RELAZIONE TECNICO-GIURIDICA

OGGETTO: Iter amministrativo e quadro normativo per la costituzione di un Comparto Urbanistico d'Ufficio finalizzato al risanamento urbano

Riferimento Territoriale: Regione Calabria – L.R. n. 19/2002 (e ss.mm.ii.)

---

1. PREMESSA E INQUADRAMENTO NORMATIVO

La presente relazione illustra l'iter procedimentale e i riferimenti normativi necessari affinché l'Amministrazione Comunale possa attivare d'ufficio lo strumento del **Comparto Urbanistico**. L'obiettivo è il risanamento di un'area urbana degradata attraverso il coinvolgimento coattivo o sostitutivo dei proprietari privati, garantendo il primato dell'interesse pubblico.

In **Regione Calabria**, la disciplina fondamentale è dettata dalla **Legge Regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio)**. Ai sensi dell'**art. 24** di tale legge, tutti i vecchi strumenti attuativi statali (Piani di Recupero, Piani di Lottizzazione, ecc.) sono confluiti nel **Piano Attuativo Unitario (P.A.U.)**. Il P.A.U., qualora perimetrato come "Comparto", costituisce lo strumento ideale per dare esecuzione coatta agli obiettivi di riqualificazione.

---

2. IL CONCETTO DI COMPARTO URBANISTICO D'UFFICIO

Il Comparto Urbanistico (regolato storicamente dall'art. 23 della Legge Urbanistica Nazionale n. 1150/1942 e recepito dalle normative regionali) rappresenta un'unità minima di intervento. Esso risponde a due principi cardine:

- **Unitarietà dell'intervento:** L'area degradata deve essere trasformata secondo un unico disegno urbanistico, impedendo interventi frazionati e scoordinati dei singoli privati.
- **Perequazione Urbanistica ed Equa Ripartizione:** Gli oneri (cessione di aree pubbliche, costi di urbanizzazione) e i benefici (diritti edificatori, incremento di valore immobiliare) vengono ripartiti tra tutti i proprietari in proporzione al valore originario delle loro proprietà, a prescindere dalla localizzazione fisica delle opere pubbliche.

Quando l'iniziativa è interamente in capo al Comune (inerzia o frammentazione dei privati), l'Amministrazione esercita i propri **poteri di imperio e sostitutivi** per imporre la costituzione del comparto.

---

3. L'ITER AMMINISTRATIVO FASE PER FASE

Fase 1: Individuazione e Perimetrazione (Atto di Impulso Politico-Tecnico)

- **Adempimento:** L'Ufficio Tecnico Comunale predispone una relazione tecnica attestante lo stato di degrado (edilizio, igienico-sanitario o sociale) e la necessità del risanamento.

- **Atto Amministrativo:** Delibera di Giunta Comunale (o di Consiglio, in base alle competenze dello Statuto/PSC) di adozione del perimetro del **Comparto Urbanistico** e delle relative Linee Guida per il P.A.U. d'ufficio.

Fase 2: Redazione e Adozione del P.A.U. d'Ufficio

- **Adempimento:** Il Comune redige d'ufficio il progetto del Piano Attuativo Unitario (P.A.U.), che localizza dettagliatamente le opere pubbliche, le aree da cedere, le volumetrie ammesse e lo schema di Convenzione Urbanistica.
- **Atto Amministrativo:** Delibera di Adozione del P.A.U.

Fase 3: Pubblicazione e Osservazioni

- **Adempimento:** Il P.A.U. adottato viene depositato presso la segreteria comunale e pubblicato sul BUR (Bollettino Ufficiale della Regione Calabria) e sull'Albo Pretorio per consentire a proprietari e cittadini di prenderne visione.
- **Termini:** 30 giorni per la visione + 30 giorni per la presentazione di eventuali osservazioni o opposizioni.

Fase 4: Approvazione Definitiva e controdeduzioni

- **Adempimento:** Il Consiglio Comunale esamina le osservazioni pervenute, esprime le controdeduzioni e delibera l'**Approvazione Definitiva del P.A.U. con valore di Comparto**. L'approvazione comporta la dichiarazione di pubblica utilità per le opere previste.

