

Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g. (*)

di Alessandro Calegari (*)

SOMMARIO: 1. Posizione del problema: se le leggi statali e regionali che disciplinano il procedimento di formazione del piano regolatore generale siano rispettose dei principi costituzionali di sussidiarietà, imparzialità e buon andamento – 2. Il piano regolatore generale come atto complesso diseguale: le modifiche d'ufficio, gli stralci e l'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni - 3. La complessità del piano e la funzione (meramente) collaborativa delle osservazioni – 4. La crisi del modello delineato dal legislatore statale – 5. Le soluzioni proposte dal legislatore regionale – 6. Riflessioni conclusive e proposte operative.

1. A fronte della ricorrente affermazione che il piano regolatore generale è un atto complesso, alla cui formazione concorrono in egual misura il Comune e la Regione (o la Provincia), v'è in realtà una profonda differenza nei ruoli affidati a questi due enti, che risulta oggi accentuata dalla maggiore autonomia riconosciuta ai Comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà sancito dal nuovo art. 118 Cost..

Anche alla luce della diversità di funzioni assegnate al Comune ed alla Regione, la tradizionale qualificazione del piano regolatore come atto complesso va, dunque, con ogni probabilità ripensata, così come vanno ripensati i ruoli dei soggetti pubblici e privati coinvolti nel procedimento relativo alla sua formazione.

In particolare, il procedimento delineato dalla legge urbanistica del 1942 presenta oggi una serie di limiti e pone non pochi problemi, a cui il legislatore statale non ha saputo fornire adeguata risposta ed ai quali il legislatore regionale, solo di recente, ha tentato di porre rimedio.

Il quadro normativo di riferimento, invero, non è più rappresentato dalla sola legge urbanistica statale, ma è costituito anche, ed in primo luogo, dalle leggi urbanistiche delle singole Regioni, le quali, discostandosi spesso in modo sensibile dal modello statale, hanno variamente disciplinato i contenuti ed il procedimento di formazione del piano regolatore comunale.

• Elaborazione del testo dattiloscritto della relazione su “Autonomia comunale e ruolo di Province e Regioni nel procedimento di formazione del PRG”, tenuta al Convegno “Provincia e pianificazione territoriale: esperienze a confronto”, Brescia, 27 - 28 ottobre 2005: scritto in corso di pubblicazione nella Rivista giuridica di urbanistica.

* Ricercatore di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova.

Tutte queste fonti devono oggi fare i conti con la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e, segnatamente, con il principio di sussidiarietà affermato dal nuovo art. 118.

Occorre, in specie, verificare se ed in quale misura il procedimento di formazione dello strumento urbanistico comunale, che vede ancora attivamente coinvolte nella fase decisionale la Regione o la Provincia, sia compatibile con l'attribuzione ai Comuni della generalità delle funzioni amministrative, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ⁽¹⁾.

In una diversa prospettiva, occorre vagliare l'efficienza e la funzionalità dei modelli proposti dalla legislazione statale e regionale, sia per quanto riguarda la celerità e la snellezza dei procedimenti, sia per quanto riguarda la presenza, all'interno di essi, di meccanismi volti a superare i possibili contrasti decisionali tra soggetti pubblici e favorire, al contempo, una più attiva partecipazione dei soggetti privati, al fine di promuovere una più accurata ponderazione ed un armonioso componimento dei diversi interessi, pubblici e privati, che sono toccati dal processo di pianificazione del territorio.

E ciò, ancora una volta, per valutare la rispondenza del modello alla Carta fondamentale, ma questa volta sul piano dell'ossequio ai principi di imparzialità e buon andamento.

2. Si è affermato che il piano regolatore avrebbe ancora un ruolo centrale e preminente nel sistema della pianificazione urbanistica ⁽²⁾. E un'affermazione di questo tipo mi sembra ancora attuale, considerato il ruolo che i Comuni dovrebbero assumere in tutti i campi dell'azione amministrativa e, quindi, anche nell'ambito dell'attività di pianificazione, in forza del ricordato principio di sussidiarietà.

