena detto.

Qualsiasi autorizzazione o permesso richiesto per la realizzazione dell'opera è sostituito dal provvedimento finale, il quale appena viene assunto <<*determina la*

dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera medesima>>.

Inoltre il comma 304 distingue tra due tipi di impianti in base alla dimensione prevedendo:

1. Impianti omologati per un numero di posti pari o superiori a 500 al coperto o 2.000 allo scoperto.
2. Impianti omologati per un numero di posti pari o superiore a 4.000 al coperto o 20.000 allo scoperto.

Se i termini previsti precedentemente non sono rispettati sono previste due discipline differenti, rispettivamente, se gli impianti appartengono alla prima categoria o alla seconda, con l'attivazione dei poteri sostitutivi.

Infatti per gli impianti omologati per un numero di posti pari o superiori a 500 al coperto o 2.000 allo scoperto successivamente all'istanza presentata dal soggetto proponente il Presidente del Consiglio dei ministri assegna all'ente interessato un termine di trenta giorni per l'adozione di tutti i provvedimenti necessari.

Se entro trenta giorni l'ente non provvede all'adozione dei provvedimenti è nominato dal Presidente della Regione un commissario che nel termine di sessanta giorni, sentito il comune interessato, ha il compito di adottare i provvedimenti necessari.

Mentre per gli impianti omologati per un numero di posti pari o superiore a 4.000 al coperto o 20.000 allo scoperto successivamente all'istanza presentata dal soggetto proponente il Presidente del Consiglio dei ministri assegna all'ente interessato un termine di trenta giorni per l'adozione di tutti i provvedimenti necessari.

Se entro trenta giorni l'ente non provvede all'adozione dei provvedimenti il Consiglio dei ministri, con l'eventuale partecipazione del presidente della regione interessata e sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni dalla richiesta, adotta tutti i provvedimenti necessari entro sessanta giorni.

Se il progetto comprende interventi che devono essere realizzati su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti il progetto approvato deve essere

oggetto di idonea procedura ad evidenza pubblica.

La gara deve concludersi entro novanta giorni dall'approvazione e a partecipare alla stessa è invitato anche il soggetto proponente il quale assume la qualifica di promotore.

Se il promotore non risulta aggiudicatario della gara, può esercitare il diritto di prelazione, entro quindici giorni dall'aggiudicazione definitiva, diventando aggiudicatario ma a condizione che dichiari di assumere la migliore offerta presentata.

Se l'aggiudicatario è un soggetto diverso da colui che ha proposto la realizzazione degli interventi dovrà subentrare nell'accordo o negli accordi conclusi dal soggetto proponente con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici dell'impianto in via prevalente.

Riguardo alla tipologia o alla dimensione dell'intervento promosso è comunque applicabile il regime di maggiore semplificazione previsto dalla legge.

Come detto questa disciplina ha lo scopo di favorire l'ammodernamento o la ristrutturazione di impianti esistenti o la realizzazione di nuovi impianti nuovi ma la legge dà priorità al primo tipo di intervento infatti il comma 305 prevede che *<<gli interventi di cui al comma 304, laddove possibile, sono realizzati prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate>>*.

IL CASO: IL NUOVO STADIO DELLA ROMA

La disciplina appena descritta non parla di stadi ma di impianti sportivi distinguendoli in due categorie in base alla dimensione.

Le dimensioni previste non permettono di considerare tali costruzioni come grandi impianti ma devono essere considerati impianti medi.

Infatti anche la previsione del fondo di garanzia, finalizzato alla realizzazione di questi interventi, è limitato al valore di 45.000.000 di euro, cifra che non permette di certo la realizzazione di impianti di grande ampiezza.

L'unico caso al momento presente nel nostro paese di utilizzo in fase avanzata di utilizzo delle procedure semplificate precedentemente descritte è il nuovo stadio della Roma.

L'inizio formale del procedimento è avvenuto il 29 maggio del 2014 quando lo studio di fattibilità è stato trasmesso al comune con lettera di prot. 82424.

E' utile in questo caso accennare alle considerazioni fatte dall'INU Lazio sulla proposta presentata di nuovo insediamento a Tor di valle.

