

Per riportare un po' d'ordine nel sistema di controllo della pianificazione comunale.

di Paolo Urbani

Con una sentenza ineccepibile il giudice amministrativo ha annullato il procedimento di approvazione del PRG di Roma, oggetto di modifica con lr 4/2006 che ha modificato la lr 38/99.

Prima di entrare nel merito della sentenza è utile rammentare il particolare procedimento di approvazione il cui fondamento sta nel processo di *codecisione* e di *semplificazione* dell'azione amministrativa.

La norma prevede che il sindaco, dopo la trasmissione della delibera del consiglio comunale delle controdeduzioni alle osservazioni pervenute, convoca d'intesa con il presidente della Regione, una conferenza di copianificazione tra i *dirigenti delle strutture tecniche competenti* del comune, della provincia e della regione, nell'ambito del quale, viene esaminato il piano e acquisiti i pareri e nullatosta di altre amministrazioni nonché di introdurre modifiche di cui all'art.10 co 2 della l.1150742 e suc. mod. L'art. 10 richiamato fa riferimento alla verifica di conformità dei contenuti del piano alle previsioni contenute negli atti di pianificazione sovraordinata (paesaggio, opere statali etc.) per le quali vi è un *favor* del legislatore al rispetto di tali disposizioni. Il comma 3 dell'art.66 bis chiarisce infatti che nella conferenza vengono individuati le modifiche necessarie per adeguare il PRG agli interessi sovraordinati generali o di settore.

A tal fine, le parti convengono su uno schema di accordo tecnico relativo agli adeguamenti da apportare al PRG adottato.

Tale accordo va portato in consiglio comunale che esprime parere favorevole allo schema di accordo, con la conseguenza che il sindaco, il presidente della regione e della provincia firmano l'accordo di pianificazione. L'accordo viene nuovamente portato in consiglio comunale che ne delibera la sua ratifica. La norma si preoccupa di precisare in questo caso che con l'atto di approvazione si apportano al piano le sole modifiche imposte dallo schema di accordo relativo all'adeguamento della pianificazione comunale agl'interessi sovraordinati.

2. Tuttavia, la norma (comma 5) prevede anche l'eventualità che la conferenza di pianificazione non si limiti agli adeguamenti agli interessi sovraordinati, ma entri anche nel merito delle scelte di piano e proponga di apportare ad esso modifiche tecnico-normative che nulla hanno a che fare

con l'adeguamento del PRG alle pianificazioni di ordine superiore e differenziato.

In tal caso il procedimento si aggrava, poiché il consiglio comunale deve deliberare in ordine alle proposte di modifica apportate respingendole o accogliendole, secondo un principio fondamentale della materia che attribuisce al consiglio comunale la competenza in materia di pianificazione urbanistica.

Se vi è esito favorevole, dice la norma, si rientra nello schema descritto precedentemente, mediante il quale – appunto – gli organi istituzionali di comune, regione e provincia stipulano l'accordo, che necessariamente deve tornare in consiglio comunale per la sua ratifica. In tal caso, alla ratifica si aggiunge anche l'approvazione definitiva del PRG che recepisce le modifiche del primo e del secondo tipo non potendosi discostare da quei contenuti.

3. Orbene, qual è il *vulnus* procedimentale riscontrato dai giudici amministrativi?

Sta nella delibera del consiglio comunale n.18 dell'8 febbraio 2008 con la quale il consiglio comunale si è limitato alla ratifica dell'accordo di pianificazione sottoscritto dal sindaco del comune di Roma e dal presidente della regione Lazio in data 6 febbraio 2008.

Nel caso specifico, la conferenza di pianificazione non aveva riscontrato contrasti con gli interessi sovraordinati ma aveva apportato modifiche al contenuto ordinario del PRG, il che avrebbe imposto che il consiglio comunale avrebbe dovuto prima deliberare sul contenuto delle modifiche nella propria autonomia e solo ad esito favorevole, gli organi istituzionali avrebbero potuto sottoscrivere l'accordo che avrebbe richiesto successivamente un nuovo passaggio in consiglio comunale per la sua ratifica.

Non si è trattato – secondo i giudici – di attività di mero recepimento delle modifiche direttamente e casualmente connesse all'accoglimento delle osservazioni, e sulle quali la volontà dell'organo consiliare avrebbe potuto ritenersi già formata con la delibera di deliberazione sulle osservazioni e controdeduzioni; bensì di un'attività ulteriore di revisione, risistemazione ed adattamento del piano adottato, conseguente e logicamente successiva alle modifiche di mero recepimento delle osservazioni, in relazione alla quale la Conferenza ha, per legge, un potere solo di proposta e non certo un potere deliberativo.

Ed il Tar prosegue affermando che

La diversa interpretazione prospettata dal Comune di Roma, poi, finirebbe con l'attribuire ad un organo istruttorio, formato da funzionari tecnici e con finalità di mera semplificazione procedimentale, poteri deliberativi

non espressamente previsti dalla legge e contrari al principio di legalità delle competenze, (secondo il quale invece, nel nostro ordinamento il potere di adozione del piano regolatore generale è del Consiglio comunale); e implicherebbe, comunque, una lettura della norma regionale distonica e irrazionale rispetto agli indici interpretativi desumibili dalla normativa statale (lo stesso art. 10 comma 4 della legge n. 1150/1942 prevede che le modifiche introdotte in sede di approvazione, sebbene non particolarmente innovative, debbano essere sottoposte all'esame del Consiglio Comunale, con la sola eccezione di quelle di mero recepimento delle osservazioni al piano).

In sostanza, al di là del caso di Roma, la decisione dei giudici amministrativi interviene su un punto decisivo: quello per cui a fini di semplificazione l'introduzione nell'ordinamento regionale delle cosiddette conferenze di pianificazione, essendo formate da tecnici e le decisioni avendo meri contenuti istruttori, non possono sostituirsi, pena la lesione del principio di legalità, agli organi istituzionali preposti all'approvazione degli strumenti urbanistici generali, qui in particolare il consiglio comunale che resta il *dominus* delle scelte definitive di piano.

E' bene quindi rammentare che le innovazioni introdotte in molte regioni tese a modificare il procedimento di controllo della pianificazione comunale da parte regionale con la finalità di snellire il procedimento o – come da taluni si afferma in termini giuridicamente irrilevanti – di procedere verso una *pianificazione condivisa* non possono mai derogare al rispetto delle competenze istituzionali degli organi istituzionali comunali né tantomeno creare commistioni tra competenze tecniche e competenze squisitamente politiche previste dall'ordinamento che risiedono nei consigli comunali.