

La pianificazione/programmazione urbanistica consensuale

Con questa espressione si intende comunemente una nuova modalità di pianificazione, si direbbe meglio programmazione, caratterizzata dalla codeterminazione delle scelte urbanistico-programmatiche, tra amministrazioni pubbliche ovvero tra queste e il privato. Con essa l'amm.ne si distacca, almeno in parte, dai moduli classici tipici del provvedimento amministrativo autoritativo, per ricercare un accordo con altri soggetti per la definizione concreta degli assetti urbanistici ovvero per lo svolgimento di un programma concernente anche l'assetto urbanistico, per il raggiungimento di uno o più specifici obiettivi, spesso funzionalmente collegati.

Più in generale, la dottrina (Travi) ha puntato il dito sulla mancanza di regole preventive nel determinare l'oggetto degli accordi di scambio che caratterizzano alcuni strumenti in questa materia e tuttavia si afferma che gli accordi non sarebbero in alternativa al potere amministrativo, ma anzi le condizioni della loro ammissibilità vanno definite alla stregua delle norme dettate per l'esercizio del potere.

Le forme di intervento delle quali ci occuperemo sono nate, in origine, quali modelli di finanziamento nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, per poi espandersi nel settore produttivo e in altri. In questa maniera viene superata la rigidità dei moduli procedurali classici al fine di ottenere processi decisionali più veloci, sia nella determinazione del fabbisogno che nella realizzazione.

L'urbanistica consensuale riguarda quasi esclusivamente strumenti di secondo livello, e cioè attuativi della pianificazione generale e la dottrina (Urbani) afferma che il sistema prevede diverse forme di accordi in funzione urbanistica tra amministrazione e privati, ma questi lungi dal poter essere tutti riunificabili nel concetto di urbanistica per accordi non solo hanno contenuti ed effetti diversi ma si collocano in fasi diverse del procedimento di pianificazione urbanistica.

I soggetti diversi da quello pubblico promotore, pubblici ovvero privati, intervengono non più a valle, con le osservazioni a pianificazione/programma già predisposto, ma nel procedimento di formazione, attraverso forme di concertazione, così delineandosi, appunto, la cosiddetta "urbanistica consensuale" ovvero "negoziata".

Si rammenta ancora, però, che la parte pubblica non abdica al proprio potere, ma negozia le proprie potestà al fine di raggiungere gli obiettivi (ecco quindi i programmi funzionalmente integrati) con maggiore celerità ed efficienza.

Altra dottrina parla anche di urbanistica “socio-economica” perché con essa si possono raggiungere risultati anche su questi piani, con nuove prospettive anche per l’amm.ne. Un contributo su questi istituti è stato offerto anche dalla legge 662/1996, come vedremo più oltre, che dal comma 203 ha istituzionalizzato taluni interventi che coinvolgono una pluralità di soggetti pubblici e privati ed al riguardo altra dottrina scrive di programmazione negoziata ovvero di pianificazione speciale.

Altra dottrina ancora avverte il pericolo che attraverso alcuni di questi strumenti si proceda per frazioni, per singole parti di territorio e che quindi ci si ispiri più alla mera opportunità d’impresa, senza guardare adeguatamente al corretto equilibrio tra la pianificazione di sviluppo e quella complessiva territoriale.

Gli istituti dei quali trattiamo, non sono però stati scoperti di recente, almeno nella dottrina. Invero, Feliciano Benvenuti, già nel 1978, scriveva di amministrazione per accordi, poi emersi chiaramente nella L. 241/1990 (artt. 11 e 15), con ciò descrivendo un nuovo modo di procedere pubblicistico, qualificato dalla duplice presenza, e cioè dello strumento unilaterale provvedimento e del meccanismo concordato del negozio. Ciò, sia nei rapporti intercorrenti tra soggetti pubblici che nelle relazioni che vedono anche la presenza di privati.

