

PROGRAMMA DI RECUPERO URBANO (PRU)

Normativa di riferimento

- *L. n. 457/1978*
- *Art. 11, L. n. 493/1993, come modificato dall'art. 5 della L. n. 136/1999 e s.m.i.;*
- *D.M. 11.02.1994;*
- *D.M. 1.12.1994;*

Il Programma di recupero urbano (P.R.U.) è finalizzato principalmente alla riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale pubblico realizzato nel dopoguerra, il quale versa, attualmente, quasi dappertutto, in condizioni di ampio e diffuso degrado.

La dottrina ha avuto qualche dubbio circa la collocazione più opportuna da dare a questo inedito strumento urbanistico: se comprenderlo tra i <<piani urbanistici particolareggiati o attuativi>> oppure tra gli <<strumenti di analisi e di programmazione>>. Dopo attenta riflessione, si è optato per la collocazione del P.R.U. tra i piani urbanistici particolareggiati o attuativi.

L'art. 11 della legge n. 493/1993 affronta per la prima volta, in modo razionale, il problema della riqualificazione complessiva di un determinato ambito urbano, un obiettivo che non consiste nel mero recupero e nel successivo confacente riuso di un certo numero di edifici pubblici e privati in esso compresi; ma richiede altresì contestuali interventi sui servizi tecnologici e sulle attrezzature collettive, nonché adeguate migliorie – generiche o specifiche – del quadro ambientale (cioè del paesaggio urbano) attraverso l'attuazione di opportune opere di arredo urbano.

A tal fine, l'art. 11 introduce ed istituzionalizza – il Programma di recupero urbano o PRU – che postula, appunto, l'unitarietà della <<proposta di recupero>>, la quale deve contemplare oltre al già sperimentato recupero edilizio, anche l'ammodernamento e l'integrazione delle urbanizzazioni e, per la prima volta, anche la qualificazione o riqualificazione ambientale.

Infatti secondo la definizione datane nel 2 comma dell'art.11, il PRU è un insieme coordinato di interventi:

- *Urbanizzativi*, finalizzati alla realizzazione, manutenzione ed ammodernamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con particolare attenzione ai problemi di connessione (alla rete del trasporto pubblico) e di accessibilità stradale (veicolare e ciclo-pedonale);
- *Ambientali*, finalizzati al miglioramento qualitativo del paesaggio urbano, attraverso l'inserimento di elementi adatti di arredo;
- *Edilizi*, finalizzati al recupero degli edifici con opere di manutenzione (ordinaria e straordinaria), restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione.
- Altre tipologie di intervento edilizio ammesse nel PRU, sono le seguenti:
- *Recupero* degli uffici pubblici nell'ambito degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, anche realizzando volumi edilizi aggiuntivi;
- *Completamento* degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione-residenziale e non residenziale – da realizzare al loro interno, accompagnati dal recupero contestuale degli edifici abitativi esistenti, dal potenziamento (manutenzione, ammodernamento, integrazione)

delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, e dall'inserimento di elementi di arredo urbano;

- Integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica con interventi di nuova edificazione residenziale e non residenziale da realizzare su aree contigue o prossime, accompagnati dal recupero contestuale dell'edilizia residenziale pubblica, dalla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria che siano a prevalente servizio dell'insediamento pubblico, e dall'inserimento di elementi di arredo urbano;
- Realizzazione – su aree esterne agli insediamenti di edilizia residenziale pubblica ma in funzione del loro recupero – di nuovi edifici residenziali e non residenziali, a condizione che quelli residenziali siano utilizzati come alloggi di parcheggio, nell'intesa che, a fine contratto di locazione, essi tornino nella piena disponibilità dell'operatore.

E' di tutta evidenza che l'obiettivo primario dei PRU è quello di promuovere la riqualificazione urbanistica ed edilizia degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e di farlo riducendo al massimo l'investimento pubblico. Ciò si ottiene, nell'intenzione del legislatore, coinvolgendo nell'operazione anche gli operatori privati, ai quali viene consentito, in cambio, di effettuare nuovi interventi edilizi (compensativi o premiali) anche non residenziali, sia all'interno degli insediamenti, sia all'esterno di essi. I PRU, infatti, si possono applicare non solo agli insediamenti esistenti, ma anche a << zone urbane comprendenti insediamenti di edilizia residenziale pubblica >> e, perciò, anche ad aree contigue e persino ad aree esterne (purché prossime e solo per costruirvi alloggi di parcheggio).

Naturalmente, la novità operativa della concessione in capo ai privati di una edificabilità compensativa o premiale, residenziale e non, va realizzata conformemente alle previsioni del P.R.G. vigente.