Fase 5: La Diffida ai Proprietari (Attivazione del Consorzio Coattivo)

- **Adempimento:** Il Sindaco notifica formalmente a tutti i proprietari inclusi nel perimetro una **coercitiva diffida**.
- **Contenuto:** Si assegna un termine perentorio (variabile da 30 a 90 giorni) entro il quale i proprietari devono costituirsi in **Consorzio** e dichiarare l'adesione alla Convenzione Urbanistica per l'esecuzione delle opere.

Fase 6: Esercizio dei Poteri Sostitutivi in caso di Inadempienza

Decorso inutilmente il termine della diffida, lo scenario si biforca in base al comportamento dei privati:

1. **Adesione della Maggioranza (almeno il 51% del valore catastale):** Il Consorzio della maggioranza si costituisce regolarmente. I proprietari dissenzienti o inerti vengono **espropriati** dal Consorzio stesso (o dal Comune per conto del Consorzio), e le loro quote sono assegnate ai proprietari facenti parte del Consorzio che si accollano l'onere finanziario del risanamento.
2. **Inerzia Totale dei Privati (Nessun consorzio costituito):** Il Comune procede all'**esproprio generalizzato** degli immobili del comparto. Successivamente, l'Amministrazione bandisce una **gara pubblica** per affidare a terzi imprenditori o cooperative la realizzazione del P.A.U. Il privato vincitore realizzerà le opere pubbliche e trarrà il proprio ricavo dalla vendita o gestione delle quote edificatorie private.

4. CONCLUSIONI E INDICAZIONI OPERATIVE PER L'ENTE

L'attivazione del Comparto d'ufficio permette al Comune di raggiungere l'interesse pubblico di risanamento urbano trasferendo i costi di realizzazione delle infrastrutture e dei servizi a carico della trasformazione stessa, senza gravare sul bilancio comunale (salvo l'eventuale anticipazione delle indennità di esproprio per le quote dissenzienti, comunque recuperabili).

Si suggerisce di avviare l'iter mediante la predisposizione della relazione tecnica di degrado dell'area da parte del Settore Urbanistica/Governo del Territorio, propedeutica alla prima delibera di Giunta.

PAU e comparti: il rapporto

Sì, un PAU può comprendere più comparti edificatori. Il PAU definisce l'assetto urbanistico di dettaglio dell'area; i comparti possono suddividerla in unità di attuazione, ciascuna con proprietari, obblighi e tempi propri. L'art. 24, comma 3, della l.r. Calabria 19/2002 prevede, tra i contenuti del PAU, sia l'individuazione delle *unità minime d'intervento* sia il *comparto edificatorio*. La legge, quindi, non impone che il perimetro del PAU coincida con quello di un solo comparto. (consiglioregionale.calabria.it)

Preciserei però la premessa: **non ogni unità minima d'intervento è necessariamente un comparto**. L'art. 23 della legge 1150/1942 descrive il modello storico del comparto; in Calabria la disciplina operativa specifica è soprattutto l'**art. 31 della l.r. 19/2002**. Inoltre, il PAU ha i contenuti e l'efficacia dei diversi piani attuativi elencati dall'art. 24 *in rapporto agli interventi previsti*: non li somma automaticamente tutti in ogni piano. (Normattiva)

In termini pratici, il rapporto può essere questo:

Livello	Cosa stabilisce
PSC, ed eventualmente POT	Ambito di trasformazione, obiettivi, destinazioni e criteri di attuazione.
PAU	Disegno complessivo: viabilità, servizi, reti, quantità edificabili, vincoli, costi e fasi.
Comparti	Come si attua una porzione del PAU: proprietari coinvolti, riparto di diritti e oneri, cessioni e convenzione.

Il PAU può dunque avere **un disegno unitario e più comparti attuabili per fasi**. Questa soluzione funziona solo se ogni comparto è concretamente realizzabile senza lasciare irrisolte le opere indispensabili agli altri: il piano e le convenzioni devono dire chi realizza le infrastrutture comuni, quando e con quali garanzie.

Come il Comune perimetra l'ambito

Occorre distinguere **la delimitazione urbanistica dell'area** dalla **costituzione del consorzio dei proprietari del comparto**. Sono atti diversi.

