

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

a.a. 2021-2022

**Il procedimento di formazione del piano urbanistico
comunale, tra modello statale ed esperienze legislative
regionali**

Relatore: Clemente Pio Santacroce

Studentessa: Rosalba Di Leo

Sommario

INTRODUZIONE.....	5
--------------------------	----------

CAPITOLO I: IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE SECONDO IL MODELLO STATALE	7
---	----------

1 Disciplina statale	7
-----------------------------------	----------

1.1 Il sub-procedimento comunale	8
--	---

1.2 Il sub-procedimento regionale	11
---	----

2 Natura giuridica dell'atto dal punto di vista procedimentale ...	16
---	-----------

2.1 La complessità diseguale del p.r.g.	17
--	----

2.2 La rinnovata posizione del Comune nella diversificazione dei ruoli procedimentali	20
--	----

2.3 Criticità della ricostruzione del p.r.g. come atto complesso	23
--	----

3 Problematiche del modello delineato dal legislatore statale e ipotesi risolutive.....	27
--	-----------

CAPITOLO II: LA FORMAZIONE DELLO STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE COMUNALE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE	33
---	-----------

1 L'evoluzione delle leggi urbanistiche regionali	33
--	-----------

1.1 Le prime generazioni.....	34
-------------------------------	----

1.1.1	Lo sdoppiamento del p.r.g.....	35
1.2	La terza fase	40
2	Il quadro normativo regionale vigente.....	42
2.1	La configurazione dello strumento pianificatorio	44
2.2	Le innovazioni procedurali nella formazione del piano urbanistico comunale.....	49
2.2.1	La destrutturazione del modello dell'atto complesso e la tecnica di semplificazione <i>per silentium</i>	50
2.2.1.1	Giurisprudenza costituzionale e applicabilità del silenzio-assenso ai procedimenti di formazione dello strumento comunale di governo del territorio	58
2.2.2	L'introduzione dell'istituto della conferenza	60
2.2.2.1	La procedura concertata della legge regionale Veneto n. 11 del 2004	68
	CAPITOLO III: L'ESPERIENZA NORMATIVA EMILIANO-ROMAGNOLA.....	71
1	Premessa	71
2	Il ripensamento del piano urbanistico comunale e la centralità del nuovo accordo operativo.....	73
3	La disciplina del procedimento unico	76
3.1	L'attenzione per la partecipazione civica.....	80
	CONCLUSIONI.....	85

BIBLIOGRAFIA87

INTRODUZIONE

La legge urbanistica fondamentale disciplina il procedimento di formazione dei piani regolatori generali, scomponendolo in due fasi, una di formazione ed adozione e una di approvazione, le quali è previsto si svolgano, rispettivamente, dinnanzi all'amministrazione comunale e dinnanzi a quella regionale o provinciale. L'assetto che nasce con la suddetta L. 17 agosto 1942, n. 1150, prevede, dunque, come principio fondamentale della materia, la necessaria compartecipazione di due livelli amministrativi diversi nel complessivo procedimento di formazione dello strumento urbanistico comunale. È proprio in virtù di quest'ultima considerazione, che dal punto di vista procedimentale il piano regolatore comunale assume, tradizionalmente, la natura giuridica di atto amministrativo complesso, considerato che nasce dall'attivazione di due poteri amministrativi costituiti in capo a due soggetti pubblici diversi.

Negli ultimi trent'anni, però, la legislazione regionale ha modificato la disciplina procedimentale del piano regolatore generale, introducendo elementi di discontinuità nel modello delineato dal legislatore statale e poc'anzi richiamato.

Innanzitutto, si è manifestata la tendenza dei legislatori regionali a scomporre il piano regolatore generale in più strumenti di pianificazione, il che ha comportato una chiara modificazione dell'impianto pianificatorio di livello comunale in sé e per sé. In secondo luogo, innovazione non di poco conto è stata quella che ha riguardato proprio la natura giuridica del piano: si parla, a tal proposito, di destrutturazione del modello dell'atto complesso, attuata tramite l'attribuzione della competenza ad approvare il p.r.g. al Comune medesimo. Spesso, inoltre, tale previsione si è accompagnata all'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso applicato a pareri e consensi richiesti all'ente sovraordinato. Non solo: molte sono state anche le Regioni che hanno mantenuto il potere di approvazione del piano in capo all'amministrazione di livello superiore, prevedendo, però, pure in tal caso, l'applicazione del silenzio significativo in caso di ritardo della stessa a deliberare in ordine all'approvazione.

Infine, un ruolo cardine nel discostarsi dei modelli regionali da quello statale lo ha ricoperto l'introduzione, nel procedimento di formazione del piano comunale, delle conferenze di copianificazione, diversamente disciplinate nelle varie leggi regionali.

È quindi effettuato un esame complessivo delle leggi regionali in materia urbanistica, al fine di fornire un quadro delle scelte compiute dai diversi legislatori regionali in relazione al sistema pianificatorio di livello comunale e al procedimento di formazione dei piani urbanistici comunali, così da poterne valutare la distanza rispetto al modello statale.

Da questo punto di vista, risulta poi particolarmente significativa l'esperienza legislativa della regione Emilia-Romagna, soprattutto in ragione della riforma intervenuta nel 2017, cui punti salienti vengono per tal motivo analizzati e maggiormente approfonditi, sempre in relazione ai profili di cui sopra.

CAPITOLO I: IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE SECONDO IL MODELLO STATALE

SOMMARIO: 1. Disciplina statale. – 2. Natura giuridica dell'atto dal punto di vista procedimentale. – 3. Problematiche del modello delineato dal legislatore statale e ipotesi risolutive.

1 Disciplina statale

Il piano urbanistico è lo strumento al quale il nostro ordinamento affida la regolamentazione degli interessi pubblici e privati presenti su un determinato territorio. La sua funzione è quella di disciplinare l'assetto dei suoli, al fine di dislocare in maniera organica ed equilibrata gli interessi coinvolti nel governo del territorio. La pianificazione urbanistica, infatti, ricomprende e regola ogni forma di trasformazione del tessuto urbano ed extraurbano e lo fa servendosi principalmente di piani generali articolati su più livelli territoriali, quali il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (P.T.R.C.), il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) e il Piano Regolatore Generale (P.R.G.). Quest'ultimo ha ad oggetto il territorio dei Comuni, ai quali è attribuito il potere di conformazione dei suoli di rispettiva competenza, essendo essi liberi di determinare il contenuto di tale piano nel rispetto delle prescrizioni dei piani sovracomunali sopra menzionati. Il suo procedimento di formazione, salvo trovare una specificazione propria nelle relative leggi regionali italiane sul governo del territorio, è disciplinato dagli articoli 8 e seguenti della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 – c.d. Legge urbanistica fondamentale – e successive modificazioni, i quali scompongono il medesimo in due sub-procedimenti, uno di competenza comunale e uno di competenza regionale. In origine, quest'ultimo faceva capo all'amministrazione statale, in particolare al Ministero dei lavori pubblici, ma con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 vi è stato il trasferimento delle funzioni amministrative statali in materia di

urbanistica alle Regioni a statuto ordinario, per il rispettivo territorio e così la competenza a soprintendere la seconda macrofase del procedimento di formazione dei piani regolatori generali è passata alle Regioni.

1.1 Il sub-procedimento comunale

Nel sub-procedimento comunale, si ha una fase preparatoria suddivisa a sua volta in una sottofase cosiddetta di impulso, in una definita istruttoria e in un'altra di natura predecisionale.

La prima si sostanzia nell'avvio del procedimento, che potremmo definire "d'ufficio", in quanto l'iniziativa, ai sensi del primo comma del citato articolo 8, spetta esclusivamente al Comune e, nello specifico, al Consiglio comunale, in qualità di organo politicamente più rappresentativo. A monte del procedimento si ha, dunque, una delibera di indirizzo politico con cui viene decisa l'adozione di un nuovo piano regolatore generale e tramite la quale è incaricato il progettista. Essa contiene, inoltre, l'indicazione dei principi e dei criteri ispiratori del piano regolatore che si intenderà adottare, i quali andranno a configurare un'autolimitazione del Consiglio comunale medesimo in sede di adozione. Allo stesso modo, detti indirizzi costituiranno una guida per il lavoro del progettista, pur non potendo assumere i connotati di direttive specifiche, cioè di predeterminazioni del contenuto dell'adottando piano regolatore generale.

La sottofase istruttoria rappresenta, invece, il momento centrale del procedimento, essendo finalizzata ad acquisire tutte le notizie necessarie, utili ed opportune per la formazione del progetto di piano regolatore generale. L'espletamento di tale sottofase è appunto concretizzato dalla redazione delle relazioni geologica e socio-economica, le quali devono andare a rappresentare la situazione del territorio comunale, rispettivamente, da un punto di vista geomorfologico e da un punto di vista sociale ed economico, onde consentire scelte coerenti sotto entrambi i profili. La conoscenza delle condizioni del territorio è, infatti, essenziale per la classificazione della natura delle diverse aree e l'esatto inquadramento dell'andamento demografico e di quello economico è indispensabile per decidere di

assegnare al nuovo piano regolatore un carattere espansionistico o meno ed eventualmente in quale ambito, se residenziale, produttivo o sia residenziale che produttivo.

Successivamente, in seno alla sottofase predecisionale, sono obbligatoriamente assunti i pareri delle circoscrizioni, se esistenti, e dell'Azienda Unità Sanitaria Locale¹ sul progetto redatto dai tecnici incaricati e consegnato all'Amministrazione comunale. È invece facoltativa l'attività di consultazione informale che la stessa Amministrazione comunale o gruppi di cittadini possono promuovere, indicando pubbliche assemblee di confronto e di dibattito. Quest'ultimo momento consultivo non assume, per sua natura, il medesimo rilievo giuridico-formale del primo, ma può comunque incidere sugli orientamenti finali del Comune, in virtù dell'indubbia rilevanza politica che gli è propria.

Alla fase preparatoria appena descritta, segue quella costitutiva, la quale si identifica con la deliberazione di adozione del piano regolatore generale da parte del Consiglio comunale.

Il piano adottato, e cioè gli atti istruttori, la relazione tecnica, le planimetrie e le norme tecniche di attuazione, vengono pubblicati mediante deposito per trenta giorni consecutivi presso la segreteria comunale, affinché chiunque possa prenderne visione². Ciò è funzionale alla prevista possibilità di presentare osservazioni nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine di pubblicazione: legittimate a tale attività, stando al secondo comma dell'art. 9 della L. 17 agosto 1942, n. 1150, sarebbero soltanto le associazioni sindacali e le istituzioni pubbliche interessate, ma in verità è pacificamente riconosciuta la legittimazione in tal senso di qualunque cittadino³. Peraltro, è pacificamente affermato che tali osservazioni abbiano una natura non contenziosa o di tutela, bensì collaborativa. Esse sono infatti definite come delle forme di collaborazione del privato, espressione ed attuazione del principio del giusto procedimento amministrativo, che la Corte Costituzionale ha evidenziato non essere comunque compiutamente attuato nel procedimento di

¹ Art. 20, lett. f), L. 23 dicembre 1978, n. 833

² Art. 9, comma 1, L. 17 agosto 1942, n. 1150

³ Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 7 luglio 1954, n. 2485

formazione del p.r.g., dal momento che i soggetti privati «non partecipano al procedimento formativo dei piani regolatori nella veste di vere e proprie parti [...], ma svolgono attività puramente collaborative in veste di una più compiuta valutazione degli interessi pubblici in gioco»⁴.

Il Comune non ha l'obbligo di sottoporre ad esame le osservazioni presentate, ma qualora esaminasse anche soltanto una di queste, allora avrebbe il dovere di fare lo stesso con tutte le altre. Peraltro, il menzionato termine di trenta giorni per presentare le osservazioni non risulta essere un termine perentorio, cosicché possono essere prese in considerazione anche osservazioni tardive e pure in tal caso l'esame di una sola di esse comporta quello obbligatorio di tutte le altre. Ragionevolmente, però, la medesima regola non si spiega tra le osservazioni tempestive e quelle tardive, per cui l'esame delle prime non rende doveroso quello delle seconde.

Il Consiglio comunale è dunque chiamato ad adottare una deliberazione di controdeduzioni, con cui si pronuncia a favore o contro le osservazioni stesse⁵. L'analisi di queste ultime, comunque, non è necessario si sostanzii nella specifica confutazione di tutte le argomentazioni proposte, essendo sufficiente, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, rilevarne il contrasto con gli indirizzi, i principi e i criteri ispiratori posti a base del piano regolatore generale adottato. Inoltre, il Consiglio comunale può scegliere di deliberare sulle osservazioni dei privati raggruppandole in insiemi omogenei, senza dover necessariamente statuire su ognuna di esse singolarmente.

Questa deliberazione, però, non modifica il piano regolatore adottato, in quanto tale competenza, ai sensi del secondo comma dell'art. 10 della L. 1150/1942, è della Giunta regionale. Qualora il Consiglio comunale volesse modificare il p.r.g. adottato, dovrebbe procedersi ad una nuova pubblicazione dello stesso ai sensi dell'art. 9 della medesima legge.

⁴ *Corte cost.*, 20 marzo 1978, n. 23 in www.dejure.it

⁵ Argomento ex art. 10, comma 2, L. 1150/1942

1.2 Il sub-procedimento regionale

Chiusosi il sub-procedimento di competenza comunale appena descritto, si apre quello di competenza regionale. Come il primo, anche il secondo consta di una fase preparatoria e di una fase costitutiva.

La fase preparatoria ha inizio con la trasmissione, da parte del Comune, degli atti deliberativi e di tutta la documentazione inerente al p.r.g adottato al Presidente della Giunta regionale, organo che ha il compito di esaminare il piano, avvalendosi degli uffici competenti e compiendo ogni indagine necessaria.

Al termine di tale istruttoria, si ha la fase costitutiva, che si sostanzia nell'esercizio del potere di approvazione del piano regolatore generale da parte dell'ente sovracomunale.

Il primo comma dell'art. 21 della L. 30 aprile 1999, n. 136 stabilisce che ciò debba avvenire entro il termine perentorio di dodici mesi dalla data del deposito dello strumento urbanistico da parte del Comune, salvo, però, non prevedere alcuna conseguenza per il mancato rispetto di esso. Nel silenzio della legge, dunque, non si può ritenere che l'inutile decorso dei dodici mesi comporti la configurazione del silenzio-assenso o del silenzio-diniego ovvero la possibilità dell'esercizio di poteri sostitutivi⁶. Tale termine, comunque, può essere interrotto una sola volta – con richiesta motivata dell'ente competente – quando sia fatta istanza di integrazione documentale.

La Regione può approvare il piano integralmente, così come gli è stato trasmesso, oppure apportandovi le modifiche rientranti per legge nella sua competenza. Tale potere, in origine ministeriale, di introdurre modifiche d'ufficio nei piani urbanistici comunali è stato introdotto dalla Legge 6 agosto 1967, n. 765, recante modifiche e integrazioni alla Legge 1150/1942. Nota come legge-ponte, poiché avrebbe dovuto rappresentare una fase legislativa transitoria in vista di una riforma urbanistica più completa ed organica, si proponeva di agire, in maniera determinante, sulle componenti causali del disordine urbanistico, quali la carenza di regolamentazione

⁶ G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 119

urbanistica, la frequente non rispondenza degli strumenti ai criteri di una sana e corretta disciplina del territorio e la generale inosservanza della normativa esistente⁷. Ebbene, a tali fini, la L. 765/1967 modificava, tra gli altri, anche l'articolo 10 della L. urbanistica fondamentale, prevedendo la disciplina dei poteri dell'amministrazione statale di introdurre ex officio modifiche nei piani regolatori generali, con la rigorosa determinazione dei limiti di tali poteri. Si tratta di limiti dal carattere tassativo e non esemplificativo, nel definire i quali il legislatore ha avuto riguardo di assicurare un giusto temperamento tra il rispetto della autonomia comunale e la tutela degli interessi generali in ordine sia alla regolamentazione del territorio comunale, sia all'inserimento di tale regolamentazione in quella più vasta interessante l'intero territorio nazionale o parte di questo, come si legge nella Circolare ministeriale recante le istruzioni per l'applicazione della legge in questione. Dunque, nel caso in cui la Regione decida di apportare modifiche d'ufficio al piano, deve innanzitutto predisporre le proposte, sulle quali il Consiglio comunale, ai sensi del quarto comma dell'art. 10 della L. 1150/1942, è chiamato ad adottare le proprie controdeduzioni entro novanta giorni dal ricevimento delle proposte stesse. Solo a seguito di ciò, l'ente sovracomunale può introdurre d'ufficio le modifiche prospettate, anche contro il parere del Comune stesso, cui osservazioni non risultano, appunto, essere vincolanti.

Quanto alla tipologia di modifiche che possono essere apportate col decreto di approvazione, si deve aver riguardo del secondo comma del sopra menzionato art. 10, dal quale si evince che le modifiche consentite sono:

- quelle che non mutino le caratteristiche essenziali ed i criteri di impostazione del p.r.g.⁸, definite "facoltative", posto che in materia la Regione ha il solo

⁷ Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 28 Ottobre 1967, n. 3210

⁸ A tal proposito, il Consiglio di Stato ha affermato che "il sistema più semplice per verificare se la modificazione prescritta dall'Amministrazione regionale incida o meno sulle caratteristiche essenziali del piano stesso è quello di sovrapporre le due discipline (cioè quella originariamente adottata e quella successivamente approvata) e di stabilire, alla stregua di tale comparazione, se, in seguito alle scelte dell'autorità in sede di approvazione, possa stabilirsi un rapporto di sostanziale omogeneità, nonostante le modifiche" (Cons. Stato, Sez. IV, 4 ottobre 2000, n. 5297 in www.giustizia-amministrativa.it).

vincolo di rispettare lo schema e le linee di indirizzo propri del piano adottato⁹;

- quelle conseguenti all'accoglimento di osservazioni al piano presentate al Consiglio comunale e da questo accettate, che per questa ragione sono dette "concordate"¹⁰;
- quelle denominate "obbligatorie", perché ritenute necessarie per garantire il rispetto del piano territoriale di coordinamento, per la coordinata e razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, per la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali ambientali ed archeologici e per l'osservanza dei c.d. standards urbanistici¹¹ e dello standard del parcheggio privato ex art. 41-sexies della L. urbanistica fondamentale¹².

Ancora, è possibile che il piano regolatore adottato dal Comune venga approvato solo parzialmente. Si tratta della cosiddetta "approvazione con stralci", in virtù della quale l'ente sovracomunale ha la facoltà di sospendere l'approvazione stessa in relazione a parti specifiche del p.r.g., quando ritenga che l'amministrazione comunale debba rideterminarsi sul punto¹³. Vengono così a crearsi delle «zone bianche», vale a dire parti del territorio comunale – quelle su cui insistono gli stralci – prive di disciplina urbanistica.

⁹ Tali modifiche devono essere motivate dalla Regione in modo più circostanziato e preciso, stante il grado di discrezionalità con esse esercitato.

¹⁰ In questo caso, il momento interlocutorio descritto sopra, consistente nell'adozione di controdeduzioni da parte del Comune su quanto proposto dalla Regione, diviene superfluo, dal momento che lo scopo perseguito da tale adempimento – e cioè ridurre il più possibile la conflittualità tra i due enti – risulta essere già assolto nel presupposto che le osservazioni presentate al Comune siano state accolte da quest'ultimo. Infatti, il quarto comma dell'art. 10 L. 1150/1942 lo esclude per il genere di modifiche in commento.

¹¹ Si veda il *Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444*

¹² La giurisprudenza ritiene «tassative e di stretta interpretazione» (Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 2000, n. 6848 in www.giustizia-amministrativa.it) le ipotesi di modifica obbligatoria, considerato che consentono alla Regione di intervenire in maniera incisiva sul contenuto del piano, sino ad arrivare ad innovarlo anche sostanzialmente.

¹³ Ovviamente tale approvazione parziale «non può avere effetti ulteriori rispetto a quelli che le sono per definizione propri: così non può compromettere l'attuazione del piano, alterandone la complessiva organicità; né può produrre una sostanziale alterazione della funzione della disciplina urbanistica sulle parti del territorio comunale per le quali vi è stata approvazione; né, infine, riguardando aspetti della disciplina urbanistica inscindibilmente collegati ad altri approvati, può realizzare una modificazione del p.r.g. in dispregio dell'art. 10 L. 1150/1942» (G. PAGLIARI, op. cit., p. 117).

L'approvazione con stralci non è espressamente prevista dalla legge statale: il ricorso a tale strumento si è avuto nella prassi, con anche l'avallo della giurisprudenza maggioritaria¹⁴, la quale sostiene che nulla osta alla possibilità, per la Regione, di sospendere in parte l'approvazione del p.r.g., inducendo il Comune a riesaminarne i relativi punti, dal momento che la stessa avrebbe il potere di introdurre direttamente delle modifiche. In verità, lo stesso Consiglio di Stato, pur affermando che tale genere di approvazione continua ad essere ritenuto legittimo dalla giurisprudenza, spiega che questo nasce in un quadro normativo ben diverso da quello attuale, poiché anteriore alla L. 765/1967 e dunque mancante della previsione di un'approvazione con modifiche. Non vi era, dunque, alcuna alternativa al diniego, qualora soltanto alcune parti del piano si fossero rivelate inadeguate e ciò privava di una regolamentazione urbanistica anche quella porzione di territorio su cui insistevano le previsioni ritenute meritevoli di approvazione, dando oltretutto luogo ad un inutile dispendio di risorse e di tempo. Pertanto, in questo contesto lo "stralcio" permetteva di non penalizzare un piano considerato complessivamente idoneo all'approvazione, salvo che per qualche aspetto e di economizzare, al contempo, l'attività amministrativa¹⁵. È chiaro, però, che, una volta entrata in vigore la legge introduttiva del potere dell'autorità competente all'approvazione di modificare ex officio il piano – seppur entro certi limiti –, «si poteva forse ritenere venuta meno quella necessità che, empiricamente, aveva indotto ad escogitare la figura dello stralcio»¹⁶.

¹⁴ Nonostante ciò, vi è chi considera l'approvazione con stralci illegittima, rinvenendo in essa un'incompatibilità sostanziale con il riparto delle competenze di cui all'art. 118 della Costituzione. Detta pratica impedisce al Comune di vedere approvate scelte sulle quali la Regione non può intervenire direttamente, in quanto inerenti esclusivamente a interessi di natura locale e non di rango superiore, altrimenti ne sarebbe consentita la modifica d'ufficio; questo perché le ipotesi contemplate all'art. 10 della legge urbanistica fondamentale, delineando il limite entro cui la Regione può incidere sul contenuto del piano adottato, rendono al contempo palesi quelli che sono gli ambiti di intervento sovracomunale. In quest'ottica, tale genere di approvazione andrebbe ad invadere l'autonomia costituzionalmente garantita all'ente locale: si ritiene, dunque, che all'Amministrazione regionale dovrebbe essere impedito non solo di modificare unilateralmente dette scelte, ma anche di estrometterle dall'approvazione, stralciando dal piano le relative previsioni urbanistiche. Si è espresso in tal senso CALEGARI A., *Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, n. 1-2

¹⁵ L'istituto «veniva legittimato con riferimento al principio secondo cui l'autorità cui compete approvare un atto o un provvedimento può approvarlo anche parzialmente, riservandosi un riesame per le parti residue» (Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2006, n. 5203 in www.giustizia-amministrativa.it).

