

Strumenti urbanistici attuativi del P.R.G.

Principali modifiche introdotte dalla L.R. 11/04

TIPOLOGIA

- In coerenza e in attuazione del P.A.T., la nuova legge urbanistica della Regione Veneto demanda al Piano degli Interventi (P.I.) l'individuazione delle aree la cui trasformazione è subordinata alla predisposizione di piani urbanistici attuativi (P.U.A.) – vedi art. 17 – 1° comma, lettera b.
- Gli artt. 19-20-21 della L.R. 11/04 disciplinano in modo sostanzialmente indifferenziato gli strumenti attuativi della pianificazione comunale, mentre la previgente legislazione urbanistica (L.R. 61/85 - art. 11) distingue e disciplina in modo diverso i piani di iniziativa pubblica (piano particolareggiato, P.E.E.P., P.I.P., piano di recupero di iniziativa pubblica) ed i piani di iniziativa privata (piano di lottizzazione, piano di recupero di iniziativa privata).

In particolare:

- la legge previgente, disciplinando specificatamente i piani di iniziativa pubblica e privata (artt. 12-13-14-15-16) distingue anche le relative modalità di attuazione (artt. 52 e 60).
- la nuova legge urbanistica, al contrario, dopo aver specificato al 1° comma dell'art. 19 che il P.U.A. può essere di iniziativa pubblica o privata o, congiuntamente di iniziativa pubblica e privata, stabilisce per tutti i tipi di piani (art. 20) il medesimo procedimento di formazione e approvazione, valido anche per le relative varianti, con la sola eccezione dei Programmi Integrati per i quali può essere seguita la procedura dell'Accordo di Programma di cui all'art. 7.

PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE

Il procedimento previsto dall'art. 20 per tutte le tipologie di P.U.A. ricalca sostanzialmente quello stabilito dall'art. 52 della L.R. 61/85 esclusivamente per i P.U.A. di iniziativa pubblica.

In dettaglio, tale procedimento prevede (art. 20):

- adozione del P.U.A. da parte della Giunta Comunale (qualora il piano sia di iniziativa privata l'adozione deve avvenire entro novanta giorni dal ricevimento della proposta, corredata dagli elaborati previsti; qualora non conforme alle norme ed agli strumenti urbanistici vigenti, la proposta di P.U.A. viene restituita);
- entro cinque giorni dall'adozione, il Piano è depositato presso la segreteria del Comune per la durata di dieci giorni; dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato nell'albo pretorio del Comune e mediante l'affissione di manifesti;
- nei successivi venti giorni i proprietari degli immobili possono presentare opposizioni, mentre chiunque può presentare osservazioni;
- entro trenta giorni dal decorso del termine di cui al comma 3, il Consiglio Comunale approva il Piano decidendo sulle osservazioni e sulle opposizioni presentate.

Da sottolineare che l'art. 60 della L.R. 61/85, prevedeva che i P.U.A. di iniziativa privata, presentati da tutti gli aventi titolo, fossero approvati dal Consiglio Comunale entro sessanta giorni dal ricevimento del Piano senza sottoporli al "percorso" delle opposizioni ed osservazioni.

La nuova procedura:

- suscita perplessità (espresse anche in sede di audizione presso la 2^a Commissione Consiliare Regionale) in quanto appare del tutto ingiustificato l'appesantimento delle procedure di approvazione del P.U.A. di iniziativa privata, trattandosi di mera attuazione volontaria da parte di tutti gli aventi titolo di previsioni urbanistiche del P.R.G. in merito alle quali chiunque aveva già avuto l'opportunità di esprimere le proprie osservazioni in occasione della pubblicazione del P.R.G.
- contraddice le finalità perseguite dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 2 e cioè "la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione dei tempi

Il secondo comma dell'art. 20 stabilisce che trascorso il termine di 90 giorni, senza che sia intervenuta l'adozione del P.U.A. da parte della Giunta Comunale, può essere richiesta alla Provincia, con le modalità di cui all'art. 30, comma 6, la nomina di un commissario ad acta che assuma i conseguenti provvedimenti. Tale termine decorre dal ricevimento della proposta corredata dagli elaborati previsti.

ELABORATI

Il P.U.A., in funzione degli specifici contenuti, è formato dagli elaborati necessari individuati tra quelli elencati al 2° comma dell'art. 19.

Anche se non espressamente richiamato dall'art. 17 - Contenuti del P.I., appare auspicabile che le norme tecniche operative del P.I. specifichino l'elenco degli elaborati necessari, tra quelli elencati al 2° comma dell'art. 19. In caso contrario il Comune potrebbe chiedere a posteriori ulteriori elaborati, allungando il termine di cui al 1° comma dell'art. 20.