L'INU ha affermato che la proposta presentata rappresenta un caso chiaro di quella che viene definita urbanistica contrattata e che esaminare le proposte imprenditoriali e la successiva negoziazione sul relativo contenuto è una condizione necessaria delle città contemporanee.

In seguito allo studio di fattibilità è stata indetta la conferenza di servizi istruttoria e con deliberazione del consiglio comunale è stata fatta la dichiarazione di pubblico interesse dell'opera.

Dopo 98 giorni dalla dichiarazione del consiglio comunale, la giunta con propria decisione il 4 settembre del 2014 si era espressa con favore riguardo alla dichiarazione di pubblico interesse.

In seguito l'assemblea capitolina ha approvato il 22 dicembre del 2014, dopo 207 giorni, la dichiarazione di pubblico interesse con propria deliberazione n. 132.

La prima proposta presentata al comune consiste nella previsione di strutture sportive, comprendenti stadio e campi di allenamento, della grandezza di circa

49.000 mq. e di ulteriori 305.000 mq. finalizzati ad uso direzionale-commerciale. In questo caso gli interessi in gioco sono soddisfatti in quanto i cittadini ottengono un grande investimento sul territorio e la riqualificazione di una zona ormai abbandonata mentre il privato può realizzare un centro direzionale di ampia dimensione, in modo da compensare la mancata possibilità di realizzare interventi residenziali.

Complessivamente lo stadio della Roma comporta nuove cubature per quasi 1.113.000 mq, dei quali solo circa il 14 % è destinato ad attività sportive.

Infatti l'INU Lazio ha affermato che anche se la proposta si intitola "Stadio della Roma a Tor di valle" nel nuovo insediamento l'area destinata allo stadio corrisponde solo al 14 % dell'intera zona mentre il restante 86 % sarebbe destinato al "business park".

Il piano regolatore generale di Roma del 2008 prevedeva che nell'area in questione vi era un massimo di 112.000 mq. edificabili, infatti le cubature previste dallo studio di fattibilità sono tutte in variante al piano, in quanto è prevista l'edificazione di 345.000 mq.

Per l'intervento da realizzare è previsto un enorme investimento, pari a oltre un miliardo di euro, e la realizzazione di infrastrutture per circa 270 milioni (195 milioni sono finalizzati alla realizzazione di opere di interesse pubblico); ai 270 milioni di per le infrastrutture si aggiungono 50 milioni in contributo finanziario, portando quindi nelle casse comunali circa 320 milioni di euro.

Come abbiamo visto nella Legge stadi il privato, non potendo realizzare strutture residenziali, riesce a compensare questa impossibilità con la realizzazione di un centro direzionale di ampia dimensione.

Gli interventi, inoltre, consentono il recupero dell'area abbandonata dell'ippodromo e garantiscono la realizzazione di infrastrutture di pubblico interesse per quasi 200 milioni di euro.

Al riguardo dobbiamo prendere in considerazione quanto previsto dall'art. 20 delle norme di attuazione del piano regolatore generale di Roma il quale prevede che *<<le più rilevanti valorizzazioni immobiliari, generate dalla previsione del*

presente PRG rispetto alla disciplina urbanistica previgente, sono soggette a contributo straordinario di urbanizzazione, commisurato a tali valorizzazioni e posto a carico del soggetto attuatore>>.

Il contributo straordinario di urbanizzazione è un onere pari al 66.6 %, cioè i due terzi, del plusvalore immobiliare generato da una trasformazione, il quale deve essere destinato alla città attraverso la costruzione di infrastrutture pubbliche, infatti al comma 4 dello stesso art. è previsto che l'utilizzo dei proventi del contributo straordinario siano destinati obbligatoriamente a finalità di riqualificazione urbana.

Infatti l'INU Lazio afferma che queste risorse devono essere destinate al miglioramento della vita dei cittadini, mentre nel caso in esame le opere sono finalizzate per una migliore accessibilità degli spettatori allo stadio e al business park, vanificando ciò che è disposto da piano regolatore generale e comportando più un guadagno per l'investitore che una convenienza per la collettività, e quindi si creerebbe un ipotetico contrasto con gli artt. 13 e 20 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale.