Viene pertanto naturale chiedersi quale ruolo debba essere riservato a Regioni e Province, non solo e non tanto in relazione ai piani di loro specifica competenza (piani territoriali regionali di coordinamento e piani territoriali provinciali), quanto in relazione agli stessi piani urbanistici di iniziativa comunale.

Per affrontare questo interrogativo non si può non prendere le mosse dalla qualificazione della natura giuridica del piano regolatore, nella sua originaria e più conosciuta configurazione.

¹ Sull'argomento vedi: G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 383 ss.; L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 23.

² Così LE. MAZZAROLLI, *Piano regolatore generale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 212.

E' noto come il piano regolatore generale sia ancor oggi comunemente definito, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, un atto amministrativo complesso⁽³⁾, frutto della volontà concorrente del Comune, che lo adotta, e della Regione⁽⁴⁾, che lo approva.

Ciò viene detto non solo del piano regolatore disciplinato dalla legge urbanistica fondamentale del 1942, ma anche degli strumenti urbanistici generali previsti dalle singole leggi regionali, per i quali siano comunque previste un'adozione comunale ed un'approvazione regionale.

La natura complessa del piano regolatore è frequentemente affermata dalla giurisprudenza amministrativa, per giustificare la necessaria evocazione in giudizio, da parte del ricorrente, di entrambi gli enti ai quali il piano è imputabile⁽⁵⁾.

Essa comporta, inoltre, che il piano non possa dirsi esistente, né produrre alcun effetto, salvo quelli connessi all'applicazione doverosa delle c.d. misure di salvaguardia, laddove manchi o sia venuta meno, a causa del suo annullamento, la determinazione di uno dei due enti che concorrono a formarlo.

Al di là di queste implicazioni, tuttavia, la qualificazione del piano regolatore come atto complesso è un'acquisizione tralatizia, che descrive il fenomeno in modo esteriore, essendo ormai chiaro ai più che le volontà espresse dai due enti coinvolti nel procedimento di formazione del piano non possiedono affatto la stessa rilevanza e che il contenuto del piano non è sempre il frutto della concorrente e concorde volontà di Comune e Regione⁽⁶⁾.

E' infatti evidente che da molti anni, ormai, il piano regolatore non può più essere classificato come atto complesso, se per atto complesso si intende, secondo la nozione

³ La natura complessa del P.R.G. è stata per la prima volta affermata da M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. completa Cass. civ.*, 1950, 882 ss. (ora anche in M.S. GIANNINI, *Scritti*, 1949-1954, vol. III, Milano, 2003, 237) e successivamente ripresa da molti altri autori, tra i quali ci si limita, in questa sede, a ricordare G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 40.

La qualificazione del p.r.g. come atto complesso è ancora largamente condivisa e presente nei più diffusi manuali di diritto urbanistico, quali, ad es.: F. SALVIA – F. TERESI, *Diritto urbanistico*, VII ed., Padova, 2002, 85, nt. 28; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, III ed., Milano, 2002, 130; P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, III ed., Torino, 2004, 129; N. ASSINI, in *Diritto urbanistico*, Padova, 2003, 107. Alla ricostruzione di Giannini non sono mancate, peraltro, le critiche di una parte della dottrina (v. ad es. Sandulli, Mazzaroli e Scialoja, citati *infra* in nota).

Sulla figura dell'atto amministrativo complesso, oggetto di studi ormai risalenti alla prima metà del secolo scorso, sia consentito rinviare a R. LUCIFREDI, *Atti complessi*, in *Nvss. Dig.*, I², Torino, 1964, 1500 ss..

⁴ Per brevità espositiva si farà, d'ora innanzi, esclusivo riferimento alla Regione, avvertendo che le considerazioni svolte nel testo con riguardo ai poteri di detto ente valgono evidentemente anche per la Provincia, laddove quest'ultima sia chiamata dal legislatore regionale ad esercitare le funzioni che in questa materia sono dalla legge statale attribuite alla Regione.

⁵ Vedi, da ultimo, Cons. St., sez. V, 4.2.2004, n. 367, in *Riv. giur. edil.*, 2004, I, 963.

