

Prot. n. 121960 – 186724 – 204550 - 376710

Roma, li 10 NOV. 2015

Comune di Sora
Settore VI - Politica del Territorio
prusstsora@pec.it

OGGETTO: Parere in merito agli effetti della mancata realizzazione di un programma di riqualificazione urbana approvato con accordo di programma in variante urbanistica – Comune di Sora.

Il Comune di Sora ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito ad una complessa vicenda che riguarda un programma di riqualificazione urbana approvato con accordo di programma in variante allo strumento urbanistico.

Riferisce in proposito il Comune che, con decreto del Presidente della Regione, è stato approvato nel 1999 per mezzo di accordo di programma sottoscritto tra Ministero dei Lavori Pubblici, Regione Lazio e Comune di Sora un programma di riqualificazione urbana che prevedeva interventi a carattere pubblico e privato per la riqualificazione urbanistico-edilizia di un impianto produttivo dismesso e delle aree limitrofe, senza tuttavia che fossero previsti termini per la realizzazione degli interventi e le conseguenze per la mancata attuazione dell'accordo.

Ad oggi il Comune prospetta una situazione complessiva che vede il programma di riqualificazione attuato solo in minima parte e non ultimato per la maggior parte degli interventi previsti, in particolare non essendo stato terminato l'intervento privato prevalente, definito a livello volumetrico ma mai ultimato. Tra gli interventi non realizzati, alcuni non hanno mai avuto inizio non essendo mai state stipulate le convenzioni o, se stipulate, mai definiti i procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi; altri sono assistiti dai relativi titoli abilitativi ma mai ultimati i lavori.

La mancata realizzazione delle opere private, secondo quanto rappresentato dal Comune, ha inoltre comportato la mancata realizzazione e cessione delle opere di urbanizzazione ad esse connesse e la mancata corresponsione degli oneri necessari alla definizione del quadro economico del programma. Inoltre il Comune rappresenta come le originarie previsioni del p.r.u. non siano ormai effettivamente più realizzabili, a seguito di svariate circostanze tra cui ritrovamenti archeologici ed il subentro nelle proprietà di nuovi soggetti privati non interessati alla realizzazione degli interventi. Infine riferisce che il termine per la durata dei programmi di riqualificazione urbana di cui al d.m. 21.12.1994, prorogato con decreto ministeriale, è scaduto il 31.12.2014.

Data tale situazione, il Comune chiede se, non essendo stati realizzati gli interventi ed essendo scaduto il programma di riqualificazione, possa considerarsi decaduto l'accordo di programma e con esso la conseguente variante urbanistica e, in caso positivo, quale sia la destinazione urbanistica delle aree per le quali è venuto meno l'accordo di programma.

Da ultimo il Comune domanda se gli immobili parzialmente realizzati e non ultimati siano da considerare abusivi e pertanto suscettibili di acquisizione al patrimonio comunale.

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 dai comuni 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 dai comuni.

Come noto, l'accordo di programma è uno strumento per la realizzazione di opere, interventi o programmi che richiedono la sinergia ed il consenso unanime di una pluralità di soggetti pubblici. Ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 267/2000, qualora venga approvato con decreto del Presidente della Regione e ratificato dal Consiglio comunale, l'accordo comporta la variazione degli strumenti urbanistici.

Nel caso di specie, l'accordo di programma relativo al programma di riqualificazione urbana è idoneo a produrre i suddetti effetti di variante in quanto, come visto, è stato ratificato nei termini di legge dal Consiglio comunale ed approvato nel 1999 con decreto del Presidente della Regione. Ed in effetti, sulla base delle disposizioni in esso contenute, una parte degli interventi previsti, seppur minima, è stata portata a termine.

