

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO
CALEGARI CREUSO LAGO**

AVV. PROF. ALESSANDRO CALEGARI
AVV. NICOLA CREUSO
AVV. STEFANIA LAGO

AVV. NICOLA DE ZAN
AVV. EDOARDO FURLAN
AVV. RICCARDO BERTOLI
AVV. CRISTINA BORGATO
AVV. LUCA SOCCORSO
DOTT. GIULIA TOGNIN

Padova, 15 settembre 2020

Al
Responsabile dell'Ufficio tecnico
Comune di Camisano Vicentino
piazza Umberto I n. 1
36043 - Camisano Vicentino (VI)

oggetto: parere legale sulla modifica del piano di lottizzazione C2a/68.

Espongo di seguito il mio parere sulla possibilità per codesto Comune di modificare il piano di lottizzazione C2a/68 e l'accessoria convenzione urbanistica, che è stata stipulata dallo stesso Comune con la società Arcobaleno s.r.l. in data 16 maggio 2013.

Il piano di lottizzazione in questione ha previsto sei lotti edificabili. A fronte di questa importante edificabilità (6.267 mc), la società Arcobaleno, con la stipula della convenzione urbanistica e a parziale scomputo dal pagamento degli oneri di urbanizzazione, si è obbligata a realizzare, oltre alla viabilità residenziale dell'ambito di lottizzazione, un tratto di bretella e una rotatoria, con la funzione di collegare la bretella stessa con via Badia. Come pure si è obbligata a cedere gratuitamente al Comune le relative aree di sedime. Le parti nella convenzione hanno stimato in euro 262.000,00 (al netto dei contributi di Comune e Provincia, pari a euro 60.000,00) il costo delle opere da realizzare.

Il piano di lottizzazione è rimasto pressoché inattuato. Cosicché, in data 10 febbraio 2020, la società Arcobaleno ha proposto al Comune una sua sostanziale modifica con riguardo alle opere stradali, con il mantenimento di sei lotti edificabili e dell'originaria volumetria in essa sfruttabile. Più esattamente, la società ha proposto di stralciare l'obbligo di realizzare il tratto di bretella e la rotatoria, sostituendoli con l'obbligo di realizzare, proprio in una porzione dell'area che avrebbe dovuto essere interessata dalla bretella, una pista ciclabile, il cui costo è stato stimato in euro 138.600,00. Inoltre ha proposto: la cessione gratuita al Comune, oltre all'area di sedime della pista ciclabile, di un'area non edificabile di 1.271 mq (valutata 65,00 euro/mq, quindi 82.615,00 euro), area in gran parte coincidente con quella che avrebbe dovuto essere interessata dalla rotatoria; il pagamento al Comune di 132.830,00 euro, così da compensare il minore costo delle opere stradali proposte in luogo delle originarie; la quota del

contributo comunale e provinciale previsto per la loro realizzazione (da restituire); l'aumento del valore complessivo delle aree interessate dal piano di lottizzazione che non saranno cedute gratuitamente al Comune.

Il Comune ha facoltà di accettare tale modifica (si vedranno più sotto i procedimenti da seguire in proposito), se la ritenesse conveniente sul piano economico e compatibile (soprattutto laddove prevede lo stralcio della bretella e della rotatoria e una loro sostituzione con una pista ciclabile) coi programmi di sviluppo viabilistico comunali per la zona di riferimento. Anzi, se la bretella e la rotatoria, a distanza di circa otto anni dalla stipulazione della convenzione, non fossero più ritenuti degli interventi strategici per il Comune, sarebbe irragionevole non accettare la proposta del lottizzante di assumere delle obbligazioni alternative a quelle originarie (come, ad esempio, la realizzazione della pista ciclabile e la cessione gratuita di un lotto) o non formulare delle controproposte contrattuali per meglio definire il contenuto di tali obbligazioni alternative, in modo da rendere l'operazione ugualmente, se non più, conveniente per il Comune.

La giurisprudenza ha chiarito che *“all'interno delle convenzioni di lottizzazione risulta prevalente il profilo della libera negoziazione. Quindi, sebbene sia innegabile che la convenzione di lottizzazione, a causa dei profili di stampo giuspubblicistico che si accompagnano allo strumento dichiaratamente contrattuale, rappresenti un istituto di complessa ricostruzione, non può negarsi che in questo si assista all'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal codice civile”* (così T.a.r. Lombardia, Milano, sez. II, 10 febbraio 2017, n. 346; Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2015, n. 2313). Nulla vieta che siffatto profilo di libera negoziazione si manifesti anche in una fase successiva alla stipulazione della convenzione di lottizzazione, tramite la rinegoziazione del suo originario contenuto. Tanto più se questa, al momento della rinegoziazione, non ha trovato ancora attuazione e se il nuovo assetto contrattuale, al pari dell'originario, garantisca un'equilibrata soddisfazione sia degli interessi del privato che del Comune. Resta il fatto che, come spiegherò nella parte finale del parere, le modifiche alla convenzione dovranno essere adeguatamente motivate, onde dimostrare la loro convenienza non soltanto dal punto di vista strettamente economico, ma anche urbanistico.