⁶ Sull'imputazione giuridica del p.r.g. ed in senso critico nei confronti delle tesi che ravvisano nel piano regolatore un atto complesso, vedi G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione, parte I (i procedimenti)*, Milano, 1984, 189 ss..

tradizionale e più risalente, quell'atto amministrativo nel quale si fondono dichiarazioni omogenee e concordanti provenienti da agenti diversi (⁷).

Mi limiterò ad osservare, a questo riguardo, che, proprio in relazione alla figura del piano regolatore generale, qui presa in esame, è stata da tempo utilizzata la formula dell'atto complesso ineguale o diseguale, onde giustificare il fatto che, in talune ipotesi, legislativamente previste (⁸), la Regione possa apportare delle modifiche d'ufficio al piano adottato dal Comune, così sovrapponendo in via definitiva ed unilaterale la propria volontà a quella dell'ente locale (⁹).

Già l'affermare, in relazione ai casi in cui il potere di modifica d'ufficio sia stato esercitato, che il piano costituisce un atto complesso sembra una forzatura, non essendo all'evidenza il Comune partecipe della scelta operata dalla Regione e potendosi, anzi, ipotizzare che la volontà comunale non coincida affatto, il più delle volte, con quella espressa dagli organi regionali (¹⁰).

Ma i dubbi suscitati dalla classificazione tradizionale investono anche un fenomeno che potremmo definire speculare rispetto a quello appena ricordato (¹¹). Mi riferisco al fatto che la Regione può influire in misura circoscritta sulle scelte operate dal Comune, essendo per legge alla stessa inibito il potere di incidere su tali scelte al di fuori dei casi, per vero assai limitati, in cui è ad essa consentito introdurre nel piano delle modifiche d'ufficio (¹²).

La limitazione dei poteri regionali appare, anzi, destinata a consolidarsi per effetto delle modifiche apportate all'art. 118 Cost. dalla L. cost. n. 3 del 2001 e, principalmente, per effetto del ricordato principio di sussidiarietà ivi affermato, in forza del quale la titolarità delle scelte urbanistiche relative alla disciplina e all'assetto del territorio comunale dovrebbe essere d'ora innanzi riservata al Comune, nei limiti,

⁷ Questa la definizione data ancora da A.M. SANDULLI, ne *Il Procedimento amministrativo*, Milano, 1940, 200 ss..

⁸ A livello statale, i casi in cui la Regione può apportare modifiche d'ufficio sono tassativamente elencati all'art. 10 della L. 17 agosto 1942, n. 1150, così come riscritto dall'art. 3 della L. 6 agosto 1967, n. 765.

⁹ La sussistenza di un potere di modifica d'ufficio del p.r.g. in capo all'autorità statale, allora competente all'approvazione del piano, era già stata riconosciuta dalla giurisprudenza, ma l'espressa previsione di un siffatto potere, da parte della L. n. 765 del 1967, fu ritenuta da taluni argomento decisivo per confermare la validità della tesi, già sostenuta dal Giannini, della natura complessa del piano regolatore. In tal senso si pronunciò, ad es., G. CORREALE, in *L'imputazione dei piani regolatori e la "legge ponte"*, in *Foro amm.*, 1968, II, 527 ss., spec. 536.

¹⁰ Vedi, nella stessa ottica, le critiche mosse alla tesi di Giannini da: A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, 139, nt. 23; e LE. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, 445.

¹¹ Così anche LE. MAZZAROLLI, *Piano regolatore generale*, cit., 226.

¹² Non a caso E. PICOZZA, in *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, 1983, 228, afferma che la formula dell'atto complesso ineguale rappresenta un compromesso, nel tentativo di trovare un unico denominatore comune per una gamma di situazioni non facilmente riconducibili ad unità, tanto è vero che di complessità ineguale si parla, a seconda dei casi, ora a favore del Comune, ora a favore della Regione.

ovviamente, in cui tali scelte non incidano su interessi che potremmo definire, semplificando alquanto le cose, sovracomunali (¹³).