1. **Verifica del piano vigente.** Il Comune accerta cosa prevedono PSC e REU e, se esiste, il POT. Per gli ambiti di nuova edificazione o riqualificazione, il POT può definirne delimitazione, priorità, indici, usi e modalità di attuazione. Se l'area che si vuole includere richiede una modifica della pianificazione generale, non basta tracciare un perimetro con un atto di indirizzo: serve il procedimento urbanistico pertinente. (consiglioregionale.calabria.it)
2. **Istruttoria sul perimetro.** È opportuno motivarlo con continuità territoriale, accessi, reti, opere pubbliche necessarie, vincoli, caratteristiche geologiche, proprietà coinvolte ed equilibrio economico delle fasi. Questi sono criteri tecnici per costruire una proposta sostenibile, **non una procedura autonoma di perimetrazione prevista dalla legge**.
3. **Scelta del livello di definizione.** Il PSC o gli altri strumenti attuativi possono individuare i comparti oppure fissare i criteri per individuarli. Se li individuano, devono stabilire almeno estensione e volumetria, modalità d'intervento, funzioni, cessioni e schemi di convenzione con i criteri di riparto tra i partecipanti. Il PAU può poi precisare il disegno e i perimetri dei comparti nel rispetto dello strumento sovraordinato. (consiglioregionale.calabria.it)
4. **Adozione e approvazione del PAU.** L'art. 30 prevede, nella procedura ordinaria, adozione, deposito per **20 giorni**, acquisizione degli atti di assenso, possibilità per chiunque di presentare osservazioni e decisione comunale sulle stesse. Il comma 11-ter attribuisce invece adozione, approvazione e decisione sulle osservazioni alla **Giunta** quando ricorrono le sue specifiche condizioni di conformità e compatibilità. Va verificata la fattispecie concreta prima di individuare l'organo competente. Per un PAU privato sostitutivo della lottizzazione, il comma 11 richiama inoltre contenuti e procedimento della normativa statale. (consiglioregionale.calabria.it)
5. **Costituzione e attuazione dei comparti.** I proprietari possono associarsi o costituire un consorzio. L'art. 31, comma 4, considera sufficiente, per presentare la proposta di attuazione dell'intero comparto e lo schema di convenzione, la **maggioranza assoluta del valore del comparto calcolato sull'imponibile catastale**; prevede poi la diffida dei non aderenti con termine di **90 giorni**. Per una proposta dei proprietari nel caso particolare del comma 7, il Comune deve prima applicare le procedure di approvazione dei piani attuativi. (consiglioregionale.calabria.it)

Attenzione all'esproprio: la maggioranza necessaria a costituire il consorzio non trasferisce da sola la proprietà dei beni dei dissenzienti. Le disposizioni regionali sull'eventuale espropriazione vanno applicate insieme al d.P.R. 327/2001 e alle garanzie del relativo procedimento; anche l'art. 23 della legge 1150/1942 risulta abrogato *limitatamente alle norme riguardanti l'espropriazione*. (consiglioregionale.calabria.it)

Conviene preparare prima un masterplan?

Sì, soprattutto se l'area è ampia o articolata in più comparti. Lo userei come documento preliminare per confrontare alternative, verificare reti e accessi, stimare costi e ricavi, individuare le opere comuni e provare una suddivisione in fasi. Aiuterebbe il Comune a scegliere un perimetro motivato e a capire se ciascun comparto può partire davvero.

Il **masterplan, da solo, non istituisce i comparti, non modifica il PSC e non sostituisce il PAU**. Per renderne vincolanti le scelte occorre recepirle negli strumenti urbanistici e negli atti di attuazione appropriati. Questa è una distinzione importante se il documento viene presentato ai proprietari o a potenziali investitori.

Comparto o STU?

La scelta non è necessariamente esclusiva: **il comparto organizza l'attuazione urbanistica e i rapporti fra proprietari; la STU è una società che può assumere il ruolo di soggetto operativo di una trasformazione**. Anche un intervento promosso tramite STU deve attuare gli strumenti urbanistici vigenti. La l.r. 19/2002 disciplina le STU all'art. 55, richiamando l'art. 120 TUEL. (consiglioregionale.calabria.it)

