



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO, DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITA'

IL RESPONSABILE

**GIOVANNI SANTANGELO**

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

REG PG/2019/877477

DEL 29.11.2019

Al Comune di XXXX

**Oggetto: Disciplina degli accordi operativi predisposti ai sensi dell'art. 4 L.R. n. 24/2017.**

Con nota XXXX sono state richieste diverse precisazioni e chiarimenti circa la disciplina da applicare per gli Accordi operativi che possono essere predisposti e approvati in applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 4 della L.R. n. 24/2017 (di seguito denominati "AO ex art. 4"). Si risponde schematicamente a tutte le richieste di chiarimento, accorrandole per i diversi temi toccati nella richiesta.

Occorre premettere che se da una parte è corretto far riferimento all'art. 38 della L.R. n. 24/2017, per definire le modalità di presentazione e istruttoria anche degli AO ex art. 4; dall'altra, si deve tener conto che il piano vigente cui si dà attuazione, in applicazione di detta apposita disposizione transitoria, è pur sempre il PSC, che presenta significative differenze rispetto al PUG per quanto attiene in particolare alla maggiore prescrittività che lo caratterizzava; inoltre occorre considerare che, per taluni aspetti, le disposizioni del citato art. 38 vanno considerate alla luce della speciale disciplina della fase transitoria in cui questi accordi si inseriscono.

**A. Conformità dell'AO alla pianificazione vigente e ai criteri selettivi stabiliti dal Consiglio comunale**

Occorre considerare che gli AO ex art. 4 operano in un contesto speciale, dato dal procedimento straordinario che si svolge nel corso della fase transitoria, di applicazione della pianificazione vigente in attesa della predisposizione e approvazione del nuovo piano urbanistico generale (PUG). Ne deriva una disciplina combinatoria che si può così sintetizzare:

Viale Aldo Moro, 30  
40127 Bologna

tel 051.527.6979  
fax 051.527.6019

[giuridicoterritorio@regione.emilia-romagna.it](mailto:giuridicoterritorio@regione.emilia-romagna.it)  
[giuridicoterritorio@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:giuridicoterritorio@postacert.regione.emilia-romagna.it)

1. Questi AO devono risultare conformi a quanto previsto dal PSC e RUE vigenti e non possono comportare variante agli stessi (in quanto l'art. 4 non prevede la possibilità di variare la pianificazione vigente, ma solo di dare attuazione ad una parte delle previsioni della stessa);
2. Allo stesso modo, gli AO ex art. 4 devono risultare **conformi anche ai criteri selettivi e valutativi stabiliti dalla delibera di indirizzo**. Dal momento che questo atto consiliare ha proprio lo scopo di selezionare le previsioni del PSC che possono essere attuate attraverso il ricorso in via straordinaria alla presentazione di AO (definendo, come sottolinea la legge, i *“criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati”*), non vi possono essere dubbi sul fatto che gli AO presentati devono risultare rispondenti anche ai criteri con i quali il Consiglio comunale ha delimitato gli ambiti di ammissibilità delle proposte dei privati;
3. L'istruttoria tecnica degli AO ex art. 4 dovrà riguardare dunque entrambi i profili: la conformità alla pianificazione vigente, ma anche la loro piena rispondenza ai criteri selettivi stabiliti dal Consiglio comunale;
4. L'art. 38 richiama i margini di discrezionalità e di negoziabilità che sono tipici della nuova legge urbanistica regionale. Ma nel caso degli AO ex art. 4 detti ambiti di discrezionalità sono certamente ridotti dalla necessità di rispettare quanto previsto dalla pianificazione vigente (che frequentemente risulta estremamente dettagliata nella definizione degli interventi ammissibili) e dai criteri selettivi stabiliti dalla delibera di indirizzo.

## **B. Modifiche della proposta di AO nel corso della fase istruttoria**

1. Nella richiesta di parere si chiede di precisare se, ed entro quali limiti, sia possibile introdurre modifiche alla proposta di AO ex art. 4, nel corso della fase istruttoria e della valutazione di cui rispettivamente ai commi 7 e 8 dell'art. 38.