L’agire dell’amministrazione si pone quindi in un’ottica finalistica, al servizio della comunità dei cittadini, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, e tende alla composizione unitaria della pluralità degli interessi in gioco, in una precisa ottica di coordinamento (Piga, Merusi, Comporti). In ciò si sostanzia la nuova concezione oggettivo-funzionale, in virtù della quale l’amministrazione diviene teleologicamente orientata al soddisfacimento di finalità obiettivate dell’ordinamento, al cui interno l’interesse pubblico perde ogni connotazione soggettivistica (Contieri).

Programmi di riqualificazione urbana (L. 179/1992 - D.M. 21.12.1994 - TUEL 267/2000)

Esistono diversi programmi, comunemente detti complessi, aventi natura intersettoriale, che trovano origine nella disciplina dell’edilizia residenziale pubblica, ma sono orientati specificamente alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento della vivibilità degli insediamenti ed alla necessità di limitare ulteriore consumo di territorio, tenuto altresì conto della progressiva ed irreversibile contrazione delle risorse pubbliche a ciò destinate.

1) Tra questi, troviamo il c.d. programma di riqualificazione urbana, previsto dall'art. 2 della L. 179/1992 e dal DM 21.12.1994, il quale prevede il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificamente individuati attraverso interventi sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, di edilizia non residenziale e residenziale, con effetti di riqualificazione fisica.

La giurisprudenza (TAR Lazio, I, 19.7.1999 n. 1652) gli ha assegnato natura giuridica di pianificazione urbanistica indiretta, poiché detti programmi non possono direttamente comportare una variante al piano regolatore generale

L'intervento può riguardare anche ambiti esterni alle zone più direttamente interessate. I finanziamenti sono destinati ai comuni con più di 300.000 abitanti, a quelli capoluogo di provincia, ad altri comuni la cui proposta riguardi per gran parte il recupero di aree industriali dismesse, ai comuni ricadenti in ambiti sovracomunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica, definiti con determinazioni regionali ai fini di allocazioni di risorse per la programmazione edilizia residenziale.

Di norma il programma concerne contesti per gran parte già edificati, viene individuato dal comune sulla base del livello di degrado edilizio, urbanistico, ambientale, economico, della rilevanza ed influenza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, del ruolo strategico rispetto al contesto urbano e metropolitano.

Di solito l'intervento consiste: **A)** nell'acquisizione di immobili da destinare ad opere di urbanizzazione primaria o secondaria o all'edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, volontaria, espropriazione, permuta; **B)** nella realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria o secondaria; **C)** in opere di sistemazione ambientale ed arredo urbano di aree e spazi pubblici; **D)** nel risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali; **E)** nella manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati residenziali e non residenziali; **F)** nella realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali; **G)** nella ristrutturazione urbanistica.

Il programma di riqualificazione urbana, allorquando comporta variante agli strumenti urbanistici, si realizza attraverso gli accordi di programma disciplinati dall'art. 34 del T.U.E.L. n. 267/2000.

In giurisprudenza è stato precisato che il procedimento relativo ad un programma di riqualificazione urbana presuppone una preliminare verifica e valutazione circa la sussistenza degli elementi e dei presupposti minimi richiesti dalla legge per questi piani

nonché circa la conformità o meno degli interventi programmati alle previsioni dello strumento urbanistico generale. Laddove sia necessaria una variante, occorre convocare una Conferenza di Servizi (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 06/11/2013 n.1501).

2) Altra forma di pianificazione/programmazione consensuale la ritroviamo nei c.d. PRUSST e cioè programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (L. 127/997 - D.M. 8.10.1998 - D.Lgs. 267/2000). Si tratta di strumenti innovativi, che trovano i loro finanziamenti sia in quelli non utilizzati per la riqualificazione urbana classica che in altre fonti.

I PRUSST riguardano ambiti territoriali sub-regionali e si propongono di favorire: **A)** la realizzazione, l'adeguamento ed il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, al fine di agevolare uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale. Si deve tener conto anche della salvaguardia ambientale, della valorizzazione del patrimonio storico, artistico, architettonico e quindi del benessere della collettività; **B)** la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche degradate.

