

Avv. Marco Masi
Avv. Stefano Borsari
Avv. Valerio Girani
Avv. Samuela Quercioli

Avv. Jonata Peperoni
Avv. Maria Cristina Fabbretti
Avv. Marco Privitera
Avv. Elia Barbujani
Avv. Federica Massaro
Avv. Camilla Perani

Dr.ssa Veronica Pompei
Dr. Francesco Sammatrice
Dr.ssa Giorgia Alfieri

Bologna, lì 18 settembre 2020

Spett.le
Comune di Morciano di Romagna
Servizio Tecnico, Lavori Pubblici, Urbanistica ed Edilizia Privata
a mezzo pec: protocollo@pec.comune.morcianodiromagna.rn.it

Oggetto: revisione Accordo di programma del 12/5/2003 e del successivo Atto integrativo del 19/7/2013 (riqualificazione urbana comparto Ghigi)

Con nota dell'11/9/2020 è stato trasmesso al sottoscritto il testo condiviso il 10/9/2020 nella Conferenza di programma per la revisione dell'Accordo di programma del 12/5/2003 e del successivo Atto integrativo del 19/7/2013 (riqualificazione comparto Ghigi).

Al sottoscritto è stata chiesta una valutazione in merito ad alcuni punti del testo condiviso, specificamente enucleati.

Si intende rispondere alla richiesta di parere in modo sintetico, seguendo l'ordine dei punti di cui alla nota dell' 11/9/2020 che vengono riproposti integralmente e con una premessa comune che si ritiene utile per inquadrare meglio alcune risposte specifiche.

Premessa

L' "Accordo di programma per la riqualificazione urbana del comparto comprendente il pastificio Ghigi" è stato stipulato nel 2003, con il concorso di soggetti pubblici e privati, per la "realizzazione del Programma di Riqualificazione Urbana del comparto Ghigi" ai sensi e per gli effetti di cui alla L.R. Emilia-Romagna n. 19/1998.

Sin dalla prima formulazione l'Accordo ha previsto la possibilità di apportare "Modifiche sostanziali ai contenuti dell'Accordo" (art. 7 Accordo 2003), disciplinando la procedura necessaria per addivenire alla loro definizione (art.6).

L'Atto integrativo del 2013 non ha modificato gli artt. 6 e 7 dell'originario accordo del 2003. Al pari il testo all'esame riconferma il contenuto dell'originario art. 7 integralmente e, sostanzialmente, anche dell'art.6.

Tra le modifiche sostanziali espressamente previste dall'art.7 vi sono quelle relative a: "la cancellazione o la sostituzione di interventi previsti", "la modificazione del cronoprogramma degli interventi", i "cambiamenti del quadro economico", "le modifiche alle destinazioni d'uso superiori al 10%"

La possibilità di apportare modifiche sostanziali all'Accordo è stata prevista sin dall'inizio, per cui sono da ritenersi "compatibili", con le originarie previsioni, le variazioni apportate a quanto già pattuito, se approvate rispettando le prescrizioni e seguendo le procedure previste dall'Accordo.

La valutazione poi dell'interesse pubblico perseguito, anche con riferimento alle modifiche da introdurre, va effettuata con riferimento al complesso degli interventi previsti dall'Accordo, che trae origine dalla necessità di riqualificare un'area collocata nel centro storico di Morciano, e non appena dalla considerazione della singola specifica previsione.

L'interesse pubblico alla riqualificazione del comparto che ospitava il pastificio Ghigi è oggi caratterizzato dalla necessità di portare a compimento il programma dei lavori in parte attuato, ma non ancora completato.

