

Comune di Santi Cosma e Damiano
Settore Tecnico, Ambiente, Attività produttive
tecnico@pec.comune.santicosmaedamiano.lt.it

p.c., Area Affari Generali

OGGETTO: Parere in merito alla possibilità di realizzare un'opera pubblica in un comune sprovvisto di strumentazione urbanistica – Comune di Santi Cosma e Damiano.

Il Comune di Santi Cosma e Damiano ha chiesto il parere della scrivente Direzione in merito alla possibilità di realizzare un'opera pubblica pur essendo sprovvisto di strumentazione urbanistica, non essendo infatti dotato di piano regolatore né di programma di fabbricazione.

Secondo quanto riferito, il Comune è proprietario di un'area su cui ha in precedenza realizzato un edificio destinato a servizi di pubblica utilità (sede della Protezione Civile), localizzata esternamente al perimetro del centro abitato di cui all'art. 9, comma 1, lett. b) del d.P.R. 380/2001. Il Comune riferisce anche che l'area su cui intende realizzare l'opera pubblica è classificata come "Servizi territoriali" nel PRG adottato (DCC 30/2008).

Ala luce di tale situazione, chiede se sia possibile applicare l'art. 7, comma 1, lett. c), del d.P.R. 380/2001.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

Va inoltre precisato che il presente parere non riguarda aspetti concreti del procedimento in itinere diversi da quanto strettamente trattato, ossia la astratta possibilità, per i comuni sprovvisti di qualsiasi strumento di pianificazione, di realizzare opere pubbliche e con quale procedura urbanistica.

Va in primo luogo chiarito che la presenza di un atto di pianificazione solamente adottato non può valere ad autorizzare o consentire alcun tipo di intervento. Le disposizioni adottate, infatti, hanno valenza solo in negativo; esse cioè, peraltro per un tempo limitato (abbondantemente superato per quelle del Comune di Santi Cosma e Damiano), sono solo idonee a evitare che vengano approvati interventi in contrasto con esse, dovendo il Comune sospendere ogni determinazione in merito (art. 12, comma 3, d.P.R. 380/2001 e art. 36 l.r. 38/1999), ma non possono mai costituire il fondamento positivo per autorizzare un intervento. E ciò va assolutamente ribadito anche nell'ipotesi in cui non sia vigente nessuna pianificazione urbanistica.

Come noto, la disposizione di riferimento per l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica, è l'art. 9 del d.P.R. 380/2001, ai sensi della quale fuori dal perimetro dei centri abitati sono consentiti *“interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro”* o *“interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà”*. Tale previsione trova un corrispondente nell'art. 65, comma 2, della l.r. 38/1999, che tuttavia disciplina solo gli interventi realizzabili internamente al perimetro dei centri abitati.

Ora, l'art. 7, comma 1, del d.P.R. 380/2001 stabilisce che per *“c) le opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554”* non trovano applicazione le disposizioni del Titolo II (rubricato *“Titoli abilitativi”*); ed è appunto in tale Titolo che ricade il suddetto art. 9.

Si desume da quanto sopra che i limiti di cui all'art. 9 del d.P.R. 380/2001 – previsti per gli interventi da realizzare nei comuni sprovvisti di pianificazione urbanistica – non valgono per le opere pubbliche comunali; analogamente, per tali opere non può essere preclusivo l'art. 65, comma 2, della l.r. 38/1999, in quanto la norma non reca autonome limitazioni per gli interventi esterni al perimetro del centro abitato, e, comunque, i limiti per gli interventi interni al medesimo perimetro devono considerarsi, per le opere pubbliche comunali, non vevoli in forza dell'art. 7 del d.P.R. 380/2001, norma certamente avente rango di principio.

Stabilito quindi che, per le opere pubbliche comunali, non assumono rilievo i limiti all'attività edilizia di cui all'art. 9 del d.P.R. 380/2001 e all'art. 65 della l.r. 38/1999, occorre individuare le idonee procedure con cui consentirle.

È evidente che la normativa in materia fa indefettibilmente riferimento alle procedure per l'approvazione dei piani regolatori o di loro varianti, mentre nel caso di approvazione di opera pubblica in un comune sprovvisto di qualsivoglia pianificazione non viene in rilievo né l'una né l'altra casistica. Deve tuttavia ritenersi che le procedure di variante previste dall'ordinamento siano utilizzabili anche nel caso in cui non sussista uno strumento di pianificazione da variare; si tratta pur sempre, in definitiva, di approvare un atto che conferisce una pianificazione urbanistica ad una porzione di territorio, a prescindere dalla circostanza che questa ne fosse precedentemente dotata o meno. Del resto, si utilizzano pacificamente le procedure di variante anche nei casi di pianificazione di zone bianche.

Occorrendo dunque individuare una procedura che abbia un fondamento positivo, le alternative più idonee sono sicuramente l'art. 19, commi 2 e seguenti, del d.P.R. 327/2001 e l'accordo di programma di cui all'art. 34 del d.lgs. 267/2000.

L'art 19 del d.P.R. 327/2001 è specificamente relativo alle opere pubbliche o di pubblica utilità, e consente al consiglio comunale di approvare un progetto preliminare o definitivo con valenza di adozione di variante e successivamente di trasmettere tale deliberazione alla Regione o all'ente da questa delegato (viene in rilievo a tal proposito l'art. 50bis della l.r. 38/1999); se non viene manifestato il dissenso entro i termini, la determinazione consiliare si intende approvata con valenza di variante, dovendone comunque il consiglio comunale disporre l'efficacia.

L'accordo di programma ha una maggiore ampiezza quanto al contenuto, potendo riguardare una molteplicità di opere, e, quando approvato con decreto del Presidente della Regione, produce anch'esso gli effetti urbanistici di variante.

Il funzionario
Stefano Levante

Il Direttore
Emanuele Calcagni