

1) Il regime giuridico delle convenzioni urbanistiche

La giurisprudenza si è oramai orientata nell'affermare, all'interno delle convenzioni di urbanizzazione, la prevalenza del profilo della libera negoziazione. Infatti, si è affermato (Consiglio di Stato, sez. V, 10 gennaio 2003, n. 33; Consiglio di Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 4015) che, 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.

In tale ottica, gli impegni assunti dai privati con l'amministrazione sono sorretti da un'autonoma fonte negoziale, essi hanno, pertanto, forza di legge tra le parti, così come previsto all'art.1372 c.c., a prescindere quindi dalla loro doverosità in base alla legge o alle previsioni dello strumento urbanistico.

Nel caso di specie la società lottizzante, nel dicembre 2008, ha stipulato una convenzione urbanistica con il Comune di Montalto di Castro, con la quale si è assunta l'obbligo di realizzare tutte le opere infrastrutturali necessarie all'edificazione del comprensorio urbanistico denominato Villaggio Mediterraneo. La convenzione urbanistica stipulata ha inoltre espressamente previsto la quota parte di terreno che deve essere destinata a comparti fondiari, verde comprensoriale, servizi e parcheggi, disciplinando altresì quali siano le opere infrastrutturali private necessarie all'attività edificatoria all'interno del perimetro della lottizzazione. Sul punto è stato espressamente previsto che la realizzazione di predette opere sarà a integrale cura e spese della società lottizzante.

Ebbene, nel menzionare "*gli spazi di verde comprensoriale attrezzato*", la convenzione non specifica la tipologia di opere che devono essere realizzate dalla società lottizzante, la quale però, si impegna a realizzare a propria cura e spese tutte le opere infrastrutturali dedotte in conformità al progetto urbanistico definitivamente approvato dall'Amm.ne comunale.

All'art. 7 della convenzione, inoltre, la società lottizzante presta il proprio consenso a realizzare delle opere infrastrutturali aggiuntive nei limiti della somma di € 500.000,00,

prestando apposita garanzia fidejussoria per la realizzazione di dette opere. Quest'ultime, secondo quanto stabilito dalla convenzione urbanistica, devono essere realizzate entro 24 mesi dal rilascio dei relativi titoli edilizi.

Occorre evidenziare come una similare scansione temporale non sia stata fornita per la realizzazione delle opere infrastrutturali private del comprensorio dedotte all'art. 5 della convenzione. Se ne deve dedurre l'assoluta necessità e imprescindibilità di predette opere al fine del rilascio dei titoli edilizi cui la società lottizzante aspira (all'art.9 della convenzione si esplicita che: "Le opere anzidette dovranno essere completate entro il termine massimo di efficacia dei relativi permessi a costruire, salvo proroga che verrà concessa dal Comune).

In definitiva la convenzione urbanistica si configura quale **atto negoziale, all'interno del quale la volontà delle parti contraenti si manifesta e si cristallizza, secondo le regole sulla formazione dei contratti di cui agli articoli 1326 e seguenti del codice civile (norme applicabili alle convenzioni come quella di cui è causa in virtù del generale richiamo di cui all'art. 11, comma 2, della legge 241/1990). Di conseguenza, la società lottizzante è vincolata alle prescrizioni della convenzione ai sensi dell'art. 1372 del codice civile ("Il contratto ha forza di legge tra le parti").**

2) Il valore giuridico delle pattuizioni contenute nelle convenzioni urbanistiche

Non può essere negato che la convenzione urbanistica rappresenti un **istituto giuridico di complessa ricostruzione, caratterizzato da un inestricabile intreccio di posizioni soggettive diversificate, atteso che unitamente all'esercizio del potere pubblico, che ne giustifica l'assimilazione agli accordi previsti dall'art. 11 della legge n. 241 del 1990, si assista all'incontro di volontà delle parti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta anche dalle norme del codice civile, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale.**

Volendo focalizzare la natura e le finalità dell'istituto della convenzione accessiva a una lottizzazione, si deve dare atto che la medesima costituisce il punto di approdo nel quale si formalizzano i reciproci obblighi dei lottizzanti e dell'Amministrazione, laddove tale fonte di diritti ed obblighi tra le parti risulta finalizzata a realizzare il comparto urbanistico in rilievo. Da ciò si evince la precisa

obbligazione a carico del soggetto lottizzante di realizzare le opere di urbanizzazione sulle aree oggetto di lottizzazione.

Sul punto è inoltre intervenuta una recente sentenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sezione IV, 11 novembre 2014, n. 5512) che ha sottolineato come *“va dato atto della qualificazione delle convenzione come accordo di diritto pubblico (cfr. Cons. Stato Sez. IV 12/3/2009 n.1098) in ragione della valenza urbanistica del Piano di lottizzazione cui la convenzione naturalmente accede e che secondo lo schema di cui alla legge nn.1150/1942 e 765/67 si atteggia quale tipico strumento di pianificazione di dettaglio volto a disciplinare gli interventi a carattere residenziale su aree non ancora urbanizzate. In questo contesto pubblicistico vale allora osservare come del tutto legittima si riveli la realizzazione delle opere di urbanizzazione svolte dal Comune in sostituzione del soggetto obbligato per convenzione (il lottizzante), posto che istituzionalmente il Comune è tenuto ad eseguire siffatte opere, permanendo siffatto onere anche in ipotesi di inadempimento della parte “contraente”.*

Dalla pronuncia del Consiglio di Stato si evince chiaramente come il ruolo del Comune, in materia di convenzioni urbanistiche, non si limiti a quello di “parte contraente”, ma si erige a posizione di garanzia al fine di garantire una corretta e adeguata urbanizzazione delle aree oggetto di pianificazione attuativa.

In tale ottica, preme segnalare come l’Amm.ne comunale possa dunque essere sollecitata al fine di porre rimedio all’attuale carenza di opere di urbanizzazione e sia obbligata a fornire adeguata risposta alle istanze dei privati proprietari. Sul punto si è recentemente espresso il T.A.R. Lazio- Roma (**Sezione II bis, 7 aprile 2014, n. 3748**), che ha dichiarato fondato il ricorso promosso dal privato avverso il silenzio serbato dall’Amm.ne comunale su un istanza con cui veniva segnalata la carenza delle opere di urbanizzazione.

Secondo l’opinione dei Giudici Amministrativi esiste, infatti, un obbligo giuridico di realizzare le opere di urbanizzazione primarie e secondarie che si *“riviene dalla stessa strumentazione urbanistica, oltre che dalla normativa primaria invocata dall’istante, sicchè, a fronte della diffida notificata dal ricorrente (relativamente a richieste ed aspettative niente affatto peregrine, stando a quanto rappresentato dalla parte ricorrente medesima) le Autorità comunali competenti avevano l’obbligo comunque di pronunciarsi, in ossequio agli obblighi di conclusione procedimentale, di correttezza, trasparenza e buona amministrazione consacrati dalla legge n. 241/1990. E tanto sia con riferimento alla richiesta relativa alle opere di urbanizzazione (cfr., in proposito, oltre alla decisione sopra citata, anche TAR RC n. 652/2011 e Tar Lecce n. 1675/2011), sia per ciò che attiene alla richiesta motivatamente finalizzata all’esercizio di poteri contingibili e di urgenza (cfr., al riguardo, TAR NA n. 9148/2005 e TAR Basilicata n. 896/2009). Per le esposte considerazioni il ricorso deve essere quindi accolto, con*

conseguente declaratoria dell'obbligo delle competenti autorità del Comune di Riano di provvedere sulle questioni proposte dal ricorrente".