

Classificazione

*I dati di Protocollo associati al documento sono
riportati nei metadati del mezzo trasmissivo*

Oggetto:

Riscontro a richiesta di parere su modalità attuative dei Programmi Integrati di Riqualificazione Urbanistica - PIRU (L.R. 18/1996).

Con la richiesta di parere specificata in oggetto, l'Amministrazione comunale chiede chiarimenti, nell'ambito di una procedura di formazione di un Programma integrato di riqualificazione urbanistica (PIRU) di iniziativa privata, che necessita di una contestuale variante al PRGC.

In merito, l'Amministrazione comunale fa presente di aver recentemente ricevuto un parere legale, allegato alla richiesta in oggetto, che *"ipotizza la possibilità di redigere gli elaborati della variante e per la VAS, da parte del soggetto privato analogamente a quanto la L.R. 18/1996 consente per gli elaborati del SUE, previo accordo procedimentale ai sensi della legge 241/90"*. L'Amministrazione comunale, pertanto, considerato che la norma di riferimento, sembra non prevedere in modo esplicito tale facoltà, richiede un parere in merito.

Ora, sulla questione posta va premesso che l'attività di consulenza nelle materie di urbanistica ed edilizia viene svolta, a richiesta, esclusivamente a titolo collaborativo; tant'è che pareri, indicazioni e interpretazioni resi non sono obbligatori né vincolanti e lasciano all'Amministrazione comunale il pieno diritto, oltre che la competenza, ad assumere liberamente ogni decisione conseguente ad essi.

Quanto sopra, poiché, come è noto, la competenza sulla decisione da assumere in merito alla singola pratica edilizia non può essere sottratta all'Amministrazione comunale che è chiamata per legge ad esprimersi; per altro, aspetti critici o problematici, derivanti dall'applicazione sul territorio della normativa regionale e statale di competenza, vengono chiariti dalla Direzione in un'ottica di reciproca collaborazione tra Enti, che non deve arrivare a sostituire decisioni di competenza esclusivamente comunale.

Con particolare riferimento al quesito specificato in epigrafe, va ancora premesso che con deliberazione della Giunta regionale 3-7006 del 12 giugno 2023 a decorrere dal 1° luglio è stata assegnata allo scrivente Settore l'attività giuridico-amministrativa connessa alla vigilanza urbanistico-edilizia con riferimento all'area di competenza territoriale; pertanto, senza ulteriori indugi si provvede a dare riscontro alla richiesta di chiarimenti a suo tempo pervenuta.

Venendo al quesito, anche alla luce delle valutazioni espresse nel parere legale allegato alla richiesta in oggetto, datato 9 febbraio 2023, si conferma la legittimità della procedura ipotizzata ossia la facoltà, da parte dell'Amministrazione, di accogliere la produzione della documentazione progettuale afferente una variante al PRGC in ambito di Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale di iniziativa privata di cui alla l.r. 18/1996 da parte del proponente, opportunamente presidiata da un preliminare accordo procedimentale ai sensi dell'articolo 11 della l. 241/1990 e dell'articolo 12 bis, comma 4, lettera a) della l.r. 56/1977.

Occorre, infatti, preliminarmente evidenziare che i programmi integrati di riqualificazione urbana, di cui alla legge regionale 9 aprile 1996, n. 18, rientrano nel novero degli strumenti urbanistici esecutivi e sono finalizzati *"a una più razionale utilizzazione e riorganizzazione del territorio, delle infrastrutture, degli insediamenti esistenti e della loro espansione, nonché al perseguimento del risparmio energetico"* (art. 1).

Inoltre, la medesima legge riconosce espressamente ai soggetti privati l'iniziativa per ciò che concerne la presentazione, *"unitamente allo schema di convenzione contenente i rapporti attuativi tra i soggetti promotori ed il Comune"*, di tale strumento urbanistico (art. 5), individuando nella Giunta comunale l'organo deputato alla sua formale adozione (art. 6).

Occorre quindi osservare che l'attività di pianificazione del territorio, di stretta valenza pubblicistica, è imperniata su un concetto di urbanistica non limitata all'edificazione coordinata e coerente ma che si propone la realizzazione di uno sviluppo complessivo ed armonico del territorio di riferimento.

Nel perseguimento di tale finalità, pertanto, l'esercizio dei poteri pubblici non può prescindere da una previa individuazione delle effettive esigenze di tutela della comunità di riferimento, dall'analisi del tessuto economico-sociale, della storia, tradizione ed ubicazione dei luoghi, oltre che da una idea precisa del modello di sviluppo territoriale che si intende perseguire.

Da tali considerazioni, discende che il potere di pianificazione non risulta esclusivamente funzionale all'ordinato sviluppo edilizio del territorio ma è altresì rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità di interessi pubblici, perseguibili non solo attraverso gli organi di governo rappresentativi della comunità di riferimento, ma anche mediante la partecipazione attiva e diretta dei cittadini.

A tal proposito, si osserva che nel corso degli anni l'ordinamento urbanistico ha registrato una lenta e graduale modifica per ciò che attiene alle modalità di formazione delle decisioni e delle tecniche di pianificazione, riconoscendo ai privati la facoltà di sottoporre progetti di riqualificazione all'attenzione dell'ente pubblico.