1) "Art. 3 comma b.2

L'espressione dell'articolato prevede che R.G. concorra economicamente alla realizzazione della nuova opera pubblica "biblioteca". L'intervento finanziario del soggetto attuatore si esplicita nel rimborso di quanto percepito per la realizzazione del parcheggio multipiano di via Roma, pari a 826.330



STUDIO LEGALE
ASSOCIATO
MASI BORSARI GIRANI
QUERCIOLO

euro nonché ad un indennizzo per la mancata realizzazione dell'auditorium e pari a 1.549.670 euro. Voglia il legale chiarire la legittimità della nuova previsione stante che l'accordo primigenio aveva individuato quale ristoro al Comune di Morciano di Romagna per superfici analoghe e pari a 700 mq, non realizzate, la somma di 1.008.000,00 euro.

L'articolo in questione individua, nella nuova formulazione, un concorso economico ben superiore per la mancata realizzazione dei 700 mq residuali e che avrebbero dovuti essere destinati ad Auditorium."

Come riportato nelle premesse dell'Accordo in esame il Consiglio Comunale di Morciano di Romagna con la delibera n. 56/2016 ha approvato una Mozione "recante *“Modifiche inerenti l'auditorium all'interno del PUA Ghigi” con la quale è stato disposto di non realizzare l'auditorium/sala polivalente ritenendolo non più necessario al territorio comunale tenuto conto che altre strutture pubbliche svolgono tale funzione perché nel frattempo il Comune le ha realizzate e messe in funzione (sala polivalente presso il padiglione fieristico)“.*

Il superamento della originaria previsione dell'Auditorium è uno dei punti più rilevanti delle modifiche all'esame e attiene proprio ad una rinnovata valutazione dell'interesse pubblico.

In merito alla restituzione della somma già corrisposta dal Comune al privato per la realizzazione del parcheggio multipiano di via Roma, quanto stabilito dalla clausola in esame (art. 3 comma b.2) conferma le previsioni dei precedenti Accordi (2003 e 2013).

In merito, il sottoscritto richiama il proprio specifico parere datato 20 dicembre 2019.

L'Atto integrativo del 2013 aveva quantificato la mancata realizzazione di 700mq di Auditorium/sala polivalente in euro 1.008.000,00.

Prendendo a riferimento lo specifico intervento non vi è dubbio che l'attuale previsione sia migliorativa per il Comune di Morciano rispetto alla quantificazione sopra riportata (in base al nuovo Accordo il soggetto privato dovrà infatti corrispondere al Comune 1.549.670,00 euro per la mancata realizzazione di 700mq di Auditorium/sala polivalente).

In ogni caso si ritiene utile riprendere quanto precisato nella premessa, circa la necessità di valutare l'interesse pubblico rispetto all'Accordo complessivo, non solo con riferimento ai singoli interventi. E, come ricordato, nella attuale fase appare centrale l'esigenza del Comune di modificare la originaria previsione circa la realizzazione di spazi per servizi destinati alla collettività.

2) **“Art.3 comma c.3**

Il comune si impegna a “riconoscere che, a seguito della revisione del PUA 2013 prima del rilascio di nuovi titoli abilitativi ... i riconteggi del contributo di costruzione e a stabilire le modalità di eventuale compensazione”.

Voglia il legale incaricato chiarire la legittimità di quanto previsto in particolare nel caso in cui dal riconteggio emerga un onere a carico del comune.”

Il contributo di costruzione è un corrispettivo posto a carico del costruttore a titolo di partecipazione ai costi delle opere di urbanizzazione.

Ove gli interventi da realizzare vengano modificati è assolutamente legittimo il ricalcolo del contributo di costruzione.

Al pari legittima appare la previsione della compensazione anche nella ipotesi in cui la somma già corrisposta al Comune a tale titolo risulti maggiore di quella dovuta.

Prova ne sia l’obbligo per i Comuni di restituire le somme già incamerate a titolo di contributo di costruzione, nella ipotesi in cui l’intervento edilizio previsto non venga realizzato.