La giurisprudenza ha precisato che i PRUSST vanno qualificati essenzialmente come strumenti di programmazione finanziaria degli interventi pubblici e di quelli privati di area vasta, fondati su una partnership tra soggetti pubblici dei diversi livelli di governo ed operatori privati; in particolare, tali programmi si propongono di favorire la realizzazione di interventi atti a promuovere azioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico e sociale, tenuto conto dei valori di tutela ambientale e storico-artistica e dell'esigenza di garantire l'aumento del benessere della collettività locale, oltre che di supportare gli insediamenti produttivi, la promozione turistico-ricettiva e la riqualificazione di zone urbane interessate da fenomeni di degrado (T.A.R. Abruzzo, sez. I, 30/04/2012 n.303).

I PRUSST concernono: **A)** sistemi metropolitani con deficit infrastrutturale di grandi bacini di mobilità e con criticità delle interconnessioni tra nodi di trasporto internazionale, nazionale e interregionale; **B)** distretti insediativi con necessità di migliore articolazione infraregionale con rafforzamento di complementarietà e sinergia tra centri diversi; **C)** spazi di integrazione e transizione tra sistemi di trasporto e insediativi; **D)** sistema di attrezzature sia a rete che puntuali.

Gli assi prioritari riguardano: **1)** interventi pubblici e di interesse pubblico di dimensione e importanza tale da costituire una preconditione per progetti di investimento o maggior produttività per operatori pubblici e privati. Quindi, sistema dei trasporti, tribunale, strutture ospedaliere, università, strutture polifunzionali; **2)** interventi finalizzati allo sviluppo locale e alla valorizzazione del capitale fisso sociale anche mediante attrezzature a rete e puntuali tra cui interventi pubblici relativi ad opere di urbanizzazione primaria a servizio di aree produttive o quartieri degradati, realizzazione, recupero e acquisizione di immobili da destinare a opere di urbanizzazione secondaria di livello almeno urbano ovvero interventi privati relativi alla realizzazione e riqualificazione di insediamenti produttivi in grado di promuovere sviluppo, innovazione e competitività anche attraverso nuove tecnologie, realizzazione e recupero di insediamenti residenziali per innescare processi di riqualificazione fisica e sociale, gestione di attività no-profit, ristrutturazione di edifici di rilevante valore storico-artistico. Inoltre possono riguardare lo sviluppo dell'artigianato, la riconversione di complessi industriali con valenza culturale, anche da destinare ad altri usi; **3)** azioni finalizzate a favorire l'occupazione, la formazione professionale, facilitazioni del credito; **4)** azioni intese ad ordinare gli interventi previsti da altri programmi negoziati ovvero finanziare ulteriormente gli stessi.

Le proposte possono essere fatte da enti pubblici territoriali, altre amministrazioni pubbliche e soggetti privati (associazioni di categoria, imprenditori, società finanziarie, istituti bancari proprietari di immobili, proprietari o gestori di reti).

In giurisprudenza è stato precisato che è legittimo il provvedimento con cui il comune, nell'ambito di un Prusst, rigetta una proposta di intervento di tipo commerciale con la motivazione che sia in avanzato stato di definizione il procedimento di esame di altra proposta di intervento, per essere già conclusa favorevolmente la conferenza di servizi per la promozione dell'accordo di programma necessario per la variante; né incide su tale legittimità la circostanza che quest'ultima impresa non abbia conseguito la disponibilità dell'area demaniale, trattandosi di una evenienza esterna al procedimento di variante, senza contare che, in realtà, è il procedimento di variante urbanistica a costituire un presupposto affinché l'area in questione possa essere assentita in concessione (T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 21/07/2010 n.1199)

3) Tra gli strumenti che consentono la riqualificazione urbana troviamo anche le c.d. Società di Trasformazione Urbana, previste in origine dall'articolo 17 della legge

Bassanini bis, che ha consentito alle Città metropolitane ed ai Comuni di costituire società per azioni, anche partecipate da Provincia, Regioni e soggetti privati, al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione di piani regolatori generali.