Infatti il piano regolatore prevede che, oltre al contributo straordinario, sia a carico del soggetto privato che attua la trasformazione anche l'esecuzione di opere pubbliche esterne all'intervento, mentre sembra che nel caso in esame il conflitto appena detto si superi semplicemente con un escamotage a favore solo del privato. Inoltre è possibile che vi sia un secondo conflitto, tra gli altri privati e l'opera oggetto di intervento, poiché nell'iter procedurale non è prevista la loro partecipazione e di conseguenza potrebbero essere danneggiati.

E' previsto, dalla deliberazione di pubblica utilità, che l'area di Tor di valle diventi una centralità urbana pianificata, in variante al piano regolatore, ai sensi dell'art. 65 delle norme tecniche di attuazione che al comma 1 prevede che *<<le Centralità metropolitane e urbane sono finalizzate alla nuova organizzazione multipolare del territorio metropolitano, attraverso una forte caratterizzazione funzionale e morfotipologica, una concentrazione di funzioni di livello urbano e metropolitano, nonché una stretta connessione con le reti di comunicazione e il contesto locale.*

Esse riguardano parti di città caratterizzate da elevata accessibilità mediante la rete di trasporto pubblico (in particolare su ferro), da una forte integrazione funzionale, da rilevanti connotati di identità sociale e storica, e da una alta potenzialità alla trasformazione; tali elementi concorrono ad individuare per le Centralità un ruolo di riferimento, di identità insediativa e di polarizzazione nella nuova organizzazione metropolitana prevista dal PRG>>.

Quindi in questo caso la realizzazione di una singola opera comporta un intervento urbanistico di grande portata e in deroga ai normali procedimenti e ai diritti spettanti ai soggetti coinvolti nel procedimento.

Per gli interventi nelle Città metropolitane e urbane, ai sensi dell'art. 65 delle norme tecniche di attuazione, l'art. 15 delle stette norme prevede obbligatoriamente il ricorso al progetto urbano, prevedendo anche i contenuti minimi e la procedura da seguire che prevede la partecipazione anche degli altri attori urbanistici.

L'art. 15 delle norme tecniche di attuazione qualifica il progetto urbano come *<<una procedura finalizzata alla definizione progettuale delle previsioni di PRG, in relazione alle parti della città interessate direttamente o indirettamente da interventi di particolare rilevanza urbana; tale procedura consente, anche confrontando soluzioni alternative, un'accurata verifica della sostenibilità urbanistica, ambientale, economica e sociale delle iniziative proposte, che devono assicurare altresì elevati livelli di qualità urbana ed ambientale e di partecipazione democratica>>.*

Mentre nel caso preso in esame il procedimento, come previsto dalla legge n. 147/2013, è molto diverso rispetto al procedimento ordinario previsto dal piano regolatore generale di Roma ma, avendo forza derogatoria e potendo introdurre varianti, può imporre le proprie prescrizioni.

PARAGONE CON L'ALLIANZ STADIUM

L'Allianz Stadium, precedentemente Juventus Stadium, rappresenta la prima struttura calcistica italiana priva di strutture architettoniche, primo impianto ecocompatibile al mondo e uno dei due impianti moderni, insieme al Friuli di Udine, di proprietà di una società sportiva.

E' utile analizzare il caso in quanto rappresenta un esempio di realizzazione di impianti sportivi avvenuto in epoca precedente all'emanazione della disciplina sugli stadi.

Precedentemente la Juventus disputava le proprie partite in un impianto di proprietà comunale che, anche se in quel periodo era di recente costruzione, comportava comunque determinati problemi, quali ad esempio alti costi di manutenzione, carenze strutturali e pessimo comfort sugli spalti.

La prima deliberazione riguardante la questione stadi è stata la n. 152 del 1997, con la quale il Consiglio Comunale aveva approvato un programma di riorganizzazione relativo allo Stadio delle Alpi che prevedeva:

1. L'impegno delle squadre di giocare le partite casalinghe in questo stadio fino alla stagione 1999/2000.
2. La disponibilità della Città, una volta scaduto il termine precedente, di affidare in concessione pluriennale il vecchio stadio Comunale alle due squadre di Torino o con il consenso del Torino Calcio S.P.A. alla sola Juventus in modo da ristrutturarlo senza oneri per la Città.

