



COMUNE DI PISA
IL SEGRETARIO GENERALE

Piazza Facchini n. 16 – Pisa
tel. 050 910200
fax: 050 910361
email:
segretario.generale@comune.pisa.it

Prot. n. 15620

Pisa 13 aprile 2012

Al Direttore Area
Sviluppo del Territorio
Arch. Mario Pasqualetti

Al Dirigente
Direzione Urbanistica e Mobilità
Arch. Gabriele Berti

Al Dirigente
Direzione Attuazione piani e
programmi urbanistici
Arch. Marco Guerrazzi

p.c. All'Assessore
Fabrizio Cerri

Oggetto: procedimenti per l'approvazione dei piani attuativi – trasmissione nota giuridico operativa

In attesa di avviare concretamente, come concordato, il lavoro di verifica e revisione del procedimento per l'approvazione dei piani attuativi, trasmetto una nota giuridico tecnico operativa, di carattere generale, di riferimento.

Questa nota rappresenta, oltre a una linea guida già operativa e applicabile, il punto di partenza per avviare il lavoro in questione.

Vi chiedo, quindi, di proporre in merito, osservazioni, spunti di riflessione, integrazioni, osservazioni e quant'altro possa risultare utile allo scopo.

Rimango, quindi, in attesa e saluto

Il Segretario Generale
(*Dott.ssa Angela Nobile*)



Comune di Pisa
Il Segretario Generale

Pisa 13 aprile 2012

Oggetto: Istruzioni giuridico – amministrative relative ai procedimenti per l'approvazione dei piani attuativi

Destinatari: Direttore Area Sviluppo del Territorio
Dirigente Direzione Urbanistica e Mobilità
Dirigente Direzione Attuazione piani e programmi urbanistici
Responsabili del procedimento (legge n. 241/1990)

Finalità: queste istruzioni hanno lo scopo di:

- fornire indicazioni di tipo giuridico amministrativo per la corretta gestione dei procedimenti relativi all'approvazione dei piani attuativi
- limitare l'insorgere, in capo ai responsabili, di ogni forma di responsabilità, compresa quella derivante da ritardo
- limitare l'instaurazione di contenzioso nei confronti del Comune

Norme di riferimento: legge regionale n. 1/2005
legge n. 136/1999 articolo 22
DPR n. 380/2001
legge n. 241/1990



Indice

Premessa

- A. Il procedimento di approvazione
 - 1. presentazione della proposta di piano
 - 2. responsabile del procedimento di approvazione del piano e comunicazione di avvio
 - 3. svolgimento dell'istruttoria
 - 4. adozione del piano
 - 5. deposito della delibera di adozione del piano
 - 6. approvazione definitiva del piano

- B. La realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri
 - 1. presentazione della proposta di piano
 - 2. responsabile del procedimento di approvazione del piano e comunicazione di avvio
 - 3. svolgimento dell'istruttoria
 - 4. adozione del piano
 - 5. approvazione definitiva del piano

- C. La convenzione urbanistica

Premessa

Come, ormai, sicuramente noto, il decreto legge 9 febbraio 2012 n. 5 è stato definitivamente convertito dalla legge 4 aprile 2012 n. 35.

Si consolida, così, il testo dell'articolo 1 dello stesso decreto, il cui comma 1 modifica, ancora una volta, l'articolo 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Questo, in particolare, introduce una nuova formulazione del comma 9 dell'articolo 2, il cui testo, ad oggi, testualmente, recita: *“La mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo - contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”*.

Con questa nuova formulazione si amplia notevolmente l'ambito, sia soggettivo che oggettivo, della cosiddetta responsabilità da ritardo, che viene estesa, da una parte, anche al responsabile del procedimento e ad ogni altro dipendente inadempiente, e, dall'altra, costituisce elemento di valutazione della qualità della prestazione di lavoro, fattispecie di illecito disciplinare e elemento costitutivo della responsabilità per danno erariale.

Ricordo, peraltro, che tale responsabilità non rappresenta certo una novità nell'ordinamento.