A seguito della presentazione dell'AO ex art. 4, così come di ogni altro strumento urbanistico attuativo di iniziativa privata previsto dalle legislazioni previgenti, l'amministrazione comunale è chiamata ad esprimersi sulla ammissibilità o meno della proposta avanzata, avviandone formalmente l'iter approvativo, con un atto comunemente denominato di autorizzazione al deposito. D'altra parte, anche nel passato i privati e l'amministrazione concordavano in tale fase le modifiche alla proposta di strumento attuativo necessarie per l'espressione dell'assenso al deposito. Questa facoltà di concordare le modifiche necessarie è oggi ancor più coerente con la natura negoziale degli AO. **Non vi sono dunque limiti alla possibilità di introdurre modifiche condivise tra l'amministrazione comunale e il privato** per fare meglio corrispondere la proposta di AO ex art. 4 alla disciplina vigente (alla legge, alle previsioni del PSC e a

quanto stabilito dalla delibera di indirizzo) ma anche per accrescere l'interesse pubblico alla realizzazione dello stesso, in termini di una più elevata qualità urbana ed ecologico ambientale degli interventi previsti, ecc.

2. Viene richiesto, infine, se il privato abbia la possibilità di variare la propria proposta di AO ex art. 4, in modo da renderla conforme a quanto previsto dal piano e dalla delibera di indirizzo (vedi precedente paragrafo A.) e se ciò rimetta in termini l'amministrazione per l'istruttoria. Il Comune evidenzia a tal riguardo che nella delibera di indirizzo era stato stabilito un termine entro cui i privati dovevano presentare la loro proposta di AO ex art. 4 (il XXXX), evidentemente con l'obiettivo di stabilire una ordinata attuazione di tale procedura speciale.
3. Per rispondere a tale quesito occorre considerare da una parte che il procedimento di approvazione dell'AO si configura pur sempre come un procedimento ad istanza di parte, attivato dal privato per acquisire l'abilitazione alla realizzazione di una trasformazione urbanistica. È quindi evidente che il privato possa sempre rinunciare a detta istanza così come possa mutarne i contenuti. D'altro canto, lo stesso comma 8 dell'art. 38 L.R. n. 24/2017 specifica che, nel corso dell'istruttoria e ad esito della negoziazione con il privato, si possa raggiungere la condivisione dei contenuti dell'AO *“anche attraverso l'eventuale introduzione di modifiche concordate con gli interessati”*.

Quanto al termine di 60 gg per l'istruttoria, esso è previsto nell'interesse dell'amministrazione comunale, per consentirle una completa valutazione della proposta avanzata. Pertanto, si deve ritenere che detto termine decorra nuovamente per intero dalla data di ripresentazione dell'AO ex art. 4, vuoi nel caso in cui l'AO sia stato ripresentato d'iniziativa del privato, vuoi nel caso in cui Comune e soggetti interessati abbiano concordato l'introduzione di modifiche significative ai sensi del comma 8, appena ricordato.

4. Non si ritiene che assuma rilevanza la circostanza che la delibera di indirizzo stabilisse un termine perentorio per la presentazione degli AO ex art. 4 (il XXXX), evidentemente per stabilire un percorso di ordinata attuazione della procedura speciale di cui all'art. 4, commi 1, 2 e 3. Una cosa infatti appare la scelta comunale di considerare irricevibili (o inammissibili) gli AO ex art. 4 presentati tardivamente; altra cosa è l'attività che si può svolgere nel corso dell'istruttoria dell'AO, tra cui, al limite, la rielaborazione dello stesso per farlo rispondere ai rilievi e alle richieste del Comune.

A conferma di ciò si osserva che la legge (art. 4, comma 3) non stabilisce espressamente il termine massimo per la presentazione degli AO ex art. 4. Esso però si desume agevolmente dalla previsione di cui all'art. 4, comma 1, secondo cui il Comune può *“promuovere la **presentazione**”* degli AO *“fino alla scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione del PUG”* (cioè entro il 1° gennaio 2021).

Inoltre, l'art. 4, comma 5, L.R. n. 24/2017 precisa che tutti gli interventi attuativi della pianificazione previgente devono essere **convenzionati** entro il 1° gennaio 2023. Di conseguenza, nella Circolare 14 marzo 2018, prot. n. 179478 (Prime indicazioni applicative della nuova legge urbanistica regionale -LR n. 24/2017) è stato precisato che *“Per tutti gli strumenti attuativi fin qui richiamati [tra cui rientrano anche gli AO ex art. 4] ... l'iter approvativo potrà essere avviato formalmente ... entro e non oltre il termine perentorio di 3 anni dall'entrata in vigore della legge (entro il 1° gennaio 2021 ) e si dovrà pervenire alla loro approvazione e alla stipula delle relative convenzioni [ove previste come atto autonomo] entro il termine perentorio del 1° gennaio 2023”*.