Successivamente le due società calcistiche hanno presentato al Comune la proposta di poter realizzare stadi di proprietà esclusiva.

Il Consiglio Comunale, con mozione n. 33 approvata il 22 giugno del 1998 ad oggetto "Futuro degli stadi calcistici torinesi", impegnava il Sindaco e la Giunta affinché proponesse alla società Juventus l'acquisto dello Stadio delle Alpi e l'area circostante per svolgere anche l'attività agonistica della prima squadra; in questo modo il Consiglio Comunale aveva intenzione di ottenere il pieno utilizzo dello Stadio delle Alpi con il vantaggio ulteriore di riqualificare l'area circostante.

Inoltre, in piena armonia con la tendenza nazionale ed europea di affidare gli impianti sportivi direttamente alle società calcistiche, a seguito di un orientamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'amministrazione accoglieva la proposta della Juventus di verificare se vi fossero le condizioni tecniche-giuridiche per costituire in suo favore il diritto di superficie per la zona in cui è presente lo stadio, per le zone circostanti e per le cose pertinenti allo stadio.

Contemporaneamente la Città proponeva al Torino di ottenere il diritto di superficie dell'area dello stadio Comunale.

Il 18 giugno 2002 è stato siglato il protocollo d'intesa tra il Comune di Torino, la Juventus e il Torino, dove è stata prevista la concessione da parte del Comune del diritto di superficie per lo Stadio delle Alpi per novantanove anni alla Juventus F.C. e del diritto di superficie per lo Stadio Comunale per novantanove anni al Torino.

Con la delibera n. 11902/066 del 2002, avente ad oggetto il "trasferimento del diritto di superficie sull'area stadio delle alpi in capo alla società Juventus F.C. SPA. Approvazione", la Giunta Comunale ha proposto al Consiglio comunale di prendere atto del trasferimento del diritto di superficie.

Le società proponevano da tempo di dotarsi di uno stadio proprio, in linea con la l'esperienza europea caratterizzata dalla dotazione di una propria struttura a favore delle società calcistiche.

Con deliberazione 04607/066 del 2002 la Giunta Comunale ha approvato l'intesa tra le società calcistiche torinesi e la Città di Torino, che prevedeva le linee guida per la stipulazione di protocolli d'intesa in modo da concludere gli accordi finalizzati a risolvere le relative problematiche degli stadi torinesi.

Con provvedimento 04608/066 del 2002 la Giunta Comunale ha approvato il protocollo d'intesa tra la Juventus e la Città di Torino.

Il Torino Calcio S.p.a. ha espresso il proprio consenso in riferimento al trasferimento del diritto di superficie dello Stadio delle Alpi alla Juventus F.C. S.p.a. e ha espresso interesse ad ottenere lo Stadio Comunale.

La Costituzione del diritto di superficie dello Stadio delle Alpi è in armonia con la

pronuncia resa dal Consiglio di Stato Sez. V n. 1257 del 4 novembre, anche se nel caso in esame si parla di rapporto concessorio, con la quale è stata affermata la legittimità dell'affidamento dello Stadio della Città alla società che milita nella massima divisione professionistica in quanto l'interesse pubblico è maggiormente soddisfatto, in quanto in questo modo l'utilizzo dello stadio è affidato alla squadra che può comportare maggior vantaggi alla popolazione locale.

Con provvedimento 009/08520 del 16 dicembre 2002 il Consiglio Comunale ha approvato un'apposita variante al piano regolatore generale che prescriveva per l'impianto sportivo che *<<sono ammessi interventi di ristrutturazione edilizia con salvaguardia dell'impianto architettonico generale, finalizzati a garantire la sicurezza, la messa a norma, la funzionalità e la migliore fruibilità dell'impianto stesso>>* e che *<<l'impianto è destinato a servizi privati da utilizzarsi ordinariamente per lo svolgimento dell'attività calcistica...>>*.