Già dal 2009, infatti, la precedente formulazione del comma 9, così come introdotta dall'articolo 7 della legge n. 69, aveva già chiaramente posto questa forma di responsabilità in capo al dirigente, quale elemento di valutazione della prestazione dirigenziale.

Sul punto, segnalo, ancora, che, alla responsabilità sopra delineata, si affianca quella prevista dall'articolo 2bis della legge n. 241/1990, secondo il quale le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Faccio presente che la giurisprudenza amministrativa – del tutto sfavorevole alle amministrazioni – che si sta formando sul danno da ritardo, attiene, non a caso, proprio l'ambito dei procedimenti



Comune di Pisa
Il Segretario Generale

urbanistici e edilizi (in alcuni casi i giudici amministrativi hanno riconosciuto la sussistenza anche del danno biologico).

In aggiunta a tutto ciò, occorre ricordare che gli ultimi interventi normativi statali hanno inciso profondamente sulle modalità di esplicazione dell'attività amministrativa, in particolare, imponendo, da una parte, semplificazioni procedurali e l'uso delle relative tecniche – cosa, questa, che comporta inevitabilmente la necessità di rivedere i procedimenti e di “riprogettarli” -, e, dall'altra, l'obbligo di mettere al corrente gli interessati circa tutti gli aspetti rilevanti (modalità di attivazione e conseguenze di un'attivazione scorretta; termini certi di conclusione del procedimento e relative vicende; modalità di gestione del procedimento; e così via).

Ricordo che l'obbligo di trasparenza, intesa nella nuova accezione di accessibilità totale delle informazioni, non si esaurisce soltanto con la messa a disposizione dell'informazione, ma nel metterla a disposizione in maniera tale che sia comprensibile dalla persona media, e non soltanto dagli addetti ai lavori.

Trasparenza che dovrà, poi, concretizzarsi nella pubblicizzazione dell'informazione stessa, mediante l'inserimento sulla Rete Civica.

Con particolare riguardo ai procedimenti di approvazione ed esecuzione dei piani attuativi, ho avuto modo di verificare che non sempre le strutture comunali competenti riescono, generalmente per la complessità e la delicatezza degli interessi pubblici in gioco, a gestire tali procedimenti in maniera standardizzata e nell'ambito di termini procedurali predefiniti e certi.

Il che, tuttavia, espone comunque le strutture in questione alle importanti forme di responsabilità sopra evidenziate, non costituendo certo, la complessità procedimentale, fattispecie esimente.

Fatta questa doverosa premessa, nello svolgimento della funzione tipica del Segretario Generale di collaborazione e assistenza giuridico amministrativa nei confronti delle strutture dell'ente, con questa nota fornisco alcune indicazioni operative per la corretta gestione dei procedimenti di approvazione dei piani attuativi.

Questo documento dovrà essere adeguatamente corretto, modificato e integrato con le varie osservazioni, puntualizzazioni e contributi che si prega di far pervenire alla scrivente, da parte delle strutture interessate.

A. Il procedimento di approvazione

L'articolo 18, terzo comma, della legge regionale n. 1/2005, nel disciplinare il procedimento relativo ai piani attuativi, rimanda espressamente all'articolo 69, il quale, tuttavia, non fissa alcun termine procedimentale, limitandosi a prevedere il deposito della proposta di piano adottata per quarantacinque giorni.

Applicando le regole che presiedono al sistema delle fonti, in assenza di disposizione regionale, vertendosi, tra l'altro, in materia di competenza legislativa concorrente, mantiene vigore la normativa statale, rappresentata, nel caso specifico, dall'articolo 22 della legge n. 136/1999.

La norma stabilisce chiaramente che la delibera di adozione del piano deve intervenire entro 90 giorni dalla data di presentazione della proposta, mentre la delibera di approvazione definitiva



Comune di Pisa
Il Segretario Generale

deve intervenire entro trenta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni.