CONFRONTO TRA ELABORATI

Elaborati del P.U.A. (art. 19 comma 2 L.R. 11/04)	Elaborati del Piano Particolareggiato (art. 12 L.R. 61/85)
<ul style="list-style-type: none"> a) estratto del P.A.T. e del P.I. e, se necessari di altri strumenti di pianificazione; b) cartografia dello stato di fatto riportante il perimetro dell'intervento; c) planimetria delle infrastrutture a rete esistenti; d) verifica di compatibilità geologica, geomorfologica e idrogeologica dell'intervento; e) vincoli gravanti sull'area; f) estratto catastale e elenco delle proprietà; g) progetto planivolumetrico e l'eventuale individuazione dei comparti; h) individuazione delle aree da cedere o vincolare; i) schema delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture a rete; j) relazione illustrativa che nel caso di Programmi Integrati, precisa la rappresentazione del programma in termini economico-sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici ed agli altri soggetti attuatori, nonché il piano finanziario di attuazione; k) norme di attuazione; l) prontuario per la mitigazione ambientale; m) convenzione o atti unilaterali d'obbligo; n) il capitolato e il preventivo sommario di spesa. 	<ul style="list-style-type: none"> 1) cartografia in scala 1:5000 riprodotte lo stato di fatto e il perimetro dell'area di intervento da cui risultino tra l'altro: <ul style="list-style-type: none"> a) il rilievo del verde esistente con l'indicazione delle essenze arboree; b) le costruzioni e i manufatti di qualunque genere esistenti; c) il tracciato delle reti tecnologiche con le relative servitù; d) la viabilità con la relativa toponomastica; e) le aree vincolate ai sensi delle LL. 1089/39 e 1497/39 e quelle che abbiano valore di bene ambientale e architettonico, anche se non vincolate; f) altri eventuali vincoli; 2) documentazione fotografica della zona con indicazione dei diversi coni visuali; 3) cartografia di progetto in scala 1:500 riprodotte il perimetro dell'intervento e contenente inoltre: <ul style="list-style-type: none"> a) le indicazioni del P.R.G. vigente relativamente alle singole aree interessate al progetto; b) la rete viaria suddivisa in percorsi pedonali ciclabili e carrabili con indicazione dei principali dati altimetrici; c) la progettazione di massima delle reti tecnologiche e di ogni altra infrastruttura necessaria alla destinazione dell'insediamento; d) le aree da destinare a sedi di centri storici, edifici per il culto, di uffici e servizi pubblici, a spazi di uso pubblico, ecc.; e) l'eventuale delimitazione degli ambiti territoriali e dei comparti all'interno delle zone residenziali; f) le zone e gli edifici da destinare a demolizione, restauro e a svolgimento di attività pubbliche o di interesse pubblico; g) il progetto planivolumetrico delle masse e gli allineamenti lungo gli spazi pubblici e le zone destinate alla ristrutturazione; h) le eventuali destinazioni d'uso prescritte o ammesse per gli edifici; 4) un elenco catastale delle proprietà da espropriare o da vincolare e relativo estratto di mappa; 5) le norme di attuazione del piano; 6) una relazione illustrativa contenente, tra l'altro, la previsione di massima delle spese occorrenti, dei mezzi per farvi fronte e dei termini previsti per l'attuazione del piano.

Dalla comparazione dei due elenchi di elaborati risulta che il 2° comma dell'art. 19 prevede in più rispetto all'art. 12 della L.R. 61/85:

- la verifica di compatibilità geologica, geomorfologica e idrogeologica dell'intervento, finalizzata a definire le opere relative alla messa in sicurezza sotto il profilo idraulico e geologico dei terreni interessati dal P.U.A. mediante, ad esempio, utilizzo di pavimentazioni drenanti su sottofondo permeabile per i parcheggi, aree verdi conformate in modo tale da massimizzare le capacità di invaso; creazione di invasi compensativi, ecc.;
- il prontuario per la mitigazione ambientale, finalizzato a dimostrare il rispetto, in sede di P.U.A., delle misure di mitigazione e/o di compensazione, previste dal PAT in sede di valutazione ambientale strategica (V.A.S.);
- la precisazione nella relazione illustrativa, nel caso di Programma Integrato, della "rappresentazione del Programma in termini economico-sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori, nonché il piano finanziario di attuazione".