La Circoscrizione V° ha affermato che, oltre alla risoluzione del problema dello stadio, è necessario attraverso la trasformazione, dotare le zone circostanti allo stadio di infrastrutture finalizzate alla riqualificazione urbana a vantaggio quindi della qualità dei cittadini che vi risiedono; inoltre l'area che ricomprende lo stadio e le zone circostanti sono idonee per incrementare le attività sportive e ricreative e può ospitare anche attività commerciali.

Ci sono stati numerosi contatti con la Juventus F.C. S.p.a. che hanno portato alla conclusione dell'accordo avente ad oggetto la costituzione del diritto di superficie dello Stadio delle Alpi, e a fronte di questo diritto la società si obbligava a versare una somma pari a 25 milioni di euro.

La Giunta Comunale richiamando i provvedimenti appena descritti e che costituiscono parte integrante della deliberazione afferma che è necessario provvedere alla costituzione del diritto di superficie dello stadio a favore della Juventus.

Premesso ciò, quindi, la Giunta Comunale ha proposto al Consiglio Comunale:

1. Di prendere atto che l'area oggetto della variante, per effetto della stessa, appartiene al patrimonio disponibile.

2. Di trasferire la proprietà superficiaria alla Juventus F.C. S.p.a. dello Stadio delle Alpi e delle zone circostanti.
3. Di costituire tale diritto per la durata di 99 anni, il quale potrà essere rinnovato 24 mesi prima della scadenza di tale termine dalla Juventus; qualora non sarà rinnovato al termine gli immobili presenti torneranno in proprietà alla Città.
4. Che la costituzione del diritto di superficie avvenga coerentemente a quanto previsto dalla variante approvata al piano regolatore e che nelle aree in questione la Juventus acquisisce il diritto di ristrutturazione dello Stadio delle Alpi, di utilizzare la superficie esistente per attività sportive, utilizzare una quota della superficie a fini commerciali, realizzare un nuovo insediamento per attività di servizio alle persone e alle imprese e la previsione di eventuali parcheggi privati e servizi e parcheggi per uso pubblico.
5. Che la costituzione del diritto di superficie avverrà in base a determinate condizioni, quali:
 - Obbligo in capo alla Juventus di utilizzare lo stadio, per tutta la durata del diritto, per disputare tutte le attività calcistiche ufficiali.
 - Obbligo della Juventus di preservare l'impianto architettonico generale dello stadio.
 - Obbligo della Juventus di mantenere lo stadio, per tutta la durata del diritto, in buono stato di conservazione.
 - Il subentro della Juventus nel contratto di locazione concluso tra la Città di Torino e il Torino Calcio S.p.a. nella posizione della Città, alle stesse condizioni economiche e giuridiche.
 - Facoltà in capo alla Juventus di mutare la denominazione dello Stadio delle Alpi.
 - Facoltà in capo alla Juventus di cedere il diritto di superficie.
 - Impegno della Città alla qualificazione delle aree limitrofe.
 - Obbligo della Città a liberare la zona oggetto del contratto da ogni attività di commercio ambulante.

6. Che gli immobili saranno trasferiti con tutti i diritti e pertinenze della Città, liberi da eventuali diritti vantati dai terzi.
7. La corresponsione di 25 milioni di euro da parte della Juventus alla Città di Torino.
8. Che qualora durante il periodo di validità del diritto di superficie la Città di Torino intenda vendere la proprietà del suolo la Juventus avrà diritto di prelazione all'acquisto.
9. L'impegno della Città di Torino di consentire alla Juventus ai benefici previsti tra la Città e il credito sportivo se ne ricorrono i presupposti.
10. L'esclusione di ogni responsabilità del Comune per ogni danno arrecato ai terzi dall'esercizio da parte della Juventus dei diritti presenti nel contratto.
11. Il contratto sostituirà il contenuto del protocollo d'intesa approvato dalla giunta comunale il 18 giugno 2002.

Come possiamo vedere nel caso dello stadio costruito dalla Juventus F.C. S.p.a. il procedimento che ha portato alla costruzione è basato fondamentalmente sulla conclusione di un protocollo d'intesa tra la società calcistica e il Comune, dall'approvazione di un'apposita variante al piano regolatore e da una successiva deliberazione del consiglio Comunale.