Ricorrerei prevalentemente al comparto quando…	**Valuterei una STU quando…**
La trasformazione è definibile nel PAU e può procedere per unità autonome.	Serve un unico soggetto che acquisisca immobili, realizzi la trasformazione e ne curi la commercializzazione.
I proprietari sono individuabili e possono conferire beni, associarsi o convenzionarsi.	Proprietà, opere e investimenti sono così intrecciati da richiedere una regia imprenditoriale e finanziaria unitaria.
Il problema centrale è ripartire edificabilità, cessioni, costi e opere fra i proprietari.	L'operazione richiede capitale, gestione del rischio e una struttura dedicata per un periodo lungo.
Il Comune può governare l'intervento con piano, convenzioni e controlli, senza partecipare a una nuova società.	Il Comune è disposto a partecipare alla società e può motivarne necessità, sostenibilità e convenienza secondo la disciplina delle partecipazioni pubbliche.

La **STU richiede un'istruttoria più impegnativa**: la selezione degli azionisti privati deve avvenire con evidenza pubblica; in Calabria, l'art. 55, comma 3, richiede inoltre che i programmi attivati tramite STU prevedano edilizia residenziale pubblica per una misura non inferiore al **15% delle risorse pubbliche e private impegnate**. Sono condizioni da inserire nella valutazione economica fin dall'inizio. (consiglioregionale.calabria.it)

Per l'impostazione che descrivi, partirei quindi da un masterplan con verifica economica e catastale, poi definirei **un PAU unitario articolato in più comparti**, se le fasi risultano autonome. Valuterei la STU solo dopo aver dimostrato che convenzioni e consorzi di comparto non danno al Comune e ai proprietari una struttura sufficiente per acquisizioni, finanziamento e realizzazione dell'intera operazione.

Con un **PSC vigente che individua già gli ATU e i comparti**, darei priorità esecutiva **alle opere che rendono attuabile l'intera area**, prima di scegliere quale comparto edificare per primo.

Il PAU può dare un disegno unitario a più comparti. Deve però rispettare le quantità, le destinazioni e le eventuali condizioni fissate dal PSC per ciascun ATU: **l'inclusione nello stesso PAU non consente, da sola, di spostare capacità edificatoria da un ATU all'altro**. Questo va verificato nelle norme del PSC e del REU. L'art. 24 della legge regionale prevede che il PAU definisca, tra

l'altro, viabilità, reti, costi, comparti e termini e priorità delle opere di urbanizzazione. (www.consiglioregionale.calabria.it)

1. **Prima, le condizioni comuni di fattibilità:** accesso principale, collegamento delle reti, sicurezza idraulica e geologica, aree da cedere e opere senza le quali i comparti non possono funzionare.
2. **Poi, il riparto degli obblighi:** quanto costa ciascuna opera comune, quale quota grava su ogni comparto, chi la realizza e quali garanzie offre. Questo evita che il primo comparto sostenga da solo costi destinati a servire tutti, o che l'ultimo erediti opere mai realizzate. L'art. 31 richiede che gli strumenti che individuano i comparti definiscano anche cessioni e schemi di convenzione con criteri di riparto. (www.consiglioregionale.calabria.it)
3. **Infine, il primo comparto edificatorio:** sceglierei quello che, completate le opere comuni indispensabili, può essere realizzato e utilizzato **autonomamente**. Tra più candidati, darei precedenza a quello con proprietà più facilmente organizzabili, minori impedimenti e risorse sufficienti a finanziare la propria fase.

La regola che inserirei nel PAU è: **nessuna fase edilizia può partire senza la realizzazione, o una garanzia adeguata di realizzazione, delle opere necessarie al suo funzionamento; ogni fase deve contribuire alle opere comuni secondo criteri stabiliti prima dell'avvio dei comparti**. Il PAU deve anche fissare termini e priorità per le urbanizzazioni previste in convenzione, entro il limite temporale indicato dall'art. 24. (www.consiglioregionale.calabria.it)

Se per "priorità esecutiva" intendi invece **quale ATU debba essere attivato per primo dal Comune**, occorre verificare anche l'eventuale **POT**: l'art. 23 gli attribuisce espressamente la definizione delle priorità di attuazione degli ambiti, in conformità al PSC. Il PAU traduce poi tale scelta nel programma dettagliato delle opere e dei comparti. (www.consiglioregionale.calabria.it)

In sintesi: **prima l'ossatura pubblica e il riparto dei costi; poi i comparti edificatori, in una sequenza che renda ciascuna fase completa e utilizzabile**.