Detta funzione è confermata anche dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 07/07/2009 n.4348), la quale ha precisato che lo strumento della società di trasformazione urbana, purché nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, è utilizzabile dagli enti locali non solo per gli interventi di riqualificazione di abitato preesistente ovvero di recupero di tessuto urbano degradato, ma anche per quelli consistenti nella progettazione e realizzazione di interi insediamenti urbani su aree inedificate, pure di notevoli dimensioni, nonché nell'attività di pianificazione. Attualmente le STU sono regolate dall'art. 120 del TUEL (267/2000), l'iniziativa è delle città metropolitane e dei comuni e la delibera costitutiva deve prevedere le aree e gli immobili oggetto dell'intervento di trasformazione nonché indicare la specifica procedura ad evidenza pubblica in base alla quale selezionare gli azionisti privati.

Tuttavia, la circolare 11.12.2000 prot. 622 del M.L.P. ha previsto la deroga alla scelta del socio privato con evidenza pubblica nel caso in cui questo sia il proprietario delle aree e degli immobili oggetto di trasformazione. Naturalmente, quest'ultima previsione ha carattere eccezionale e la scelta deve essere adeguatamente motivata.

La partecipazione del capitale pubblico può anche essere minoritaria ed i rapporti tra enti locali azionisti ed i soci privati sono regolati da una convenzione contenente obblighi e diritti delle parti, con particolare riferimento agli impieghi finanziari ed alle utilità che la STU istituzionalmente deve perseguire.

L'articolo 27 della legge 166/2002 ha precisato che le STU possono acquisire non solo aree ma anche, più genericamente, immobili (aree ed edifici).

Alcuna dottrina ritiene che le aree non si possono acquisire in libera contrattazione, mentre altra parte lo ritiene possibile.

Dopo la trasformazione le società devono vendere tutti gli immobili trasformati.

La giurisprudenza ha precisato che è necessario specificare con esattezza la portata dell'intervento di trasformazione per consentire al socio privato di valutare la convenienza ed i rischi della partecipazione (TAR Emilia, I, 30.7.2004 n. 2338).

Inoltre, i giudici hanno sottolineato la necessità di non esporre la trasformazione del territorio al rischio di condizionamenti e negoziazioni impropri effettuati per il tramite

di proposte elaborate dalle società con finalità utilitaristiche (TAR Campania, Salerno, 16.6.2005 n. 402; TAR Marche, 11.6.1998 n. 698).

Programmi integrati di intervento (L. 179/1992 - art. 2, c. 203 e seg. L. 662/1996)

Previsti in origine dall'articolo 16 della L. 179/1992, questi programmi sono demandati ai comuni e secondo la dottrina sembrano avere più sicura valenza urbanistica rispetto a quelli di riqualificazione urbana e costituiscono strumenti pianificatori specializzati relativi all'edilizia residenziale anche solo privata, riguardano zone in tutto o in parte edificate, tendono alla loro riqualificazione urbana ed edilizia, e non è richiesta una previa identificazione delle zone relative.

Importanti anche le finalità di miglioramento dell'ambiente, come precisato dalla giurisprudenza (TAR Lombardia, Milano, II, 15.10.2002 n. 3943).

Essi possono essere presentati sia da soggetti pubblici che privati, anche associati o consorziati. Al riguardo, pare indispensabile che il privato, per promuovere il programma, deve essere il proprietario delle aree interessate.

Questi programmi possono riguardare sia aree già edificate che aree di nuova edificazione, e non necessita che le stesse siano già previste dal programma pluriennale di attuazione.

Secondo Mengoli è con questi programmi che nasce la cosiddetta urbanistica contrattata, non connotata da carattere imperativo della mano pubblica, come peraltro confermato dalla giurisprudenza (TAR Puglia, Bari, 18.6.1999 n. 417).