¹⁶ Cons. Stato 5203/2006, cit.

Peraltro, si è ammesso anche un genere di approvazione che prevede al contempo la presenza di stralci e raccomandazioni da parte della Regione in ordine alle successive determinazioni del Comune, qualora questo decidesse di sottoporre a nuova pianificazione le aree stralciate. Trattasi, comunque, di indicazioni prive di valore autoritativo, ragione per cui l'amministrazione comunale può autonomamente decidere di recepirle o, al contrario, di discostarsene. La raccomandazione, in ogni caso, può esservi anche a fronte di un p.r.g. approvato integralmente, vale a dire senza alcuno stralcio: in tal caso essa si sostanzia in un invito al Comune – per definizione sempre non vincolante – alla modificazione di una o più previsioni del piano, in assenza di un effetto mutativo del contenuto dello stesso.

Si ha, infine, la possibilità che intervenga un'approvazione cosiddetta condizionata. Anche in quest'ultima ipotesi il piano adottato è approvato integralmente, ma la relativa delibera di approvazione è condizionata sospensivamente all'introduzione, da parte del Comune, di talune modifiche cui l'ente sovracomunale ha deciso di subordinare l'efficacia del proprio atto approvativo.

All'approvazione del piano regolatore generale segue la pubblicazione del relativo decreto di approvazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, la quale rende di per sé efficace il piano, sancendone, dunque, la sua entrata in vigore. Inoltre, ex art. 10, comma 6, L. 1150/1942, il piano approvato è depositato presso il Comune competente, a libera visione del pubblico.

Ai sensi dell'art. 11 L. 1150/1942, il piano regolatore generale, dal momento della sua entrata in vigore, ha efficacia a tempo indeterminato¹⁷, salva la possibilità per il Comune di adottarne uno nuovo o di modificarlo, tramite lo strumento delle varianti.

¹⁷ In verità, su tale disposizione della Legge urbanistica fondamentale che attribuiva efficacia a tempo indeterminato a tutte le previsioni del p.r.g. indipendentemente dalla loro natura, ebbe occasione di pronunciarsi più volte la Corte Costituzionale, in virtù dell'incompatibilità tra l'imposizione di vincoli a contenuto espropriativo da parte del piano e il diritto di proprietà ex art. 42 Cost., così compreso per un periodo di tempo potenzialmente illimitato. In particolare, la Corte Costituzionale intervenne con la sentenza 9 maggio 1968, n. 55, affermando che tali previsioni vincolistiche poste dal piano dovessero avere una durata determinata nel tempo, salvo il riconoscimento di un indennizzo per il sacrificio del diritto di proprietà, come previsto dal citato art. 42. Il legislatore, di conseguenza, recepì l'indicazione della Corte e con la L. 1187/1968 fissò un termine quinquennale massimo di efficacia per le previsioni espropriative del p.r.g.. In seguito, poi, allo svilupparsi di una prassi elusiva della norma, consistente nella reiterazione dei vincoli decaduti, la Corte si pronunciò nuovamente, stabilendo che quest'ultima sarebbe stata possibile solo se motivata e accompagnata da un indennizzo per il sacrificio temporale sofferto dal privato (Corte Cost. 20 maggio 1999, n. 179 in www.dejure.it).

Queste ultime si pongono quali veri e propri atti modificativi del p.r.g. vigente, necessari ogni qualvolta sopravvenute esigenze di pubblico interesse facciano ritenere superata in tutto o in parte la disciplina prevista originariamente. In particolare, nel caso in cui la modifica investa l'intero piano, si è in presenza di una variante c.d. generale; diversamente, qualora interessi solo una parte di questo, la variante viene definita parziale. È bene specificare che la prima delle due fattispecie appena menzionate, nonostante, come detto, coinvolga il p.r.g. nella sua totalità, non comporta una rideterminazione integrale del medesimo: in tal caso, infatti, si sarebbe di fronte ad un nuovo piano. In altri termini, una variante generale può considerarsi tale solo qualora le relative modifiche non alterino le linee d'impostazione del p.r.g. previgente, in quanto, al contrario e cioè laddove quest'ultimo, in seguito alle variazioni stabilite, risultasse mutato nella sua impostazione, si avrebbe un nuovo piano regolatore generale.

Il procedimento di approvazione delle varianti, siano esse generali o parziali, è il medesimo stabilito per la formazione del piano originario, come previsto dall'ultimo comma dell'art. 10, L. 1150/1942. Il terzo comma dell'art. 25 L. 28 febbraio 1985, n. 47 ha abrogato l'obbligo della preventiva autorizzazione regionale, originariamente sancito dalla Legge urbanistica fondamentale all'articolo sopra menzionato. Di conseguenza, il Comune non necessita di alcun atto di controllo preventivo per poter deliberare in ordine a variazioni del proprio piano urbanistico.

2 Natura giuridica dell'atto dal punto di vista procedimentale

Terminata l'analisi delle modalità di formazione del piano regolatore generale, quantomeno relativamente a ciò che la legislazione statale prevede in merito, è naturale occuparsi di definire quale sia la natura giuridica dell'atto, sotto il medesimo profilo.

2.1 La complessità diseguale del p.r.g.

Sia in dottrina che in giurisprudenza, è consolidata la teoria che conferisce al p.r.g. natura giuridica di atto complesso. Tale categoria provvedimentoale ricomprende tutti quegli atti, la cui formazione è caratterizzata dal concorso di più enti od organi. Più propriamente, a concorrere, sono le volontà di questi ultimi, le quali si coordinano e danno luogo all'emanazione di un unico atto, che solo in tal modo può venire ad esistenza e produrre effetti.

Si noti che il rapporto tra i soggetti giuridici titolari del potere di emanare un atto complesso si distingue nettamente da quello intercorrente tra l'organo avente funzione attiva e l'organo avente funzione di controllo, poiché in quest'ultimo caso l'atto emanato dal primo produce effetti solo nell'ipotesi in cui il controllo effettuato dal secondo abbia esito positivo. Ciò comporta che il dispiegarsi dell'efficacia si abbia attraverso due atti distinti e completamente autonomi, in quanto espressione di due poteri diversi: l'atto di controllo prende parte alla fase integrativa dell'efficacia dell'atto controllato, non a quella costitutiva¹⁸. Nel procedimento amministrativo di formazione di un atto soggetto al controllo di un organo diverso da quello che l'ha emanato, non vi è la condivisione del medesimo atto da parte dei due soggetti giuridici titolari delle rispettive funzioni, come accade, invece, nel caso dell'atto complesso, unico frutto della cooperazione degli enti incaricati a determinare e costituire un certo effetto giuridico. Il piano regolatore generale è considerato atto complesso proprio in quanto alla sua formazione concorrono la volontà del Comune, che prende l'iniziativa e redige lo strumento urbanistico, da una parte e quella della Regione, la quale provvede all'approvazione definitiva dello stesso, dall'altra. L'approvazione regionale, dunque, non è un mero requisito di efficacia di un atto – il piano adottato – già perfezionatosi, bensì una manifestazione di volontà destinata a confluire in quello che è un atto complesso¹⁹.

In particolare, nel caso del p.r.g., si tratta di un atto complesso di tipo diseguale, in virtù del ruolo differenziato che le due Amministrazioni assumono nel relativo

¹⁸ F. SAITTA, *Sulla complessità diseguale del piano regolatore generale: alla ricerca di nuovi equilibri fra gli attori della pianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, n. 3, p. 616

¹⁹ F. SAITTA, *op. cit.*, pag. 619

procedimento di formazione, sotto il profilo sia sostanziale che procedimentale. I due enti, infatti, concorrono alla formazione del piano con «poteri non equiordinati, essendo quello regionale commisurato, secondo un'idea di sussidiarietà verticale evidentemente già contenuta nella legge urbanistica del 1942, al più esteso orizzonte territoriale ed istituzionale dell'ente»²⁰ e di conseguenza, «la fase regionale di approvazione, in considerazione del più ampio spettro di interessi in essa rappresentato, si connota per il riconoscimento alla regione di poteri tali da sovrapporsi - modificandole - alle scelte comunali»²¹.

Fu il giurista e politico Massimo Severo Giannini ad elaborare questa tesi, a ravvisare, cioè, una complessità ineguale nel concorso delle volontà comunale e – allora – ministeriale alla formazione del piano regolatore generale: potendo – secondo il Maestro – la deliberazione di approvazione del Ministero modificare le scelte operate dal Comune nel redigere il piano, egli affermava fosse il primo ad avere un ruolo preponderante rispetto al secondo²². Contro tale ricostruzione si poneva Mazzarolli, il quale sosteneva che ammettere che il Ministro dei Lavori pubblici potesse apportare modifiche al contenuto della deliberazione comunale di adozione del piano, avrebbe comportato una profonda menomazione della competenza fondamentale del Comune in ordine al governo del proprio territorio, pur senza disconoscerla²³. Di simile avviso era pure Sandulli, secondo cui il p.r.g. sarebbe un “atto composto” – e non complesso –, da imputarsi formalmente al Ministero, ma sostanzialmente al potere decisionale del Comune, donde l'impossibilità, per l'Amministrazione statale, di apportare modifiche al piano adottato in modo unilaterale e la conseguente necessità di una seconda lettura di queste a livello comunale²⁴.

Come già affermato in apertura, a consolidarsi definitivamente fu, comunque, la teoria del piano regolatore generale come atto complesso diseguale e ciò avvenne, almeno in giurisprudenza, con l'entrata in vigore della c.d. legge-ponte nel 1967, che introdusse espressamente il potere ministeriale (ora regionale) di operare modifiche

²⁰ T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. I, 31 luglio 2012, n. 1687 in www.giustizia-amministrativa.it

²¹ T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 454 in www.giustizia-amministrativa.it

²² M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1950, p. 882 ss.

²³ L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova, 1966, pp. 445-446

²⁴ A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, n. 2, p. 137 ss.

d'ufficio al piano adottato dal Comune, in sede di approvazione²⁵. Dunque, all'interno dell'iter di formazione del piano regolatore generale, l'atto di volontà regionale, «espressione di un più ampio potere di indirizzo e coordinamento in materia urbanistica»²⁶, si sostanzia in un'attività di amministrazione attiva²⁷, quella di verificare la conformità dello strumento agli atti pianificatori generali²⁸, intervenendo direttamente, a tal fine, nel merito delle scelte comunali; infatti, «si tratta di complessità c.d. diseguale od esterna poiché in caso di divergenza d'opinioni prevale quella della regione»²⁹. Più precisamente, ex art. 10 della Legge urbanistica fondamentale, così come modificato dall'art. 3 L. 765/1967, il potere regionale di influire unilateralmente sul contenuto del piano – anche senza, cioè, l'avvallo dell'Amministrazione comunale – è limitato agli aspetti delineati in detta disposizione e già analizzati in precedenza. In linea generale può affermarsi che le modifiche d'ufficio, che in fase di approvazione permettono alla Regione di intervenire notevolmente sulle prescrizioni del piano adottato, giustificando in tal modo l'ineguaglianza del ruolo dell'una e dell'altra Amministrazione, non possono in ogni caso incidere sull'impostazione del piano, né implicare il sostituirsi dell'amministrazione sovracomunale all'ente locale nell'individuazione delle scelte fondamentali di politica urbanistica³⁰.

²⁵ Art. 3, L. 6 agosto 1967, n. 765

²⁶ T.A.R. Veneto-Venezia, Sez. II, 11 ottobre 2011, n. 1538; T.A.R. Campania-Napoli, Sez. II, 20 aprile 2010, n. 2043 in www.giustizia-amministrativa.it

²⁷ Non trattandosi, per converso, dell'esercizio di un potere di controllo, l'approvazione regionale viene ad assumere natura costitutiva per lo strumento urbanistico e non integrativa della sua efficacia (come già fatto presente): ciò comporta che, laddove dovesse intervenire l'annullamento della deliberazione regionale che approva il piano con l'introduzione di modifiche d'ufficio, come conseguenza non si avrebbe il consolidamento di quello adottato dal Comune, bensì il doversi ripetere della fase di approvazione, in quanto attività amministrativa necessaria per dare giuridica esistenza al piano (M. CALLEGARI, *Il ruolo dell'ente sovracomunale nell'approvazione dello strumento urbanistico comunale: un (nuovo) atto complesso per una materia sempre più complessa? Spunti dalla legge veneta sul governo del territorio e dall'esperienza di altre Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, n. 4, pp. 693-694).

²⁸ F. SAITTA, op. cit., pag. 620

²⁹ T.A.R. Lazio-Latina, Sez. I, 31 luglio 2007, n. 561 in www.giustizia-amministrativa.it

³⁰ Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2297 in www.giustizia-amministrativa.it. Ciò non toglie che, come già fatto presente, la Regione svolga, nel procedimento di formazione del p.r.g., un'attività di amministrazione attiva, nonostante vi sia chi sostiene che, potendo essa intervenire incisivamente e soltanto su taluni aspetti, sia titolare di un potere di mero controllo. Infatti, la circostanza che non possa sostituire una sua autonoma decisione a quella assunta dal Comune sotto ogni profilo, non va a minare la natura di amministrazione attiva della sua competenza, dal momento che, nell'emanazione di un atto complesso quale è il piano regolatore generale, può tranquillamente configurarsi che gli

2.2 La rinnovata posizione del Comune nella diversificazione dei ruoli procedurali

La tenuta della costruzione del piano regolatore comunale come atto complesso diseguale che vede ricoprire un ruolo preminente alla Regione, attualmente, pare vacillare dinnanzi ad una giurisprudenza orientata nel senso di riconoscere al Comune una posizione di centralità sostanziale nel procedimento di formazione del piano medesimo³¹. Appurato che si tratti di un atto complesso di tipo diseguale in considerazione della concorrente ma differenziata partecipazione delle Amministrazioni regionale e comunale alla sua formazione, la giurisprudenza amministrativa ha recentemente attribuito una posizione preponderante, nella regolazione degli interessi urbanistici comunali, all'ente locale, pervenendo a tale conclusione «in coerenza con i principi di rango costituzionale che assegnano la funzione primaria di pianificazione al Comune e tanto anche dopo la riforma degli articoli 117 e 118 della Costituzione»³². La Corte Costituzionale ha affermato che confligge con il principio di sussidiarietà che le regioni vadano a restringere o immobilizzare la funzione comunale di pianificazione, cui autonomia non può essere compressa fino a negarla, ma solo riconformata per permettere il perseguimento dei concorrenti interessi pubblici sovracomunali³³. Per tale ragione, «non è consentito all'ente titolare del potere di approvazione del piano regolatore, al di fuori delle ipotesi connotate dalla prevalenza di tutela di interessi superiori, modificare in modo sostanziale i contenuti della disciplina urbanistica, frutto della scelta della comunità di riferimento e, per questo, espressione della riserva di attribuzione democratica assistita dal principio di sussidiarietà»³⁴. Ciò non fa sì che il ruolo affidato alla Regione nella formazione del piano regolatore generale sia di mero ausilio o

organismi che concorrono alla sua formazione non abbiano competenze contenutisticamente sovrapponibili, tanto più se si considera che detta figura provvedimentale mira a realizzare un concorso tra volontà sostanziale e non formale (G. PAGLIARI, op. cit., pag. 118). Del resto, la funzione dell'Amministrazione regionale nel procedimento di formazione del piano regolatore generale è quella di coordinare la pianificazione urbanistica comunale con quella sovracomunale, data la visione d'insieme di cui è, per definizione, portatrice e ciò giustifica perfettamente i confini della sua competenza, così come tracciati dal richiamato art. 10 L. 1150/1942.

³¹ F. SAITTA, op.cit., pag. 613

³² Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6392 in www.giustizia-amministrativa.it

³³ F. SAITTA, op. cit., pag. 628

³⁴ Cons. Stato, Sez. II, 5 febbraio 2003, n. 2691 in www.dejure.it

controllo dell'attività di iniziativa e di redazione del medesimo da parte del Comune; semplicemente, si ha che «i poteri assegnati all'Ente Regione nella sede di formazione degli strumenti urbanistici generali sono quelli funzionali alla cura degli interessi propri del livello di governo regionale, senza che possano interferire nel perimetro decisionale di pianificazione dell'ente locale più prossimo alla comunità per la quale si intende approntare il piano di disciplina dell'assetto urbanistico»³⁵. Dunque, resta fondamentale la partecipazione dell'Amministrazione generale alla formazione del piano urbanistico comunale nell'ambito di quella che può essere definita una vera e propria copianificazione urbanistica³⁶, ma si rende al contempo necessaria «l'affermazione del principio per cui la funzione di pianificazione urbanistica resta saldamente rimessa alla responsabilità dell'amministrazione comunale»³⁷. Del resto, che debba essere il Comune a rivestire il ruolo principale nel governo del suo territorio lo afferma anche il testo unico degli enti locali, stabilendo, all'art. 13, che spettano ad esso «tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici [...] dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Ebbene, quanto da ultimo considerato si riflette perfettamente nel fatto che spettino all'Amministrazione comunale sia l'iniziativa che la formulazione di una compiuta proposta di pianificazione mediante l'adozione di un progetto di piano, ulteriore motivo per il suo atto di volontà è stato definito preponderante rispetto a quello della Regione dalla giurisprudenza amministrativa³⁸. Ancora, nel definire il piano regolatore generale «un atto complesso, alla cui formazione concorrono, in posizione ineguale, due livelli di formazione attiva», ognuno dei quali è incaricato di operare nel merito delle scelte attinenti alla propria sfera di competenza, detta inegualità è stata ricondotta alla «circostanza che l'intervento regionale incontra precisi e invalicabili limiti legislativi, posti a tutela

³⁵ Cons. Stato 6392/2018, cit.

³⁶ Cons. Stato 6392/2018, cit.

³⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5711 in www.giustizia-amministrativa.it

³⁸ T.A.R. Veneto-Venezia, Sez. I, 18 aprile 2006, n. 1030 in www.dejure.it

dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni³⁹ di autodeterminarsi in ordine all'assetto e all'utilizzazione del proprio territorio»⁴⁰.

La stessa dottrina, in virtù delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione con la L. Cost. 3/2001, sostiene che il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118 della Carta dovrebbe indurre ad una rivisitazione del tradizionale orientamento che vede il p.r.g. un atto complesso sbilanciato nel senso di attribuire alla Regione il ruolo più incisivo nell'ambito della sua formazione. È in tale ottica che si è configurato l'auspicio ad una riduzione ulteriore dello spazio di manovra dell'Amministrazione regionale nella fase di approvazione del piano⁴¹, al fine di garantire al massimo grado l'autonomia decisionale di quella comunale, dal momento che il governo del territorio rappresenterebbe «la prima e forse l'unica sicura ipotesi di quelle "funzioni amministrative proprie", delle quali discorre piuttosto enigmaticamente il secondo comma del nuovo articolo 118 della Costituzione»⁴². Si sostiene, infatti, che sia il Comune a ricoprire il ruolo principale nella pianificazione urbanistica del suo territorio, competendo ad esso le scelte discrezionali circa la conformazione di quest'ultimo e spettando alla Regione soltanto la funzione di assicurare l'osservanza delle regole e delle prescrizioni cui la discrezionalità dell'ente locale di primo livello sarebbe comunque subordinata⁴³, ovvero sia quelle che coinvolgono interessi di rango superiore, come la tutela dei beni culturali e del paesaggio o, più in generale, interessi di rango sovracomunale, legati alla pianificazione territoriale di livello superiore.

Riassumendo, si potrebbe dire che l'assunto per cui, nella formazione del piano regolatore generale, «il ruolo principale» è «certamente svolto dal Comune»⁴⁴, sia venuto affermandosi specialmente in virtù dell'assurgere del principio di sussidiarietà a principio costituzionale fondamentale dell'attività amministrativa, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione. È infatti questo principio – nella

³⁹ Il riferimento è agli articoli 5 e 128 Cost.

⁴⁰ Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd., 27 novembre 2012, n. 1050 in www.dejure.it

⁴¹ A. CALEGARI, *Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, n. 1-2, pag. 161

⁴² P. STELLA RICHTER, *L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, n. 1

⁴³ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 94

⁴⁴ Cons. Stato, Sez. II, 15 ottobre 2019, n. 7039 in www.giustizia-amministrativa.it

sua accezione “verticale” – ad attribuire la generalità delle competenze e delle funzioni amministrative alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini e, dunque, innanzitutto ai Comuni, mentre a Province e Regioni assegna soltanto il potere di intervenire in loro sostituzione, qualora determinate esigenze non possano essere coerentemente soddisfatte dai primi, in considerazione della dimensione degli interessi coinvolti. Com’è evidente, il ruolo del Comune risulta valorizzato al massimo grado, quale ente più rappresentativo della propria comunità, per cui ad esso, com’è stato più volte rilevato, compete una funzione primaria sull’assetto territoriale della sua area. Ciò non toglie che «il potere di pianificazione urbanistica sia funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici»⁴⁵, motivo per cui, sempre in applicazione del medesimo principio di sussidiarietà, per alcuni di questi è necessario subentrare l’attività di enti sovracomunali⁴⁶, ossia di Provincia e Regione.

2.3 Criticità della ricostruzione del p.r.g. come atto complesso

A dispetto della tradizionale configurazione del piano regolatore generale come atto complesso, di cui si è finora discusso, segnalandone, peraltro, la natura diseguale, parte della dottrina si è detta dubbiosa circa l’attendibilità di tale ricostruzione. Essa ha ravvisato, in taluni aspetti caratterizzanti la formazione del p.r.g., dei chiari impedimenti a ricomprenderlo in questa categoria provvedimentale.

Partendo dal presupposto che l’atto complesso è quell’«atto amministrativo nel quale si fondono più volontà omogenee provenienti da soggetti diversi, tese alla realizzazione di uno stesso fine»⁴⁷, si è innanzitutto osservato che, volendo individuare detto medesimo scopo nelle volontà di Comune e Regione, l’unica strada

⁴⁵ T.A.R. Puglia-Bari, Sez. I, 8 agosto 2013, n. 1232 in www.dejure.it

⁴⁶ La relazione gerarchica tra enti, cui si fa indirettamente riferimento, è giustificata dalla materia di cui trattasi, in quanto attiene unicamente alla dimensione territoriale dell’ente rapportata all’ampiezza dell’interesse pubblico coinvolto. Perciò, la sovra-ordinazione (o sotto-ordinazione) di un ente rispetto all’altro rispecchia essenzialmente la gerarchia degli interessi da tutelare, ragione per cui sarebbe improprio «rinvenire in una stessa funzione una “supremazia” assoluta e univoca in capo a un solo soggetto, trattandosi, invece, di determinare quale sia l’ente prevalente in considerazione del singolo bene protetto» (M. CALLEGARI, op. cit., p.768-769).

⁴⁷ M. CALLEGARI, op. cit., p. 676

percorribile sarebbe quella di riconoscerlo nell'approvazione stessa dello strumento urbanistico. Una soluzione del genere, per quanto non la si possa definire errata, appare però semplicistica se rapportata all'importanza di quello che è il frutto delle manifestazioni di volontà delle due Amministrazioni, tanto più che solo ad approvazione avvenuta sarebbe possibile affermare ch'esse mirassero al medesimo risultato⁴⁸. Considerando, poi, la finalità dell'attività amministrativa in oggetto dal punto di vista contenutistico – dunque interpretando quella comunione di intenti come una concordanza di scelte pianificatorie –, si constata che le volontà delle due Amministrazioni è facile non corrispondano affatto: ciò accade ogni qualvolta la Regione introduca modifiche d'ufficio al p.r.g. in sede di approvazione e rende complicato accostare quest'ultimo alla categoria provvedimentale dell'atto complesso⁴⁹, il quale richiede che le volontà dei soggetti coinvolti nella sua formazione concordino⁵⁰.