La prima differenza che possiamo notare è rappresentata dal rinforzo delle dotazioni del fondo di garanzia previste dall'comma 303 della L. n. 147/2013, il quale comporta un forte incentivo per il ricorso a questo istituto e, quindi, un incentivo per gli investitori ad effettuare determinati interventi; infatti l'integrazione di 10, 15 e 20 milioni rispettivamente per gli anni 2014, 2015 e 2016 del fondo di garanzia sono amministrati dall'istituto per il credito sportivo in modo da incentivare interventi destinati all'ammodernamento, lo sviluppo e alla sicurezza strutturale e funzionale degli impianti.

Inoltre, rispetto al caso dello Juventus Stadium e comunque in linea generale per qualunque stadio costruito precedentemente all'entrata in vigore della Legge stadi, vi è una riduzione rilevante degli oneri amministrativi per ottenere le altre autorizzazioni necessarie per la realizzazione dell'intervento.

Infatti il provvedimento finale, in base all'iter procedurale previsto dalla Legge stadi, sostituisce qualunque altra autorizzazione necessaria per la realizzazione dell'opera; questa semplificazione comporta notevoli vantaggi per il soggetto proponente, il quale, se ottiene l'approvazione del progetto e la successiva deliberazione della conferenza di servizi non ha altri oneri amministrativi, e ciò permette la realizzazione dell'intervento in tempi ragionevolmente minori.

La nuova disciplina consente anche delle parziali compensazioni dell'investimento in modo da incentivare interventi sugli impianti sportivi tramite concessioni urbanistiche; infatti è consentita la destinazione di una parte del progetto ad interventi per fini commerciali e quindi la possibilità di costruire un centro direzionale.

Infatti la Legge prevede che nello studio di fattibilità possono essere previsti interventi differenti da quelli finalizzati alla costruzione o ristrutturazione dell'impianto, ma con la precisazione che questi interventi devono essere funzionali a quello principale e comportare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario.

Questi interventi, però, devono essere anche finalizzati a valorizzare il territorio, come espressamente previsto dalla Legge <<*in termini sociali, occupazionali ed economici*..>>; in questo modo l'amministrazione può, senza oneri propri, ottenere la riqualificazione di parti del territorio abbandonate e la costruzione di infrastrutture di pubblico interesse.

Infine la previsione di determinate limitazioni imposte dalla Legge, come ad esempio il divieto di effettuare interventi finalizzati alla realizzazione di complessi residenziali, consente di evitare che dietro alla realizzazione dell'intervento vi siano interessi diversi e illeciti, e quindi utilizzare questi interventi come mezzo di speculazione edilizia.

La previsione di un determinato iter procedurale, quindi, comporta molti vantaggi per la realizzazione di interventi sugli impianti sportivi, da un lato garantendo incentivi al privato-investigatore e dall'altro garantendo interessi pubblici dell'amministrazione.

CONCLUSIONI

Lo sviluppo della tesi ha evidenziato l'evoluzione della disciplina urbanistica dall'entrata in vigore della Legge fondamentale dell'urbanistica (L. n. 1150/1942) fino ad oggi.

In particolare abbiamo soffermato la nostra attenzione sul passaggio che si è avuto nel modo di determinare le scelte di pianificazione, con il progressivo abbandono dell'urbanistica autoritaria verso un'urbanistica basata sul consenso, che comunemente abbiamo definito urbanistica concordata o consensuale.

Come abbiamo visto l'amministrazione progressivamente ha preferito contrattare le scelte di pianificazione, piuttosto che determinarle autoritariamente, in quanto ci si è resi conto che attraverso la partecipazione dei privati è possibile ottenere un risultato migliore per tutte le parti.

I destinatari delle scelte di pianificazione sono i privati, i quali devono agire nel rispetto di esse; questo ha comportato molte volte la mancata attuazione delle stesse dovuta alla mancanza d'interesse da parte dei privati.

Quindi il ricorso al consenso, oltre a tutelare maggiormente tutti gli interessi coinvolti, permette anche di ottenere l'interesse dei privati e di conseguenza un'effettiva attuazione delle scelte pianificatorie.