Sempre la giurisprudenza ritiene che i programmi integrati di intervento non possono derogare al PRG (CGA per la Sicilia, 13.10.1998 n. 597) e che essi sono caratterizzati da ambiziosi obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale (TAR Lombardia, 15.10.2002 n. 3943; TAR Puglia, 4.11.2002 n. 4748).

La regolamentazione specifica dei piani integrati è demandata alle regioni, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, n. 393/1992.

Al riguardo, la Sardegna privilegia i centri storici, la Valle d'Aosta ne impone la coerenza con il piano territoriale paesistico, la Calabria predilige intervenire sulle parti di città degradate, il Piemonte considera i piani integrativi come attuativi dei PRG, in Umbria vengono definiti quali piani urbani complessi.

Programmi di recupero urbano (L. 457/1978-D.L. 398/1993 conv. in L. 493/1993)

Questo ulteriore strumento urbanistico esecutivo, che consente la partecipazione pubblico/privato, ha ad oggetto un insieme sistematico di opere (programma complesso) concernenti insediamenti di edilizia residenziale pubblica, finalizzate a: 1) realizzare, mantenere ed ammodernare l'urbanizzazione primaria e secondaria; 2) edificare opere di completamento e integrazione di complessi urbanistici esistenti; 3) inserire elementi di arredo urbano, effettuare opere di manutenzione, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione di edifici.

Di questi piani se ne occupano anche due DD.MM., entrambi dell'1.12.1994, che disciplinano il primo l'individuazione delle zone e le tipologie di intervento ed il secondo i criteri e le procedure di formazione.

I programmi di recupero sono promossi dai comuni o a questi presentati dall'IACP ovvero anche da soggetti privati e, qualora siano in contrasto con il PRG, è necessaria la stipula di un Accordo di Programma.

Secondo un filone della giurisprudenza questi sono piani maggiormente preordinati al finanziamento che non alla sistemazione urbanistica (C.S., IV, 3.4.2001 n. 1913).

Altra sentenza ha dichiarato l'illegittimità di un piano di recupero che prevede l'edificazione di nuove residenze in misura maggiore rispetto a quelle da risanare (C.S., IV, 3.4.2001 n. 1913).

Inoltre, sempre secondo la giurisprudenza, è necessario indicare esattamente gli interventi a carico della parte pubblica e quelli a carico della parte privata ed è necessaria una delibera del Consiglio comunale per la promozione del programma, il progetto e la zona esatta di intervento e la richiesta di dar corso ad un Accordo di Programma, che sostituisce la delibera di adozione comunale (TAR Puglia, Bari, I, 30.5.2001 n. 1986).

Contratti di quartiere (D.M.L.P. 22.10.1997)

Questa tipologia di intervento, nata come di carattere sperimentale, deve essere inclusa nei piani di recupero, concerne il settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata e riguarda quartieri particolarmente degradati con scarsa coesione sociale e marcato disagio abitativo.

I contratti di quartiere devono essere compresi nei piani per l'edilizia economica e popolare, nelle zone di recupero, in comparti di edifici particolarmente degradati,

ovvero ancora nelle aree soggette a recupero da condono edilizio. Il superamento del degrado, soprattutto sociale, è una peculiarità di questo strumento.

Essi sono indirizzati verso: **a)** il rinnovo dei caratteri edilizi e il contenimento delle risorse energetiche; **b)** l'accrescimento della dotazione dei servizi di quartiere, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali; **c)** il miglioramento della qualità abitativa ed insediativa attraverso più elevati standards, anche di natura ambientale.

Il recupero del patrimonio edilizio avviene anche in questo caso attraverso manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia e si può contemplare nuova edificazione laddove essa serva a ridurre la densità abitativa.

Nella seduta del 15 aprile 2014 la Conferenza unificata Stato-Regioni ha approvato un documento per dare impulso alla conclusione del programma operativo "Contratti di quartiere II" nonché alla conclusione delle iniziative avviate a partire dal 2006.