Per di più, tenendo conto della richiamata possibilità della Regione di sovrapporre la propria volontà a quella dell'ente locale tramite l'istituto delle modifiche d'ufficio, si è indotti a dubitare pure del fatto che le due vengano a fondersi nel perfezionamento del piano e ciò allontana ulteriormente il p.r.g. dal modello dell'atto complesso. Più che il frutto di una concorrente volontà di due soggetti, infatti, le previsioni del piano urbanistico comunale sembrano presentarsi come «la conseguenza di una netta e ben definita ripartizione di competenze tra i due enti, secondo una predeterminata gerarchia degli interessi, alla cura dei quali ciascuna autorità è deputata»⁵¹. A sostegno di questa considerazione, vi è che l'intervento sovracomunale nel procedimento di formazione del piano regolatore generale si rende necessario in virtù

⁴⁸ M. CALLEGARI, op. cit., p. 679

⁴⁹ Si noti che il fenomeno della c.d. approvazione del piano con stralci, al contrario di quello dell'approvazione con modifiche *ex officio*, non solo risulta essere compatibile col modello dell'atto complesso, ma sembrerebbe addirittura richiedere tale classificazione del piano per spiegarsi a livello teorico. Infatti, le parti di piano che vengono stralciate dalla Regione in fase di approvazione non vengono ad esistenza proprio «per la mancanza di una concorde volontà dei due enti che il piano sono chiamati a formare» (A. CALEGARI, op. cit., p. 164). Tuttavia, sono molteplici i dubbi che parte della dottrina nutre circa l'attuale praticabilità di questo genere di approvazione parziale del piano (sul punto vedi *supra*, nota 15).

⁵⁰ In realtà, vi è da dire che non tutti gli autori attribuiscono natura di atto complesso soltanto a quegli atti che racchiudono in sé un insieme di volontà necessariamente omogenee e concordi tra loro, estendendo la portata di questa categoria provvedimentale anche ai casi in cui le manifestazioni di volontà, pur mirando al medesimo obiettivo, divergono, perché tese a tutelare interessi diversi (F. SAITTA, op. cit., p. 636).

⁵¹ A. CALEGARI, op. cit., p. 163.

della pluralità di interessi pubblici coinvolti nella gestione del territorio comunale e la cui cura è rimessa ad enti diversi dal Comune⁵², nel rispetto dei principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza. In altre parole, la mancata fusione delle volontà del soggetto che adotta il p.r.g. e di quello che lo approva, si deve al fatto che lo strumento urbanistico racchiude delle previsioni, le quali presuppongono il compimento di una serie di valutazioni aventi ad oggetto diversi aspetti, taluni inerenti ad interessi di natura locale, talaltri connessi a interessi di rango superiore e, per questo, affrontati da livelli di governo differenziati. Alla luce di ciò, dunque, si ritiene che le volontà di Comune e Regione, nel piano, si sommino, piuttosto che fondersi e mantengano una propria identità, la quale ben si rispecchia nelle fasi in cui è suddiviso il procedimento di formazione del piano medesimo⁵³.

Questa considerazione, inoltre, è confermata dalla possibilità del Comune di impugnare la delibera di approvazione regionale che abbia introdotto modifiche d'ufficio al piano da esso adottato, possibilità di rado contestata sia in dottrina che in giurisprudenza. Infatti, se scelte e decisioni dei due enti venissero a fondersi nell'atto finale, sarebbe improprio ammetterne una scissione, riconducendone una parte alla Regione soltanto, che in questo modo ne risulta responsabile in danno del Comune, perciò legittimato a presentare ricorso. Oltretutto, se si considera che classificare il p.r.g. come atto complesso implica imputarlo sia all'Amministrazione comunale che a quella regionale – dal momento che, per definizione, l'atto complesso è imputabile a tutti i soggetti che hanno concorso alla sua formazione –, risulterebbe alquanto complicato, se non impossibile, giustificare l'ammissibilità processuale del ricorso in parola, dato che l'ente locale finirebbe per ricorrere sì contro la Regione, ma al contempo contro se stesso.

A minare la ricostruzione del piano regolatore generale in termini di atto complesso vi è pure la legittimazione dei privati a impugnarne la relativa delibera di adozione, nonostante il procedimento di formazione dello strumento urbanistico non si sia formalmente concluso. Ciò è ammesso poiché il piano soltanto adottato e non ancora

⁵² Si osservi che l'esistenza di limiti al potere regionale di incidere sulle scelte comunali non si pone in contrasto con la possibilità di definire il p.r.g. un atto complesso, dal momento che, come si è visto nel paragrafo precedente, è plausibile immaginare un atto complesso alla cui formazione il Comune concorre in modo preponderante (F. SAITTA, *op. cit.*, p. 637)

⁵³ M. CALLEGARI, *op. cit.*, p. 680

approvato, dunque non ancora venuto giuridicamente ad esistenza, è comunque in grado di produrre effetti potenzialmente lesivi della sfera giuridica del privato, in virtù del c.d. effetto di salvaguardia⁵⁴. Ebbene, l'impugnabilità di detta delibera comunale si ritiene non faccia altro che mettere in luce l'autonomia delle manifestazioni di volontà di Regione e Comune nel piano, così come ne è dimostrazione la sopramenzionata facoltà di quest'ultimo di ricorrere contro l'approvazione sovracomunale.

Un altro motivo di critica all'analizzata qualificazione tradizionale del p.r.g. verte, infine, proprio sulle conseguenze dell'accoglimento delle impugnazioni di cui si è appena discusso. Infatti, qualora intervenga una sentenza di annullamento, a seconda che questa colpisca l'atto deliberativo regionale o quello comunale, si avranno degli effetti diversi e tale circostanza, rendendo ulteriormente evidente la permanenza di una netta distinzione tra le volontà espresse dalle Amministrazioni agenti e consolidate nelle rispettive delibere, induce a negare la natura complessa del piano⁵⁵. In effetti, nell'ipotesi in cui venga annullata la delibera di approvazione del piano, l'adozione del medesimo è fatta salva; al contrario, se oggetto della sentenza di annullamento fosse quest'ultima, si avrebbe la caducazione dell'atto approvativo regionale. Nel primo caso, infatti, a seguito dell'annullamento giurisdizionale, la Regione è chiamata a provvedere nuovamente⁵⁶, ma senza la necessità di una nuova adozione comunale. Invece, l'annullamento della delibera di adozione, «comportando il venir meno di uno degli elementi necessari di un atto complesso il cui procedimento si conclude solo con l'approvazione regionale, esplica effetti automaticamente caducanti e non meramente viziati sul successivo provvedimento regionale, nella parte in cui lo stesso si limita a confermare le previsioni già contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa»⁵⁷.

⁵⁴ È un effetto sospensivo delle istanze di trasformazione del territorio nelle more dell'approvazione del piano e consegue all'applicazione delle misure di salvaguardia, prevista come obbligatoria dall'art. 12 del Testo Unico dell'Edilizia, in quanto necessaria a preservare la futura attuazione delle previsioni urbanistiche contenute nel piano adottato.

⁵⁵ La critica è mossa da L. STEVANATO, citato in M. CALLEGARI, op. cit., p. 694

⁵⁶ Chiaramente, la sentenza di annullamento non può avere l'effetto di perfezionare giuridicamente il piano adottato dal Comune, perché l'approvazione regionale è elemento costitutivo dello strumento urbanistico che, in mancanza, non può dunque venire in essere (L. STEVANATO, *Le modifiche d'ufficio ai PRG annullate dal giudice amministrativo: effetti e conseguenze*, 2000, in www.giustizia-amministrativa.it).

⁵⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 11 settembre 2012, n. 4828 in www.giustizia-amministrativa.it

3 Problematiche del modello delineato dal legislatore statale e ipotesi risolutive

Il procedimento di formazione del piano regolatore generale, così come previsto dalla Legge urbanistica fondamentale – che si ricorda risalire al 1942 –, presenta, ad oggi, dei limiti piuttosto importanti, dai quali derivano non pochi problemi. I più rilevanti riguardano sicuramente le tempistiche, eccessivamente lunghe se rapportate alle esigenze dell'urbanistica e l'assenza di meccanismi volti a superare, ma anche a prevenire gli eventuali contrasti decisionali tra i soggetti che prendono attivamente parte alla formazione dello strumento. Quanto accennato, oltre a mettere in evidenza la necessità di un riesame del modello procedimentale proposto dal legislatore statale, pone dei dubbi circa la compatibilità di quest'ultimo con il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione⁵⁸, il quale prevede il rispetto dei criteri di economicità, rapidità, efficacia, efficienza e del miglior temperamento dei vari interessi, nell'adempimento dell'attività amministrativa.

Innanzitutto, l'esasperante lunghezza del procedimento di formazione dei piani comunali, la sua complessità e i conseguenti ritardi nel suo svolgimento aggravano notevolmente i costi pubblici e privati. Peraltro, vi era stato il tentativo di accelerare i tempi di conclusione del procedimento con l'emanazione della Legge 30 aprile 1999, n. 136, ma si è da subito rivelato totalmente vano, dal momento che non è stata prevista alcuna conseguenza per il mancato rispetto del termine imposto dall'articolo 21 di detta legge. Più precisamente, tale disposizione stabilisce che la Regione ha l'obbligo di deliberare sull'approvazione del piano trasmesso dal Comune entro dodici mesi dal suo ricevimento; tuttavia, nonostante l'attenzione prestata dalla norma nel definire questo termine "perentorio", come si è detto, nulla è stato previsto circa la sua inosservanza. Di conseguenza, i Comuni si trovano messi, tutt'ora, di fronte alla possibilità di dover attendere ben più di un anno per l'approvazione del piano da essi adottato, contro ogni loro esigenza di celerità e a discapito delle necessità degli operatori economici.

⁵⁸ Art. 97 Cost.

In secondo luogo, la mancanza di una vera e propria fase di simultanea condivisione delle scelte, utile a evitare quanto più possibile le complicazioni derivanti dalle divergenze valutative di Comune e Regione, alimenta la mole del contenzioso amministrativo in maniera non indifferente. Questo, infatti, nella maggior parte dei casi, è originato dalla forte conflittualità che si genera tra detti enti pubblici, che porta sempre più spesso il Comune a denunciare le indebite interferenze regionali sul contenuto dei piani. Tale circostanza, oltre ad allungare ulteriormente le tempistiche di realizzazione di quanto previsto nei p.r.g., fa venire meno le certezze della collettività circa le scelte da compiere.

A fronte di tali problematiche mai organicamente risolte dal legislatore statale, si è visto, nei c.d. programmi complessi, una via che potesse provvisoriamente superarle o, più verosimilmente, eluderle. Si tratta, in sostanza, di forme di pianificazione contrattata, di cui si è fatto largo uso a partire dalla loro introduzione, a livello statale, negli anni Novanta, seppur in assenza di una norma di rango primario che legittimasse espressamente il mutamento consensuale del piano urbanistico comunale⁵⁹. La conseguenza è quella di permettere la realizzazione di interventi urbanistici «al di fuori di una programmazione organica e di un disegno complessivo», sottraendoli «a quelle forme di partecipazione e pubblicità che, per quanto scarsamente efficaci, sono comunque presenti all'interno del procedimento di formazione del piano regolatore generale»⁶⁰ e ciò non può essere trascurato soprattutto in considerazione del fatto che, di recente, la soluzione dei programmi complessi è stata seguita soprattutto per i progetti di espansione e di riqualificazione urbana, di grandissimo impatto sul territorio. Oltretutto, c'è il rischio che, ricorrendo a questo tipo di procedure speciali, si autorizzi, in realtà, il perseguimento di interessi contingenti, a discapito degli interessi primari, quali quello alla conservazione e alla valorizzazione del territorio.

⁵⁹ Al contrario, l'art. 13 della L. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, esclude l'applicazione delle disposizioni sugli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, contenute nell'art. 11 della stessa, agli atti di pianificazione e programmazione.

⁶⁰ A. CALEGARI, op. cit., pp. 173-174. L'Autore nutre dei dubbi circa la compatibilità di tale pratica con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, dal momento che si tratta, di fatto, di procedere a prescindere dal p.r.g. e in assenza delle garanzie assicurate da esso e, per quanto possibile, dalle modalità della sua formazione.

Quanto detto rende palese la necessità di una riforma del procedimento di formazione del p.r.g., volta a snellirlo e semplificarlo. Interessante, a tal proposito, è la proposta che vede la partecipazione regionale al procedimento limitata alla fase istruttoria⁶¹. Ciò significa anticipare l'intervento sovracomunale alla fase in cui il piano viene redatto dai tecnici comunali, di modo che l'ente locale possa venire a conoscenza sin da subito di quelle valutazioni che, compiute dalla Regione, potrebbero comportare delle modifiche al piano medesimo. Il coinvolgimento di quest'ultima nella fase di approvazione, invece, ben potrebbe sostanziarsi in un parere vincolante circa quelle modificazioni idonee a interferire con interessi di rango superiore, che il Comune intendesse apportare al piano a seguito delle osservazioni presentategli dai soggetti interessati.

Nell'ipotesi prospettata, entrambe le delibere di adozione e di approvazione del piano sarebbero emanate dal consiglio comunale, ma senza escludere la partecipazione dell'Amministrazione regionale, necessaria – come visto – alla cura di determinati interessi, cui non è previsto il Comune sia deputato, in virtù dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione⁶². Infatti, i due sub-procedimenti che, ad oggi, rispondono all'esigenza di attribuire a ambedue gli enti pubblici un ruolo decisionale – il primo, di adozione, al Comune e il secondo, di approvazione, alla Regione – assumerebbero una veste molto diversa, facendo confluire le loro volontà in ciascuna delle fasi. Più precisamente, il piano formalmente adottato dal Comune, ma sostanzialmente redatto nel confronto delle Amministrazioni, verrebbe successivamente sottoposto alle osservazioni, presentate le quali si aprirebbe la fase

⁶¹ A. CALEGARI, op. cit., pp. 183 e ss.

⁶² Come già evidenziato, il governo del territorio richiede il temperamento tra una pluralità di interessi ed è inevitabile che parte di questi non possano essere rappresentati a livello locale. Per questo motivo, il Comune deve necessariamente confrontarsi con altri livelli di amministrazione legittimati ad incidere sulle scelte riguardanti gli usi del suo territorio e, di conseguenza, nonostante la competenza a governarlo sia primariamente affidata ad esso, il ruolo co-decisionale da sempre rivestito dall'ente sovracomunale non potrà mai essere eluso. Il “doppio passaggio” fra gli enti pubblici competenti, pertanto, rimane imprescindibile per garantire il rispetto e la tutela di determinati interessi superiori, alla cui cura sono, perciò, deputati soggetti di area vasta. Ciò, comunque, non implica la necessità di una co-pianificazione di Comune e Regione; quest'ultima, nel procedimento di formazione del p.r.g., ben potrebbe svolgere un'attività che non sia di amministrazione attiva, in quanto irrinunciabile non è la modalità del suo intervento, bensì la presenza di «un momento di confronto e di verifica della conformità del piano stesso agli strumenti di pianificazione regionale e provinciale, per cui devono ritenersi ammesse anche strutture procedurali diverse, purché idonee ad assicurare la tutela degli interessi sovracomunali da parte dell'autorità a ciò competente» (F. SAITTA, op. cit., pp. 638-639).

approvativa. Quest'ultima avrebbe la finalità di esaminarle e di introdurre al piano le eventuali modifiche originate da detta analisi.

Ciò permetterebbe l'assunzione di scelte sempre condivise, atte ad evitare conflittualità posteriori e, di conseguenza, di contenere i lunghissimi tempi di conclusione del procedimento di formazione del piano regolatore.

Infine, si deve considerare che il coinvolgimento degli interessi sovracomunali non è il medesimo nella pianificazione urbanistica di tutti i Comuni. Ciò dipende, chiaramente, dall'estensione territoriale del Comune e dalla sua collocazione geografica, le quali influenzano il grado di impatto che le rispettive scelte pianificatorie locali possono avere sulla cura di interessi superiori.

Per questo motivo, oltre alla riforma generale del modello previsto dalla L. 1150/1942, si riterrebbe ragionevole introdurre una diversificazione degli schemi procedurali di formazione dei piani urbanistici comunali sulla base degli aspetti sopra menzionati, ai quali corrisponde una necessità più o meno importante di coordinare la pianificazione comunale con quella di area vasta. In questo modo, potrebbero aversi modalità procedurali più semplici e snelle, con un intervento regionale ridotto essenzialmente ad un controllo, laddove il p.r.g. interessi un Comune piccolo e isolato e, diversamente, un modulo procedimentale strutturato e complesso, che veda un più incisivo coinvolgimento della Regione, quando il piano investa il territorio di un Comune vasto e inserito in un comprensorio popoloso⁶³.

È evidente, dunque, che la serie di limiti insiti nella disciplina procedimentale contenuta nella Legge urbanistica del 1942, rende assolutamente necessaria una sua sostituzione. A tal proposito, è stata definita rispettosa degli articoli 117 e 118 della Costituzione, l'ipotesi di una nuova legge, la quale rechi soltanto alcuni principi fondamentali per i legislatori regionali⁶⁴. Alcune Regioni, infatti, hanno già tentato di semplificare il procedimento di formazione del piano urbanistico comunale, al fine di renderlo più snello e conseguentemente più celere; al contempo, però, molte altre

⁶³ In tal senso, A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione urbanistica e pluralità delle fonti del diritto*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica. Atti del II Convegno nazionale A.I.D.U., Napoli, 16/17 ottobre 1998*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁶⁴ A. CALEGARI, *op. cit.*, p. 180

sono rimaste ferme a dei moduli procedurali essenzialmente fedeli a quello statale e recanti, perciò, le medesime problematiche sinora analizzate.

CAPITOLO II: LA FORMAZIONE DELLO STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE COMUNALE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

SOMMARIO: 1. L'evoluzione delle leggi urbanistiche regionali. – 2. Il quadro normativo regionale vigente.

1 L'evoluzione delle leggi urbanistiche regionali

Con l'emanazione di due importanti decreti presidenziali⁶⁵ si è avuta, negli anni Settanta, la regionalizzazione del sistema urbanistico italiano, con ciò intendendo il passaggio delle funzioni amministrative e della potestà legislativa in materia di governo del territorio dallo Stato alle Regioni. Tale operazione ha dato inizio ad una produzione legislativa regionale in materia di governo del territorio, che, naturalmente, ha generato la nascita di diversi ordinamenti urbanistici a livello regionale.

A partire da allora è andato componendosi, negli anni, il vasto e articolato mosaico della normazione urbanistica italiana, il quale consta, ad oggi, di diciannove leggi regionali e di due leggi provinciali. Queste, modificate e talvolta radicalmente trasformate nel tempo, costituiscono il quadro regolativo da cui è impossibile prescindere quando ci si occupi di pianificazione urbanistica, dal momento che sono esse a disciplinare modi e contenuti nei rispettivi territori d'interesse.

Si tratta, attualmente, di un quadro molto ricco, frammentato e caratterizzato da un particolare eclettismo, andato geometricamente incrementandosi nel tempo con il succedersi di diverse leggi urbanistiche nelle varie regioni. Più precisamente, la dottrina individua tre generazioni di leggi regionali in materia di governo del territorio, che raggruppano, fotografandole, le tendenze dei legislatori regionali a

⁶⁵ Si tratta, rispettivamente, del d.p.r. D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici" e del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382".

partire dall'inizio effettivo dell'operatività delle regioni, sino alle realtà normative correnti, tuttora in divenire.

1.1 Le prime generazioni

La prima delle generazioni sopramenzionate è quella delle leggi urbanistiche regionali nate tra gli anni Settanta e Ottanta, in seguito – come detto – al trasferimento di compiti, funzioni e poteri propri degli organi centrali dello Stato a quelli periferici delle Regioni, da poco effettivamente istituite⁶⁶. La legislazione regionale, in questi anni, è caratterizzata da una riproduzione abbastanza fedele di quella che è, ancora adesso, la Legge urbanistica fondamentale, non presentando sostanziali differenze rispetto alle previsioni e in generale all'impianto di detta legge nazionale, né per quanto riguarda gli strumenti urbanistici, né in ordine ai relativi procedimenti di formazione. I legislatori regionali, nell'emanare disposizioni proprie, si rifacevano ad un'interpretazione piuttosto tradizionale della L. 1150/1942, finendo così per non discostarsene affatto e replicandone, al contrario, tutti i principi.

Il piano urbanistico comunale rimane dunque, in questa fase di produzione legislativa regionale, il masterplan unico, rigido e onnicomprensivo previsto dalla Legge fondamentale. È un piano fatto di previsioni dettagliate, dal carattere tendenzialmente non flessibile, di conseguenza poco adatto ad abbracciare il complesso svilupparsi delle città.

A superare tale tendenza delle regioni di riproporre in modo quasi puntuale la normativa statale, come tradizionalmente interpretata, è stata quella che viene definita la seconda generazione di leggi urbanistiche regionali. Si tratta di quelle leggi emanate dalle regioni negli anni Novanta, che si differenziano dalle precedenti per l'introduzione di elementi profondamente innovativi nei rispettivi corpus normativi.

⁶⁶ Nonostante la Costituzione le contemplasse già, l'istituzione formale delle Regioni italiane come enti territoriali politicamente ed economicamente autonomi ebbe luogo soltanto nel 1970, con la Legge 16 maggio 1970, n. 281 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario".

Le nuove previsioni regionali in materia urbanistica non rappresentano più quel sostanziale recepimento di modalità e contenuti propri della disciplina statale, caratterizzante le leggi di prima generazione. La legge del 1942 subisce una vera e propria rielaborazione da parte delle Regioni, che ne superano l'interpretazione tipica, ampliando, in questo modo, natura e portata della strumentazione urbanistica. Esse, inoltre, iniziano ad occuparsi di altre componenti strettamente connesse alla pianificazione del territorio, quali il paesaggio e l'ambiente, integrandole nella produzione legislativa in esame⁶⁷. Da dette nuove tendenze hanno origine le prime grandi differenze nelle scelte legislative di una regione e l'altra e ciò provoca l'instaurarsi di veri e propri ordinamenti urbanistici regionali.

La produzione legislativa regionale di seconda generazione si deve, principalmente, a due fattori sollecitanti: da una parte, la riforma delle autonomie locali, avutasi con la legge 8 giugno 1990, n. 142; dall'altra, la proposta di una riforma urbanistica a livello statale formulata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, in occasione del XXI Congresso nazionale dal titolo "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole", tenutosi nel novembre del 1995 a Bologna.