Il panorama normativo e giurisprudenziale ci restituisce, dunque, l'immagine di un piano regolatore le cui previsioni non sono necessariamente il frutto di una concorrente

¹³ Concetti analoghi sono espressi da P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, in *Diritto urbanistico, organizzazione e rapporti*, cit., 138. In termini più problematici si esprime, invece, M. BREGANZE, in *Governo del territorio ed enti locali*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 597 ss..

Quest'ultimo, in particolare, osserva (p. 601) che, se primi attori in materia resteranno ovviamente i Comuni, potenziate potranno essere – a scapito di questi – le funzioni pianificatorie e di coordinamento non solo delle Città metropolitane, ma anche delle Province. Ed, ancora, puntualizza, a rimarcare il necessario intervento del legislatore per adeguare le leggi vigenti al mutato assetto costituzionale, che il problema sarà quello di vedere in che limiti le Regioni accetteranno di autolimitarsi a favore delle autonomie locali e in che modo si tradurrà in realtà l'accresciuto ruolo di tali autonomie.

Di restituzione della pianificazione agli enti esponenziali delle collettività territoriali parla, infine, L. DE LUCIA, in *Pianificazione territoriale d'area vasta e pluralismo amministrativo (Parte seconda)*, in *Riv. giur. urb.* 2002, 259.

Significativa espressione dell'indirizzo teso a valorizzare l'autonomia decisionale dei Comuni è la recente pronuncia 15.3.2005, n. 976 (reperibile nel sito www.giustizia-amministrativa.it), con la quale il T.A.R. Veneto ha accolto il ricorso proposto da un Comune contro la Regione, affermando che, per coerenza con i principi che assegnano la funzione primaria di pianificazione all'Amministrazione comunale, l'art 46 della L.R. Veneto n. 61 del 1985 va interpretato nel senso, costituzionalmente orientato, che la Regione, in sede di rinvio del piano con proposte di modifica possa introdurre definitivamente le modifiche stesse solo se l'Amministrazione comunale non controdeduca o se essa condivida e ritenga opportune le proposte regionali e che non possa viceversa introdurre tali modifiche d'ufficio (*ex auctoritate*), ampliando di fatto le ipotesi in cui le è consentito l'esercizio di tale potere ai sensi dell'art. 45 della legge medesima, laddove l'Amministrazione comunale non le ritenga condivisibili.

La disposizione così interpretata dal T.A.R. Veneto recita: *“Quando la Provincia (Regione) ravvisa che i criteri informativi e le caratteristiche essenziali del Piano Regolatore Generale sono conformi a quanto previsto nel Piano Territoriale Provinciale e nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, l'introduzione di modifiche diverse da quelle dell'articolo precedente è soggetta al preventivo rinvio del Piano al Comune per l'adeguamento. In tal caso il Piano è approvato con dettagliate proposte di modifica mediante provvedimento interlocutorio. Entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento della Provincia (Regione), il Comune può far pervenire le sue controdeduzioni alla Provincia (Regione). Entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento del Comune, la Provincia (Regione) introduce nel Piano Regolatore Generale le modifiche ritenute opportune fra quelle proposte. In caso di inerzia del Comune, il decorso del termine di cui al terzo comma comporta l'automatica introduzione nel Piano Regolatore Generale delle modifiche proposte dalla Provincia (Regione)”*.