Ciò detto, non prevedendo espressamente tale accordo termini di decadenza per la realizzazione degli interventi, ossia un'efficacia temporalmente condizionata, non può *sic et simpliciter* ritenersi decaduto per la mancata realizzazione degli stessi, pur essendo trascorsi ben sedici anni. Infatti, essendo approvato e sprovvisto di termini esso è da considerare allo stato vigente, in quanto non vi sono validi profili giuridici per poterlo considerare di per sé decaduto. Gli atti giuridici in quanto tali infatti, amministrativi ma non solo, a parte gli effetti di legge, perdono efficacia solo ove prevedano espressamente clausole che ne disciplinano la vigenza o sopraggiungano altri atti che li pongono nel nulla o modificano. La realizzazione degli interventi di riqualificazione, specie quelli di natura pubblica, sebbene costituisca il fondamento implicito della valutazione dell'interesse pubblico che ha determinato le amministrazioni a concludere l'accordo, e quindi la ragione sostanziale per la quale è stato sottoscritto l'accordo, non è stata assicurata dalla formalizzazione di ragionevoli termini per la loro ultimazione.

Del resto, in una pronuncia su un tema analogo, il Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4303/2008 ha escluso che per un accordo di programma che prevedeva la decadenza al mancato rispetto di determinati termini di inizio e fine lavori, il mero decorso del tempo possa avere di per sé un effetto risolutorio, essendo invece necessario che venga espressamente manifestato l'intento di avvalersi di una siffatta clausola. In sostanza, seppure formalizzata una clausola di scadenza dell'accordo, essa non opera con automaticità; a maggior ragione nel caso in esame laddove clausole in tal senso non sono state previste.

Se quindi l'accordo è attualmente da considerare valido e vigente, possono prospettarsi due tipologie di rimedi per agire su di esso alla luce del venir meno dei presupposti di interesse pubblico che ne avevano giustificato la sottoscrizione; quelli di natura privatistica e quelli pubblicistici.

I rimedi di natura privatistica, ed in particolare la risoluzione, per inadempimento o per impossibilità sopravvenuta visto che alcune opere sono divenute non più eseguibili, sono sostanzialmente da escludere in quanto presuppongono in ogni caso lunghi iter giudiziari. Inoltre, dal punto di vista giuridico, l'accordo di programma coinvolge le amministrazioni stipulanti, ed a nessuna di esse è imputabile alcun inadempimento; le prestazioni rimaste inadempite, se in termini di prestazione si volesse configurare la realizzazione delle opere, infatti, fanno capo a soggetti privati estranei all'accordo di programma, il che renderebbe problematico impugnare l'accordo per inadempimento.

Lo strumento del recesso unilaterale per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, previsto dall'art. 11, comma 4, della legge 241/1990, pone il problema del mancato richiamo ad opera

dell'art. 15 della medesima legge che disciplina in via generale gli accordi tra pubbliche amministrazioni di cui l'accordo di programma ex art. 34 d.lgs. 267/2000 è una *species*; sul tema della sua applicabilità vi sono due orientamenti giurisprudenziali contrastanti, anche se sembra prevalente quello favorevole. Inoltre potrebbe condurre a richieste di indennizzo, come previsto dalla norma.

Appare pertanto più opportuno, e più in linea con gli scopi che si intendono ottenere, agire con gli idonei strumenti del diritto amministrativo.

Come detto, l'accordo di programma in questione è intervenuto tra Comune di Sora, Ministero dei Lavori Pubblici, oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e Regione Lazio, amministrazione quest'ultima che lo ha formalmente approvato con decreto presidenziale. Per porlo nel nulla occorre che le medesime amministrazioni operino in tal senso, quindi esprimano, ciascuno per le proprie competenze, il proprio mutuo consenso alla decadenza dell'accordo di programma.