1.1.1 Lo sdoppiamento del p.r.g.

Una delle innovazioni introdotte con l'avvento della seconda generazione di leggi regionali, verosimilmente la più significativa di esse, consiste nello sdoppiamento del piano urbanistico comunale in due strumenti di pianificazione. È uno degli aspetti principe della proposta di riforma del sistema urbanistico avanzata dall'INU durante il sopramenzionato Congresso di Bologna del 1995 e ben rappresenta il cambiamento radicale che si ha, in questi anni, nel modo di fare urbanistica, dal momento che va a stravolgere la struttura tradizionale propria dello strumento di pianificazione

⁶⁷ Ciò si deve, in primo luogo, all'emanazione della legge 8 agosto 1985, n. 431, cosiddetta "Legge Galasso", che introduce una serie di disposizioni per la tutela delle zone di particolar interesse ambientale e sulla pianificazione di tipo paesistico (com'era definita all'epoca); in secondo luogo, all'introduzione della legge 18 maggio 1989, n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" e della legge quadro sulle aree protette, la 394 del 1991, che delinea enti di gestione e appositi strumenti di piano per la tutela naturalistica di dette aree; in terzo luogo, infine, all'approvazione del Piano Nazionale per lo sviluppo sostenibile del 1993, avente la funzione di recepire l'orientamento delle politiche europee sull'ambiente e sulla sostenibilità.

territoriale per eccellenza⁶⁸. Quest'ultimo, infatti, viene trasformato in un atto composito, cioè formato dalla combinazione di atti tra loro coordinati, connessi, ma distinti sia sul piano formale, che sul piano sostanziale.

Ebbene, la prima Regione ad optare per questa nuova concezione di piano è la Toscana, che con la Legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 articola il p.r.g. in un piano strutturale e un piano operativo.

Il primo è chiamato, dal legislatore toscano, Piano Comunale Strutturale, è obbligatorio solo per i Comuni aventi dimensioni e problematiche maggiormente rilevanti (sono indicati nel Piano Territoriale Provinciale)⁶⁹ e si presenta come uno strumento di pianificazione di medio-lungo periodo. È un piano, si potrebbe dire, di strategia, perché individua, a monte, le problematiche urbanistico-ambientali da risolvere e gli obiettivi cui mirare e delinea, di conseguenza, le strategie idonee a realizzare quanto prefissato. Esso è chiamato, infatti, a determinare le scelte fondamentali di assetto e sviluppo delle comunità insediate nell'area oggetto di pianificazione, a definire le invarianti strutturali del territorio e la sua intelaiatura infrastrutturale e, infine, a indicare tutte quelle previsioni volte a tutelare gli interessi pubblici differenziati, quali l'ambiente ed il paesaggio⁷⁰. Si noti che è solo con riferimento a queste ultime che il Piano Comunale Strutturale assume carattere cogente, mentre tutte le altre disposizioni urbanistiche in esso contenute non hanno natura direttamente vincolante, acquisendola soltanto in seguito all'approvazione dei successivi piani operativi o dei progetti esecutivi previsti dal piano strutturale medesimo, come quelli per la realizzazione delle grandi infrastrutture.

Il secondo strumento in cui la legge toscana scompone il piano urbanistico comunale, prende il nome, nella stessa, di Regolamento Urbanistico e rappresenta il livello operativo della pianificazione, da contrapporsi a quello strutturale sopradescritto. A differenza di quello strutturale, è questo un piano di breve periodo obbligatorio per

⁶⁸ È interessante, in questa sede, notare che, in occasione del XXXI Congresso Nazionale dell'INU tenutosi dal 17 al 19 novembre 2022 a Bologna, la proposta dell'Istituto si muove nella direzione opposta a quella che si va illustrando, consistendo in una riunificazione dei contenuti del piano (si v. *infra*, cap. 3).

⁶⁹ Nel prevedere ciò la legge toscana si discosta dalla proposta dell'INU, che aveva prefigurato, al contrario, l'obbligatorietà del piano strutturale per tutti i Comuni.

⁷⁰ Ciò in attuazione degli indirizzi forniti dalle prescrizioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

tutti i Comuni, avente principalmente la funzione di individuare gli interventi urbanistici pubblici e privati da realizzare, in base alle scelte già effettuate nel primo.

Come accennato, i due atti frutto dello sdoppiamento dell'onnicomprendente piano urbanistico comunale della L. 1150/1942 differiscono anche sul piano formale, prevedendo la legge regionale in esame dei procedimenti diversi per la formazione dell'uno e dell'altro strumento pianificatorio.

Per quanto riguarda il Piano Strutturale, l'articolo 25 della L.R. 5/1995 stabilisce che il procedimento di formazione è avviato dal Comune con un atto, cui deliberazione viene trasmessa alla Giunta provinciale e a quella regionale, affinché forniscano “gli elementi in loro possesso idonei ad arricchire il quadro conoscitivo e le indicazioni necessarie ai fini della corrispondenza tra gli atti della pianificazione urbanistica comunale e gli atti della programmazione territoriale provinciale e regionale”⁷¹. A questo punto l'ente locale adotta il progetto di piano, che deposita nella sede comunale per renderne possibile la visione e permettere la presentazione di eventuali osservazioni da parte di chiunque. Scaduto il termine fissato dalla norma per tale possibilità, il Comune può confermare il progetto così come concepito originariamente, oppure può modificarlo come conseguenza delle osservazioni pervenutegli. In entrambi i casi, la relativa deliberazione deve essere trasmessa alla Provincia, chiamata a esprimere il parere di conformità con le prescrizioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, entro il termine perentorio di sessanta giorni. Decorso quest'ultimo, il progetto viene sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale, a prescindere dall'avvenuta acquisizione del suddetto parere provinciale. Una volta approvato, il Piano Comunale Strutturale diviene efficace a partire dalla pubblicazione dell'avviso della sua approvazione sul bollettino ufficiale della Regione.

Il procedimento di formazione del Regolamento Urbanistico è disciplinato, invece, dall'articolo 30 della medesima legge, più precisamente dai commi da tre a otto di detto articolo. Esso prende sempre avvio per iniziativa comunale: l'ente locale adotta il progetto di questo piano, lo deposita in sede e acquisisce le eventuali osservazioni

⁷¹ Art. 3, co. 2, L.R. Toscana 5/1995. Lo scopo è quello di far collaborare sinergicamente Regioni ed enti locali per “migliorare la qualità tecnica degli atti e favorire l'omogeneità dei criteri metodologici e l'efficacia dell'azione amministrativa” (art. 3, co. 1, L.R. Toscana 5/1995).

che, entro un termine perentorio, possono essere presentate sullo stesso. Dopodiché il Regolamento è approvato dal Consiglio comunale e viene quindi trasmesso in copia alla Giunta regionale e a quella provinciale.

Com'è evidente, la procedura con cui viene ad esistenza il piano di livello operativo è nettamente più breve, contando meno fasi rispetto a quelle di cui si compone il procedimento che conduce, invece, alla formazione del piano strutturale. Ad emergere è soprattutto l'assenza di una partecipazione, anche marginale, dell'amministrazione sia provinciale che regionale nella formazione del Regolamento Urbanistico: ad esclusione dell'obbligo di rendere noto il deposito del progetto alle giunte di questi enti, non v'è alcun genere di coinvolgimento.

Ancor più rilevante è, poi, osservare quanto entrambi i procedimenti appena descritti si discostino, nel complesso, dal modello procedimentale statale. Al di là delle differenze intercorrenti tra essi, infatti, si registra, nelle procedure analizzate, un allontanamento sostanziale dallo schema che la Legge urbanistica fondamentale traccia con riferimento al procedimento di formazione del piano regolatore generale. La procedura di pianificazione, come visto, prende sempre avvio per iniziativa del Comune, ma l'approvazione del piano adottato dall'ente locale avviene per mano dello stesso e non della Regione o, in alternativa, della Provincia⁷².

Il ruolo dell'ente sovracomunale, che nella L. 1150/1942 è primario, nella legge toscana degrada notevolmente. Non si tratta soltanto dell'attribuzione del potere di approvazione del piano al Comune, ma, più in generale, del fatto che all'interno dei procedimenti disciplinati dalla L.R. 5/1995 non gli sia riservato uno spazio di manovra minimamente paragonabile a quello previsto dal legislatore statale. Considerato, poi, che alla formazione del Regolamento Urbanistico nemmeno prende parte, l'unico parallelismo che può essere effettuato con riguardo alla posizione assunta dall'ente sovracomunale è con i segmenti procedimentali che portano alla formazione del Piano Comunale Strutturale. Dunque, detta posizione, in questi ultimi, si sostanzia nell'incarico proprio di Provincia e Regione di fornire al Comune le indicazioni utili a rendere il Piano Strutturale conforme al contenuto dei piani di area vasta e in un parere provinciale successivo circa tale conformità. Oltretutto,

⁷² Le Regioni hanno frequentemente delegato l'approvazione del p.r.g. alle Province.

l'acquisizione di tale parere non costituisce nemmeno una condizione necessaria per il proseguimento del procedimento, in quanto è sufficiente che decorra – anche inutilmente – il termine previsto per la sua espressione, affinché il progetto di piano venga sottoposto all'approvazione dell'ente locale.

Il divario rispetto al modello procedimentale delineato dalla Legge fondamentale è lampante: nel procedimento di formazione prospettato dal legislatore regionale non v'è posto per un'Amministrazione sovracomunale titolare del potere di approvazione del piano, né dotata del potere di modificare d'ufficio il piano adottato dal Comune. In conclusione, ci si ritrova dinanzi ad uno strumento di pianificazione territoriale, cui formazione è quasi interamente rimessa alla competenza dell'ente locale, non essendo richiesto un intervento nemmeno in minima parte decisivo da parte degli enti superiori, intervento che, nella normativa statale, si dispiega in una fase integralmente affidata alla Regione (ampiamente descritta nel primo capitolo).

Quanto alle altre Regioni che in tale periodo provvedono ad emanare nuove leggi regionali, non ve ne sono da segnalare di innovative come la Toscana, cui L.R. 5/1995 importa, come visto, radicali cambiamenti alla configurazione tradizionale del piano urbanistico comunale e al disegno delle procedure pianificatorie, tanto da ispirare, ad esempio, la successiva L.R. 24 marzo 2000, n. 20 dell'Emilia-Romagna. Soltanto la L.R. 19 novembre 1991, n. 152 del Friuli-Venezia Giulia, seppur precedente al Congresso di Bologna dell'INU, innova, in parte, attori, contenuti e procedimenti della pianificazione territoriale. Per quel che in questa sede interessa, è significativo osservare che in tale fase normativa il legislatore friulano prevede un procedimento di formazione del p.r.g. più snello e lineare e, alla stregua di quello toscano, attribuisce la titolarità del potere di approvazione del p.r.g. al Comune. La Regione risulta avere comunque un ruolo influente nella pianificazione, ma con modalità meno articolate, ossia tramite la formulazione di riserve vincolanti circa l'eventuale contrasto tra il contenuto del piano adottato dal Comune e quello degli strumenti urbanistici sovraordinati o motivate dalla necessità di tutelare il paesaggio. Inoltre, previo controllo di legittimità del competente Comitato di controllo, è chiamata a confermare, con apposita deliberazione, l'esecutività del piano approvato dal Consiglio comunale e qualora le riserve espresse dalla stessa non risultino

superate, dispone unilateralmente l'introduzione, nello stesso, delle modifiche necessarie.

Tutte le restanti leggi regionali di questa seconda generazione, invece, non sperimentano – come detto – particolari stravolgimenti dello schema tipico del p.r.g., né con riguardo ai contenuti, né con riguardo alle procedure pianificatorie.

1.2 La terza fase

La terza generazione di leggi urbanistiche regionali prende il via dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la L. Cost. 3/2001, che accrescendo l'autonomia e la competenza legislativa delle Regioni, ha spinto parte di queste ultime a instaurare nuovi modelli della pianificazione di livello comunale, sempre più lontani da quello della Legge urbanistica fondamentale. Si parla, a tal proposito, del sorgere di una vera e propria riforma urbanistica dal basso “maturata in un clima di sostanziale indifferenza politica centrale e invece di acceso fermento periferico, tale da portare alcune regioni ad impostare nuovi impianti legislativi prescindendo in qualche modo dall'ordinamento nazionale vigente”⁷³.

In questa fase legislativa, dunque, è possibile individuare, con maggiore nitidezza, tre modelli di pianificazione urbanistica comunale, per ognuno dei quali si riconosce una Regione fautrice.

Permane, in primo luogo, il già descritto modello toscano, caratterizzato da un piano regolatore generale composito, costituito, cioè, da due distinti momenti di pianificazione: quello strutturale di lungo periodo e quello operativo incidente sui diritti di proprietà. Altro punto saliente di tale modello consiste nell'attivazione obbligatoria di una concertazione interistituzionale dalla fase iniziale sino a quella finale del processo pianificatorio, per il tramite di accordi finalizzati ad una collaborazione che possa efficientare l'operato di tutte le Amministrazioni.

⁷³ F. OLIVA, P. GALUZZI, P. VITILLO, *Cambia l'urbanistica, non cambiano le leggi* in *Progettazione urbanistica – materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, 2002

Dopo dieci anni dalla prima applicazione di questo sistema, risalente all'emanazione della L.R. 5/1995, esso è stato consolidato e addirittura rafforzato con la L.R. 1/2005 e ulteriormente aggiornato nel 2014, con la legge regionale n. 65.

Si segnala che il modello toscano influenzerà l'impianto di più leggi regionali di terza generazione, come quelle di Umbria, Campania e Calabria.

Si individua, in secondo luogo, il modello lombardo, costruito sul presupposto che "solo con una gestione flessibile del governo del territorio si possa meglio rispondere alle domande di ammodernamento delle strutture urbane e territoriali"⁷⁴. Sulla base di tale assunto, la L.R. 12/2005 della Lombardia disciplina un piano urbanistico comunale – chiamato Piano del Governo del Territorio (PGT) –, che consta di un documento programmatico, il c.d. Documento di piano, di un piano che assicuri una dotazione di aree di interesse pubblico e generale, il c.d. Piano dei servizi e, infine, di un atto di definizione della destinazione delle aree del territorio comunale, il c.d. Piano delle regole. Il tratto distintivo di questo modello di piano si sostanzia proprio nella predisposizione del primo dei tre atti menzionati, il quale assume un valore di intenzionalità politica, piuttosto che tecnica. Questo perché il concetto alla base di tale sistema di pianificazione del territorio comunale è che "non sia utile conferire un valore normativo alle previsioni di piano regolatore (ad esclusione di particolari salvaguardie), ma che programmi e progetti di trasformazione urbana debbano essere decisi in attuazione delle strategie dell'Amministrazione e a seguito della valutazione dei risultati attesi"⁷⁵.

Infine, si è estrapolato quello che viene definito il modello semiclassico aggiornato, sviluppatosi anzitutto nella Regione Veneto. Si tratta di un sistema urbanistico che, all'approvazione dello strumento di pianificazione comunale, sostituisce la conformità, ovverosia il controllo che questo non sia difforme rispetto alle prescrizioni degli atti pianificatori sovraordinati. L'obiettivo del legislatore veneto sembra essere quello di evitare che si verifichi un'ingerenza discrezionale sulle scelte e sulle decisioni del Comune da parte di Provincia e Regione, come può accadere in

⁷⁴ G. DE LUCA, *Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano, al dualismo Toscana-Lombardia*, ne *Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi Plus-Enti Locali e Edilizia*, 2015, p. 9

⁷⁵ *Ibidem*

sede di pianificazione e per questo motivo attua tale sistema. In sostanza, i piani di area vasta sono chiamati a determinare l'insieme delle prescrizioni per l'elaborazione del piano regolare generale e a indicare i vincoli automaticamente prevalenti.

Pioniera di questo modello è, come detto, la legge urbanistica regionale del Veneto (L.R. 11/2004), ma esso è rinvenibile anche in altre Regioni, come, ad esempio, in Basilicata.

Le leggi regionali in materia di governo del territorio, c.d. di terze generazione, hanno subito, negli anni, modifiche più o meno frequenti e talune sono state addirittura sostituite ex novo. La risultante di questo processo è, pertanto, un quadro normativo piuttosto ampio ed eterogeneo, il quale si è ritenuto di analizzare sincronicamente di seguito, con specifico riguardo alle procedure della pianificazione territoriale comunale.

2 Il quadro normativo regionale vigente

Sono diciannove le leggi urbanistiche regionali oggi vigenti e due quelle provinciali, le quali è necessario esaminare, al fine di comprendere, innanzitutto, come sia disciplinato il governo del territorio nel nostro ordinamento e, in secondo luogo, quali siano i punti di forza e i punti di debolezza di una sperimentazione legislativa regionale (e provinciale) che va avanti da più di quarant'anni. Proprio in virtù di quanto da ultimo affermato, il panorama legislativo che ne risulta è un panorama alquanto frammentato, fatto di discipline diverse tra loro, talvolta innovative e talaltra fedeli al modello tradizionale della normativa statale; in certi casi e sotto alcuni aspetti affini, in altri affatto differenti. Questo perché, in assenza di un'azione legislativa statale in grado di superare le crescenti criticità nella gestione del territorio, dovute anche e soprattutto ad un quadro normativo – a livello nazionale – sempre più desueto, le Regioni si sono trovate nella condizione di dover ricercare strumenti e metodi nuovi, idonei a rispondere efficacemente alle esigenze peculiari di una società in costante, ma soprattutto celere trasformazione.

Ogni legislatore regionale, naturalmente, ha replicato a tale situazione operando le proprie scelte. Va da sé che i modelli di alcune Regioni hanno ispirato e, in certe occasioni, hanno addirittura guidato il cambiamento della disciplina urbanistica di altre, ma la discrezionalità di cui esse sono dotate in ambito legislativo ha inevitabilmente reso l'insieme degli ordinamenti così generatisi alquanto frammentato.

Con specifico riguardo alla pianificazione territoriale di livello comunale e, per ciò che qui interessa, allo strumento generale di tale pianificazione, il quadro è abbastanza complicato: dall'analisi delle leggi urbanistiche regionali oggi vigenti si rinvencono, infatti, nove diversi modi terminologici di indicare quello che nella Legge urbanistica fondamentale rimane il Piano Regolatore Generale.

Per dare un'idea approssimativa, a mantenere la denominazione originale di PRG sono la Regione Piemonte, la Provincia Autonoma di Trento e le Regioni Umbria, Marche, Abruzzo e Molise. La Regione Valle d'Aosta lo qualifica più specificatamente, definendolo Piano Regolatore Generale Comunale Urbanistico e Paesaggistico, ma con la medesima abbreviazione di PRG. Il Piano Urbanistico Comunale (PUC) è, invece, lo strumento utilizzato da Liguria, Campania e Sardegna, mentre Friuli Venezia Giulia, Basilicata e Calabria si servono del Piano Strutturale Comunale (PSC) e la Toscana del Piano strutturale. Lo strumento di pianificazione locale di Emilia Romagna, Puglia e Sicilia è il Piano Urbanistico Generale (PUG) e quello della Regione Lazio è il Piano Urbanistico Generale Comunale (PUGC). Infine, la Regione Lombardia prevede il Piano di Governo del Territorio (PGT), la Provincia Autonoma di Bolzano il Piano Comunale per il Territorio e il Paesaggio (PCTP) e la Regione Veneto il Piano di Assetto del Territorio comunale (PAT). Inoltre, la diversificazione tra uno schema normativo regionale e l'altro sul tema in discorso è particolarmente spinta non solo nella denominazione dei relativi strumenti, ma anche nelle procedure che queste denominazioni sottintendono.

2.1 La configurazione dello strumento pianificatorio

Prima di procedere a indagare le scelte dei legislatori regionali in merito alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriale di livello comunale, pare ragionevolmente necessario soffermarsi sul modo in cui i piani urbanistici comunali sono configurati nelle diverse legislazioni regionali.

Come accennato in precedenza, le terminologie utilizzate dalle leggi regionali per definire detti strumenti sono varie, ma è l'impostazione loro conferita che distingue nettamente gli uni dagli altri. Si tratta della scelta, di alcune Regioni, di separare il piano comunale in due strumenti distinti e di quella, di altre, di mantenerlo quale strumento unico (com'è previsto nella Legge urbanistica fondamentale).

In particolare, laddove si è previsto di sostituire il vecchio p.r.g. con due nuovi strumenti, quello strutturale ha, di norma, efficacia a tempo indeterminato, individua le invarianti di assetto del territorio, la programmazione delle linee di sviluppo fondamentali della politica urbanistica del comune, ma anche i limiti di urbanizzazione e di ulteriore sviluppo, attraverso un'apposita valutazione di sostenibilità ambientale delle trasformazioni programmate. A quello operativo, invece, è solitamente demandata la regolamentazione dell'attività edilizia nelle varie zone in cui è ripartito il territorio comunale, la determinazione degli indici di edificabilità e delle destinazioni d'uso, nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico, il tutto entro un arco temporale di riferimento pari, quasi sempre, a cinque anni⁷⁶.

L'articolazione del piano urbanistico comunale in due componenti – una strutturale ed una operativa – nasce dall'esigenza di porre fine a quella che è stata ritenuta una contraddizione insita nella pianificazione tradizionale, tale da comprometterne l'efficacia. Il concetto di fondo è che la determinazione delle scelte territoriali presuppone un lavoro di analisi della struttura fisica e sociale del territorio lungo e impegnativo e che le decisioni sulle strategie da adottare per lo sviluppo della città postulano una validità di lungo periodo, essendo che richiedono tempo per essere concretamente attuate. Al contempo, però, si rivela fondamentale “poter modificare

⁷⁶ A. CALEGARI, op. cit., pp. 175-176

nel tempo scelte legate ad eventi non prevedibili, o di per sé tali da mutare in tempi medio-brevi: le caratteristiche della popolazione, le trasformazioni nell'assetto delle convenienze sociali ed economiche di utilizzazione degli spazi, i differenti orientamenti politici (e i differenti interessi sociali) prevalenti nelle istituzioni elettive⁷⁷, tutti fattori influenti su previsioni che non sarebbe consono vincolare a tempistiche indefinite. Di conseguenza, scomporre lo strumento di pianificazione comunale in due atti distinti, autonomamente dotati delle caratteristiche idonee a rispondere, rispettivamente, all'una e all'altra delle questioni presentate, è parso risolutorio di una situazione, quale quella descritta, priva della flessibilità necessaria per governare efficientemente il territorio.

In coerenza con la necessità di poter modificare rapidamente i piani operativi, cui contenuto può, per sua natura e come si è visto, essere condizionato da una molteplicità di fattori in continua evoluzione, è stato spesso stabilito dalle Regioni che li prevedono di affidarne adozione e approvazione esclusivamente al Comune (attribuendo, in alcuni casi, alla Provincia, soltanto il compito di esprimere riserve circa l'eventuale incompatibilità col piano strutturale o con strumenti della pianificazione sovracomunale).

È già stato chiarito che pioniera dello sdoppiamento del piano fu la Toscana più di venticinque anni fa, impostazione che tale Regione mantiene anche nella rinnovata legge urbanistica 65/2014. L'articolo 10 di quest'ultima contempla, infatti, tra gli strumenti della pianificazione territoriale il Piano strutturale comunale e tra quelli della pianificazione urbanistica il Piano operativo comunale, rispettivamente, ai commi 2 lett. d) e 3 lett. a). Il primo ha natura regolativa e programmatica, componendosi del quadro conoscitivo⁷⁸, dello statuto del territorio e della strategia dello sviluppo sostenibile e ha validità a tempo indeterminato; il secondo, invece, ha natura regolativa e progettuale, disciplinando, in conformità al Piano strutturale, l'attività urbanistica ed edilizia per il territorio comunale e ha validità a tempo indeterminato solo per ciò che riguarda la disciplina degli insediamenti esistenti, in quanto per la parte regolante le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali

⁷⁷ E. SALZANO, *Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come lo volevamo, come è diventata, come sarebbe utile*, in www.pausania.it, 2008

⁷⁸ Art. 92, co. 1, L.R. Toscana 65/2014

ed edilizi è prevista una validità quinquennale⁷⁹. Sono entrambi strumenti di cui i Comuni devono dotarsi obbligatoriamente, ma soltanto il Piano operativo ha valenza conformativa dell'uso del suolo.