Il T.A.R. osserva (a pag. 16 della sentenza) che la norma contiene un enunciato lessicalmente ambiguo *“modifiche ritenute opportune tra quelle proposte”*, che non consente di dedurre chiaramente se le modifiche siano, o debbano essere ritenute, opportune da chi le propone o dall'Amministrazione cui vengono proposte. E su tale ambiguità esso fonda il proprio convincimento che la norma vada interpretata nel senso, costituzionalmente orientato, che la Regione possa introdurre nel piano solo le modifiche condivise dall'Amministrazione comunale. In senso opposto si esprimeva, peraltro, all'indomani dell'entrata in vigore della L. n. 765 del 1967, il cui art. 3, modificativo dell'art. 10 della L. n. 1150 del 1942, conteneva una disposizione analoga a quella della legge regionale veneta, la circolare n. 3210 del 28.10.1967 del Ministero dei lavori pubblici. In essa, invero, può leggersi quanto segue: *“...qualsiasi proposta di modifica non potrà essere approvata se non sia stata prima sentita il Comune, il quale deve far conoscere, con delibera consiliare, le proprie controdeduzioni entro novanta giorni...Qualora il Comune accetti le modifiche, l'autorità statale le introduce in sede di approvazione. Nel caso, invece, in cui il Comune dissenta, l'autorità competente, qualora ritenga di dover insistere nelle modifiche stesse, dovrà congruamente motivare le sue determinazioni nel provvedimento di approvazione”*. Ancora – prosegue la circolare – *“l'atto contenente le controdeduzioni, anche se è formalmente una delibera, non comporta alcuna determinazione in ordine alle previsioni del piano, ma ha soltanto lo scopo di far conoscere all'autorità statale il «punto di vista» del Consiglio comunale in merito alle modifiche proposte dall'autorità medesima, cui la legge attribuisce il potere di includere nel piano, con suo atto autonomo, tali modifiche”*.

volontà di Comune e Regione, ma appaiono, piuttosto, la conseguenza di una netta e ben definita ripartizione di competenze tra questi due enti, secondo una predeterminata gerarchia degli interessi, alla cura dei quali ciascuna autorità è deputata.

In breve, ciò che nel piano costituisce espressione dell'autonomia decisionale riservata al Comune, in forza del citato principio di sussidiarietà, non può essere sindacato dalla Regione, la quale, invece, può far prevalere la sua volontà e può, di conseguenza, modificare il contenuto del piano, tutte le volte in cui ciò appaia necessario per salvaguardare interessi di rango superiore, quali sono certamente gli interessi legati alla tutela dei beni culturali e del paesaggio, o più generalmente di rango sovracomunale, quali sono gli interessi legati al rispetto della pianificazione territoriale di livello superiore ovvero al coordinamento con la programmazione delle opere pubbliche statali, regionali e provinciali (¹⁴).

Si potrà obiettare a questa critica che gli esempi portati non esauriscono la gamma delle possibili ipotesi di conflitto tra Comune e Regione e che esiste nella prassi un fenomeno che, non solo è compatibile con la qualificazione del piano regolatore come atto complesso, ma sarebbe addirittura difficile da immaginare e giustificare sul piano teorico, ove non si attribuisse al piano una siffatta natura.

Intendo alludere alla c.d. approvazione del piano con stralci, in più occasioni ammessa dalla giurisprudenza amministrativa (¹⁵), ancorché non espressamente prevista dalla legge.

Si ritiene, infatti, che la Regione possa sempre stralciare dal piano adottato, limitandosi a non approvarle, le previsioni da essa non condivise, che non possa direttamente modificare, avvalendosi del potere di modifica d'ufficio (¹⁶).

¹⁴ Afferma, al riguardo, P. STELLA RICHTER, in *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, 94, che "il PRG è atto soggettivamente complesso ineguale, in cui il ruolo principale resta quello del Comune, cui competono le scelte propriamente discrezionali circa la sorte del proprio territorio, mentre alla Regione è affidato il diverso compito di assicurare l'osservanza delle regole e delle prescrizioni cui la discrezionalità del Comune è subordinata". Già in precedenza, lo stesso autore aveva sostenuto (nello scritto *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 13) che il vero titolare del potere di pianificazione urbanistica è il Comune, "al quale non solamente vanno sostanzialmente imputati praticamente tutti i piani ad oggi esistenti nella realtà del nostro ordinamento, ma al quale va altresì ricondotta, pressoché in via esclusiva, la conformazione sia del territorio che delle singole proprietà che lo compongono. Di guisa – prosegue lo Stella Richter – che può affermarsi sin d'ora, e sempre con riserva di successiva migliore dimostrazione, che è dal Comune che parte e comunque è per il Comune che passa tutta la pianificazione del nostro territorio".

In argomento, vedi anche P. MARZARO, *Modifiche al P.R.G. da parte della Regione e autonomia del Comune*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, 419 ss..