Il Comune, ossia l'ente cui compete la gestione diretta delle modificazioni territoriali comportate dall'accordo di programma, riscontra una sostanziale non attuazione degli interventi di cui al programma di riqualificazione, ed in particolare di quelli con rilevanza pubblica in termini di opere di urbanizzazione e non solo. In tal caso, attesa la perdurante vigenza dell'accordo, è necessario che con deliberazione del consiglio comunale, cioè dell'organo che detiene le competenze afferenti alla pianificazione del territorio ed ha a suo tempo ratificato l'adesione del sindaco all'accordo, venga accertato e dichiarato che la mancata esecuzione della maggior parte delle opere, pubbliche e private, a distanza di sedici anni dall'approvazione dell'accordo ne comporta il venir meno per il decadere degli interessi pubblici a suo tempo sottesi alla definizione del programma di riqualificazione, non più attuali e per l'impossibilità sopravvenuta di realizzarli.

In relazione al regime urbanistico dell'area interessata dal programma di riqualificazione, è evidente che, venuto meno l'accordo di programma, viene meno la variante urbanistica con esso introdotta. Occorre quindi chiarire se riviva la disciplina urbanistica contenuta nel piano regolatore generale o se, al contrario, l'area debba essere considerata quale zona priva di pianificazione con la conseguente applicazione dell'art. 9 del d.P.R. 380/2001. La questione è già stata esaminata in un precedente parere, reso al Comune di Castel Gandolfo, prot. 165202 del 17.05.2013, pubblicato sul sito internet sotto indicato. Nel rimandare ad esso per maggiori approfondimenti, si rammenta che la posizione espressa era nel senso che, a seguito del venir meno della variante urbanistica specificamente disposta per la realizzazione di un intervento non eseguito, la disciplina urbanistica dell'area interessata da un accordo di programma di cui sono stati rimossi gli effetti debba necessariamente essere rinvenuta nello strumento urbanistico generale.

Quindi, ad esito della decadenza dell'accordo di programma in questione, tornerà a produrre i propri effetti la disciplina urbanistica contenuta nel piano regolatore comunale vigente, naturalmente ad eccezione, come si dirà meglio in seguito, delle aree per la quali l'accordo abbia avuto effettivamente esecuzione.

Quanto al suddetto ordinario principio della necessaria consensualità dell'accordo tra pubbliche amministrazioni, va detto che, nella questione attuale, risulta superfluo acquisire il consenso alla decadenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Ciò in quanto la partecipazione del Ministero all'accordo riguarda sostanzialmente l'erogazione dei finanziamenti per la realizzazione delle opere in virtù di programmi di riqualificazione urbana il cui termine di durata, come detto, è scaduto al 31.12.2014. Inoltre, i profili legati alla decadenza della variante urbanistica sono estranei alle competenze del Ministero medesimo.

Ciò detto, visto che l'accordo di programma è stato approvato con decreto del Presidente della Regione, è evidente che si rende necessario che con un atto uguale e contrario tale accordo sia dichiarato decaduto per mancata realizzazione degli interventi previsti. Per far ciò sarà onere del Comune trasmettere gli atti di cui sopra ai fini dell'adozione dei necessari provvedimenti da parte di questa Amministrazione.



Resta ovviamente inteso che le opere eseguite e terminate in esecuzione del programma di riqualificazione restano salve in ogni caso, e analogamente vale per la relativa disciplina urbanistica. Di esse andrà dettagliatamente dato conto nella suddetta deliberazione comunale, in cui dovranno essere analiticamente indicati gli interventi realizzati in attuazione del programma di riqualificazione e le relative destinazioni urbanistiche nonché le rispettive aree che quindi mantengono la disciplina urbanistica prevista dal programma medesimo.

Quanto alle opere iniziate e mai ultimate, per esse valgono i principi di cui all'art. 15 del d.P.R. 380/2001; vanno pertanto configurate come abusive in quanto sprovviste dei relativi titoli, decaduti di diritto per decorso dei termini.

Non è tuttavia possibile, come prefigura il Comune, procedere in via immediata all'acquisizione degli stessi, essendo prima necessario che siano esperite le procedure di cui all'art. 15 della l.r. 15/2008 e all'art. 31 del d.P.R. 380/2001, che prevedono l'emissione dell'ordinanza di demolizione per le opere abusive e, solo in caso di inottemperanza, sarà possibile procedere all'acquisizione al patrimonio comunale.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)