**Si ritiene pertanto che, per tutti gli AO ex art. 4 presentati entro i termini stabiliti dalla delibera di indirizzo operi soltanto il termine decadenziale stabilito dalla legge per la conclusione del procedimento approvativo (del 1° gennaio 2023).**

### C. Competenze delle strutture e degli organi comunali

1. Per tutte le attività che attengono alla istruttoria e valutazione della proposta di AO i commi 7 e 8 dell'art. 38 LR n. 24/2017 ne attribuiscono la competenza, genericamente, al “Comune”, mentre il comma 12 della stessa disposizione si riferisce specificamente al Consiglio comunale, per quanto attiene all'autorizzazione alla stipula dell'AO. Questa previsione legislativa deriva dalla espressa richiesta di alcune amministrazioni comunali che intendono continuare ad attribuire ai dirigenti del settore urbanistica l'intera competenza di questa fase di “autorizzazione al deposito” (così come avevano previsto in precedenza per i piani particolareggiati e per i PUA di iniziativa privata) <sup>(1)</sup>.
2. Si evidenzia che, secondo le regole generali, solo le funzioni di gestione (che presentano tutt'al più margini di discrezionalità tecnica ma non amministrativa) competono agli Uffici; mentre le attività che presuppongono l'esercizio di una funzione che implica esercizio della discrezionalità amministrativa rientrano nell'ambito delle competenze riservate agli organi politici dell'ente, attenendo agli atti di indirizzo politico.

Applicando tali criteri generali, si è tradizionalmente distinto tra:

- a) **attività istruttorie** dei piani (e dunque, nel nostro caso, degli AO ex art.4) che competono alle strutture tecniche del Comune, compresa la individuazione degli interessi pubblici coinvolti e la valutazione della rispondenza della proposta avanzata dal privato agli stessi;

---

<sup>1</sup> Si evidenzia che nell'art. 35, comma 1, della L.R. n. 20 del 2000, si specifica che “i PUA di iniziativa privata ... sono presentati per la pubblicazione **nei modi definiti dal Comune**” rimettendo all'autonomia comunale stabilire se la cura di tale fase sia di esclusiva competenza dirigenziale o richieda una deliberazione della Giunta comunale.

- b) **attività che attengono alla funzione di promozione, predisposizione e proposta** degli atti pianificatori, che competono all'organo di governo (alla Giunta comunale);
- c) assunzione della **deliberazione sullo strumento attuativo**, di competenza del Consiglio comunale.
3. Si ritiene che, fin tanto che si ha riguardo agli AO ex art.4 attuativi della pianificazione previgente oggetto del presente parere, l'eventuale **attività di negoziazione**, per definire nel dettaglio gli impegni posti in capo al privato per l'attuazione delle previsioni della pianificazione urbanistica generale (circa la realizzazione delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e delle dotazioni ecologiche e ambientali, già stabiliti dal PSC e dal RUE, la definizione delle correlate garanzie fideiussorie o reali che il privato deve prestare, ecc.) può continuare ad essere conferita in sede comunale al dirigente competente, in ragione dei limitati margini di discrezionalità che tale attività comporta.
- Tuttavia, occorre sottolineare che anche tale attività degli uffici comunali (era ed) è soggetta alla funzione di indirizzo e controllo della Giunta, la quale (nell'esercizio di tale funzione) può riservarsi una rivalutazione degli esiti dell'attività istruttoria degli uffici e può – come ipotizzato nella richiesta di parere - richiedere un supplemento istruttorio.
4. Si ritiene, invece che i ben più ampi margini di discrezionalità stabiliti dalla L.R. n. 24 nella definizione dei contenuti degli strumenti attuativi del PUG (margini che attengono alla definizione sia dei diritti edificatori che vengono attribuiti al privato, sia delle dotazioni, infrastrutture e servizi che lo stesso si deve impegnare in concreto a realizzare, in conformità alle previsioni della Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale) non possano prescindere da un atto della Giunta comunale (o dell'Assessore delegato), che si esprima su ciascuna proposta di AO ai sensi del comma 8 dell'art. 38, o quantomeno definisca precisi e vincolanti indicazioni all'Ufficio di piano circa l'esercizio di tale attività valutativa delle proposte.
5. La rilevanza delle tematiche considerate, consiglia comunque di assumere sia nell'attuale fase transitoria che a regime, opportuni atti organizzativi con i quali ciascun ente locale, in attuazione del proprio Statuto, definisca puntualmente compiti e funzioni delle strutture e degli organi comunali per l'esplicazione della procedura stabilita dall'art. 38 della LR n. 24.
6. In ogni caso, non ci sono dubbi che **gli uffici comunali debbano assolvere al compito di svolgere una istruttoria completa degli AO presentati**, occupandosi anche – come si richiede nel parere – di tutti gli *“elaborati parti integranti e costitutive dell'accordo”*. Inoltre, se la delibera di indirizzo ha stabilito criteri selettivi specifici attinenti a tematiche affidate alla cura di altre strutture comunali (per es. impatti ambientali, effetti sui temi della mobilità o sul sistema del commercio, ecc.) l'istruttoria dovrà coprire anche tali profili, preferibilmente attraverso una valutazione integrata che veda il

coinvolgimento degli uffici comunali competenti (per esempio con la convocazione di una **Conferenza di servizi istruttoria**).