In linea di principio, il PRU dev'essere, quindi, conforme al PRG; tuttavia, la Regione ed il Comune possono concordemente definire o ridefinire le destinazioni d'uso delle aree d'intervento, siano esse interne od esterne (contigue o prossime), anche in variante al PRG. In tal caso, la Regione ed il Comune sono però obbligati a mettere a punto costi parametrici ed indicatori che consentano loro di comparare le varie proposte di PRU e di valutare la convenienza economica che l'operatore privato consegue dalla realizzazione del PRU proposto. Di norma, nella selezione delle proposte, la priorità viene assegnata ai PRU che destinano ai lavoratori dipendenti una congrua quota degli alloggi in locazione e che tengono in particolare riguardo le categorie sociali deboli.

La novità tecnica risiede, invece, come già anticipato, nel fatto che il PRU è caratterizzato dall'unitarietà della proposta, atteso che deve integrarsi organicamente nei vari ambiti di intervento e tenere conto della correlazione fra le diverse tipologie di intervento (edilizie, di urbanizzazione ed ambientali).

Accanto all'unitarietà, altre caratteristiche dei PRU sono il concorso di risorse pubbliche e private ed il fatto che possono essere proposti da soggetti pubblici e privati, anche associati tra loro.

Il campo di applicazione dei PRU, ai sensi dell'art. 11 della L. n. 493/93, è molto vasto sotto diversi profili:

- Localizzativi, in quanto il PRU può concernere qualsiasi ambito urbano, sia centrale che periferico;
- Dimensionali, in quanto l'ambito oggetto del PRU può avere qualsiasi estensione;

- Funzionale, in quanto può concernere qualsiasi ambito urbano residenziale, produttivo o promiscuo;
- Tipologica, in quanto il PRU può comprendere diversi tipi di intervento di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, etc) e secondaria (attrezzature generali di qualsiasi natura e livello d'interesse), di opere di arredo e di opere edilizie per il recupero di edifici e manufatti pubblici e privati.

Secondo la definizione che ne dà l'art. 11 della legge sopra citata e tenuto conto dell'obiettivo primario che essa persegue, che è quello di accelerare gli investimenti a sostegno dell'occupazione, il PRU si configura come un contenitore nel quale far confluire un certo numero di progetti di intervento di varia natura, coordinati fra loro, in vista del recupero integrato di un ambito urbano ben delimitato ed in attuazione di previsioni urbanistiche vigenti.

Il D.M. 1° Dicembre 1994, tuttavia, all'art. 5.5., ha introdotto la possibilità per il PRU di ridefinire le destinazioni d'uso delle aree in esso comprese, anche in variante al PRG, purché tale scelta sia fatta di comune accordo tra Regione e Comune (oppure sia fatta dal Comune ed autorizzata ed assentita dalla Regione). Questo potere di variante ha modificato comprensibilmente il carattere del PRU, assimilandolo ad uno specifico PA (Piano Attuativo), confermando così la scelta di annoverarlo fra gli strumenti attuativi.

Il Progetto di PRU si compone dei seguenti elaborati:

- stralcio di PRG nel quale si delimita il o gli ambiti di intervento del PRU;
- tavola delle destinazioni d'uso presenti nell'ambito d'intervento;
- tavola e/o relazione descrittiva dello stato degli immobili e degli eventuali vincoli che gravano sulla zona d'intervento;
- elenco catastale delle aree e degli immobili oggetto del PRU;
- tavole di progetto del PRU, che evidenziano le tipologie d'intervento (edilizie, di urbanizzazione, ambientali);
- eventuale tavola di variante del PRG vigente, qualora la proposta di PRU comporti la modifica delle destinazioni d'uso di aree coinvolte;
- planivolumetria degli interventi edilizi; qualora si preveda di realizzare degli alloggi di parcheggio, occorrerà allegare la stima analitica dei nuclei familiari interessati dal PRU ed indicare le modalità sia del relativo alloggiamento temporaneo che della sistemazione definitiva;
- progetti di massima delle singole opere, alle scale adeguate;
- stralcio delle NTA del PRG, con le eventuali difformità che si intendono introdurre;
- relazione illustrativa del progetto di PRU, che descriva le tipologie d'intervento, elenchi le opere di urbanizzazione primarie e secondarie esistenti e proposte, esponga gli interventi di completamento e/o d'integrazione dei complessi urbanistici ed edilizi esistenti, specifichi gli interventi di arredo urbano che si prevede di attuare ed evidenzi la convenienza finanziaria dell'intervento ed i benefici finali che esso produrrà;
- relazione finanziaria di spesa con la indicazione delle fonti di finanziamento;
- atto o atti d'obbligo (precedentemente richiamati) e bozza di convenzione nel caso in cui si renda necessaria.

Il promotore per eccellenza del PRU è il Comune, il quale può proporlo sia ad integrazione di proposte presentate da altri soggetti, qualora le stesse siano insoddisfacenti o necessitino di un intervento pubblico, sia autonomamente, anche in assenza di proposte.

Tra i soggetti promotori vanno annoverati anche l'IACP, le imprese di costruzione e cooperative (di produzione e lavoro e di abitazione), nonché i soggetti pubblici e privati, consorziati o associati.