Pertanto, accanto al provvedimento amministrativo, espressione dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione, ed il cui contenuto riflette una decisione unilaterale da parte del potere pubblico, si affianca l'accordo, frutto di un processo di cooperazione e codeterminazione pubblico/privato, quale strumento più flessibile per la definizione di soluzioni che contemperino pluralità di interessi e che rispecchino il miglior assetto delle aree interessate.

In virtù di tali sviluppi, la cura e la gestione dell'interesse pubblico può avvenire mediante l'impiego di modelli che implicano l'esercizio del potere autoritativo o tramite strumenti convenzionali a carattere tendenzialmente privatistico.

In tale contesto si collocano le previsioni regionali in materia di pianificazione urbanistica (l.r. 56/1977) che riconoscono ai comuni la facoltà di concludere accordi con soggetti privati diretti ad *"attuare previsioni di assetto del territorio necessarie per la realizzazione di progetti o iniziative di rilevante interesse pubblico in coerenza con le strategie individuate dalla pianificazione urbanistica comunale"* (art. 12 bis, comma 4, lett.a)).

In chiave collaborativa, l'oggetto dell'accordo può altresì vertere sulla partecipazione alla realizzazione o ai costi connessi con la realizzazione di opere pubbliche *"generatrici di apprezzabili valorizzazioni o vantaggi per beni o attività privata"*. (art. 12 bis, comma 4, lett. b)).

Fatte queste debite considerazioni generali e venendo propriamente al quesito posto, si osserva quindi che negare al privato la possibilità di redigere gli elaborati della variante nel caso in cui la predisposizione del PIRU necessiti di quest'ultima equivarrebbe a negare l'esplicazione del potere privatistico di presentazione del PIRU.

A questo riguardo, l'azione dei pubblici poteri, nell'esercizio delle sue prerogative e della discrezionalità tecnico-amministrativa, se da un lato è orientata all'adozione di soluzioni meglio rispondenti alla soddisfazione prioritaria dell'interesse generale, dall'altro, previa una loro attenta ponderazione, non può porre ostacoli alle iniziative private che, seppur diretta espressione di interessi secondari, siano riconducibili a una più generale finalità pubblicistica di miglioramento e riqualificazione complessiva del territorio. Infatti, negare *a priori* la predisposizione degli elaborati necessari alla variante si tradurrebbe in un'ingiustificata preclusione alla libera iniziativa privata.

Risulta imprescindibile, pertanto, la ricerca di un punto di equilibrio, evitando la compromissione del potere pianificatorio, di appannaggio prettamente pubblicistico, e consentendo l'esplicazione dell'iniziativa privata volta alla partecipazione nella formazione di programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale.

Riscontra al primo profilo il limitare la variante strettamente e rigidamente agli aspetti necessari a consentire l'approvazione dei PIRU: in tal modo si conterrebbe il rischio che l'iniziativa privata conformi il potere pubblicistico di destinazione dei suoli e si sostituisca ad esso, scongiurando nel contempo il rischio di un'espansione incongrua ed incontrollata dell'attività di pianificazione svolta dal privato. E' peraltro da evidenziare il controbilanciamento determinato dal controllo effettuato dall'organo politico in sede prima di adozione del Piano e successivamente più compiutamente ed integralmente esplicito in sede di sua approvazione da parte dell'organo assembleare, in cui trova voce il potere di controllo dell'integralità delle forze politiche di cui è espressione.

Secondariamente, sempre nella direzione della ricerca dell'equilibrio a cui si è fatto cenno sopra, si potrebbe valutare, in un'ottica anticorruptiva, l'adozione di misure atte a scongiurare tanto il rischio di potenziali conflitti di interessi da parte dei privati redattori del

piano quanto che interessi secondari di cui questi siano eventualmente portatori sfocino in episodi corruttivi. In questo senso risulterebbe utile ed agevole il riferimento alla normativa in materia di anticorruzione, auspicando, ad esempio, l'adozione di specifiche misure di contenimento del rischio corruttivo inserite nei piani anticorruzione.

Si rammenta infine la necessità, in tema di competenze del redattore degli elaborati urbanistici, che sia garantito l'ossequio ai disposti di cui all'articolo 79 della l.r. 56/1977 laddove si prescrive che *"Gli incarichi esterni per la redazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi sono conferiti dai comuni ad esperti con laurea magistrale in pianificazione territoriale urbanistica e paesaggistico-ambientale, in urbanistica, in architettura e in ingegneria, con specifica competenza urbanistica, eventualmente integrati da esperti nelle discipline coinvolte nella predisposizione degli stessi."*

Resta comunque ferma l'autonomia dell'organo deliberante che gode, nell'ambito dell'attività amministrativa di pianificazione, di un ampio potere discrezionale.

Cordialità,

*Il Dirigente del Settore
(arch. Alessandro Mola)*

Il presente documento è sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 82/2005.

referente
Antonio Trifirò (011 4324162)