Il mancato rispetto dei termini, oltre ad attivare le forme di responsabilità sopra indicate, comporta la possibilità, per l'interessato ovviamente, di attivare l'intervento sostitutivo regionale (nomina del Commissario ad acta a spese del Comune).

In conseguenza di tutto ciò, il procedimento di approvazione dei piani attuativi dovrebbe, necessariamente, articolarsi nel modo seguente:

1. presentazione della proposta di piano
 - a) legittimazione: in primo luogo, è necessario che la proposta di piano sia presentata dal soggetto che, per legge, ne abbia titolo.
Sul punto, si applica l'articolo 66, comma 1¹, della legge regionale n. 1/2005, interpretando il quale si può sostenere che abbiano titolo a presentare la proposta di piano:
 - il proprietario della maggioranza assoluta del valore dei beni ricompresi nel piano;
 - il consorzio previsto dall'articolo 66;
 - congiuntamente, i proprietari della maggioranza assoluta del valore dei beni ricompresi nel piano. La presentazione deve essere fatta direttamente o conferendo espressamente una delega allo scopo. Inoltre, in questo ultimo caso, è necessario stabilire preventivamente le modalità e i tempi del successivo passaggio al consorzio, indispensabile per la realizzazione degli interventi dei piani attuativi.
 - b) modalità di presentazione: il contenuto minimo dei piani attuativi è quello indicato dall'articolo 2.1.2 delle NTA del Regolamento Urbanistico
2. responsabile del procedimento di approvazione del piano e comunicazione di avvio
Per ogni procedimento di approvazione di piani attuativi deve essere nominato il relativo Responsabile del Procedimento (articolo 5, comma 1, L. n. 241/1990).
In caso di mancata nomina, si considera responsabile del procedimento il dirigente preposto alla direzione della struttura (articolo 5, comma 2, L. n. 241/1990).
La comunicazione di avvio del procedimento deve essere inviata:
 - al diretto interessato;
 - ai soggetti, individuati o facilmente individuabili, diversi dal diretto interessato, ai quali possa derivare un effetto negativo dall'adozione del provvedimento finale del procedimento.La comunicazione di avvio del procedimento deve contenere:
 - l'oggetto del procedimento;
 - il provvedimento finale del procedimento;

¹ Per la realizzazione degli interventi dei piani attuativi di cui all'articolo 65 per i quali è ammessa l'iniziativa privata, i proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore dei beni calcolata in base all'imponibile catastale, ricompresi nel piano attuativo, hanno titolo a costituire il consorzio per la presentazione al comune delle proposte di realizzazione dell'intervento e del conseguente schema di convenzione.



Comune di Pisa
Il Segretario Generale

- il nominativo del Responsabile del procedimento, con l'indicazione dei relativi recapiti;
- la data in cui il procedimento è stato avviato;
- il termine di conclusione del procedimento;
- l'informazione circa il diritto di visionare i documenti relativi al procedimento e di ottenerne copia;
- l'unità organizzativa e gli orari nei quali è possibile prendere visione degli atti;
- l'informazione circa la validità della trasmissione di documenti effettuata in via telematica, con le modalità di cui all'articolo 3, commi 2 e 3 della legge regionale 23 luglio 2009 n. 40.

3. svolgimento dell'istruttoria

E' una fase procedimentale svolta sotto la direzione e la responsabilità personale e diretta del Responsabile del Procedimento.

In questa fase, il Responsabile del Procedimento (articolo 6 L. n. 241/1990):

- verifica la sussistenza della legittimazione del proponente alla presentazione della proposta;
- verifica la completezza e la regolarità formale della proposta. In questa fase, è possibile richiedere una eventuale integrazione documentale e, conseguentemente, sospendere il termine del procedimento (è consigliabile assegnare al proponente un termine per questa integrazione, scaduto inutilmente il quale la proposta dovrebbe essere definitivamente archiviata);
- acquisisce d'ufficio i pareri e le valutazioni tecniche, sia dagli uffici interni che dalle altre pubbliche amministrazioni, necessari all'adozione del piano, anche convocando apposita e specifica conferenza di servizi istruttoria.