Molte Regioni hanno seguito lo schema portato avanti dal legislatore toscano e, dunque, hanno disciplinato il piano comunale sdoppiandolo in due strumenti.

Così, la legge regionale veneta 11/2004 contempla il Piano di assetto del territorio (PAT), contenente le disposizioni strutturali e a durata indeterminata e il Piano degli interventi (PI), recante le disposizioni operative e di efficacia quinquennale. Similmente, la Regione Friuli Venezia Giulia, la Regione Basilicata e la Regione Calabria prevedono il Piano Strutturale Comunale (PSC) e, rispettivamente, il Piano Operativo Comunale (POC), il Piano Operativo (PO) e il Piano Operativo Temporale (POT).

Anche il Piano Urbanistico Comunale campano si compone del piano strutturale, a tempo indeterminato e del piano programmatico, a termine, come recita l'articolo 9 del Regolamento Attuativo n. 5 del 2011 della L.R. 16/2004. Il primo è teso “a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità”; il secondo “a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate”⁸⁰.

La Regione Liguria, pur prevedendo un unico piano quale strumento di pianificazione comunale, all'articolo 24 della L.R. 36/1997, rubricato “Elementi costitutivi del PUC”, afferma ch'esso è composto da più atti, tra cui la “descrizione fondativa” e il “documento degli obiettivi”. La prima fornisce una lettura oggettiva del territorio, onde individuare, alla luce delle linee programmatiche espresse dalla Amministrazione, gli obiettivi ed i contenuti del piano e contiene una serie di analisi conoscitive e relative sintesi⁸¹, mentre il secondo definisce in modo esplicito gli

⁷⁹ Art. 95, co. 1, L.R. Toscana 65/2014

⁸⁰ Art. 3, co. 3, L.R. Campania 16/2004

⁸¹ Art. 25, co. 1 e 2, L.R. Liguria 36/1997

obiettivi che il piano intende assumere, in relazione alle diverse componenti dell'assetto territoriale in coerenza con la descrizione fondativa e costituisce elemento fondamentale nella definizione delle priorità e delle modalità dello sviluppo operativo del PUC⁸². È evidente, dunque, la connotazione rispettivamente strutturale e operativa dei due atti in commento.

Su una linea simile si pone la legge regionale Umbra 1/2015, che disciplina un PRG unitario, ma articolandolo in una parte strutturale, di dimensione strategica, programmatica e parzialmente conformativa e in una parte operativa, di dimensione regolativa e conformativa. Così fanno anche la Regione Lazio e la Regione Puglia, che scandiscono i propri piani urbanistici comunali, rispettivamente, in “disposizioni strutturali” e “disposizioni programmatiche” e in “previsioni strutturali” e “previsioni programmatiche”.

Si ha poi il caso della legge regionale lombarda, la quale articola il suo Piano di Governo del Territorio in tre atti: il Documento di Piano, il Piano delle Regole e il Piano dei Servizi. Il primo è concepito come atto dal valore strategico e non conformativo, mentre gli ultimi come atti conformativi dell'uso del suolo rispettivamente privato e pubblico. Sembrerebbe, all'apparenza, un impianto molto simile a quello che scompone la pianificazione territoriale del comune in due momenti, ma, in verità, si rilevano delle falle a riguardo, a causa dell'impostazione pratica e teorica attribuita al Documento di Piano. Questo, infatti, è dotato di efficacia temporale quinquennale, dunque molto limitata e ciò va in contraddizione con il proposito del legislatore lombardo di attribuirgli valenza strategica, dal momento che determinazioni di tal genere richiedono uno sviluppo nel lungo periodo. Oltre a ciò, la legge regionale in discorso include nel medesimo la regolazione degli ambiti di trasformazione⁸³, andandone così a minare la sopracitata natura non conformativa.

In ultimo, il Piemonte disciplina il PRG come atto unico, ma, all'articolo 14 bis della L.R. 56/1977 prevede che questo possa essere internamente articolato in una parte strutturale e una parte operativa, esattamente come lo è il Piano Urbanistico Generale della Regione Sicilia, disciplinato dalla recente legge urbanistica regionale 19/2020.

⁸² Art. 26, co. 1 e 2, L.R. Liguria 36/1997

⁸³ Art. 8, co. 2, lett. e), L.R. Lombardia 11/2005

Come si evince, delle leggi regionali prese in considerazione, alcune contemplano più piani collegati tra loro, ma, al contempo, reciprocamente autonomi, mentre altre suddividono in più parti un'unica figura pianificatoria generale, cui affidano, rispettivamente, la componente strategico-strutturale e la componente operativa.

Diversamente da quanto visto finora, invece, la Provincia autonoma di Trento, la Regione Marche, la Regione Abruzzo e la Regione Sardegna disciplinano il piano urbanistico comunale quale strumento unitario di governo del territorio a livello locale, dunque attribuendogli la configurazione tradizionale di atto globalmente comprensivo di tutti gli elementi di gestione del territorio. Lo stesso fa la Valle d'Aosta nel prevedere il suo Piano Regolatore Generale Comunale Urbanistico e Paesaggistico, all'articolo 11 della L.R. 11/1988.

Nella legge urbanistica della Provincia autonoma di Bolzano, poi, pur rinvenendo due strumenti generali di governo del territorio per il livello comunale e cioè il Programma di sviluppo comunale per il territorio ed il paesaggio (PSCTP) e il Piano comunale per il territorio ed il paesaggio (PCTP), si ha che essi non rappresentano propriamente un momento di pianificazione strutturale il primo e un momento di pianificazione operativo il secondo, in quanto strumenti, entrambi, di medio-lungo periodo e avendo il PSCTP natura solo programmatica⁸⁴ e il PCTP natura sia regolativa che conformativa. Perciò, si può dire che lo strumento pianificatorio di livello comunale sia pure in questo caso un atto unitario, con ciò riferendosi al PCTP. Infine, anche il Piano Urbanistico Generale proprio della disciplina pianificatoria emiliana è tornato ad essere configurato come strumento unico con la L.R. 24/2017, dopo la sperimentazione dello sdoppiamento dello stesso caratterizzante la precedente L.R. 20/2000.

⁸⁴ “Il Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio (PSCTP) è uno strumento di pianificazione a lungo termine e può essere inteso come il filo conduttore dello sviluppo di un territorio; persegue l'obiettivo di mantenere a lungo termine un'alta qualità di vita per la popolazione e allo stesso tempo limitare il consumo di suolo, di risorse e di energia e il trasporto individuale motorizzato” (www.provincia.bz.it).

2.2 Le innovazioni procedurali nella formazione del piano urbanistico comunale

Centrale nel quadro delle discipline urbanistiche di cui si sono dotate le Regioni negli anni più recenti è sicuramente il ruolo delle innovazioni previste in ambito procedimentale. Si tratta, infatti, di uno degli ambiti in cui gran parte delle leggi urbanistiche regionali ha maggiormente attuato quella dissociazione dal modello tradizionale della L. 1150/1942. Ciò è accaduto per ovviare ad una serie di problematiche derivanti principalmente dalla lunghezza, complessità e rigidità caratterizzanti il procedimento di formazione del piano regolatore generale, disciplinato a partire dall'articolo 8 della citata legge statale. In virtù di ciò, l'obiettivo principe dei legislatori regionali nel delineare le rispettive previsioni in materia, è stato quello di semplificare tale procedimento e di renderlo flessibile con riguardo, soprattutto, al tema della copianificazione.

Da un'analisi complessiva sia delle leggi urbanistiche regionali vigenti, sia di quelle succedutesi nel tempo, è possibile affermare, in primo luogo, che le modificazioni più significative e idonee a perseguire con un certo margine di effettività gli scopi sopramenzionati rappresentano una conquista relativamente recente.

In secondo luogo, con un minimo grado di semplificazione ed approssimazione proprie di ogni tentativo di classificazione, sono state individuate due principali tecniche che le regioni hanno, secondo schemi propri, adottato, nel prevedere delle fasi e uno svolgimento dell'iter di formazione dello strumento di pianificazione generale del territorio comunale che si discostassero da quelli tradizionali, rivelatisi ormai inadeguati rispetto alle istanze di celerità e certezza del governo del territorio. I due istituti registrati sono quello del silenzio-assenso in sede di approvazione dello strumento pianificatorio e quello delle cosiddette conferenze pianificatorie e di servizi, i quali verranno analizzati di seguito, con specifico riferimento alle esperienze regionali più significative in merito.

Al fine di inquadrare meglio quanto si andrà ad illustrare, si anticipa, in questa sede, che l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso risponde in maniera più

pregnante e mirata alla perseguita logica di semplificazione, dal momento che restituisce, come risultato, un accorciamento delle tempistiche di conclusione del procedimento di pianificazione, cui viene, in questo modo, posto un limite certo. L'inserimento di apposite conferenze coinvolgenti le Amministrazioni di tutti i livelli all'interno dei procedimenti in discorso assume, invece, maggior peso in quello che è il tentativo di attribuire alla copianificazione di Comune ed enti sovracomunali una veste più flessibile, volta ad evitare conflitti paralizzatori dell'attività pianificatoria di livello locale e, dunque, a snellire quest'ultima.

2.2.1 La destrutturazione del modello dell'atto complesso e la tecnica di semplificazione *per silentium*

Nel modello pianificatorio delineato dalla Legge fondamentale, com'è noto, non vi è spazio per la previsione di alcun meccanismo semplificatorio dell'iter di formazione del piano regolatore generale, il quale si regge sul rigido schema del doppio sub-procedimento comunale e statale (in seguito divenuto regionale o provinciale), come ampiamente illustrato nel Capitolo dedicatogli.

Questo – è stato detto più volte – rende la formazione dello strumento di pianificazione piuttosto complesso e per tale motivo la sua semplificazione è spesso rientrata negli obiettivi prioritari delle leggi urbanistiche regionali e di quelle di modifica ed attuazione delle stesse.

Ebbene, una delle tendenze legislative regionali che si sono registrate a tal fine è stata, anzitutto, la rimessione di entrambe le fasi del procedimento, sia quella di adozione del progetto di piano, sia quella di approvazione del piano ultimato, all'Amministrazione comunale. Tale scelta di sicuro accentua, sul piano procedimentale, il carattere essenzialmente comunale del piano urbanistico in quanto arriva ad attribuire il potere di approvazione dello stesso al Comune, ma ciò non deve indurre a pensare che l'ente sovracomunale venga estromesso dalla procedura. A quest'ultimo, infatti, viene semplicemente affidato un ruolo più modesto, riservandogli il compito di formulare, a seconda del caso, pareri, osservazioni o

riserve vincolanti per il Comune, con riferimento alla compatibilità del piano adottato rispetto a quelli di area vasta. E, dunque, per evitare che il ricevimento di detti atti ritardi significativamente l'approvazione comunale del piano, le Regioni hanno spesso previsto un termine entro cui questi debbano essere espressi, decorso inutilmente il quale si ritiene possibile procedere ad approvare lo strumento. Si tratta, com'è evidente, dell'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso, poiché ad una mancata formulazione di riserve da parte dell'ente sovracomunale a ciò predisposto entro un termine previsto come perentorio, si intende espressa dallo stesso una valutazione positiva sul piano urbanistico in attesa di approvazione.

Questo genera, a ben vedere, uno snellimento e una velocizzazione delle procedure di pianificazione comunali non indifferenti, dal momento che una delle problematiche maggiori verificatesi nell'applicazione pratica del modello procedimentale tradizionale consiste nell'assenza di un termine effettivamente perentorio entro cui concludere il procedimento stesso. Infatti, nonostante la disciplina statale preveda detto termine, non contempla alcuna conseguenza per l'inosservanza dello stesso e ciò allunga inevitabilmente le tempistiche.

Così, sempre più Regioni, oltre a procedere a quella che viene definita una destrutturazione del modello dell'atto complesso, destituendo la Regione o la Provincia della competenza di approvare il piano urbanistico comunale e prevedendo la cosiddetta auto approvazione di quest'ultimo da parte dello stesso Comune che lo adotta, hanno previsto che alla determinazione degli enti sovracomunali circa la compatibilità dei piani regionale e provinciale si applichi la fattispecie amministrativa del silenzio significativo.

Quanto detto si rinviene nella legge urbanistica lombarda n. 11 del 2005, la quale prevede, al co. 1 dell'articolo 13, che gli atti costituenti il Piano di governo del territorio⁸⁵ sono adottati ed approvati dal Consiglio Comunale. Questi, in seguito all'adozione, sono inviati alla Provincia se dotata di un piano territoriale di

⁸⁵ Trattasi del Documento di piano, del Piano dei servizi e del Piano delle regole di cui, rispettivamente, agli articoli 8, 9 e 10 della L.R. Lombardia 11/2005.

coordinamento vigente⁸⁶, che ha il compito di valutare la compatibilità del Documento di piano con quest'ultimo, entro il termine perentorio di centoventi giorni dal ricevimento degli atti. Il Comune, a pena di inefficacia degli atti assunti, è tenuto ad adeguare il proprio Documento di piano al contenuto di detta valutazione, ma decorso inutilmente il termine previsto per la sua formulazione, la valutazione in discorso si intende espressa in senso positivo⁸⁷.

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia prevede che sia il Consiglio comunale ad adottare e approvare il Piano strutturale comunale, salvo la conferma del rispetto della c.d. intesa di pianificazione⁸⁸ da parte della Regione, entro sessanta giorni dal ricevimento del piano approvato. Decorso tale termine senza che la Regione si sia pronunciata in merito, si ha la formazione del silenzio-assenso circa la conformità del piano approvato all'intesa. La procedura di formazione del Piano operativo comunale, disciplinata dall'articolo 22 della L.R. 5/2007, prevede che questo venga approvato dal Comune soltanto previa asseverazione di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, firmata congiuntamente dal Sindaco, dal segretario comunale e dal responsabile del procedimento.

Peculiare a riguardo, è, poi, la disciplina procedimentale prevista dalla L.R. 24/2017 dell'Emilia Romagna, che prevede l'istituzione di un apposito Comitato urbanistico (CU) presso la Regione⁸⁹ allo scopo di coordinare e integrare in unico provvedimento una serie di contenuti, tra cui "l'esercizio delle funzioni di partecipazione del livello territoriale a competenza più ampia alla determinazione di approvazione degli strumenti di pianificazione"⁹⁰. Tale Comitato ha la funzione di valutare il piano adottato dal Consiglio comunale ed esprimere un parere motivato sullo stesso, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla trasmissione di tutta

⁸⁶ Quanto ai Comuni appartenenti a Province senza PTCP, essi sono tenuti a trasmettere detti atti alla Regione, la quale esprime un parere vincolante in relazione ai propri indirizzi di politica territoriale, entro il medesimo termine previsto per il parere provinciale (art. 13, co. 5 bis, L.R. Lombardia 11/2005).

⁸⁷ Art. 10, co. 5, L.R. Lombardia 11/2005

⁸⁸ Tale intesa, disciplinata all'articolo 19 della L.R. 5/2007, contiene il recepimento nel PSC delle prescrizioni del Piano Territoriale Regionale vigente ed è definita da Comune e Regione al termine della conferenza di pianificazione indetta dall'ente locale dopo aver approvato il documento preliminare di piano.

⁸⁹ La Giunta regionale, con apposita delibera, ne determina composizione e modalità di funzionamento.

⁹⁰ Art. 47, co. 1, lett. a), L.R. Emilia Romagna 24/2017

la documentazione da parte dell'ente locale⁹¹. Tale parere, ex articolo 46, co. 4, L.R. 24/2017, concerne il rispetto dei limiti massimi di consumo di suolo, la coerenza del piano in relazione al contenuto degli altri strumenti di pianificazione e la sostenibilità ambientale e territoriale dello stesso ed è vincolante per l'Amministrazione comunale, che dovrà adeguarvi il piano prima di approvarlo. Ebbene, se il menzionato CU non provvede a formulare il proprio parere entro il termine sopraindicato, si considera espressa una valutazione positiva in merito e, di conseguenza, il Comune può procedere con l'approvazione.

La Regione Toscana, nel dettare, a fini semplificatori, una disciplina unitaria per i procedimenti di formazione di tutti gli atti di governo del territorio, stabilisce che, dopo l'adozione dello strumento pianificatorio, il soggetto istituzionale competente – in tal caso il Comune – lo trasmetta tempestivamente alla Regione, alla Provincia, alla Città metropolitana e alle unioni di comuni e lo depositi presso di sé per sessanta giorni a partire dalla data di pubblicazione dell'avviso dell'adozione del medesimo sul Bollettino ufficiale della regione Toscana. I soggetti menzionati, entro e non oltre questo termine, possono presentare osservazioni al piano comunale, le quali troveranno un riferimento puntuale nel successivo provvedimento di approvazione, contenente anche la motivazione espressa delle determinazioni adottate dal Comune, conseguenti ad esse. La competenza ad approvare il piano è, infatti, ancora una volta, dell'ente locale, il quale può procedervi decorso il termine per la presentazione delle osservazioni. Ciò sta evidentemente a significare che, qualora gli enti sovracomunali non presentino le osservazioni che ritengano consone entro il termine previsto, è come se si formasse un tacito assenso di questi rispetto alle previsioni del piano comunale così come adottato, anche perché il fine di tali osservazioni sarebbe proprio quello di rendere noti, al contrario, gli eventuali profili di incompatibilità, contrasto e incoerenza con i piani di area vasta⁹².

Ancora, secondo la legge urbanistica regionale delle Marche, la Giunta Provinciale è tenuta ad esprimere un parere “sulla conformità del PRG con la normativa vigente e

⁹¹ Qualora detta documentazione dovesse risultare incompleta, il CU può richiederne un'integrazione entro trenta giorni dal ricevimento del piano (termine, anche questo, perentorio), con conseguente sospensione del termine di centoventi giorni fino alla trasmissione degli atti richiesti.

⁹² Vedi art. 20, co. 6, L.R. Toscana 65/2014

con le previsioni dei piani territoriali e dei programmi di carattere sovracomunale”⁹³ entro centottanta giorni dalla trasmissione dell’atto definitivamente adottato da parte del Comune⁹⁴, decorsi inutilmente i quali tale parere si intende formulato favorevolmente. Che sia espresso o tacito, comunque, se favorevole, permette all’ente locale di provvedere all’approvazione del PRG; altrimenti, qualora la Provincia abbia formulato delle riserve circa la suddetta conformità, esso è tenuto ad adeguarvi l’atto oppure, se lo ritiene opportuno, può controdedurre. In tale seconda ipotesi, la Giunta provinciale è nuovamente chiamata ad esprimere un parere questa volta definitivo ed entro il termine più breve di novanta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell’Amministrazione comunale. Ancora una volta, se detto termine decorre senza che la Provincia si pronunci, il parere si ritiene espresso in senso positivo e il Comune può approvare il piano⁹⁵.

Anche la Regione Puglia prevede che sia il Comune ad approvare il piano urbanistico, previo controllo di compatibilità di quest’ultimo con gli strumenti di pianificazione sovracomunali ad opera della Giunta regionale o della Giunta provinciale o del Consiglio metropolitano, che devono pronunciarsi entro il termine perentorio di centocinquanta giorni dalla trasmissione del piano adottato. Qualora, però, detto termine decorra senza l’intervenuta pronuncia degli enti competenti, il suddetto controllo si considera aver avuto esito positivo⁹⁶. Se, poi, il controllo dovesse dare esito negativo, è previsto che il Comune promuova una conferenza di servizi, al termine della quale la determinazione di adeguamento del piano alle modifiche necessarie ai fini del controllo positivo deve essere recepita dall’ente sovracomunale competente entro trenta giorni dalla data di comunicazione della determinazione stessa. Ebbene, si ha che il decorso inutile di tale termine implica da sé il controllo positivo e anche in questo caso, allora, il Comune può procedere all’approvazione del piano.

La L.R. 23/1999 della Basilicata disciplina, all’articolo 29, la cosiddetta “verifica di coerenza”, che ha la funzione di accertare che il Piano definito dal Comune ma non

⁹³ Art. 26, co. 3, L.R. Marche 34/1992

⁹⁴ Per quanto riguarda i Comuni fino a 5000 abitanti, tale termine si riduce a centoventi giorni.

⁹⁵ Se il parere definitivo è trasmesso dalla Giunta provinciale tempestivamente, il Comune è tenuto ad approvare il piano, conformandovisi, entro novanta giorni dal suo ricevimento. In caso di mancato rispetto di tale termine, l’ente locale dovrà rielaborarlo (art. 26, co. 8, L.R. Marche 34/1992).

⁹⁶ Art. 8, co. 11, L.R. Puglia 20/2001

ancora adottato sia, appunto, coerente, con le linee strategiche ed operative di evoluzione dei sistemi naturalistico-ambientale, insediativo e relazionale definite dai nuovi assetti territoriali previsti dalla pianificazione vigente ai diversi livelli (nel caso della formazione del Piano strutturale comunale, si tratta della pianificazione dei livelli sovracomunali). È, dunque, una verifica che si colloca in una fase preliminare rispetto a quella di adozione del Piano e si sostanzia nell'emissione di un parere da parte dell'ente di livello superiore entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla trasmissione degli atti comunali. Dunque, anche in questo caso, se il termine previsto decorre infruttuosamente, il parere si intende reso in senso positivo e il Comune può adottare definitivamente il Piano e, dopo aver espletato le procedure di partecipazione che consentono a enti e cittadini interessati di presentare osservazioni, approvarlo. Si noti, inoltre, che l'auto-approvazione del Piano da parte del Comune si ha anche con riferimento al Piano operativo ex articolo 37 della legge regionale in commento, il quale, però, non prevede un intervento vincolante degli enti sovracomunali, legittimati a partecipare al procedimento di formazione di tale strumento solo per il tramite della cosiddetta "partecipazione per osservazione"⁹⁷.

La legge della Regione Calabria, similmente, impone la trasmissione del Piano strutturale comunale adottato al Settore Urbanistica del Dipartimento Ambiente e Territorio, alla Provincia e alla Città metropolitana, affinché venga acquisito un parere definitivo motivato circa la sua conformità e coerenza, rispettivamente, con il Quadro territoriale regionale, con il Piano territoriale di coordinamento provinciale e con il Piano territoriale di coordinamento metropolitano. Parere, questo, che deve pervenire "entro e non oltre novanta giorni", recita l'articolo 27, co. 9, L.R. 19/2002, senza prevedere, però, l'applicazione del silenzio-assenso, almeno in tale battuta. Quest'ultimo è disciplinato, invece, con riferimento all'ipotesi in cui il parere abbia dato esito negativo e il Comune sia chiamato, dai menzionati enti di livello superiore, a rivedere i profili del Piano ritenuti non coerenti. Infatti, il piano così adeguato è trasmesso al Dipartimento Ambiente e Territorio, alla Provincia e alla Città metropolitana, che sono nuovamente chiamati ad esprimere un parere entro il termine

⁹⁷ L'art. 9 della L.R. Basilicata 23/1999 definisce "partecipazione per osservazione" quella consistente nel deposito del dello strumento pianificatorio adottato presso la sede dell'ente procedente per trenta giorni consecutivi e nella facoltà di Enti, Associazioni e cittadini interessati di presentare osservazioni entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del deposito medesimo.

perentorio di trenta giorni, decorso il quale si intenderà acquisito, permettendo così l'approvazione definitiva del Piano strutturale ad opera del Comune medesimo. Anche il c.d. Piano operativo temporale è adottato ed approvato dal Consiglio comunale, ma in tal caso è responsabilità esclusiva della Provincia dare un riscontro, circa le eventuali difformità dell'atto pianificatorio con il Piano strutturale comunale e con il Piano territoriale di coordinamento provinciale, presentando osservazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento. Decorso infruttuosamente questo termine, il Comune approva il Piano⁹⁸.