¹⁵ Cfr., ad esempio: Cons. St., sez. IV, 2.3.2004, n. 960, in *Foro amm. CDS*, 2004, 751; Id., 6.3.1996, n. 289, in *Foro amm.*, 1996, 820; nonché T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 9.4.2002, n. 1386, in *Foro amm.*, 2002, 1165, secondo cui i presupposti legittimanti la decisione della Regione di stralciare dal provvedimento di approvazione alcune parti del piano regolatore generale adottato sono diversi e meno rigorosi rispetto a quelli che consentono alla Regione di apportare modifiche d'ufficio, in quanto con lo stralcio si restituisce al Comune l'iniziativa, mentre con le modifiche d'ufficio la volontà della Regione si sovrappone definitivamente a quella del Comune.

Tale forma di approvazione parziale del piano ben si giustifica, sul piano teorico, ove si qualifichi il piano stesso come atto complesso, giacché è evidente che la previsione adottata dal Comune e stralciata dalla Regione non viene ad esistenza per la mancanza di una concorde volontà dei due enti che il piano sono chiamati a formare.

V'è da chiedersi, tuttavia, anche alla luce di quanto s'è appena detto a proposito dei limiti costituzionali al potere della Regione, se l'istituto dello stralcio sia effettivamente compatibile con l'attuale assetto delle competenze e sia dunque, tuttora, legittimamente praticabile.

Personalmente, nutro delle forti riserve al riguardo, giacché non vedo alcuna differenza, sul piano della violazione delle norme che riservano all'ente locale un preminente ruolo decisionale, tra il comportamento di quella Regione che modifichi unilateralmente le scelte comunali ed il comportamento di quella Regione che tali scelte si rifiuti di approvare, semplicemente perché non ne condivide il contenuto.

Tanto nel primo, quanto nel secondo caso, viene infatti impedito all'ente locale di vedere approvate le scelte da esso proposte e sulle quali, in ipotesi, la Regione non potrebbe in alcun modo influire, pena l'invasione dell'autonomia costituzionalmente garantita all'ente locale. In entrambi i casi, cioè, si tratta di scelte sulle quali la Regione non può intervenire, perché si tratta di scelte che investono esclusivamente interessi di natura locale e non toccano, né compromettono interessi di rango superiore.

Pare a me, in definitiva, che, laddove la Regione non abbia motivo di interloquire sulle scelte operate dal Comune, in ossequio al delineato riparto di funzioni e di competenze istituzionali, sia ad essa inibito non solo di modificare unilateralmente quelle scelte, ma anche di non approvarle, stralciando dal piano le corrispondenti previsioni urbanistiche. L'uno e l'altro comportamento sono, invero, parimenti illegittimi.

Non sembra, dunque, corretto portare il caso dell'approvazione con stralci, per ribattere alle critiche mosse alla concezione che vede, nel piano regolatore generale, un tipico esempio di atto complesso: ciò in quanto, se l'approvazione con stralci deve ritenersi, come credo di avere dimostrato, incompatibile con il riparto delle competenze voluto dall'art. 118 Cost., essa non può neppure essere introdotta nella discussione come valido argomento dialettico.

Se di complessità si vuole ancora parlare, bisogna, dunque, avere a mente che le concorrenti volontà del Comune e della Regione sono già oggi e saranno sempre più,

¹⁶ In dottrina, l'approvazione con stralci è analizzata in maniera specifica da: G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 40; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, cit., 116; L. STEVANATO, *Procedimenti e regimi in urbanistica e in edilizia, dopo il testo unico dell'edilizia, nella giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato*, Padova, 2002, 33 ss..

in futuro, destinate ad investire aspetti diversi del piano regolatore, legati alla diverse competenze assegnate ai due enti e ai diversi interessi affidati alla loro cura.

La complessità non può essere, perciò, ulteriormente intesa come fusione necessaria delle due volontà in un unico atto, ben potendo accadere che le due volontà non si fondano affatto, ma si sommino, concorrendo sì alla formazione di un unico atto, ma restando all'interno di esso chiaramente distinte, per il diverso ruolo a ciascuna attribuito ed il diverso oggetto al quale sono rispettivamente rivolte⁽¹⁷⁾.