Per rispettare il termine procedimentale previsto dalla norma (vedi nel prosieguo), entro 70 giorni dalla presentazione della proposta di piano, il Responsabile del Procedimento inoltra la proposta di deliberazione di adozione del piano

4. adozione del piano

La relativa delibera deve essere adottata entro 90 giorni dalla presentazione della proposta (articolo 22 L. n. 136/1999).

Interpretando, molto estensivamente, la legge n. 241/1990, si potrebbe sostenere che il Responsabile del procedimento, tenuto conto della natura degli interessi pubblici da tutelare, della complessità del procedimento e del coinvolgimento di altri soggetti, sia pubblici che privati, possa individuare un termine procedimentale superiore a 90 giorni, ma sempre e comunque inferiore a 180.

In tal caso, deve comunicare all'interessato la previsione del termine più lungo, motivando circa gli aspetti sopra indicati.

Questo meccanismo, che, così delineato, discende da una interpretazione più che estensiva della legge n. 241/1990, potrebbe essere ricondotto a regime mediante l'adozione di un regolamento apposito o, meglio ancora, nell'ambito della disciplina generale comunale sul procedimento amministrativo.



- a) il parere di regolarità tecnica certifica l'avvenuta verifica con esito positivo circa:
- la sussistenza della legittimazione del proponente;
 - la regolarità e la completezza della proposta di piano;
 - la regolarità e la correttezza del procedimento seguito;
 - la certezza dell'acquisizione di tutti i pareri e le valutazioni tecniche necessari e previsti dalle norme per l'adozione del piano;
- b) contenuto della delibera di adozione
Il contenuto minimo della delibera di adozione è il seguente:
- quanto previsto dall'articolo 67 della legge regionale n. 1/2005;
 - lo schema di convenzione (elaborato secondo le indicazioni contenute nel paragrafo C delle presenti istruzioni)
5. deposito della delibera di adozione del piano
Deve essere effettuato entro i 30 giorni seguenti
6. approvazione definitiva del piano
La delibera di approvazione deve essere adottata entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni
Il contenuto minimo della delibera di adozione è il seguente:
- motivazione chiara in ordine all'accoglimento o meno delle osservazioni presentate;
 - nomina del Responsabile del Procedimento per l'attuazione del piano

B. La realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri

Nel caso in cui il proponente intenda realizzare le opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri, oltre a tutto quanto illustrato in precedenza, è necessario procedere ad alcune precisazioni e integrazioni

1. presentazione della proposta di piano
La proposta di piano deve contenere (in aggiunta a quanto previsto al punto 1 del paragrafo B) il progetto, almeno di livello definitivo (articoli da 24 a 32 del DPR n. 207/2010), delle opere di urbanizzazione che si intendono realizzare
2. responsabile del procedimento di approvazione del piano e comunicazione di avvio
La responsabilità del procedimento di approvazione del piano ricomprende anche la responsabilità relativa al procedimento di approvazione del progetto delle opere di urbanizzazione (queste, infatti, sono considerate parte integrante della proposta di piano)
3. svolgimento dell'istruttoria
L'istruttoria per l'adozione del piano ricomprende, ovviamente, anche le opere di urbanizzazione. Di conseguenza, il Responsabile del Procedimento, anche mediante apposita conferenza di servizi:
 - valuta la proposta di realizzazione delle opere di urbanizzazione circa la "funzionalità" di queste in relazione all'intervento di trasformazione proposto;



Comune di Pisa
Il Segretario Generale

- individua le opere di urbanizzazione ritenute funzionali in relazione all'intervento di trasformazione proposto;
- "verifica" il progetto definitivo delle opere di urbanizzazione ritenute funzionali in relazione all'intervento di trasformazione proposto.