In giurisprudenza (T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 12/10/2011 n.1531) è stato affermato che sono illegittime le delibere di Giunta Comunale n. 34 e 35 del 3 aprile 2004 del Comune di Locorotondo - rispettivamente di adozione e approvazione della variante urbanistica - che, pur richiamando la delibera n. 62 del 31 marzo 2004 e ritenendo la variante rispettivamente adottata e approvata "necessaria per la concreta realizzazione del programma Contratti di Quartiere II" - non si sono limitate a dare esecuzione al punto 4 della delibera stessa, come nella stessa disposto, ma hanno modificato la destinazione attuale delle aree dei ricorrenti non ricomprese nella delibera n. 62 citata, in parte in zone E.R.P., non sussistendo nella relativa relazione, allegata e versata in atti, alcuna motivazione al riguardo.

Nel caso di specie i ricorrenti avevano chiesto di partecipare al contratto di quartiere ma l'amm.ne ha illegittimamente rigettato l'istanza, mutando la destinazione delle aree di loro proprietà.

Accordi di programma (art. 27 L. 142/1990 - art. 2, c. 204, L. 662/1996 - art. 34 D.Lgs. 267/2000)

Questo istituto si applica per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti.

L'accordo può essere promosso anche da un privato, nel caso in cui esso sia il proprietario delle aree sulle quali si deve realizzare l'intervento previsto e la giurisprudenza lo ritiene possibile solo con l'entrata in vigore del D.Lgs. 267/2000 (Cass., SS.UU., 14.6.2005 n. 12725).

Il modello procedimentale è quello previsto dall'art. 15 della L. 241/1990 (accordi tra pubbliche amministrazioni), il quale richiama l'art. 11 (accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento). Se approvato con decreto del Presidente della regione comporta variante agli strumenti urbanistici vigenti. L'adesione del sindaco al programma deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni.

In dottrina si evidenzia il carattere organizzativo dell'accordo, che viene definito un modulo procedimentale collettivo e, a differenza che nella conferenza di servizi, nel caso di accordo di programma l'opera diviene di interesse comune a tutte le amministrazioni partecipanti.

La sua struttura costituisce un negozio di diritto pubblico che, analogamente al consenso contrattuale privato, si forma via via attraverso una serie di atti e/o deliberazioni degli enti interessati, aventi natura endo procedimentale, che sfociano nel vero e proprio accordo di programma, soggetto ad impugnazione avanti il giudice amministrativo (C.S., VI, 18.3.2003 n. 1422).

In giurisprudenza l'accordo di programma è definito quale ipotesi di urbanistica negoziata, rappresenta un duttile strumento di azione amministrativa preordinata, senza rigidi caratteri di specificità, tende alla rapida conclusione di una molteplicità di procedimenti tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più sub procedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti e può essere utilizzato anche per la realizzazione di impianti produttivi, ad iniziativa privata, che rivestono un rilevante interesse regionale, provinciale o comunale (C.S., sez. IV, 29/07/2008 n. 3757).

Accanto all'esercizio del potere si assumono anche obblighi del tutto analoghi a quelli di diritto privato (C.S., VI, 9.9.2008 n. 4303).

Più di recente il T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 16/12/2016 n.5808, ha precisato che il contenuto dell'accordo di programma è modificabile solo mediante una nuova determinazione espressa da tutte le Amministrazioni contraenti, che giungono ad una nuova sistemazione concordata dell'assetto degli interessi sottostanti all'azione amministrativa. L'assunto trova conferma nel fondamentale principio civilistico sancito dall'art. 1372 c.c., secondo cui il contratto ha forza di legge tra le parti. Non può essere

sciolti che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge e nelle disposizioni dell'art. 11, l. n. 241 del 1990, relativo ad accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, laddove prevede che «ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili e dall'art. 15 della stessa l. n. 241 laddove, in tema di accordi tra pubbliche amministrazioni, si prevede che per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3 ».

La lottizzazione

Prevista dall'art. 28 della legge 1150/1942, costituisce anch'essa attuazione del PRG e prevede la partecipazione del privato, che assume l'onere di realizzare integralmente l'intervento (cfr. C.S.-A.P., 21.11.1991 n. 142).