In particolare, per quanto riguarda i soggetti pubblici e privati, consorziati o associati, essi possono proporre il PRU, mediante concessione, conferendo mandato di rappresentanza ad uno di essi.

In ogni caso, chiunque esso sia, è condizione indispensabile che il promotore s'impegni - con atto d'obbligo - a partecipare al PRU con risorse finanziarie proprie. E' previsto, altresì, che il PRU possa essere corredato da altri atti d'obbligo con cui ulteriori soggetti assumono od impongono obbligazioni nei confronti del o dei promotori.

Ai fini dell'approvazione del PRU, il Sindaco può promuovere la conclusione di un accordo di programma tra tutti i soggetti che vi hanno interesse, compresi ovviamente i soggetti proponenti.

Come è noto, gli accordi di programma possono essere promossi in variante agli strumenti urbanistici e, per tale tramite, quindi, i PRU possono essere promossi ed approvati in variante ai PRG.

Il CER (Comitato per l'edilizia residenziale) definisce, con propria direttiva, i criteri di formazione e le procedure di formazione dei PRU, nel rispetto delle determinazioni regionali, specie delle Regioni a statuto speciale.

In particolare il CER ha il compito di indicare le modalità ed i criteri per:

- individuare le zone urbane che possono essere oggetto di PRU ;
- determinare le condizioni di ammissibilità dei soggetti proponenti;
- stabilire quali elaborati debbono essere redatti a documentazione della proposta;
- determinare le tipologie d'intervento (tutelando le categorie sociali più deboli);
- disciplinare la concessione dei finanziamenti.

Tali direttive, peraltro, devono essere seguite dal Comune nel determinare i requisiti ed i criteri oggettivi di ammissibilità dei PRU che gli vengono proposti e nel definire le priorità.

Sempre sotto il profilo procedurale, vale la pena ricordare che nel caso di più proposte di intervento, l'A.C. redige un programma preliminare d'intervento, nel quale, individuati gli insediamenti di edilizia residenziale pubblica oggetto delle proposte di PRU avanzate, valuta l'opportunità dell'intervento anche in relazione alle previsioni del PRG vigente e dell'eventualità di apportarvi delle varianti, coordina gli interventi ammissibili tra loro con i programmi edilizi ed urbanizzativi dell'A.C., stabilendone correlazioni e priorità, e definisce le procedure ed i criteri da seguire per l'esame, la valutazione e l'accoglimento dei singoli PRU.

Qualora un PRU sia conforme alle previsioni del PRG vigente, nulla quaestio, in ordine alla sua approvazione: il PRU verrà approvato secondo la procedura prevista per un qualsiasi PA, con trasmissione, in fase conclusiva, alla Regione, con la quale, peraltro deve essere previamente concordato, sia per verificarne la coerenza con il programma regionale, sia per usufruire di eventuali finanziamenti pubblici.

Ove, invece, il PRU comportasse variante allo strumento urbanistico, l'art. 5.5. del D.M. 1° dicembre 1994 stabilisce che la ridefinizione delle destinazioni d'uso delle aree (interne od esterne, contigue o prossime all'insediamento oggetto d'intervento) venga concordata tra Regione e Comune.

La Regione ripartisce i finanziamenti di cui dispone fra i PRU approvati. Qualora, però, gli interventi previsti dall'accordo di programma non vengano avviati entro il termine di dieci mesi dall'approvazione dell'accordo stesso, la Regione può revocare il finanziamento.

ITER PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO ART. 11 L. 493/1993

1	Definizione dei criteri e delle procedure di formazione dei PRU e individuazione degli ambiti di intervento¹
2	Approvazione programmi preliminari di intervento ed indizione di un confronto pubblico concorrenziale per la formazione delle proposte private di intervento²
3	Nomina apposita commissione tecnico consultiva per la valutazione e selezione della offerta urbanistica delle proposte private di intervento³
4	Recepimento lavori della Commissione e della graduatoria provvisoria delle proposte private ed approvazione dei criteri e delle modalità per l'approvazione dei Programmi definitivi⁴
5	Sottoscrizione protocollo di intesa Comune Regione per definire risorse finanziarie tempi e modalità per l'approvazione ed il finanziamento dei PRU
6	Individuazione dei finanziamenti da assegnare ai PRU⁵
7	Predisposizione della proposta di deliberazione di adozione del programma definitivo e di indirizzi al Sindaco per la sottoscrizione del relativo Accordo di Programma (una per ciascun ambito di intervento)
8	L'Amministrazione Comunale promuove una procedura di Accordo di Programma ex art.34 T.U.E.L. n.267/00⁶

¹ Deliberazione di Consiglio Comunale

² Deliberazione di Giunta Comunale

³ Deliberazione di Giunta Comunale

⁴ Deliberazione di Giunta Comunale

⁵ Deliberazione della Giunta della Regione Lazio

⁶ **Per la procedura dell'Accordo di Programma si rinvia alla apposita scheda**