7. Detti compiti istruttori possono essere svolti dagli **uffici urbanistici costituiti in vigenza della disciplina precedente ovvero dall'Ufficio di Piano nel frattempo costituito** secondo i dettami della nuova legge, in ragione delle indicazioni organizzative assunte dall'Amministrazione.

La legge stabilisce solo che l'Ufficio di Piano deve essere costituito prima dell'assunzione della proposta di PUG. Tale struttura tecnica è dunque una preconditione per l'attivazione dei nuovi processi di pianificazione e, successivamente, per la gestione degli stessi. **La sua costituzione non è richiesta per gli atti che possono essere assunti nella fase transitoria** di formazione e approvazione del PUG. Dunque, è opportuno che ciascuna amministrazione comunale chiarisca, con l'atto con il quale costituisce l'Ufficio di Piano, se e fino a quando continuino ad operare le precedenti strutture amministrative e da quando l'Ufficio di Piano risulterà essere l'unica struttura competente in materia di governo del territorio <sup>(2)</sup>.

#### D. Termini del procedimento

1. L'art. 38 prevede termini acceleratori, estremamente contenuti, per l'esame degli Accordi operativi. Si prevedono infatti: 60 giorni per l'istruttoria della proposta di AO <sup>(3)</sup>; 10 giorni per assumere la determinazione che ne autorizzi (o meno) il deposito; 60 gg di pubblicazione; 30 giorni per l'eventuale espressione del Comitato urbanistico sull'AO (nei casi in cui detto parere sia richiesto); 30 giorni per l'autorizzazione alla stipula da parte del Consiglio comunale; 10 giorni per la stipula dell'AO.

Solo per il termine per l'espressione del parere del CU la legge prevede un effetto conseguente al ritardo (c.d. silenzio significativo): *“trascorso inutilmente tale termine si considera espressa una valutazione positiva”* (art. 38, comma 10) Per tutti gli altri

---

<sup>2</sup> Ragioni di efficienza organizzativa farebbero propendere per la soluzione che l'Ufficio di Piano, una volta costituito, assuma l'esercizio di tutte le funzioni urbanistiche (anche perché è facile ipotizzare che nello stesso confluisca tutto il personale che attualmente si occupa della materia, assieme alle nuove figure professionali richieste dalla legge); ma è anche possibile immaginare che la nuova struttura, all'avvio della sua attività, sia dedicata solo alla predisposizione del nuovo piano e che la precedente struttura competente in materia urbanistica continui a curare l'attuazione della pianificazione vigente nel corso della fase transitoria.

<sup>3</sup> Il termine per l'istruttoria è raddoppiato in due casi: qualora il Comune abbia emanato un avviso pubblico per promuovere la presentazione di AO (anche fornendo indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo per gli ambiti di particolare cautela o rilevanza); e nel caso in cui l'intervento sia dichiarato di particolare complessità con apposto atto motivato del responsabile del procedimento.

termini non viene richiamato alcun meccanismo di silenzio assenso, silenzio rifiuto, decadenza, ecc.

La legge qualifica i primi due termini (per l'istruttoria e per la determinazione che autorizzi il deposito) come "perentori", per enfatizzare l'esigenza che l'amministrazione comunale si attenga puntualmente a detta tempistica, ma non prevede alcuna conseguenza di ordine procedurale. Tuttavia non va disconosciuto che da dette previsioni sorge per l'amministrazione comunale uno specifico obbligo giuridico di provvedere rispettando la tempistica di legge, la cui violazione comporta una responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile dei soggetti inadempienti, secondo quanto dispone l'art. 2, comma 9, della legge 241 del 1990 <sup>(4)</sup>.

Dott. Giovanni Santangelo

*Firmata digitalmente*

GS

---

<sup>4</sup> Si riporta il testo dell'art. 2, comma 9, della L. n. 241 del 1990: "9. *La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente*".