Attraverso il PDL si possono costruire una pluralità di edifici a scopo turistico, residenziale o industriale che postulano la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (Circ. MLP del 28-10.1967 n. 3210) ovvero si può trasformare lo spazio urbano per la realizzazione di un insediamento turistico, residenziale o industriale.

Secondo la giurisprudenza (C.S., sez. V, 19.6.1981 n. 262) essa serve anche a raccordare, tramite le opere di urbanizzazione, l'edificazione da realizzare con gli insediamenti esistenti, può riguardare anche un solo edificio, urbanisticamente rilevante (TAR Veneto, sez. II, 12.11.1990 n. 864) ovvero un'area parzialmente edificata e parzialmente dotata di opere di urbanizzazione (C.S., sez. V, 22.4.1992 n. 351).

La L. può essere ad iniziativa privata o pubblica.

Nel primo caso il privato deve presentare sia il progetto che lo schema di convenzione, che deve contenere l'obbligo di cedere al comune le aree destinate ad urbanizzazione primaria e secondaria e di realizzare quella primaria e quota parte di quella secondaria.

La convenzione può prevedere, oltre a questi obblighi minimi, anche ulteriori.

Il PDL è considerato para ordinato al piano particolareggiato (CGA 20.12.1988 n. 211 e C.S. VI, 16.3.1999 n. 286), essendo anch'esso strumento di attuazione del PRG e non può derogare al PRG (C.S., V, 30.3.1979 n. 189) o al PDF (TAR Puglia, 6.5.1982 n. 187).

Il PDL con la convenzione viene approvata dal Consiglio comunale e successivamente si rilascia il provvedimento autorizzativo e si firma la Convenzione.

Successivamente, si rilasceranno i provvedimenti autorizzatori per i singoli edifici da realizzare.

Secondo parte della dottrina la convenzione costituisce contratto di natura privatistica ad oggetto pubblico ovvero un contratto unilaterale stipulato con atto pubblico (Mazzoni) mentre per altri studiosi, pur trattandosi di natura contratto, presenta caratteri peculiari ed è comunque espressione di potere pubblico, pur essendo la convenzione fonte di obblighi bilaterali, onerosi e di scambio (Candian-Gambaro).

Su questa seconda linea anche la giurisprudenza, ordinaria ed amm.va, che scrive anche di contratto accessorio di provvedimento amm.vo (SS.UU., 12.6.1982 n. 3541; C.S., VI, 22.2.1993 n. 180 e IV, 16.3.1999 n. 286).

Pagliari sostiene che, alla luce della L. 241/1990, si potrebbe definire la convenzione come un accordo in ordine al contenuto discrezionale del provvedimento. Nello stesso senso si veda pure TAR Lombardia, Brescia, 13.8.2013 n. 1157.

Al comune permangono poi i poteri di controllo sull'attività edilizia e sulla corretta attuazione della convenzione.

Il PDL ha vigenza decennale, che decorre dalla sottoscrizione della Convenzione e dopo perde efficacia (C.S, IV, 19.3.1988 n. 245).

Le varianti autoritative sono precluse nel caso di lottizzazione ad iniziativa del privato (C.S., V, 4.1.1993 n. 14), essendovi qui la convenzione, che contiene profili civilistici.

Invece, sono consentite le varianti al PRG, previa comparazione degli interessi, con prevalenza di quelli di natura pubblica, salvaguardabili solo mediante la variante. (C.S., IV, 13.7.1993 n. 711).

L'autorizzazione del PDL può anche essere annullata d'ufficio (C.S., V, 26.4.1972 n. 340) ovvero revocata (C.S., IV, 25.11.1983 n. 842).

Qualora il privato non adempia, o violi le modalità di esecuzione della convenzione, la stessa si può risolvere (C.S., IV, 4.10.2000 n. 5310) ovvero se ne può chiedere l'esecuzione in forma specifica ex art. 2932 c.c.