Vi sono, poi, delle Regioni che mantengono in capo all'ente sovracomunale il potere di approvazione dello strumento urbanistico comunale, così come previsto dal modello statale, ma che si avvalgono comunque della tecnica di semplificazione *per silentium*.

È il caso della Regione Liguria, cui L.R. 36/1997 prevede che sia la Regione ad approvare il PUC, ma entro il termine perentorio di centoventi giorni dal ricevimento della deliberazione comunale con cui l'ente locale, tra le altre cose, adegua gli elaborati di Piano ai pareri dell'Amministrazione regionale e degli altri enti interessati circa i contenuti vincolanti dei piani di rispettiva competenza⁹⁹. Ebbene, decorso infruttuosamente questo termine, l'articolo 38 co. 10 della citata legge afferma che il PUC si intende approvato. Analoga previsione è contenuta pure nella L.R. 11/2004 della Regione Veneto, la quale, però, a differenza di quella appena esaminata, affida l'approvazione del Piano di assetto del territorio alla Giunta provinciale, legittimata a introdurre d'ufficio le modifiche necessarie ad assicurare la compatibilità del piano con i Piani territoriali di coordinamento regionale e provinciale, la coerenza delle scelte di assetto e sviluppo del territorio rispetto al quadro conoscitivo elaborato e la tutela delle invariante di natura paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica¹⁰⁰. L'articolo 14 co. 5 di tale legge regionale, inoltre, permette di sospendere il termine entro cui la Provincia è tenuta a deliberare e trascorso il quale maturerebbe il silenzio significativo, soltanto per una volta e a condizione che vi sia un provvedimento motivato del responsabile del

⁹⁸ Art. 29, co. 5, L.R. Calabria 19/2002

⁹⁹ Art. 38, co. 7, lett. c), L.R. Liguria 36/1997

¹⁰⁰ Art. 14, co. 6, lett. a), b) e c), L.R. Veneto 11/2004

procedimento in merito. La disposizione limita nel tempo la durata della sospensione, statuendo che il termine per l'approvazione provinciale riprende automaticamente a decorrere dopo novanta giorni. Quanto, invece, al Piano degli interventi, la legge veneta stabilisce ch'esso sia adottato e anche approvato dal consiglio comunale, senza alcuna peculiare e necessitata operazione dell'ente sovracomunale¹⁰¹.

Similmente, la Provincia autonoma di Bolzano attribuisce alla Giunta provinciale il potere di approvare il piano entro 30 giorni dal ricevimento della relativa proposta adottata definitivamente dal consiglio comunale e, contestualmente, quello di apportarvi una serie di modifiche motivate, necessarie e tipizzate¹⁰². Qualora, però, la Provincia non si attivi entro novanta giorni e trascorsi ulteriori 60 giorni dalla richiesta di giustificazione che il Comune è legittimato ad esigere, ex art. 53, co. 8 L.P. 9/2018, l'ente locale può ugualmente pubblicare ed attuare il piano.

Anche il piano regolatore generale disciplinato dalla legge 18/1983 della Regione Abruzzo è approvato dal Consiglio provinciale competente per territorio e poi pubblicato sul Bollettino Ufficiale regionale a cura del Presidente della Provincia, ma se detta approvazione non interviene entro centottanta giorni dalla ricezione del piano adottato, s'intende comunque avvenuta. In tal caso, però, ex articolo 11, co. 2 della legge in discorso, è necessaria l'attestazione dell'effettiva decorrenza dei termini per il silenzio assenso ad opera del segretario generale della provincia e successivamente la pubblicazione di un avviso riguardante l'entrata in vigore del Piano regolatore generale, da parte del Sindaco.

Imprime, invece, una semplificazione solo apparente al procedimento di formazione del Piano urbanistico comunale, la previsione del silenzio-assenso di cui all'articolo 24, co. 5 della legge regionale campana n. 16 del 2004. Questa, infatti, sottopone il piano adottato dalla Giunta comunale ad una "verifica di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di conformità con la normativa statale e regionale vigente", che affida all'assessorato provinciale competente in materia urbanistica e stabilisce si concluda entro novanta giorni dalla data di ricezione del piano medesimo, trascorsi i quali deve intendersi positivamente conclusa. Al contempo, però, nell'attribuire alla Giunta provinciale il potere di

¹⁰¹ Art. 18, L.R. Veneto 11/2004

¹⁰² Vedi art. 53, co. 8, L.P. Bolzano 9/2018

approvare il piano, non prevede alcun termine perentorio entro cui questa debba deliberare e, di conseguenza, rende vano l'effetto abbreviativo delle tempistiche, proprio dell'istituto del silenzio significativo contemplato per la verifica di conformità dello strumento pianificatorio di livello comunale.

2.2.1.1 Giurisprudenza costituzionale e applicabilità del silenzio-assenso ai procedimenti di formazione dello strumento comunale di governo del territorio

L'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale con riferimento all'impiego dell'istituto del silenzio significativo nelle fasi infra-procedimentali di valutazione del piano da parte degli enti sovracomunali o in quella di approvazione del piano medesimo, non è stato sin da subito un orientamento favorevole e privo di riserve.

A partire dagli anni Novanta, molti sono stati gli interventi della Corte relativi alla legittimità costituzionale di norme che sancivano l'applicazione del silenzio-assenso all'ipotesi in cui la Regione non provvedesse tempestivamente all'approvazione di varianti al p.r.g., rinunciando così all'atto esplicito dell'ente di livello superiore. In ognuno di tali casi, il giudice delle leggi si pronunciava negando l'utilizzabilità dell'istituto in parola nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici comunali e adducendo come motivazione la sua incompatibilità rispetto al ruolo di amministrazione attiva svolto dalla Regione in quelle sedi. Tuttavia, in una delle sentenze in cui sembra esprimersi in tal senso – la n. 408 del 1995 –, chiarendo che “il silenzio-assenso può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione e programmazione territoriale, finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale”, si osserva l'ammissione di una sorta di deroga alla statuita inapplicabilità della tecnica di semplificazione *per silentium*. Tale supposta deroga riguarda, in particolare, l'approvazione delle “varianti [...] finalizzate all'adeguamento degli standard urbanistici e quindi ad un ambito ben

individuato di provvedimenti di carattere attuativo di previsioni urbanistiche generali preesistenti e non invece a provvedimenti programmatori con elevato tasso di discrezionalità”, rispetto ai quali l’uso del silenzio-assenso rimane escluso per i motivi di cui sopra. Ciò è molto significativo, in quanto contemplare anche solo parziali eccezioni a riguardo, rende meno intangibile l’inammissibilità dell’istituto, aprendo la strada a possibili mutamenti di posizione.

Così, dopo che nel 1999 viene emanata la legge n. 136 (Norme di sostegno e di rilancio dell’edilizia residenziale pubblica), contenente una disposizione cruciale per ciò che riguarda il tema *de quo*, la Corte Costituzionale si pone sulla medesima linea di questa. L’articolo 21 di detta legge stabilisce che “l’approvazione degli strumenti generali e delle relative varianti da parte delle Regioni, delle Province o di altro ente locale, ove prevista, interviene entro il termine perentorio di dodici mesi”, incidendo, com’è evidente, sull’obbligatorietà dell’approvazione espressa da parte della Regione. Ciò lascia implicitamente aperta la possibilità, per il legislatore regionale, di assoggettare la fase regionale (o provinciale) di approvazione del piano, quando prevista, al meccanismo del silenzio-assenso.

Ebbene, la Corte, qualche anno dopo, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della L.R. Marche 34/1992 che non prevedeva l’invio alla Regione della copia degli strumenti attuativi approvati dal Comune, andando così in contrasto con il secondo comma dell’articolo 24 della L. 47/1985, fa una considerazione significativa per quel che riguarda il ruolo della Regione nei procedimenti di formazione degli strumenti comunali di governo del territorio. La disposizione statale sopra citata afferma che “i comuni sono [...] tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi” e a tal proposito il giudice costituzionale afferma che si tratta di una norma finalizzata a controbilanciare la mancata approvazione dell’ente sovraordinato, cui partecipazione e contributo all’iter di formazione degli strumenti urbanistici sono necessari e indefettibili per il coordinamento dei diversi livelli di pianificazione territoriale. In altri termini, la Corte è vero che riafferma il coinvolgimento della Regione quale principio fondamentale in materia, ma senza vincolare il suo esplicarsi ai modelli procedurali tradizionali. Anche se non

esplicitata, è dunque rilevabile la definitiva apertura del giudice delle leggi verso l'ammissibilità dell'utilizzo del silenzio assenso nelle procedure di cui trattasi.

2.2.2 L'introduzione dell'istituto della conferenza

L'obiettivo della semplificazione e quello dello snellimento dei procedimenti di formazione dello strumento di pianificazione comunale, più volte richiamati, sono stati perseguiti dalle Regioni anche attraverso un altro istituto non contemplato nella Legge urbanistica fondamentale e che, di conseguenza, contribuisce ad allontanare ulteriormente i modelli procedurali delineati dalle leggi regionali da quello statale ex L. 1150/1942. Si tratta dell'istituto della conferenza, ormai presente in un numero elevato di leggi regionali sul governo del territorio con un ruolo portante all'interno delle procedure di pianificazione, in quanto costituisce un celere rimedio preventivo alle possibili e frequenti divergenze che nascono tra le Amministrazioni a vario titolo coinvolte nella formazione dei piani di tutti i livelli.

Più precisamente, è stato rilevato che la tendenza dei legislatori regionali è quella di disciplinare due tipologie di conferenza, cui previsione persegue in entrambi i casi l'obiettivo ultimo e generale di facilitare la necessaria cooperazione fra enti, ma con funzioni un po' diverse. Dunque, da una parte si ha la cosiddetta conferenza di pianificazione (denominata anche conferenza di copianificazione in alcuni casi) e dall'altra la conferenza di servizi.

La prima ha lo scopo di giungere alla determinazione dei contenuti di massima del piano e dei vincoli che l'ente competente a redigerlo – nel caso che qui interessa, il Comune – sarà tenuto a rispettare nel definirne il contenuto puntuale¹⁰³. Si vedrà di seguito che, ove prevista, la conferenza di pianificazione è solita concludersi con la formulazione di un accordo tra gli enti pubblici coinvolti, accordo che impegna l'ente locale ai fini della stesura del progetto di piano definitivo.

¹⁰³ Tale determinazione è presa sulla base di un documento preliminare disposto dal Comune e contenente gli obiettivi fondamentali che l'ente intende attribuire al piano.

La conferenza di servizi, invece, ha funzione, a seconda dei casi, decisoria o propositiva e normalmente la sua convocazione si colloca nel segmento procedimentale che precede la fase di adozione o quella di approvazione del piano urbanistico.

Ad entrambe partecipano sempre, naturalmente, l'ente procedente, dunque il Comune, e gli enti sovracomunali chiamati a verificare che il piano comunale sia rispettoso delle prescrizioni contenute in quelli d'area vasta.

Si noti, comunque, che non sempre la denominazione delle conferenze disciplinate nelle diverse leggi urbanistiche regionali corrisponde alle precipue differenti funzioni ora esposte con riferimento all'una e all'altra tipologia di conferenza. Infatti, spesso accade che ad una conferenza avente le illustrate caratteristiche di conferenza di servizi, la disposizione regionale che la prevede le attribuisca la denominazione di conferenza di pianificazione o copianificazione, a rendere di più immediata percezione la sua generica finalità all'interno del procedimento.

A prevedere l'istituto della conferenza – di pianificazione o di servizi che sia – all'interno dell'iter di formazione dello strumento di pianificazione comunale sono, la Regione Piemonte, la Provincia autonoma di Trento, la Regione Friuli Venezia Giulia, la Regione Umbria, la Regione Lazio, la Regione Abruzzo, la Regione Campania, la Regione Puglia, la Regione Basilicata, la Regione Calabria, la Regione Sicilia e la Regione Sardegna.

Si ritiene, dunque, interessante esaminare il ruolo e le funzioni che le disposizioni normative di dette regioni attribuiscono alla conferenza medesima.

La legge piemontese n. 56 del 1977 prevede la convocazione obbligatoria di ben due conferenze, cosiddette di pianificazione e valutazione, nell'arco dell'intera procedura finalizzata ad approvare il Piano regolatore generale comunale. Ad esse partecipano, con diritto di voto, la Regione, la Provincia, la Città metropolitana, il Comune e l'autorità competente per la VAS; senza diritto di voto, invece, soggetti, amministrazioni ed enti pubblici, cui partecipazione sia a vario titolo ritenuta necessaria ai fini della copianificazione¹⁰⁴. Dunque, la prima di tali conferenze è istituita dal Comune contestualmente alla pubblicazione della proposta tecnica del

¹⁰⁴ Vedi art. 15 bis, co. 2, lett. a), b) e c), L.R. Piemonte 56/1977

progetto preliminare di piano sul sito informatico del medesimo e ha ad oggetto la disamina degli elaborati costituenti detta proposta. I partecipanti, in particolare, esprimono osservazioni e contributi in merito alla coerenza della proposta del progetto preliminare rispetto ai piani di livello regionale, provinciale e metropolitano, dei quali il Comune si avvale nel predisporre il progetto preliminare del piano vero e proprio¹⁰⁵. La seconda, invece, è convocata dopo l'adozione della proposta del progetto definitivo del piano, sulla quale decide. Infatti, è sulla base degli apporti derivanti da questa seconda conferenza che il Comune provvede alla revisione della suddetta proposta, ai fini della disposizione del progetto definitivo dello strumento di pianificazione, cui successiva approvazione comunale dovrà dare atto di aver recepito gli esiti della medesima conferenza. Se, poi, questi ultimi non dovessero essere accettati integralmente dall'ente locale, lo stesso può discorrere dei profili sui cui dissente in un'eventuale ulteriore e definitiva conferenza di copianificazione e valutazione. A questo punto, il piano potrà essere approvato solo se adeguato alla decisione definitiva espressa da questa.

Meno articolato è, invece, il procedimento di formazione del piano comunale delineato dalla legge provinciale trentina n. 15 del 2015. Dopo l'adozione del PRG in via preliminare ad opera del Comune, la struttura provinciale competente in materia urbanistica e paesaggio è chiamata a indire una conferenza di pianificazione, alla quale prendono parte il Comune medesimo, le altre strutture provinciali e le amministrazioni variamente interessate dalle scelte di pianificazione. Detta conferenza verifica la coerenza del piano adottato con il Piano urbanistico provinciale e con il Piano territoriale di coordinamento e, ponderati gli interessi degli enti partecipanti, esprime un parere conclusivo redigendo un verbale. Il Comune, poi, procederà all'adozione definitiva del piano regolatore generale adeguandolo alle prescrizioni di questo parere.

Secondo la legge della Regione Friuli Venezia Giulia, elaborato ed approvato il documento preliminare di piano, il Comune deve convocare la conferenza di pianificazione, cui partecipano di diritto Regione, Provincia, soggetti pubblici che

¹⁰⁵ È interessante, a tal proposito, il disposto dell'art. 15 bis, co. 5, della legge regionale in commento, il quale stabilisce che “sono vincolanti, ancorché minoritari all'interno della conferenza di copianificazione e valutazione, i pareri espressi dalla Regione con deliberazione della Giunta regionale relativi all'adeguamento e alla conformità agli strumenti di pianificazione regionale”.

svolgono funzioni pianificatorie, Amministrazioni statali competenti e Comuni contermini a quello procedente, ex art. 18, co. 3, L.R. 5/2007. Questa “verifica la completezza e l'aggiornamento del quadro conoscitivo del territorio, raccoglie e integra le valutazioni dei soggetti partecipanti”¹⁰⁶ e si conclude con la definizione della cosiddetta intesa di pianificazione sul Piano strutturale comunale¹⁰⁷, la quale ha per oggetto il recepimento in quest’ultimo delle previsioni vincolanti del Piano Territoriale Regionale. È nel rispetto di questa intesa che il Consiglio comunale può, allora, approvare il piano, che sarà trasmesso alla Regione affinché confermi l’osservanza effettiva dell’intesa entro sessanta giorni da tale trasmissione¹⁰⁸.

La legge regionale umbra n. 1/2015 disciplina due tipi di conferenza: la Conferenza di copianificazione e la Conferenza istituzionale per la formazione del PRG. La prima è convocata dal Comune dopo la scadenza del termine per presentare osservazioni in merito al documento programmatico contenente gli indirizzi per la parte strutturale del PRG, qualora esso “ritenga necessario valutare interventi o previsioni di rilevanza sovracomunale”¹⁰⁹. Vi partecipano la Regione e la Provincia territorialmente competente, ma anche le Province e i Comuni limitrofi a quello procedente, i quali valutano preliminarmente gli obiettivi e le scelte presentate nel documento programmatico. Tale conferenza può concludersi, su proposta del Comune, con la formulazione di un “accordo preliminare di copianificazione” ex articolo 26 della legge regionale in commento, accordo concernente le scelte strategiche di assetto del territorio e quelle relative all’attuazione di specifiche politiche di settore e al quale l’ente locale dovrà necessariamente adeguarsi in sede di adozione del PRG. La Conferenza istituzionale per la formazione del PRG, invece, convocata dalla Regione dopo la trasmissione della parte strutturale del piano adottato, verifica le previsioni del piano rispetto a quanto prescritto nell’accordo preliminare di copianificazione, se stipulato, e decide sulle eventuali modifiche da apportare al piano, anche in funzione del suo adeguamento alle normative di settore e alla pianificazione sovracomunale. Tale conferenza si conclude con un accordo

¹⁰⁶ Art. 18, co. 2, L.R. Friuli Venezia Giulia 5/2007

¹⁰⁷ L’intesa è conclusa tra la Regione e Comune, che ex art. 19, co. 4 L.R. 5/2007 si esprimono, rispettivamente, con deliberazione della Giunta regionale e con deliberazione consiliare.

¹⁰⁸ Art. 17, co. 8, L.R. Friuli Venezia Giulia 5/2007

¹⁰⁹ Art. 25, co. 1, L.R. Umbria 1/2015

definitivo sottoscritto dagli enti partecipanti, contenente le suddette modifiche ed eventualmente quelle da apportare al citato accordo preliminare, in conformità alle quali la Regione è tenuta ad adottare il provvedimento finale¹¹⁰. Solo in seguito a tale deliberazione, il Comune potrà procedere ad approvare il piano urbanistico.

Passando alla Regione Lazio, la relativa legge urbanistica prevede che una prima conferenza di pianificazione venga convocata dal Sindaco del Comune interessato per acquisire il parere di Regione e Provincia sul documento preliminare di indirizzo del Piano urbanistico generale comunale. In seguito, stabilisce che “il comune provvede alla formazione del proprio PUCG mediante la conclusione di un apposito accordo di pianificazione, con il quale il comune stesso e la provincia definiscono consensualmente i contenuti dello strumento urbanistico comunale”¹¹¹. A tal fine, si ha che, dopo l’adozione del piano e la sua trasmissione alla Provincia, il Sindaco, d’intesa con il Presidente di quest’ultima, convoca una conferenza di copianificazione alla quale prendono parte i dirigenti delle strutture tecniche competenti di Comune e Provincia medesimi. In tale sede, viene verificata la compatibilità del piano adottato con le previsioni degli strumenti di pianificazione d’area vasta e formulato, alla luce di ciò, uno schema di accordo contenente indicazioni puntuali sulle eventuali modifiche da apportare al piano, schema che verrà recepito nell’accordo di pianificazione sottoscritto dal Sindaco e dal Presidente della Provincia. Tale accordo sarà poi ratificato dal consiglio comunale contestualmente all’approvazione del PUCG da parte del medesimo, naturalmente in conformità alle modifiche concordate.

Quanto alla legge urbanistica della Regione Abruzzo, essa prevede la convocazione di una conferenza di servizi ex articolo 14, commi 2 e 3, della legge n. 241 del 1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, in seguito all’adozione del progetto di Piano regolatore generale. Essa è finalizzata ad “acquisire i pareri, i nullaosta e gli altri atti di assenso comunque denominati previsti dalle leggi in vigore per la tutela degli interessi

¹¹⁰ Ma, ex art. 29, co. 10, L.R. Umbria 1/2015, “qualora l'accordo definitivo non venga sottoscritto da tutti i partecipanti [...], la Regione, sulla base degli esiti della conferenza stessa delibera, dettando, per quanto di competenza, le eventuali prescrizioni in merito al PRG, parte strutturale, necessarie ad assicurare il rispetto delle normative di settore e della pianificazione sovracomunale”.

¹¹¹ Art. 33, co. 1, L.R. Lazio 38/1999

pubblici curati da altre autorità”¹¹² e la legge abruzzese ha cura di precisare che è in senso alla stessa che la Provincia si esprime circa la conformità del piano rispetto alla pianificazione territoriale provinciale.

La conferenza di servizi disciplinata dalla legge urbanistica campana n. 16 del 2020, invece, interviene in un momento diverso rispetto alla precedente e cioè dopo la verifica provinciale di compatibilità del piano adottato con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati. In particolare, essa è convocata dal Presidente della Provincia solo nell’ipotesi in cui la suddetta verifica abbia dato esito negativo, con il fine di apportare, in tale sede, le modifiche necessarie a rendere il Piano urbanistico comunale compatibile con i piani d’area vasta. Le risultanze della conferenza, alla quale sono invitati a partecipare il sindaco e i dirigenti delle strutture provinciali e comunale competenti, vengono poi ratificate dal Consiglio comunale, pena la decadenza dei relativi atti¹¹³.

Svolge la medesima funzione la conferenza di servizi prevista dalla legge regionale pugliese n. 20 del 2001. Infatti, il Comune, ex articolo 11. Co. 9, la promuove qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale o il Consiglio metropolitano statuiscono la non coerenza del Piano urbanistico generale adottato con il Piano territoriale di coordinamento provinciale. Vi partecipano i Presidenti, rispettivamente, della Giunta regionale e della Giunta provinciale, il Sindaco metropolitano e il Sindaco del Comune procedente, i quali “nel rispetto del principio di copianificazione, devono indicare specificamente le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo”¹¹⁴ e assumere, al termine, la determinazione di adeguamento del piano a queste modifiche. Recepita tale determinazione da parte delle Giunte regionale e provinciale, il Consiglio comunale può approvare lo strumento di pianificazione, naturalmente in conformità ad essa.