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

1) POTERE SOSTITUTIVO

Come precedentemente evidenziato, il comma 2 dell'art. 20 stabilisce che "trascorso il termine di cui al comma 1, può essere richiesta alla Provincia, con le modalità di cui all'art. 30, comma 6, la nomina di un Commissario ad acta che assume i conseguenti provvedimenti". Il comma 6 dell'art. 30 si limita a stabilire modalità sostitutive, senza peraltro definirne i termini.

In sostanza, la nomina del Commissario ad acta deve essere preceduta dalla convocazione d'ufficio, da parte del Presidente della Provincia, della Giunta Comunale, oppure dall'assegnazione di un termine al Comune per l'adozione del P.U.A..

Solo ad intervenuta decorrenza del nuovo termine, il Presidente della Provincia nomina un Commissario ad acta, il quale, all'atto dell'insediamento, preliminarmente all'emanazione del provvedimento da adottare in via sostitutiva, accerta se, anteriormente alla data dell'insediamento medesimo, l'Amministrazione abbia provveduto ancorché in data successiva al termine assegnato.

Nessun intervento sostitutivo è invece previsto per l'ipotesi di ritardo da parte del Consiglio Comunale nell'approvazione del P.U.A..

2) PROPONENTI

I P.U.A. di iniziativa privata, come previsto dal comma 6 dell'art. 20, sono redatti e presentati dagli aventi titolo che rappresentino almeno il 51% del valore degli immobili ricompresi nell'ambito, in base al relativo imponibile catastale e, comunque, che rappresentino almeno il 75% delle aree inserite nell'ambito medesimo; trattasi di norma modificativa del comma 3 dell'art. 60 della L.R. 61/81, che consentiva la redazione e presentazione di P.U.A. di iniziativa privata limitata solo ad alcuni aventi titolo, purché rappresentanti almeno i tre quarti del valore degli immobili sulla base dell'imponibile catastale.

3) EFFICACIA E VARIANTI

Il P.U.A. (comma 9 art. 20) ha efficacia per dieci anni ed è prorogabile per un periodo non superiore a 5 anni (comma 12).

Il comma 1 del medesimo articolo offre la possibilità di presentare un nuovo P.U.A. per il completamento della parte rimasta inattuata, a condizione che tale presentazione avvenga entro 60 giorni dalla scadenza del termine stabilito per l'esecuzione del Piano.

Possono essere approvate varianti sottoscritte dai soli titolari delle aree incluse nella variante, purché le medesime non incidano sui criteri informativi del P.U.A. (comma 14).

4) CONCERTAZIONE PUBBLICO-PRIVATO: ACCORDI DI PROGRAMMA E PROGRAMMI INTEGRATI

4.1 ACCORDO DI PROGRAMMA (art. 7 L.R. 11/04)

L'art. 7 della L.R. 11/04, nell'ambito dei nuovi strumenti urbanistici, volti a regolamentare in forma coordinata le sinergie tra risorse pubbliche e private, ha disciplinato la formazione di Accordi di Programma ai sensi dell'art. 34 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n° 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e successive modificazioni.

A differenza del 1° comma dell'art. 34 del D. Lgs. 267/00 che prevede "... l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici ..." e cioè esclusivamente di pubbliche amministrazioni, l'articolo in esame, al contrario, sancisce in via generale il possibile coinvolgimento agli Accordi di Programma di soggetti privati.

Allo scopo di ovviare alle limitazioni di cui all'art. 34 del D. Lgs. 267/00, il legislatore regionale nell'estendere la partecipazione agli accordi anche ai soggetti privati, stabilisce che "i rapporti con i privati sono disciplinati da un atto unilaterale d'obbligo o da una convenzione da allegare all'Accordo di Programma che però viene sottoscritto solo da soggetti pubblici, analogamente a quanto già previsto nella L.R. 23/99 – artt. 6-7".

Naturalmente il comma 2 dell'art. 7 della L.R. 11/04 prevede che l'Accordo di Programma possa comportare varianti agli strumenti urbanistici.

L'Accordo di Programma viene approvato ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. 267/00, come specificato e integrato da quanto previsto dai commi 3-4-5-6-7 dell'art. 7 della L.R. 11/04.

I commi sopracitati ricalcano in molti punti l'art. 6 della L.R. 23/99 relativa ai P.I.R.U.E.A. abrogata dalla L.R. 11/04.