“L’obbligo economico in questione trova la propria causa nell’attività di trasformazione del territorio eseguita in forza del titolo abilitativo all’edificazione e, pertanto, la mancata realizzazione delle opere previste determina l’inesistenza del presupposto dell’obbligo medesimo ovvero il diritto alla ripetizione di quanto già versato (T.A.R. Toscana, sez. III, sentenza 12 ottobre 2018, n. 1312). Nel merito, va richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il contributo in parola, essendo connesso al concreto esercizio della facoltà di costruire, non è dovuto in caso di mancato utilizzo del titolo edificatorio, compresa l’ipotesi di intervenuta decadenza del titolo medesimo (cfr., fra le ultime, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 18 febbraio 2019, n. 324). In tal caso, sorge in capo alla pubblica amministrazione l’obbligo di restituzione delle somme corrisposte a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione e, conseguentemente, il diritto del privato di ottenere la restituzione di quanto versato per tale causale (Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2003, n. 3714; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 10 novembre 2015, n. 12693; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 22 ottobre 2014, n. 2527; T.A.R. Umbria, sez. I, 27 febbraio 2014, n. 135).” (Tar Liguria n. 137/2020).

“Appare, pertanto, preferibile una interpretazione della norma in base alla quale, decaduto il titolo edilizio originario e in presenza di una nuova richiesta di

concessione, l'Amministrazione avrebbe dovuto, contestualmente al calcolo del contributo alle condizioni vigenti alla data del rilascio della nuova concessione, prevedere la restituzione di quanto versato in relazione all'opera già assentita, tenendo conto del fatto la costruzione non era completa" (Consiglio di Stato n. 502/2020).

3) "Art. 3 comma c.4

Sono riconoscibili i diritti edificatori, già previsti nel precedente accordo, a seguito delle modifiche introdotte dalla l.r. n. 24/2017 ?"

La legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 è entrata in vigore l'1/1/2018.

I Comuni sono tenuti ad avviare il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente, con gli strumenti di cui alla l.r. n. 24/2017, entro quattro anni dalla entrata in vigore della nuova normativa, cioè entro il 31/12/2021 (art. 3 l.r. 24/2017).

Fino a tale termine possono essere adottati, e può essere completato il relativo procedimento di approvazione, i Programmi di riqualificazione urbana (PRU) di cui alla legge regionale n. 19/1998 (art. 4 comma 4 l.r. n. 24/2017).

I Programmi di riqualificazione urbana in corso alla data di entrata in vigore della l.r. n. 24/2017 sono ultimati secondo quanto previsto dalla l.r. n. 19/1998 (art. 79 comma 3 l.r. n. 24/2017).

Alla luce delle norme "transitorie" sopra richiamate, si ritiene legittimo il riconoscimento, nell'Accordo in esame, dei diritti edificatori già previsti nei precedenti accordi.

4) "Art. 3 comma c.7

Il comma prevede che il titolo unico 573/2013 venga prorogato sino alla data di approvazione del nuovo PUA. Le norme vigenti che di fatto hanno rimosso i vincoli sulla durata dei titoli edilizi sono correttamente applicate nel caso di specie ?"

La normativa emanata in questo anno 2020, caratterizzato dalla emergenza Covid, ha dapprima stabilito una proroga ex lege della validità dei titoli abilitativi in scadenza tra il 1/1/2020 e il 31/7/2020, fino a 90 gg successivi alla cessazione dello stato di emergenza (art. 103 comma 2 DL n. 18/2020 cd "Cura Italia"), e, successivamente, la possibilità di prorogare di tre anni il termine di ultimazione dei lavori previsto dai titoli abilitativi, per effetto della comunicazione del soggetto interessato ad avvalersi di tale possibilità (art. 10 comma 4 D.L. n. 76/2020 cd "Semplificazioni").

La previsione di cui all'art. 3 comma c.7 dell'Accordo di programma in esame risulta quindi conforme alle norme oggi in vigore.