Inoltre l'amministrazione non conosce effettivamente le esigenze della società e determinando autoritariamente le scelte urbanistiche produrrebbe un'offerta urbanistica in realtà non corrispondente alla domanda dei privati.

La ricerca del consenso poi non dà troppo potere ai privati in quanto, come sappiamo, l'amministrazione nella conclusione del contratto deve sempre agire in base alle proprie finalità, cioè il perseguimento dell'interesse pubblico.

La ricerca del consenso costituisce anche una necessità per l'amministrazione, infatti come abbiamo visto precedentemente uno dei motivi fondamentali è la crisi finanziaria; questa ha comportato la necessità di contrattare le scelte per consentire una migliore realizzazione dell'assetto del territorio e la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria direttamente a carico del privato, senza oneri

per l'amministrazione.

Abbiamo visto, poi, l'evoluzione subita dalla legislazione in materia di opere pubbliche e in particolare le disposizioni che in presenza di interessi statali prevedono una disciplina derogatoria agli strumenti urbanistici generali; in alcuni casi questo meccanismo ha agito per semplificare il procedimento di approvazione della variante.

La Legge Stadi si inserisce in questo filone, parlando di opere sportive.

Infatti abbiamo analizzato la c.d. Legge stadi, che è entrata in vigore nel 2014, la quale ha rappresentato un punto di svolta riguardo all'argomento degli impianti sportivi, fino ad allora non disciplinato.

Come abbiamo visto il percorso che ha portato all'approvazione della relativa legge è stato piuttosto lungo e caratterizzato da forti opposizioni, dovute all'incertezza del contenuto da dare a questa disciplina; in particolare abbiamo evidenziato come problematiche derivanti dalla possibilità di utilizzare questa disciplina come mezzo speculativo e dalla semplificazione del procedimento, ritenuta da alcuni eccessiva, capace di derogare agli strumenti urbanistici generali hanno rallentato l'entrata in vigore della Legge.

La legge stadi ha sancito particolari novità per la disciplina della costruzione o ristrutturazione di impianti sportivi, una disciplina finalizzata ad incentivare investimenti in questo settore in armonia con la tendenza europea di dotare le società calcistiche di strutture proprie, che come abbiamo visto comporta molti vantaggi.

La Legge, prima di tutto, esprime la preferenza per la ristrutturazione di impianti sportivi esistenti in modo da riqualificare strutture ormai non più adatte, dal punto di vista funzionale e strutturale, ad ospitare determinati eventi; solo qualora non sia possibile effettuare interventi di ristrutturazione la Legge consente la costruzione dell'impianto.

La legge non parla di stadi ma di impianti sportivi e come abbiamo visto non si tratta di impianti di grande dimensione ma di impianti medi; ciò è confermato anche dal limitato fondo di garanzia previsto per questi interventi, che è adatto solo

per opere di media grandezza.

La ratio della presente disciplina è appunto quella di incentivare i privati nella realizzazione di questi interventi, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista amministrativo.

Infatti la previsione dell'integrazione del fondo di garanzia permette un incentivo finanziario per gli investitori;

Inoltre è consentita la realizzazione di interventi ulteriori agli impianti sportivi ma comunque funzionali ad essi; con questa previsione è consentito una parziale recupero dell'investimento con la realizzazione di complessi multifunzionali.

L'esclusione della possibilità di prevedere interventi ad uso residenziale all'interno dello studio di fattibilità presentato dal privato ha portato forti opposizioni ponendo la questione se fosse sufficiente consentire interventi ad uso commerciale o fosse necessario permettere la realizzazione di interventi ad uso residenziale, anche se con forti limiti.

La possibilità di realizzare complessi residenziali, però, avrebbe potuto condurre ad un utilizzo di questi interventi come mezzo speculativo.

Le novità dal punto di vista amministrativo sono rappresentate dall'eliminazione di ulteriori oneri amministrativi in capo al privato e dalla semplificazione procedurale prevista dalla Legge.