In sintesi il percorso di formazione e di approvazione dell'Accordo di Programma può essere così formulato:

- il soggetto proponente (anche privato) sottopone all'Amministrazione Comunale una proposta di Accordo di Programma anche in variante al P.R.G., rappresentando la fattibilità dello stesso in termini economico-sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori;
- nell'ipotesi che la proposta coniughi effettivamente in un quadro di equilibrio condivisibile, finalità pubbliche e interessi privati, tra il soggetto proponente ed il Comune, appare opportuna, anche se non espressamente prevista, la sottoscrizione di un Protocollo preliminare di intesa e linee di indirizzo per l'Accordo di Programma, allo scopo di individuare i presupposti ed i criteri di massima necessari per consentire alle parti lo svolgimento delle verifiche più adeguate in ordine alla fattibilità tecnica ed economica, sia con riferimento all'interesse pubblico che a quello privato, pregiudiziale alla redazione dell'Accordo di Programma;
- effettuate le verifiche in ordine alla fattibilità tecnica ed economica del programma, l'autorità procedente convoca una conferenza dei servizi (conferenza istruttoria) tra i soggetti interessati, compresi i privati che abbiano stipulato l'atto unilaterale d'obbligo o la convenzione ai sensi del comma 1;
- verificata la possibilità di un consenso unanime dei soggetti interessati in sede di conferenza dei servizi, la proposta di Accordo di Programma, entro i cinque giorni successivi, è depositata presso la segreteria del Comune per dieci giorni;
- dall'avvenuto deposito è dato avviso sull'albo pretorio del Comune e della Provincia interessati e mediante affissione di manifesti;
- fino a 20 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito chiunque può presentare osservazioni;
- entro i 30 giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 3, il Comune provvede all'istruttoria delle osservazioni e convoca tutte le Amministrazioni ed i soggetti pubblici interessati (conferenza decisoria) che si esprimono definitivamente sull'Accordo, anche sulla base delle osservazioni presentate;

- l'Accordo di Programma è sottoscritto dai rappresentanti delle Amministrazioni e dai soggetti pubblici che partecipano all'Accordo, ma non dai soggetti privati che, di norma, lo promuovono e lo attuano;
- ove l'Accordo di Programma comporti variante al P.A.T., è necessaria l'adesione della Provincia e l'Accordo è approvato dal Presidente della Provincia. Ove comporti variante al P.I., l'Accordo è approvato dal Sindaco;
- l'adesione del Sindaco deve essere ratificata dal Consiglio Comunale entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'Accordo di Programma a pena di decadenza;
- l'Accordo di Programma acquista efficacia trascorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione:
 - a) nell'albo pretorio del Comune qualora comporti varianti al P.I.;
 - b) nel B.U.R. qualora comporti varianti al P.A.T.;
- qualora l'Accordo di Programma non venga realizzato nei termini previsti l'eventuale variante urbanistica decade.

4.2 PROGRAMMI INTEGRATI (art. 19 comma 1 lettera f)

L'art. 19, alla lettera f) del 1° comma, prevede tra gli strumenti urbanistici attuativi anche il "Programma Integrato", e cioè uno strumento di attuazione della pianificazione urbanistica per la realizzazione coordinata, tra soggetti pubblici e privati degli interventi di riqualificazione urbanistica edilizia, ambientale.

La riqualificazione si attua mediante il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano, il riuso delle aree dismesse, degradate, inutilizzate a forte polarizzazione urbana, anche completando l'edificato.

Va sottolineato che il Programma Integrato è l'unico strumento urbanistico attuativo per il quale gli artt. 19 e 20 della L.R. n° 11/04 prevedono iter procedurali diversi rispetto a quelli di tutti gli altri strumenti urbanistici.

In particolare:

- il punto j) del primo comma dell'art. 19 prevede che la relazione illustrativa, nel caso di Programmi Integrati, precisi la rappresentazione del Programma in termini economico-sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori, nonché il piano finanziario di attuazione;
- il comma 7 dell'art. 20 prevede che per i Programmi Integrati possa essere seguita la procedura dell'Accordo di Programma di cui all'art. 7.

La L.R. n° 11/04 ha previsto l'abrogazione della L.R. 23/99 a partire dal 1° marzo 2005 ai sensi del comma 1bis dell'articolo 1 della L.R. 21 ottobre 2004 n° 20 modificandone alcuni contenuti con l'introduzione della nuova normativa, quali ad esempio:

- l'estensione dell'utilizzo del Programma Integrato a tutte le zone territoriali omogenee, comprese quelle residenziali e produttive di espansione e le zone agricole;
- l'eliminazione dell'obbligo nei Comuni ad alta tensione abitativa di destinare ad edilizia residenziale pubblica una quota parte del nuovo volume residenziale previsto nei Programmi Integrati.