

Prot. n. 189430

Roma, li 11 GIU. 2012

SCARICATO

Al Comune di Tuscania
Piazza F. Basile, 5
01017 – TUSCANIA (VT)

e, p.c., Alla Comunità Mondo Nuovo
Via Puglie, n. 5
00053 – CIVITAVECCHIA (RM)

Oggetto: parere in merito alla possibilità di realizzare gli interventi previsti in un accordo di programma del 2002 non attuato

E' pervenuta a questa direzione regionale una richiesta di parere riguardante la possibilità, per un soggetto sottoscrittore di un accordo di programma, di richiedere il permesso di costruire per gli interventi previsti in un accordo di programma adottato ed approvato con decreto del Presidente della giunta regionale n. 487 del 2002. Il territorio interessato è quello del Comune di Tuscania.

Il problema nasce dal fatto che l'accordo di programma non prevede termini per l'esecuzione delle opere e ad esso, dopo un decennio dalla sua approvazione, non è stata data ancora esecuzione.

In merito, si ritiene quanto segue.

L'art. 34 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che disciplina l'istituto, prevede che *“La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali”*.

Nel caso di specie, il Presidente della Regione Lazio, su richiesta del Comune di Tuscania, nell'anno 2004 ha nominato il proprio rappresentante in seno al Collegio di vigilanza che peraltro, a quanto risulta, non si è mai riunito.

La legge non fissa scadenze temporali per l'attuazione dell'accordo; d'altra parte, la grande varietà degli interventi ed opere che possono essere approvati con l'accordo mal si concilierebbe con la fissazione di un termine predeterminato. Non a caso, il comma 1 dell'art. 34 dispone che sia

GDP



l'accordo stesso a determinare i tempi e le modalità di attuazione, in modo da adeguarli alla natura e alla complessità degli interventi da realizzare. L'accordo in questione, tuttavia, è stato approvato senza previsione di alcun termine di inizio e fine lavori.

Ciò posto, si pone il problema se, in considerazione del tempo trascorso, le opere previste possano ancora essere realizzate.

In merito, si rileva anzitutto che la mancata attuazione dell'accordo di programma appare in evidente contrasto con le finalità dell'istituto, efficacemente sintetizzate dalla giurisprudenza: *"L'accordo di programma..., costituente un'ipotesi di urbanistica negoziata, rappresenta un duttile strumento di azione amministrativa preordinata, senza rigidi caratteri di specificità, alla **rapida conclusione di una molteplicità di procedimenti** tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più sub procedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti"*(C.d.S., sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3757)..

Relativamente alla natura dell'istituto, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che l'accordo di programma previsto nell'art. 34 costituisce una specie del più ampio genere degli accordi di cui agli articoli 11 e 15 della L. 241/90. Di conseguenza, si applica anche agli accordi di programma la disposizione dell'art. 11, comma 2, secondo cui *"...si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili"*.

Muovendo da tale presupposto il Consiglio di Stato ha affermato che anche qualora l'accordo di programma preveda termini di inizio lavori qualificati come perentori, il mancato rispetto degli stessi non produce automaticamente il venir meno dell'accordo di programma (e la reviviscenza della precedente destinazione urbanistica, se l'accordo produce effetto di variante urbanistica, ai sensi del comma 4 dell'art. 34). Infatti *"le clausole dell'accordo di programma sui termini di inizio lavori, pena l'effetto risolutivo dell'accordo stesso, ..., non operano con effetto di automatismo, ma richiedono, secondo la regola dettata dall'art. 1456, secondo comma, cod. civ., che l'altra parte interessata manifesti l'intendimento di avvalersene"* (C.d.S., sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4304; cfr. anche sez. IV, 19 febbraio-27 marzo 2008, n. 1238; TAR Milano Lombardia, sez. IV, 22 giugno 2009, n. 4095). Tale conclusione appare, secondo il ragionamento del giudice amministrativo, del tutto conforme al perseguimento dell'interesse pubblico, che rimette alla prudente valutazione dei soggetti che

hanno concorso alla stipula dell'accordo di programma l'opportunità di porre, o meno, termine all'attuazione dello stesso.

In sostanza, l'esecuzione dell'accordo non trova impedimento nel semplice, infruttuoso decorso del tempo, anche in caso di previsione di termini precisi definiti vincolanti, ma solo nella volontà espressa in tal senso da una parte sottoscrivitrice del patto e motivata dalla sopravvenuta carenza di interesse pubblico.

Questa soluzione appare equilibrata ed applicabile anche nel caso dell'accordo di programma in discorso, caratterizzato dalla mancata previsione di termini di esecuzione, perché raggiunge un soddisfacente punto di raccordo tra due ipotesi estreme: infatti, al soggetto che deve eseguire i lavori non è inibito a priori di chiedere tardivamente il rilascio dei titoli abilitativi, ma neppure gli è attribuito un diritto temporalmente illimitato alla esecuzione delle opere; il suo interesse trova un limite nella persistenza dell'interesse pubblico che ha giustificato il ricorso all'accordo di programma.

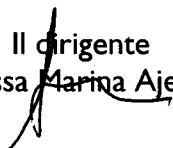
Per quanto sopra, si ritiene che possano essere legittimamente richiesti i titoli abilitativi necessari per l'esecuzione delle opere approvate nel 2002 con l'accordo di programma, ma è fatta salva la facoltà degli altri soggetti stipulanti di subordinarne l'attuazione alla verifica della sussistenza dell'interesse pubblico affidato alle loro cure.

A tal fine, si chiede al Comune di Tuscania di attivare il Collegio di vigilanza, già istituito, per verificare se sono intervenute modifiche urbanistiche, paesaggistiche o di altra natura, tali da modificare le valutazioni che hanno portato all'approvazione dell'accordo di programma.

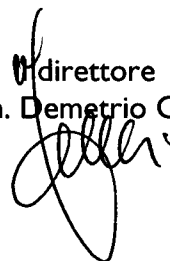
Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:

<http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il dirigente
(dr.ssa Marina Ajello)



Il direttore
(arch. Demetrio Carini)



G. Del Pinto

GDP 