Infatti come abbiamo visto, nell'iter previsto dalla legge, il provvedimento finale derivante, relativo al progetto, sostituisce qualsiasi altra autorizzazione necessaria, con la conseguenza che il privato non deve successivamente ottenere gli altri eventuali atti o autorizzazioni e ciò consente di iniziare i lavori relativi agli interventi in tempi più brevi.

Inoltre l'iter previsto dalla legge prevede la semplificazione delle procedure amministrative prevedendo appunto la presentazione dello studio di fattibilità da parte del privato, alla quale segue la eventuale approvazione del Comune.

Successivamente il soggetto deve presentare il progetto definitivo e il Comune indice la conferenza di servizi decisoria e nei termini stabiliti deve assumere il provvedimento finale nei termini previsti dalla Legge.

Inoltre la Legge prevede i c.d. poteri sostitutivi che in base alla grandezza dell'impianto, spettano al Presidente del Consiglio dei ministri o al Consiglio dei ministri, i quali in caso di mancato rispetto dei termini previsti devono adottare tutti i provvedimenti necessari.

Queste semplificazioni permettono di realizzare gli interventi in tempi ragionevolmente più brevi.

BIBLIOGRAFIA

Assini N., Mantini P., “Manuale di diritto urbanistico”, 2007.

Consiglio di Stato sez. II, n. 454 del 1999.

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5748 del 2008.

Consiglio di Stato, A.P., n. 244 del 1999.

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4150 del 2013.

Consiglio di Stato, parere preventivo dell'Adunanza generale, n. 7 del 1988.

Consiglio di Stato, n. 4014 del 2005.

Consiglio di Stato, n. 4015 del 2005.

Consiglio di Stato n. 2985 del 2008.

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4545 del 2010.

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 60 del 1962.

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 225 del 1962.

Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4542 del 2010.

Corte Costituzionale n. 13 del 1962.

Corte Costituzionale n. 23 del 1978.

Corte Costituzionale n. 234 del 1985.

Corte Costituzionale n. 209 del 2017.

Corte Costituzionale n. 408/1995.

Corte di Cassazione, n. 4833 del 1980.

Corte di Cassazione, n. 9151 del 2009.

Morelli M., “La pianificazione urbanistica. Dal piano regolatore generale ai piani attuativi”, 2007.

Tar Sicilia-Catania nella sent. n. 1321/1994.

Urbani P., “Urbanistica solidale”, 2011.

Urbani P., Civitarese Matteucci S., “Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti”, 2013.

Urbani P., Civitarese Matteucci S., “Amministrazioni e Privati nella pianificazione urbanistica”, 1995.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

Decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 383 del 1994 (Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale).

Decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2007 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo n. 163 del 2006).

Decreto interministeriale n. 1444 del 1968 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti).

Decreto Legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Decreto Legislativo n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali).

Deliberazione n. 11902/066 del Consiglio Comunale 17 febbraio 2003 (Città di Torino).

Legge n.1150 del 1942 (Legge urbanistica).

L

egge n. 241 del 1990 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

Legge n. 765 del 1967 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica n. 1150 del 1942).

Legge n. 493 del 1993 (Conversione in Legge del Decreto Legge n. 398 del 1993 concernente disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia).

Legge n. 179 del 1992 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica).

Legge n.47 del 1985 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali).

Legge regionale n. 9 del 1999 (Norme per la disciplina dell'attività degli operatori del turismo subacqueo).

Legge n. 133 del 2008 (Conversione del Decreto Legge n. 112 del 2008- Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).

Legge n. 865 del 1971 (Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica).

Legge n. 457 del 1978 (Norme per l'edilizia residenziale).

Legge n. 122 del 1989 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale)

Legge n. 865 del 1971 (Programmi e coordinamento per l'edilizia residenziale pubblica).

Legge n. 167 del 1990.

Legge n. 147 del 2013 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge di stabilità 2014).

Legge n. 289 del 2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge finanziaria 2003).

Legge n. 127 del 1997 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

Legge n. 340 del 2000 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi).

Norme tecniche di attuazione (Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n. 18 del 1008).

Protocollo d'intesa tra il Comune di Torino, la Juventus e il Torino.