Passando ora alla legge urbanistica della Basilicata n. 23 del 1999, essa prevede, all’articolo 36, che gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica vengano formati attraverso la convocazione di una conferenza di pianificazione per la valutazione del Documento preliminare, un atto propedeutico alla redazione dei

¹¹² Art. 10, co. 4, L.R. Abruzzo 18/1983

¹¹³ Art. 24, co. 10, L.R. Campania 16/2004

¹¹⁴ Art. 11, co. 9, L.R. Puglia 20/2001

Piani strutturali che “argomenta e giustifica l'attività di pianificazione strutturale che il soggetto proponente intende porre in essere” e “contiene le valutazioni in merito alla compatibilità con la Carta regionale dei suoli ed alla coerenza con il Piano strutturale di livello superiore”¹¹⁵. A questa conferenza partecipano il Comune – che nel caso della formazione dello strumento di pianificazione comunale, è anche l'ente chiamato a convocarla – e gli Enti competenti ad esprimere sul piano pareri, intese, nulla-osta o assensi comunque denominati. Ex articolo 25, co. 3 della legge in commento, obiettivo della conferenza di pianificazione è quello di “verificare quali siano le condizioni per procedere alla formazione del piano in oggetto in regime di compatibilità con la Carta regionale dei suoli e di coerenza con la pianificazione sovraordinata” ed infatti essa si chiude con la redazione di un verbale che dà atto del compimento delle verifiche di compatibilità alla CRS e di coerenza alla pianificazione strutturale sovraordinata. Ebbene, nel caso di esito positivo di dette verifiche, è lo stesso verbale ad autorizzare la formazione e l'adozione del piano. Al contrario, se l'esito dovesse essere negativo, vi sarà una nuova convocazione della conferenza.

Anche la conferenza di pianificazione prevista dalla legge calabrese sul governo del territorio è preposta a valutare un documento preliminare di piano in merito alla compatibilità e alla coerenza delle scelte di pianificazione con i piani sovracomunali. È convocata dal Sindaco, vi partecipano gli enti territoriali e le Amministrazioni che concorrono alla procedura di formazione del piano mediante atti deliberativi, consultivi, di intesa o di assenso comunque denominati e si conclude con l'acquisizione delle osservazioni e dei pareri preliminari degli enti e dei soggetti che per legge sono deputati a formulare pareri vincolanti. Il piano strutturale comunale è predisposto e adottato a conferenza conclusa, previo recepimento delle prescrizioni ivi emanate sul Documento preliminare.

La legge n. 19 del 2020 della Regione Sicilia prevede la convocazione di una specifica Conferenza di pianificazione prima dell'adozione del documento preliminare di piano per verificare la sua coerenza con gli obiettivi generali di area vasta, e la convocazione di un'altra Conferenza dopo la redazione del progetto

¹¹⁵ Art. 11, co. 1, L.R. Basilicata 23/1999

definitivo di piano, “al fine di garantire la partecipazione al processo decisionale ed avviare le procedure di consultazione e di acquisizione dei pareri necessari sul progetto definitivo del Piano urbanistico generale”¹¹⁶. Quest’ultima, a cui partecipano i soggetti pubblici chiamati per legge a rilasciare atti di assenso, si conclude con un apposito accordo di pianificazione che “sostituisce, a tutti gli effetti, qualsiasi altro esame o parere preventivo di enti, amministrazioni o organi consultivi monocratici o collegiali in materia urbanistica, territoriale, paesaggistica, ambientale e sicurezza sismica”¹¹⁷. Oltre a ciò, esso presenta una serie di contenuti, tra cui le valutazioni sulla coerenza e sulla compatibilità delle previsioni del piano esaminato rispetto alle previsioni dei piani sovraordinati, eventualmente anche con prescrizioni, condizioni e modifiche, e le modalità di controllo sull'esecuzione dell'accordo e le sanzioni in caso di inadempienza¹¹⁸. Si noti, inoltre, che se la Conferenza dovesse pronunciarsi per una rielaborazione del piano o per l’introduzione di modifiche, sarebbe chiamata a pronunciarsi nuovamente e definitivamente sullo stesso, una volta rielaborato o modificato.

Infine, la legge urbanistica sarda n. 45 del 1989 stabilisce che una conferenza di copianificazione venga convocata dal Comune dopo l’adozione del Piano urbanistico comunale, alla quale partecipino i rappresentanti dell’Amministrazione regionale competenti alla verifica di coerenza degli atti di pianificazione. Questi, in sede di conferenza, devono esprimersi motivatamente sul piano adottato e sugli effetti derivanti dall’accoglimento o rigetto delle osservazioni pervenute da chiunque fosse interessato dopo la pubblicazione dell’avviso dell’avvenuta adozione e del deposito del piano stesso. Ai pareri espressi all’interno della conferenza di copianificazione il consiglio comunale deve conformarsi nel provvedere alla revisione del piano urbanistico, per poi approvarlo. Dopo l’approvazione del PUC, inoltre, la Direzione generale competente in materia di pianificazione urbanistica e paesaggistica accerta che le prescrizioni formulate nella conferenza siano state recepite e, se necessario, ex articolo 20, co. 16, della legge regionale in esame, convoca un’ulteriore conferenza

¹¹⁶ Art. 26, co. 10, L.R. Sicilia 19/2020

¹¹⁷ Art. 26, co. 13, L.R. Sicilia 19/2020

¹¹⁸ Art. 11, co. 3, lett. b) ed e), L.R. Sicilia 19/2020

di copianificazione per la valutazione degli effetti dell'accoglimento delle osservazioni.

2.2.2.1 La procedura concertata della legge regionale Veneto n. 11 del 2004

Una menzione particolare in merito alla tematica dell'utilizzo dell'istituto della conferenza a fini concertativi all'interno dei procedimenti di formazione dello strumento di pianificazione comunale, la si deve alla legge urbanistica regionale del Veneto. Questa, infatti, si serve dell'istituto della conferenza di copianificazione in una dimensione procedimentale del tutto nuova e di unica sperimentazione, quella del "Procedimento di formazione del piano di assetto del territorio mediante procedura concertata tra Comune e Provincia". È così rubricato l'articolo 15 della L.R. 11/2004, il quale disciplina una via alternativa per la formazione dello strumento urbanistico generale, da potersi intraprendere sin da subito con la proposta di un accordo di pianificazione per la predisposizione del piano da parte della giunta comunale agli enti e ai soggetti interessati. Questo accordo ha la funzione di recepire il documento preliminare del piano e di disciplinare gli obblighi reciproci, "definendo le modalità di formazione del quadro conoscitivo, di redazione degli elaborati costituenti il piano e di valutazione delle osservazioni pervenute durante la pubblicazione, nonché il programma dei lavori"¹¹⁹. Una volta sottoscritto lo stesso da Comune, Provincia ed eventualmente dagli altri soggetti pubblici interessati, si passa alla redazione vera e propria del piano, il quale sarà adottato dal consiglio comunale e depositato presso la sede del comune per trenta giorni, affinché il pubblico possa prenderne visione e presentare osservazioni entro i trenta giorni successivi alla scadenza del deposito medesimo. A questo punto, viene convocata una conferenza di servizi a cui prendono parte tutti gli enti interessati coi rispettivi rappresentanti, che si esprimono sul piano e sulle suddette osservazioni e, ai sensi del co. 6 della norma in esame, "qualora si riscontri il consenso del comune e della provincia, il piano si

¹¹⁹ Art. 15, co. 3, L.R. Veneto 11/2004

intende approvato ed è ratificato dalla giunta provinciale”. Quest’ultimo diventa efficace dopo quindici giorni dalla pubblicazione, da parte della Provincia, del provvedimento di approvazione e del relativo atto di ratifica della giunta provinciale nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Dunque, si ha una pianificazione del PAT che passa per accordi di copianificazione che stanno a monte, cioè prima della materiale redazione del piano, e che stanno anche a valle, cioè dopo la sua redazione – in particolare dopo la pubblicazione e la presentazione delle osservazioni –, momento in cui si manifesta il consenso su quanto è stato redatto.

È ancora più evidente, nella disciplina della procedura alternativa appena descritta, il ruolo di rimedio preventivo dei potenziali conflitti tra ente locale ed ente sovracomunale svolto dalla conferenza. Questo perché in tale contesto la conferenza di servizi è finalizzata alla redazione vera e propria del piano, anticipando il momento del confronto tra Provincia e Comune e risolvendo in radice eventuali conflitti scaturenti dalla verifica di compatibilità del Piano di assetto del territorio rispetto al Piano territoriale di coordinamento provinciale e al Piano territoriale regionale di coordinamento.

Inoltre, è interessante porre l’attenzione su due considerazioni che possono essere fatte in ordine alle modalità di svolgimento del procedimento concertato previsto dalla legge urbanistica veneta.

In primo luogo, la previsione di un accordo di pianificazione in luogo della tradizionale approvazione espressa del piano da parte dell’ente sovracomunale, potrebbe indurre a pensare ad uno snaturamento della struttura complessa del piano. In realtà, è così soltanto all’apparenza, in quanto la legge veneta, imponendo l’assenso formale di Comune e Provincia in Conferenza di servizi come condizione di approvazione del piano, non fa altro che confermare che le volontà di tali enti si sommano, contribuendo entrambi, in virtù di interessi diversi, alla formazione dello strumento di pianificazione comunale. Questo è ulteriormente dimostrato dalla

ratifica provinciale, prevista come necessaria ai fini dell'efficacia del piano, "la cui paternità deve essere attribuita tanto al Comune, quanto alla Provincia"¹²⁰.

In secondo luogo, è rilevante il profilo che nell'introduzione della formula concertativa per la formazione del piano intravede un possibile rovesciamento del sistema urbanistico a cascata con forte sovraordinazione gerarchica dei contenuti dei piani, previsto dal legislatore statale del 1942. In sostanza, quando in sede concertativa il comune e la provincia trovano una convergenza delle rispettive volontà rispetto al piano urbanistico comunale, questa convergenza potrebbe determinare l'occasione per una modifica della pianificazione sovracomunale, laddove lo si ritenesse opportuno. In altri termini, più che adeguare gli strumenti pianificatori comunali a quelli di area vasta, potrebbe, in un certo senso, accadere il contrario.

¹²⁰ A. CALLEGARI, *op. cit.*, p. 734

CAPITOLO III: L'ESPERIENZA NORMATIVA EMILIANO-ROMAGNOLA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il ripensamento del piano urbanistico comunale e la centralità del nuovo accordo operativo. – 3. La disciplina del procedimento unico.

1 Premessa

Tra le esperienze legislative regionali, quella emiliano-romagnola risulta particolarmente significativa da analizzare in ordine al modello pianificatorio di livello comunale che le leggi di tale Regione hanno delineato, modificato ed aggiornato nel tempo. Ci si riferisce, in particolare, alle due leggi urbanistiche che si sono susseguite nella sperimentazione normativa della stessa, corrispondenti, rispettivamente, alla seconda e alla terza generazione di leggi regionali in materia di governo del territorio esaminate nel capitolo precedente. L'attenzione che si ritiene di prestare ad esse si deve al fatto che il passaggio dalla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) a quella attualmente vigente, la n. 24 del 2017, segna un profondo cambiamento nel modo di fare urbanistica della Regione Emilia-Romagna e, in particolare, per quel che qui interessa, nel modo di concepire e strutturare lo strumento di pianificazione comunale e la sua formazione. Quella in discorso è, del resto, una Regione che è sempre risultata dedicare grande attenzione alla regolazione in materia di governo del territorio, perciò non deve stupire il riguardo che, in tale sede, si è deciso di riservarvi.

In linea generale, il quadro in cui si inseriscono le scelte operate dal legislatore regionale nel riformare le regole sul governo del territorio con l'introduzione della legge del 2017, è un quadro assai diverso da quello in cui nasce la normativa previgente. L'intervento del legislatore emiliano-romagnolo ha mirato, infatti, ad adeguarsi alle mutate politiche di governo del territorio, che dai primi anni Duemila hanno decisamente invertito la rotta, ponendo un freno all'espansione urbanistica e

puntando, al contrario, alla rigenerazione urbana dell'esistente. L'obiettivo è quello di ridurre il consumo di suolo per far fronte alla crisi economica strutturale e conformarsi, al contempo, a quelli che sono gli orientamenti europei recentemente sviluppatasi in ordine al miglioramento della qualità urbana ed edilizia della città. Dinanzi a tale scenario e nel silenzio del legislatore nazionale, l'emanazione della legge regionale 24/2017 rappresenta il tentativo della Regione Emilia-Romagna di delineare un sistema di pianificazione atto a rispondere alle esigenze prospettatesi, oltre a quelle che da sempre permeano la materia del governo del territorio, ossia la flessibilità degli strumenti regolatori e la semplificazione e la celerità dei procedimenti di formazione. Parte della dottrina l'ha addirittura definita una legge "pragmatica", proprio perché si dedica a disciplinare con una certa attenzione istituti giuridici, strutture organizzative e moduli procedurali.

Non si può trascurare, d'altro canto, che la riforma in oggetto sia anche frutto dell'insoddisfazione – condivisa da molti – rispetto agli esiti dell'applicazione della previgente legge regionale 20/2000. Basti analizzare alcuni semplici dati in ordine al numero di Comuni che, a poco meno di vent'anni dall'emanazione di quest'ultima, erano riusciti a dotarsi degli strumenti di pianificazione previsti dalla stessa: quelli che avevano approvato almeno il piano strutturale e il regolamento urbanistico ed edilizio erano soltanto duecentouno, che corrispondono al cinquantotto per cento del totale su base regionale; appena il sedici per cento risultava avere in fase di approvazione il piano strutturale e/o il regolamento urbanistico ed edilizio; infine, un quarto di tutti i Comuni della Regione erano ancora dotati del piano regolatore generale di cui agli articoli 12 e seguenti della legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 (Tutela e uso del territorio). Quanto riportato è ciò che si legge nella relazione illustrativa alla legge regionale del 2017, a rendere noti i ritardi accumulati dalle Amministrazioni comunali nell'adeguarsi al modello pianificatorio previgente. Tali risultati, dunque, hanno inevitabilmente contribuito a rendere necessaria la revisione della disciplina allora in vigore¹²¹, rivelatasi non più efficiente.

¹²¹ Per fare questo, il progetto di legge poi sfociato nell'emanazione della legge regionale Emilia-Romagna 24/2017 è partito da "un (sempre legittimo e forse ineludibile) preliminare assunto politico, orientato all'adozione di un modello pianificatorio mirato a semplificare drasticamente il castello di piani contenuto nella legge attualmente in vigore e ad istituire in sua vece alcuni dispositivi capaci di

Inquadrata in via generale la vicenda legislativa e individuato il contesto che ha fatto da sfondo all'emanazione della legge urbanistica regionale che oggi regola il governo del territorio in Emilia-Romagna, si intende ora esaminare il sistema di pianificazione di livello comunale da questa delineato, con particolare riferimento alla rinnovata configurazione dello strumento urbanistico comunale e agli elementi peculiari del relativo procedimento di formazione.

2 Il ripensamento del piano urbanistico comunale e la centralità del nuovo accordo operativo

La previgente L.R. 20/2000 aveva apportato un'innovazione profonda nel modo di concepire e configurare lo strumento di pianificazione comunale, tripartendolo in una componente strategica, una componente normativa e una componente operativa. Era dunque previsto che il Comune si dotasse, rispettivamente, di un Piano Strutturale Comunale (PSC), di un Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e, infine, di un Piano Operativo Comunale (POC)¹²². Il primo era un piano di lungo periodo avente la funzione di delineare l'assetto e le strategie di sviluppo del territorio, il secondo era atto a disciplinare le modalità di intervento sul territorio, determinando le regole per costruire, trasformare e conservare le opere edilizie, il terzo individuava “gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio, da realizzare nell'arco temporale di cinque anni”¹²³.

Ebbene, una delle principali innovazioni introdotte con la successiva L.R. 24/2017 è proprio lo stravolgimento di tale modello, in quanto lo strumento di pianificazione urbanistica comunale viene riunificato in quello che viene denominato Piano Urbanistico Generale (PUG). È così abbandonato l'archetipo della scomposizione in livello strutturale, regolatore e operativo, che ha caratterizzato l'impianto

avviare in modo immediato le trasformazioni sul territorio” e si è servito di “un lungo processo di consultazione e confronto (durato circa un anno e mezzo) con i soggetti sociali, gli enti territoriali, le associazioni di categoria e le rappresentanze delle professioni” (L. GULLÌ, *Nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna, facciamo il punto*, 2017, in www.ilgiornaledellarchitettura.com).

¹²² Vedi artt. 28 e seguenti, L.R. Emilia-Romagna 20/2000

¹²³ Art. 30, co. 1, L.R. Emilia-Romagna 20/2000

pianificatorio di molti ordinamenti urbanistici regionali durante l'attività legislativa di seconda generazione (e non solo), per tornare, fondamentale, al modello originario, quello del piano unico¹²⁴. Tuttavia, a somigliare al vecchio e tradizionale piano regolatore generale è soltanto la veste del nuovo PUG emiliano-romagnolo. Infatti, ruolo e funzione di quest'ultimo vengono del tutto ripensati e ciò lo si intuisce dalla lettera della legge ancor prima ch'essa ne definisca i contenuti puntuali, quando afferma che "il PUG è lo strumento di pianificazione che il Comune predispone, con riferimento a tutto il proprio territorio, per delineare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza"¹²⁵. È chiaro, dunque, che il piano viene ad essere configurato quale strumento di definizione delle politiche urbane – a partire, naturalmente, dal quadro conoscitivo del territorio a cui si riferisce. Non gli è più proprio il compito di determinare soluzioni specifiche e concrete, ma solo quello di fungere da cornice vincolante alla definizione negoziata delle successive attività di trasformazione, ponendo obiettivi e condizioni cardine. Non a caso, la relazione illustrativa della L.R. 24/2017, dichiara che "se si vuole [...] mantenere e recuperare un fondamentale e necessario ruolo del piano, questo deve farsi portatore in maniera chiara di nuove invarianti che esprimano gli obiettivi, il disegno della città pubblica, gli assetti futuri desiderati, i criteri e le condizioni per orientare le trasformazioni entro certi gradi di flessibilità". A partire da questa considerazione è oltretutto possibile osservare "il rilievo preponderante riconosciuto alla qualità dello specifico progetto di trasformazione, a cui corrisponde simmetricamente una certa flessibilità delle determinazioni pianificatorie generali"¹²⁶.

Posta, quindi, la valenza ideogrammatica del Piano Urbanistico Generale che, infatti, reca una serie di previsioni di natura non conformativa, è ai cosiddetti accordi

¹²⁴ La legge in commento prevede che il piano generale sia uno unico per ogni livello territoriale, al fine di superare il sistema della "pianificazione a cascata" e attribuire competenze più puntuali ad ogni ente. Così, la Regione si dota del Piano Territoriale Regionale (PTR), comprendente anche il piano paesaggistico e quello dei trasporti, le Province provvedono alla formazione del Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) e la Città metropolitana di Bologna si serve del Piano Territoriale Metropolitano (PTM).

¹²⁵ Art. 31, co.1, L.R. Emilia-Romagna 24/2017

¹²⁶ T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. Federalismo*, 2017, n. 3, p. 689

operativi che si attribuisce la funzione nodale di attuare “le previsioni generali del PUG stabilendo il progetto urbano degli interventi [...] e la disciplina di dettaglio degli stessi”¹²⁷. Nonostante possa sembrare, sotto questo profilo, che la legge del 2017 abbia optato, pur servendosi di strumenti diversi, per il medesimo sistema di fondo adottato dalla legge del 2000, in realtà, con la riforma, la dimensione progettuale della scelta urbanistica, situata a valle della previsione pianificatoria generale, acquista una centralità significativa, presentandosi a tutti gli effetti “come il momento, spaziale e temporale, nel quale la strategia del piano e l’idea di città ad essa sottesa si compie nella specifica concretezza del divenire delle dinamiche territoriali e socio-economiche”¹²⁸.

Sicuramente, alla base del ripensamento circa la scomposizione del piano urbanistico comunale in più strumenti, vi è l’intenzione del legislatore regionale di sveltire e semplificare i procedimenti di pianificazione, ma non solo. Ciò che ha reso non più conveniente il mantenimento del previgente modello di piano tripartito è stata la scelta del legislatore emiliano-romagnolo di identificare nell’accordo operativo lo strumento da prediligere per la concretizzazione progettuale del piano generale di livello comunale, il che ha privato di senso la previsione di un piano regolatore formato da più atti pianificatori distinti e autonomi. Tale decisione si fonda sulla convinzione che l’operatività, ovverosia la proiezione delle disposizioni del piano urbanistico generale, non può che passare attraverso moduli consensuali tra il pubblico e il privato, dunque tra l’Amministrazione e i cittadini, se non altro per una ragione economica, perché le trasformazioni del territorio comportano l’investimento di risorse rispetto alle quali molto spesso l’Amministrazione comunale non può far altro che trovare un punto di incontro con l’operatore economico interessato¹²⁹. Ebbene, ciò accade proprio attraverso l’uso generalizzato dell’accordo operativo, cui ruolo chiave emerge chiaramente dalla L.R. 24/2017, la quale non lo configura in

¹²⁷ Art. 26, co. 1, lett. a), L.R. Emilia-Romagna 24/2017

¹²⁸ T. BONETTI, op. cit., p. 690

¹²⁹ Ciò è necessario soprattutto con riferimento all’attivazione dei processi rigenerativi del territorio, ai quali la L.R. Emilia-Romagna 24/2017 attribuisce espressamente un elevato grado di priorità. Si veda, in merito, l’articolo 33, co. 1 della stessa, il quale afferma: “oggetto principale del piano urbanistico generale è la disciplina dell’assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente, di cui analizza e valuta le caratteristiche urbanistiche ed edilizie, ambientali e storico-culturali, allo scopo di individuare e regolamentare gli interventi idonei al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato”.

termini “meramente attuativi” del PUG e quindi “secondo schemi di mera conformità rispetto alle relative previsioni”, bensì come “strumenti funzionali ad estrinsecare le opzioni strategiche ed i corrispondenti contenuti”¹³⁰.

È evidente, dunque, che porre come cardine del sistema in esame il momento operativo della pianificazione, basandolo peraltro sulla conclusione di accordi tra soggetti pubblici e soggetti privati, e vedere nel piano generale la cornice di tale momento, postula necessariamente un modello pianificatorio “radicalmente semplificato, [...] lineare e privo di sovrapposizioni tra i diversi livelli ed ambiti pianificatori”.¹³¹ Ecco che viene ulteriormente a chiarirsi la scelta della Regione Emilia-Romagna di tornare a servirsi di un piano urbanistico comunale unico e non più scomposto.

3 La disciplina del procedimento unico

Tra le manovre operate dal legislatore emiliano-romagnolo a fini semplificatori, vi è l'introduzione di una disciplina unitaria per i procedimenti di formazione di tutti i piani, dal livello regionale al livello comunale. In altre parole, onde semplificare la disciplina procedimentale di pianificazione, che si tratti del Piano territoriale regionale – anche a valenza paesaggistica –, che si tratti del Piano territoriale di area vasta, che si tratti del Piano territoriale metropolitano, la procedura di formazione è la medesima, tant'è che detta proprio un principio di unificazione del procedimento di formazione del piano. Il Capo III del Titolo III della L.R. 24/2017, infatti, rubricato “Semplificazione del procedimento di approvazione dei piani”, si apre con l'articolo 43, il quale dichiara che per l'approvazione del PUG e di tutti i piani territoriali trova applicazione il procedimento disciplinato dal capo citato, rispondente a tre principi generali: quello di pubblicità e partecipazione dei cittadini, quello di integrazione e non duplicazione degli adempimenti e atti previsti dal procedimento di valutazione ambientale del piano, e infine quello della necessaria

¹³⁰ T. BONETTI, op. cit., p. 694

¹³¹ G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, n. 2, p. 253

partecipazione dei livelli istituzionali a competenza più ampia al processo di approvazione dei piani¹³².