Sul piano procedurale, la rinegoziazione deve seguire il medesimo procedimento che ha condotto all'approvazione del piano urbanistico attuativo. Quindi, ai sensi del comma 1 dell'art. 20, l.r. 11/2004, le modifiche al piano di lottizzazione e all'accessoria convenzione, che sono oggetto di rinegoziazione, dovrebbero essere adottate e approvate dalla Giunta comunale.

Tuttavia, nel caso in esame ciò potrebbe non essere sufficiente se la rinegoziazione riguardasse opere di urbanizzazione o altre opere pubbliche che il lottizzante si è obbligato a realizzare, non solo perché previste dal piano urbanistico attuativo, ma anche da un livello di pianificazione urbanistica superiore, come il piano degli interventi, che ha la funzione, tra l'altro, di *“definire e localizzare le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico”* (art. 17, c. 2, lett. h, l.r. 11/2004).

Se così fosse, la rinegoziazione del piano attuativo presupporrebbe anche la variante al piano degli interventi, ma solo nella misura in cui questo localizzasse una certa opera pubblica nell'ambito interessato dal piano attuativo. Questo perché il rapporto tra il piano degli interventi e i piani urbanistici attuativi (qualora la legge non li abilitasse espressamente a derogare al piano degli interventi) è gerarchico: il primo vincola i secondi, che sarebbero illegittimi se il loro contenuto non fosse conforme al piano degli interventi.

Nella fattispecie in esame, la bretella e la relativa rotatoria, che Arcobaleno si è obbligata a realizzare in esecuzione della convenzione urbanistica, sono opere pubbliche localizzate nell'ambito di lottizzazione direttamente dal piano degli interventi. Mentre il vigente piano di assetto del territorio si limita a individuare (con un simbolo grafico), sempre in tale ambito, un'opera pubblica di collegamento, senza stabilire la specifica tipologia di opera da realizzare (strada a più corsie, a una corsia, ciclovia ecc.) e senza stabilire le modalità di suo collegamento (con un incrocio, con una rotatoria ecc.) con la viabilità già presente, ossia via Badia. Queste scelte sono demandate al piano degli interventi, che, in attuazione della direttiva viabilistica del piano di assetto di territorio, ha localizzato la bretella e la rotatoria, scegliendo tali opere viabilistiche in luogo di altre.

Tutto questo è coerente alle funzioni urbanistiche dei due livelli in cui si articola il piano regolatore comunale: *“ai sensi degli artt. 13 e 17 della l.r. 11/2004, compete al piano di assetto del territorio (p.a.t) delineare le scelte strategiche di assetto e di sviluppo del territorio, e al piano degli interventi (p.i.) definirne le linee e le modalità attuative, in coerenza con le relative previsioni. Alle disposizioni contenute nel primo non è possibile riconoscere diretta portata conformativa”* (così T.a.r. Veneto, sez. II, 19 dicembre 2019, n. 1382; T.a.r. veneto, sez. II, 18 gennaio 2017, n. 50).

Certo, il piano di assetto del territorio potrebbe essere direttamente conformativo con riguardo alle *“infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza”* (lettera j) del comma 1 dell'art. 13, l.r. 11/2004). Ma questo purché esso stabilisca in modo chiaro e preciso la localizzazione dell'opera e la sua tipologia, così da esaurire interamente la discrezionalità

pianificatoria in proposito, senza lasciare spazio di intervento al piano degli interventi. Altrimenti, la previsione del piano di assetto del territorio vale semplicemente come direttiva, demandando al piano degli interventi, quale piano operativo, la precisa localizzazione e l'esatta individuazione della tipologia di opera. Il piano di assetto del territorio vale come direttiva nella fattispecie in esame, non avendo questo localizzato una specifica opera viabilistica, per essersi limitato a prevedere un'opera di collegamento (da individuare e localizzare con precisione in un momento successivo, in sede di piano degli interventi) nell'ambito interessato dalla lottizzazione.