Alla proposta di deliberazione di adozione del piano il Responsabile del procedimento allega l'elenco motivato delle opere di urbanizzazione ritenute funzionali in relazione all'intervento di trasformazione proposto

4. adozione del piano

La delibera di adozione del piano, oltre a quanto indicato nel precedente paragrafo B, punto 4 lettera b), deve contenere l'elenco delle opere di urbanizzazione che devono essere realizzate dal proponente.

5. approvazione definitiva del piano

La delibera di approvazione definitiva del piano, oltre a quanto indicato nel precedente paragrafo B, punto 6 deve contenere:

- la motivazione chiara in ordine all'accoglimento o meno delle osservazioni presentate in ordine alle opere di urbanizzazione;
- l'elenco delle opere di urbanizzazione che devono essere realizzate dal proponente;
- l'approvazione dei relativi progetti definitivi, che, tra l'altro, costituisce dichiarazione di pubblica utilità delle opere

C. La convenzione urbanistica

Ha lo scopo di *"garantire che all'edificazione del territorio corrisponda, non solo l'approvvigionamento delle dotazioni minime di infrastrutture pubbliche, ma anche il suo equilibrato inserimento in rapporto al contesto di zona, che, nell'insieme, garantiscano la normale qualità del valore in un aggregato urbano discrezionalmente e razionalmente individuato dall'autorità preposta alla gestione del territorio"* (Consiglio di Stato Sez. IV, n. 6947/2009)

Con la convenzione il Comune e il soggetto attuatore di un piano stabiliscono i reciproci diritti e obblighi per la concreta attuazione delle previsioni del piano stesso (e, quindi, non soltanto le modalità di scumpo delle opere di urbanizzazione).

Di conseguenza, la convenzione urbanistica deve necessariamente presentare un contenuto minimo che la salvaguardi da qualunque censura di nullità o annullabilità (ricordo che, per giurisprudenza costante, le convenzioni urbanistiche sono ricomprese nella categoria degli accordi procedurali di cui all'articolo 11 della legge n. 241/1990; con la conseguenza che queste, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 11, sono soggette alla disciplina del codice civile in materia di obbligazioni e contratti).



Comune di Pisa
Il Segretario Generale

Pertanto, lo schema di convenzione da allegare alla proposta di deliberazione di adozione del piano, deve contenere almeno:

- l'oggetto della convenzione [specificazione di ciò che deve essere realizzato, indicazione precisa delle aree interessate dal piano, determinazione della volumetria edificabile, indicazione delle destinazioni d'uso ammesse ed eventuali varianti successive, ecc.]².
- i termini e le modalità di attuazione del piano [possibilità di realizzazione per ambiti di intervento, eventuale efficacia infradecennale]
- la disciplina dell'eventuale procedimento espropriativo
- le modalità e tempi di rilascio o di efficacia dei titoli abilitativi all'edificazione
- la cessione delle aree a standard [individuazione delle aree, modalità e tempi di stipula dei contratti di cessione, eventuale possibilità di monetizzazione]
- le garanzie per la completa e corretta attuazione del piano
- le conseguenze dell'inadempimento
- le iniziative e i tempi per gli adempimenti tecnici successivi
- le attività e le modalità di controllo
- le spese a carico del soggetto attuatore

Nel caso, poi, in cui sia prevista anche la realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo, la convenzione deve contenere anche:

- l'individuazione precisa delle opere da realizzare³
- le modalità e i termini per la realizzazione delle opere di urbanizzazione
- le modalità di effettuazione dello scomputo degli oneri
- la cessione delle aree per l'urbanizzazione primaria [individuazione delle aree, modalità e tempi di stipula dei contratti di cessione]
- le modalità e i tempi di collaudo delle opere di urbanizzazione
- le garanzie per la realizzazione delle opere di urbanizzazione
- le conseguenze dell'inadempimento

Il Segretario Generale
(*Dott.ssa Angela Nobile*)

² Ai sensi dell'articolo 1418, in combinato con l'articolo 1325 del Codice Civile, l'inesistenza e l'indeterminatezza dell'oggetto di un contratto costituiscono causa di nullità dello stesso

³ Vedi nota 2