**5) “Art. 8 Garanzie per l’esecuzione degli interventi
In particolare si chiede se l’ammontare delle garanzie fidejussorie prestate dal soggetto attuatore nei limiti e nelle modalità previste formano adeguata garanzia all’ente pubblico.”**

L’art. 8 dell’Accordo in esame prevede che il privato presti, a favore del Comune, garanzie fideiussorie che coprano il 10% del proprio impegno finanziario (comma 1), il 100% del costo delle opere di urbanizzazione (comma 5) e, unitamente alla somma da corrispondere all’atto della sottoscrizione dell’Accordo, il 100% del costo stimato della Biblioteca civica (comma 4).

Il Codice dei Contratti Pubblici prevede che di norma l’appaltatore debba costituire, come “garanzia definitiva” per la sottoscrizione del contratto, una cauzione o fideiussione pari al 10% dell’importo contrattuale.

Prendendo a riferimento, in via meramente analogica, tale previsione normativa, si può ritenere che le disposizioni di cui all’art. 8 dell’Accordo in esame prevedano adeguate garanzie per il Comune di Morciano.

**6) “Art.10 Penali
Considerato che la necessità di modificare l’accordo di programma di che trattasi è stata esplicitata dal C.C. in data 4/10/2016 e che oggi con il nuovo accordo alcune delle categorie edilizie di cui al vecchio cronoprogramma sono state completamente cassate; può il nuovo accordo prevedere semplicemente le nuove date di riferimento depurate dalle azioni a suo tempo previste e che avrebbero costituito penale a far data agosto 2016 ?”**

Come già precisato nella premessa, l’Accordo sin dalla sua origine ha previsto la possibilità che i soggetti firmatari possano addivenire alla decisione di introdurre modifiche sostanziali all’Accordo stesso.

Tra le modifiche sostanziali espressamente previste dall’Accordo vi sono anche quelle relative a: “la cancellazione o la sostituzione di interventi previsti”, “la modificazione del cronoprogramma degli interventi, tale da procrastinare il termine ultimo previsto per la conclusione degli interventi programmati”, i “cambiamenti del quadro economico”.....



STUDIO LEGALE
ASSOCIATO
MASI BORSARI GIRANI
QUERCIOLO

La previsione di nuove tipologie di intervento e di nuove scadenze del cronoprogramma, con il conseguente superamento del diritto a pretendere delle penali per violazione delle previgenti scadenze, è pertanto legittima.

Come ricordato, tra l'altro, la necessità di modificare l'Accordo è stata esplicitata dal Consiglio comunale di Morciano con la delibera 56/2016.

7) *“In merito alle pratiche già depositate presso il Tar Emilia Romagna il nuovo accordo di che trattasi interviene riacciandosi a procedimenti ancora eventualmente in corso ?”*

Di recente il Tar Emilia-Romagna ha deciso tre ricorsi relativi a provvedimenti concernenti il Comparto Ghigi, con particolare riferimento all'accordo integrativo 2013 e ai suoi atti prodromici e conseguenti (in precedenza altri due ricorsi “analoghi” erano stati dichiarati perenti).

Con le sentenze nn. 129/2020, 130/2020 e 131/2020 il Tar ha ritenuto inammissibili e irricevibili i ricorsi proposti, per carenza di interesse dei ricorrenti e per tardività di uno dei ricorsi.

Avverso tali sentenze è ancora possibile per i soccombenti proporre appello innanzi al Consiglio di Stato (fino al 9/11 p.v.).

Il nuovo “accordo di programma” 2020 relativo al medesimo PRU Ghigi non ha alcuna influenza sulle vicende processuali delle cause decise dal Tar con le sentenze sopra citate, ancorchè le stesse non siano ancora passate in giudicato.

I ricorrenti, ove lo ritengano, potranno proporre nuove impugnazioni avverso i provvedimenti relativi a questa ulteriore “fase” della vicenda urbanistica connessa al comparto Ghigi; in tali eventuali nuovi giudizi il Tar non potrà comunque prescindere dai principi di diritto già espressi.

oo

Resto a disposizione e porgo cordiali saluti.

Avv. Marco Masi