A rendere lampante il calibro di tale semplificazione è, oltretutto, il confronto di questa disciplina con la previgente, di cui agli articoli 32, 33 e 34 della legge regionale 20/2000, la quale, scomponendo in tre strumenti il piano urbanistico comunale, aveva conseguentemente delineato altrettanti distinti procedimenti per la formazione di ognuno di essi.

Venendo ora all'illustrazione di questo procedimento, si osserva innanzitutto che la legge lo disciplina scandendolo in tre momenti cardine, individuati agli articoli 44, 45 e 46. Si tratta, rispettivamente, della consultazione preliminare, della fase di formazione del piano e della fase di approvazione del piano.

Quanto alla consultazione preliminare, essa consiste nella presentazione, da parte dell'ente precedente – nel caso che qui interessa, il Comune che ha l'esigenza di dotarsi di un nuovo PUG o di intervenire in variante –, degli “obiettivi strategici che si intendono perseguire” e delle “scelte generali di assetto del territorio, con le prime considerazioni sulle possibili alternative e sugli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio che ne possono derivare”. Da ciò si evince che questa fase ha principalmente lo scopo di valutare la sostenibilità del piano e a tal fine gli enti che vi prendono parte, quali l'Agenzia regionale per l'ambiente (ARPAE), l'autorità competente per la valutazione ambientale, i soggetti competenti in materia ambientale e tutte le amministrazioni che rilasciano i pareri e gli atti di assenso necessari ai fini dell'approvazione, offrono i propri contributi conoscitivi e provvedono a fornire valutazioni e proposte circa quanto illustrato dal Comune. Inoltre, l'ultimo comma dell'articolo 44 prevede l'obbligo, per l'ente locale, di svolgere “una prima fase dei percorsi partecipativi e di consultazione”, di cui si dirà in seguito, con riguardo ai menzionati contenuti pianificatori preliminari.

Al termine di detta fase di consultazione, ha inizio quella di formazione del Piano urbanistico generale, tesa alla “consultazione del pubblico e dei soggetti nei cui confronti il piano è diretto a produrre effetti diretti, dei soggetti aventi competenza in materia ambientale, degli enti che esercitano funzioni di governo del territorio e delle

¹³² Art. 43, co. 1, lett. a), b) e c), L.R. Emilia-Romagna 24/2017

forze economiche e sociali”¹³³. L’articolo 45 della legge in discorso prevede, dunque, che la Giunta comunale provveda ad assumere la proposta di piano – la quale in sostanza produce gli effetti che secondo gli schemi procedurali consueti si ricollegano all’adozione del piano da parte dell’organo consiliare¹³⁴ – e a trasmetterla al Consiglio, oltre che all’autorità competente per la valutazione ambientale. Copia della proposta è altresì depositata presso la sede del Comune e pubblicata sul sito web dello stesso per sessanta giorni, i quali iniziano a decorrere dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna (BURERT) dell’avviso del deposito medesimo¹³⁵. In tale finestra temporale è possibile, per chiunque – compresi i soggetti competenti in materia ambientale e gli altri enti e organismi che hanno partecipato alla consultazione preliminare, ai quali è trasmessa una comunicazione dell’avvenuto deposito –, presentare delle osservazioni al piano, le quali saranno prese in considerazione dall’Amministrazione comunale solo se intervenute entro il termine previsto per il deposito del piano medesimo¹³⁶. Tale facoltà rappresenta la tradizionale modalità di partecipazione per iscritto, da sempre prevista in questa fase del procedimento di formazione del piano regolatore generale. Il vero elemento innovativo caratterizzante tale segmento procedimentale si sostanzia nella previsione del comma 8 dell’articolo 45 della legge in commento. Si tratta della possibilità di mettere in atto un modulo partecipativo singolare, in quanto precipuamente finalizzato al coinvolgimento dei “non addetti ai lavori”.

Scaduto il citato termine per la presentazione delle osservazioni, queste ultime vengono esaminate dalla Giunta comunale, che valuta anche gli esiti delle eventuali altre attività di consultazione realizzate. Fatto ciò, la stessa sottopone la proposta di decisione su tali contributi e la conseguente proposta di piano ad adottare al Consiglio comunale.

¹³³ Art. 45, co. 1, L.R. Emilia-Romagna 24/2017

¹³⁴ G. MANFREDI, *Il procedimento di pianificazione (artt. 43-47)*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, n. 2, p. 398

¹³⁵ Tale avviso, ex art. 45, co. 3, lett. a), b) e c), riporta lo strumento di pianificazione in corso di approvazione, le eventuali varianti ad altri strumenti di pianificazione che esso comporta, i vincoli preordinati all’esproprio e le dichiarazioni di pubblica utilità che ne derivano; contiene l’indicazione del sito web nel quale il piano è pubblicato, della sede presso la quale è depositato e del termine perentorio entro cui chiunque può prenderne visione, ottenere le informazioni pertinenti e formulare osservazioni; indica altresì il responsabile del procedimento e il garante della comunicazione e della partecipazione.

¹³⁶ Il co. 5 dell’art. 45 della legge regionale in discorso prevede il divieto di prorogare detto termine per più di sessanta giorni e di valutare i contributi presentati in ritardo.

A questo punto ha inizio la fase di approvazione, disciplinata dall'articolo 46 della legge regionale n. 24. Tale disposizione prevede che il Consiglio comunale, effettuate le valutazioni in merito ai suddetti contributi partecipativi pervenutigli, adotti la proposta di piano, provvedendo alla ripubblicazione della stessa solo qualora vi apportino innovazioni che ne modifichino in modo sostanziale le caratteristiche e i criteri generali che la connotano¹³⁷. In seguito, il piano adottato, assieme alle osservazioni e le proposte presentate nel corso di entrambe le fasi precedenti, sono trasmessi al cosiddetto Comitato Urbanistico (CU) competente – istituito presso la Regione, le Province e la Città metropolitana di Bologna –, che ha il compito di valutare la documentazione ricevuta entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla trasmissione degli atti. Dovesse, poi, tale termine, decorrere inutilmente, la valutazione di competenza del CU verrebbe a considerarsi espressa in senso positivo. Infine, a provvedere all'approvazione del PUG è lo stesso Comune dopo l'adeguamento dello stesso al parere espresso dal Comitato, il quale, dalla lettera della legge, risulta essere vincolante per i profili di cui al comma 4 del citato articolo 46¹³⁸.

Come accennato nel capitolo riguardante la destrutturazione del modello dell'atto complesso nella legislazione delle Regioni, dunque, anche l'Emilia-Romagna si discosta dal modello tradizionale che vede l'approvazione del piano regolatore generale affidata all'ente sovracomunale.

Quanto al ruolo svolto da quest'ultimo attraverso l'espressione del parere da parte del CU, la dottrina, in passato, reputava che esso si sostanziasse nell'esercizio di un potere di amministrazione consultiva e non attiva¹³⁹. Questo perché, a prescindere dal parere vincolante espresso dallo stesso, il Comune ha la facoltà di astenersi dall'approvazione.

Attualmente, invece, l'orientamento maggiormente condiviso va nella direzione contraria, asserendo che l'obbligo del Comune di conformarsi al parere del CU

¹³⁷ Art. 46, co. 1, L.R. Emilia-Romagna 24/2017

¹³⁸ Tale disposizione precisa che la valutazione che il CU è tenuto a formulare “attiene in particolare: a) al rispetto dei limiti massimi di consumo di suolo, stabiliti ai sensi dell'articolo 6, e all'osservanza della disciplina delle nuove urbanizzazioni di cui all'articolo 35; b) alla conformità del piano alla normativa vigente e alla coerenza dello stesso alle previsioni di competenza degli altri strumenti di pianificazione; c) alla sostenibilità ambientale e territoriale del piano [...]”.

¹³⁹ G. MANFREDI, op. cit., pp. 409-410

denota il configurarsi di una co-decisione del soggetto attivo con il soggetto consultivo, dal momento che il primo non si limita a tenere conto delle valutazioni del secondo, essendone, all'opposto, vincolato¹⁴⁰. Da tale considerazione discende allora che il modello dell'atto complesso, nonostante l'approvazione comunale del piano, non viene disatteso nella sostanza, ma soltanto nella forma, dacché lo strumento urbanistico rimane il frutto di una decisione condivisa di Comune ed ente sovraordinato nelle vesti del Comitato urbanistico. E v'è di più: il primato che molte leggi regionali, compresa quella emiliano-romagnola previgente, più volte richiamata, attribuivano al Comune, limitando il potere della Regione o della Provincia di formulare riserve in merito al piano adottato da quest'ultimo alla sola conformità dello strumento comunale ai piani di area vasta, viene meno. L'articolo 46 della legge 24/2017 stabilisce, infatti, che i Comitati urbanistici operino un controllo decisamente più ampio e incisivo, specialmente per quel che riguarda la sostenibilità ambientale e territoriale del PUG.

3.1 L'attenzione per la partecipazione civica

L'Emilia-Romagna rientra a pieno titolo tra le Regioni che, nel disciplinare il procedimento di formazione dei piani ad incidenza territoriale, hanno manifestato un certo grado di attenzione al tema della partecipazione civica, un tema rispetto al quale si registrano delle differenziazioni significative sia in relazione al modello statale, sia in relazione a quelli regionali fra loro.

È un'attenzione che si riscontrava già prima della legge regionale 24/2017 ora vigente, con la quale si registra sicuramente un'ulteriore avanzamento sul punto, ma che non rappresenta il primo tentativo del legislatore emiliano-romagnolo di intervenire in merito. Ad ogni modo, comunque, è rilevante il suo impegno nel rafforzare la partecipazione civica nel governo del territorio, anche e soprattutto se si compara l'esperienza legislativa di tale Regione a quella di molte altre.

¹⁴⁰ *Ibidem*

Nella L.R. Emilia-Romagna, il tema della partecipazione percorre in modo trasversale tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e ciò lo si nota fin dalle prime disposizioni.

Il legislatore, infatti, all'articolo 2, si preoccupa di porre espressamente, tra i principi fondamentali del governo del territorio, anche quello di partecipazione.

Questa disposizione fa poi da eco alla disciplina sull'unificazione procedimentale di cui agli articoli 43 e seguenti della legge in discorso, dal momento che, all'affermarsi di tale scelta legislativa per la semplificazione, viene espresso il principio generale di pubblicità e partecipazione dei cittadini alla formazione del piano, quale principio ispiratore della disciplina procedimentale medesima¹⁴¹.

Tali principi, che, come detto, si rinvencono inizialmente all'articolo 2 e poi anche nelle norme riguardanti l'unificazione procedimentale, trovano una qualche concretizzazione legislativa in altre disposizioni ancora, che nel loro insieme formano uno strumentario partecipativo abbastanza articolato e nutrito, oscillante tra tradizione legislativa statale e tendenze legislative innovative.

Prima di procedere ad analizzarlo, si noti che il legislatore emiliano-romagnolo pone in essere la strategia di indicare alle amministrazioni di tutti i livelli una via per indurle ad attivare dei percorsi partecipativi che in alcuni casi è obbligatoria, in altri facoltativa. Fa questo perché punta ad un equilibrio tra l'istituzionalizzazione forte della partecipazione e la partecipazione dal basso, in modo da ottenere un sistema che non sia troppo rigido, in quanto l'eccesso di istituzionalizzazione comporta il rischio dell'attuarsi di percorsi partecipativi vuoti, di meri riti. Oltre a ciò, l'intento è anche quello di creare un sistema di governo del territorio in cui vi sia un'adeguata flessibilità ed adattabilità dei percorsi partecipativi alla inevitabile diversificazione dei sistemi amministrativi locali.

Come accennato, le disposizioni sulla partecipazione sono distribuite in più parti della legge regionale 24/2017, non vi si rinviene un plesso normativo autonomo sul tema. Ebbene, il nucleo centrale si individua sicuramente nella parte che prevede l'unificazione procedimentale di formazione dei piani, come fatto presente poc' anzi. Proprio in questa disciplina è isolabile un insieme di disposizioni che riguarda il tema

¹⁴¹ Vedi art. 43, co. 1, lett. a), L.R. Emilia-Romagna 24/2017

della partecipazione, laddove il procedimento di pianificazione è scomposto nelle fasi di cui agli articoli 44, 45 e 46, esaminate in precedenza. In tali fasi, al congegno tradizionale delle osservazioni al piano, che è oltretutto anticipato ad uno stadio temporale molto più utile e cioè alla fase di formazione delle proposte di piano, si accompagnano ulteriori percorsi peculiari di consultazione del pubblico e di partecipazione dei cittadini, resi in parte obbligatori dal legislatore.

Una prima attivazione di tali percorsi partecipativi e di consultazione la si ha in fase di consultazione preliminare, come previsto dal comma 5 dell'articolo 44 della legge in commento. Si è in una fase procedimentale, si potrebbe dire, ancora preparatoria e nonostante ciò il legislatore pone subito l'accento sull'importanza del confronto partecipato, in virtù della quale prevede la facoltà, per il Comune, di svolgere i percorsi partecipativi di cui agli articoli 17¹⁴² e 45, co. 8 della medesima legge, con riguardo ai contenuti preliminari del piano oggetto della consultazione. In realtà, quella che nel primo periodo del citato comma 5 viene chiamata "facoltà", si rivela poi essere un obbligo per l'Amministrazione comunale, dal momento che il secondo periodo della medesima disposizione lo rende tale per tutti gli strumenti cui si applica il procedimento unico di pianificazione.

Una volta assunta la proposta di piano da parte della Giunta comunale, poi, depositata la stessa nella sede dell'amministrazione comunale e pubblicata sul relativo sito web, si apre una seconda fase di consultazione con il pubblico, durante la quale si prevede che possano essere attivati diversi congegni partecipativi, alcuni obbligatori, alcuni facoltativi, alcuni più tradizionali, alcuni più innovativi.

Dal punto di vista della tradizione, il legislatore fa ricorso allo strumento delle osservazioni al piano, ma nello stesso arco temporale previsto per queste ultime, stabilisce che l'Amministrazione comunale deve attivare, tra i congegni partecipativi innovativi, quello che prevede l'organizzazione di almeno una presentazione pubblica del piano, con modalità e un linguaggio non tecnico, volto a coinvolgere anche i non addetti ai lavori¹⁴³. Si tratta, a ben vedere, di uno strumento partecipativo decisamente più avanzato ed efficace se confrontato con il sistema delle osservazioni scritte al piano. Esso è finalizzato a rimediare all'asimmetria informativa che si

¹⁴² Tale disposizione disciplina i concorsi di architettura e i processi di progettazione partecipata.

¹⁴³ Art. 45, co. 8, L.R. Emilia-Romagna 24/2017

verifica tra amministrazione e cittadini sui contenuti del piano, inevitabilmente connotati da un elevato grado di tecnicismo¹⁴⁴.

Sempre con riguardo alla proposta di piano, oltre a queste occasioni obbligate di partecipazione, si prevede anche che il Comune, “in considerazione della rilevanza e complessità dei contenuti del piano”, possa attivare ulteriori processi partecipativi oppure “promuovere un’istruttoria pubblica con le amministrazioni, le associazioni, i comitati e i gruppi di cittadini portatori di interessi a carattere non individuale, per fornire una completa informazione sul progetto e acquisire elementi di conoscenza e di giudizio, al fine dell’assunzione delle determinazioni conclusive sul piano”¹⁴⁵. Inoltre, qualora lo reputi opportuno, l’Amministrazione comunale è legittimata a svolgere anche un contraddittorio pubblico con chi abbia presentato osservazioni e proposte.

In seguito, quando il Consiglio comunale andrà ad adottare il piano, dovrà decidere delle osservazioni e tenere conto degli apporti partecipativi maturati nel procedimento di piano, a prescindere che questi siano frutto della consultazione del pubblico, delle osservazioni, delle altre occasioni facoltative innestate dal Comune, dalla presentazione pubblica. Di contro, però, il legislatore emiliano-romagnolo non impone alcun obbligo di motivazione con riferimento agli apporti partecipativi, dei quali afferma semplicemente che l’ente locale deve tenere conto.

Questo stesso plesso normativo sulla partecipazione opera poi, per rinvio, anche rispetto all’altra componente in cui si articola la strumentazione urbanistica comunale, quella degli accordi operativi. Il legislatore ha richiamato, per la formazione di questi ultimi, alcune delle disposizioni appena analizzate.

Pertanto, all’art. 38 vi è un rinvio sia all’istituto delle osservazioni al piano, sia ad un’eventuale attivazione delle occasioni partecipative messe in atto dall’amministrazione comunale nel procedimento di formazione del PUG, anche se con dei limiti. Infatti, in primo luogo le osservazioni all’accordo operativo sono previste allorquando la proposta dell’accordo è già stata negoziata tra l’amministrazione e il privato; in secondo luogo, le vie partecipative ulteriori non

¹⁴⁴ G. MANFREDI, op. cit., p. 406

¹⁴⁵ Art. 45, co. 8, L.R. Emilia-Romagna 24/2017

sono nemmeno in parte rese obbligatorie per quanto riguarda l'accordo operativo, a differenza di quanto accade per il PUG.

CONCLUSIONI

A giudicare da quanto è stato trattato nel presente lavoro, in mancanza di una riforma organica a livello nazionale in materia urbanistica, non si può negare che i legislatori regionali si siano attivati al fine di dotarsi di discipline sull'uso e sul governo del territorio che rispondessero alle mutevoli esigenze della materia.

L'analisi condotta anche solo con riferimento all'aspetto procedimentale della formazione degli strumenti pianificatori di livello comunale ha messo in luce, prima di tutto, la sostanziale inadeguatezza della relativa disciplina statale, ormai datata e priva delle caratteristiche di semplificazione e celerità necessarie al funzionamento del sistema di pianificazione del territorio delle città italiane. È una circostanza, questa, che si evince a chiare lettere dagli elementi di discontinuità introdotti sempre più assiduamente da sempre più leggi regionali.

Tale processo di legiferazione a livello regionale ha dato luogo al formarsi di un quadro normativo ricco ed eterogeneo. Ciò che emerge, allora, è la necessità di predisporre una legge di principi fondamentali di governo del territorio, che consenta alle Regioni di produrre leggi dotate di un impianto omogeneo tra loro, fondato su punti fermi che dovrebbe essere il legislatore nazionale a delineare. Questo perché, pur ammettendo, com'è vero, che molte leggi regionali si siano rivelate efficaci nel perseguire obiettivi, quali quello della semplificazione delle procedure, della celerità delle stesse e dell'innovazione di istituti ormai inadeguati, è fondamentale che tutti gli ordinamenti urbanistici regionali così creatisi, vengano a riallinearsi su un sistema di fondo comune, se non altro affinché anche le Regioni dimostratesi meno impegnate nella materia siano stimolate a innovare le proprie discipline. Il fatto che si sia prodotto tanto in materia e si siano sperimentati più assetti, infatti, permette di individuare limiti e qualità di quanto è stato previsto e, di conseguenza, consentirebbe al legislatore statale di delineare una legge di principi con un certo margine di consapevolezza circa le scelte da compiere.

Oggi, dunque, a distanza di ottant'anni dall'emanazione della Legge urbanistica fondamentale del 1942, si è in grado di cogliere dalle leggi regionali tutti gli elementi che possono costituire l'impianto per una legge nazionale di principi, e scartare quelli

forieri di incertezze, al fine di superare quegli scogli che impediscono di definire dei tempi certi nel processo del governo del territorio¹⁴⁶. Ciò che manca e che deve essere previsto dal legislatore statale è sicuramente la determinazione di un lessico e di procedure comuni, di cui attualmente, come visto, si è sprovvisti. Occorrono anche delle tempistiche garantite da un impianto nazionale che definisca come debbano avvenire le trasformazioni del territorio¹⁴⁷.

È fondamentale, d'altro canto, che l'ambita legge di principi non si trasformi in una legge di dettaglio, poiché, se così fosse, rischierebbe di imbrigliare i progressi della legislazione regionale che più è apparsa attenta e all'avanguardia sul tema, come, ad esempio, quella dell'Emilia-Romagna.

¹⁴⁶ G. CAPRA, *Verso una nuova legge di principi per il governo del territorio in Italia* - Convegno Nazionale CeNSU e INU, 22 e 23 ottobre 2021

¹⁴⁷ *Ibidem*

BIBLIOGRAFIA

A. CALEGARI, *Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, n. 1-2

A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione urbanistica e pluralità delle fonti del diritto*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica. Atti del II Convegno nazionale A.I.D.U., Napoli, 16/17 ottobre 1998*, Giuffrè, Milano, 1999

A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, n. 2

B. CASELLI, E. CONTICELLI, S. ROSSETTI, S. TONDELLI, M. ZAZZI, *La nuova disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio in Emilia Romagna (L.R. 24/2017)*, ne *Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi Plus-Enti Locali e Edilizia*, 30 aprile 2021

C. SALVO, *Analisi sistematica delle leggi urbanistiche regionali e delle Province autonome di Bolzano e di Trento*, ne *Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi Plus-Enti Locali e Edilizia*, 30 aprile 2021

CENSU, INU E SIU (a cura di), *Le leggi regionali e la ricerca dei principî del diritto urbanistico*, ne *Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi Plus-Enti Locali e Edilizia*, 30 aprile 2021

E. SALZANO, *Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come lo volevamo, come è diventata, come sarebbe utile*, in www.pausania.it, 2008

F. OLIVA, P. GALUZZI, P. VITILLO, *Cambia l'urbanistica, non cambiano le leggi in Progettazione urbanistica – materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, 2002

F. SAITTA, *Sulla complessità diseguale del piano regolatore generale: alla ricerca di nuovi equilibri fra gli attori della pianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, n. 3

- G. CAPRA, *Verso una nuova legge di principi per il governo del territorio in Italia* - Convegno Nazionale Censu e Inu, 22 e 23 ottobre 2021
- G. DE LUCA, *Tre generazioni di leggi regionali, dai piani a cascata, al modello toscano, al dualismo Toscana-Lombardia*, ne *Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi Plus-Enti Locali e Edilizia*, 2015
- G. MANFREDI, *Il procedimento di pianificazione (artt. 43-47)*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, n. 2
- G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002
- G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, n. 2
- L. GULLÌ, *Nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna, facciamo il punto*, in www.ilgiornaledellarchitettura.com, 29 novembre 2017
- L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova, 1966
- L. STEVANATO, *Le modifiche d'ufficio ai PRG annullate dal giudice amministrativo: effetti e conseguenze*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2000
- M. CALLEGARI, *Il ruolo dell'ente sovracomunale nell'approvazione dello strumento urbanistico comunale: un (nuovo) atto complesso per una materia sempre più complessa? Spunti dalla legge veneta sul governo del territorio e dall'esperienza di altre Regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, n. 4
- M. FRANCINI, *Dalla eterogeneità delle leggi regionali ad una nuova legge nazionale*, ne *Il Sole 24 Ore, Norme e Tributi Plus-Enti Locali e Edilizia*, 30 aprile 2021
- M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1950

- P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002
- P. STELLA RICHTER, *L'evoluzione della dottrina in materia urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, n. 1
- P. URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. giur. Trec.*, Roma, 2019
- P.L. PORTALURI, *Corte Costituzionale e atto complesso*, in *Urb. app.*, 2007, vol. XI, n. 5
- P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, n. 3
- P.L. PORTALURI, *Semplificazione e procedimenti di pianificazione. Il procedimento di approvazione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2011
- T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. Federalismo*, 2017, n. 3