La conseguenza è che per la rinegoziazione del piano attuativo, relativamente all'eliminazione dell'obbligo di realizzare la bretella e la rotonda e all'assunzione di quello di realizzare, in loro vece, la pista ciclabile e di cedere, al loro posto, un'area verde di ragguardevoli dimensioni, non occorre variare il piano di assetto di territorio, che non ha effettuato alcuna localizzazione di opera pubblica, ma è comunque necessario variare il piano degli interventi, laddove quest'ultimo ha previsto e localizzato la bretella e la pista ciclabile sulla base della direttiva data dal piano di assetto del territorio.

Per evitare di variare prima il piano degli interventi ai sensi dell'art. 18, l.r. 11/2004 e, dopo, proprio sulla base di tale variante, anche il piano di lottizzazione, con distinti atti, rispettivamente di competenza del Consiglio e della Giunta comunali, si può certamente seguire la strada procedimentale di cui all'art. 6, l.r. 11/2004, ossia stipulare un accordo di pianificazione in variante al piano degli interventi, che comporti anche un automatico adeguamento al piano di lottizzazione. Ciò in forza dell'ultimo comma dell'art. 18 della l.r. 11/2004, in base al quale l'approvazione di una variante al piano degli interventi incompatibile con un piano attuativo approvato comporta l'automatica decadenza (e, quindi, anche l'implicita variazione) di quest'ultimo limitatamente alle parti incompatibili.

Conseguentemente, la proposta del lottizzante può essere trattata come accordo di pianificazione ai sensi dell'art. 6, l.r. 11/2004 in variante al piano degli interventi, ma con effetti di automatica variazione anche del piano di lottizzazione subordinato. L'accordo di pianificazione, in questo modo, verrebbe ad assumere anche il valore di atto modificativo della originaria convenzione di lottizzazione. Con l'avvertenza, però, che sia la convenzione che gli elaborati del piano di lottizzazione adeguati al nuovo accordo assumeranno per il futuro una forza maggiore di quella attuale, perché conterranno, di fatto, anche una modifica al piano degli interventi; e, dunque, non potranno in futuro essere modificati con la semplice procedura di variante del p.u.a. di competenza della Giunta comunale.

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO
CALEGARI CREUSO LAGO**

segue foglio 5

Quanto al contenuto dell'accordo di pianificazione, è bene precisare che esso va motivato, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 2 e del comma 4-*bis* dell'art'11, l. 241/1990, così da palesarne l'opportunità e la convenienza per l'amministrazione.

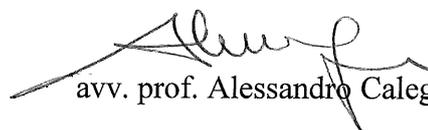
Per adempiere a tale obbligo motivazionale, vanno anzitutto predeterminati dei criteri oggettivi (per esempio: stima dei costi di progettazione e realizzazione della pista ciclabile; comparazione tra questi costi e quelli delle opere viabilistiche originariamente previste; parametri per la valutazione del valore dell'area che Arcobaleno si è resa disponibile a cedere gratuitamente al Comune e conseguente stima del suo valore), così da esaminare il contenuto dell'accordo di pianificazione sotto il profilo economico, fermo restando – come dirò – che non è questo l'unico profilo da valutare.

L'accordo di pianificazione, infatti, è una decisione espressione di discrezionalità amministrativa, in cui la componente strettamente economica deve essere bilanciata con altri benefici (viabilistici e di ordinato sviluppo complessivo dell'area di riferimento) conseguenti alla sua attuazione. Tanto che, perché l'accordo possa ritenersi conveniente per l'amministrazione, non è necessario che esso sia fonte di benefici strettamente economici maggiori di quelli dati dal precedente assento contrattuale, potendo l'equilibrio economico contrattuale rimanere il medesimo, malgrado i diversi impegni, anche in termini di opere pubbliche da realizzare, assunti dal lottizzante. Ciò che è decisivo, una volta appurato che l'accordo non determina perdite per l'amministrazione, è la sua capacità di perseguire, in modo efficace e coerente con le strategie politico-amministrative di sviluppo del territorio comunale, l'interesse pubblico urbanistico e viabilistico per la zona di riferimento. Capacità che spetta al Consiglio comunale valutare in sede di adozione e approvazione, ai sensi dell'art. 6, l.r. 11/2004, dell'accordo di pianificazione.

Mi sembra, comunque, che a questi criteri s'ispirino anche lo schema di accordo proposto e la bozza di deliberazione all'uopo predisposta dagli Uffici e che ho potuto in anteprima esaminare.

Nella speranza di avere adeguatamente risposto ai quesiti sottopostomi in merito alla possibilità di modificare i contenuti del piano di lottizzazione C2a/68, resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento sul tema.

Con i migliori saluti.


avv. prof. Alessandro Calegari