Del resto, se il piano regolatore fosse davvero un atto complesso, nel senso proprio e comune di questa espressione, sarebbe assai difficile spiegare l'ammissibilità, sul piano squisitamente processuale, delle impugnazioni proposte dai Comuni avverso gli atti di approvazione regionali, che introducono delle modifiche d'ufficio. Ed invero, se per atto complesso s'intende un atto imputabile a più amministrazioni, non si vede come il Comune potrebbe contrastare, impugnandolo, un piano che è anche suo. Eppure, salvo rare eccezioni, nessuno ha mai dubitato, in dottrina e giurisprudenza, che simili iniziative possano essere assunte dalle Amministrazioni comunali nei confronti degli atti deliberativi regionali⁽¹⁸⁾.

Così come costituisce ormai *ius receptum* il fatto che la delibera comunale di adozione del piano regolatore, in quanto produttiva di effetti immediatamente lesivi, ricollegabili in primo luogo (ma non solo) alla doverosa applicazione delle misure di salvaguardia, sia direttamente impugnabile dai privati, ancorché il procedimento di formazione del piano non si sia ancora formalmente concluso⁽¹⁹⁾.

Ne deriva che, al di là della qualificazione esteriore del piano regolatore generale come atto complesso "ineguale", le volontà espresse dal Comune e dalla Regione possiedono

¹⁷ In tal senso sembrerebbe poter essere accolta, con riferimento al piano regolatore generale, la nozione di atto complesso ineguale data da LUCIFREDI (op. cit., 1503), secondo cui "nell'atto complesso uguale le due volontà si fondono, mentre nell'atto disuguale si integrano, l'una delle due restando preminente, sì da giustificare l'imputazione formale dell'atto all'organo che manifesta tale attività preminente". Occorre, tuttavia, tenere presente che per Lucifredi, così come per Sandulli (*Il Procedimento amministrativo*, cit., 200 ss.), le volontà che concorrono alla formazione dell'atto complesso devono essere tra loro omogenee, mentre si è visto che ciò può anche non essere con riguardo al piano regolatore.

¹⁸ Ammette espressamente l'impugnabilità, da parte dei Comuni, delle previsioni che siano state modificate unilateralmente dalla Regione N. ASSINI, in *Diritto urbanistico*, Padova, 2003, 115.

In un solo caso, a quanto consta, l'impugnativa proposta dal Comune è stata ritenuta inammissibile, nel rilievo che il procedimento d'approvazione del piano regolatore è plurisoggettivo e che in esso, Comune e Regione perseguono il medesimo interesse pubblico; così T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 17.4.1999, n. 1191, in *Foro amm.*, 2000, I, 972.

¹⁹ L'immediata impugnabilità del piano semplicemente adottato è stata riconosciuta da Cons. St., Ad. plen., 16.6.1978, n. 17, in *Foro amm.*, 1978, I, 1233, e ribadita, quindi, da Cons. St. Ad. Plen., 9.3.1983, n. 1, in *Cons. St.*, I, 205.

Sulla immediata lesività del piano adottato e sulle conseguenze che possono trarsi dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria del 1983, in ordine al concetto stesso di lesione, vedi V. DOMENICHELLI, *Lesione differenziata e impugnazione nell'Ad. Plen. n. 1/83*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 472.

comunque un'autonoma rilevanza giuridica, che vale a qualificare gli atti deliberativi assunti da questi due enti come veri e propri provvedimenti autonomamente impugnabili ⁽²⁰⁾.

3. Un'ulteriore distonia da me rilevata, con riferimento alla tradizionale configurazione del piano regolatore come atto complesso, è rappresentata dal fatto che la partecipazione dei privati è prevista dalla legge statale (ma anche dalle corrispondenti norme regionali) nella sola fase comunale di adozione del piano, mentre nessuna forma di partecipazione è prevista nella fase di approvazione, di regola riservata alla Regione.

Questa seconda fase, all'interno della quale non è prevista la possibilità di formulare osservazioni, è caratterizzata dal fatto che ivi si manifesta per la prima, ma anche per l'unica volta, la volontà dell'ente regionale.

Può, invero, accadere che i privati siano chiamati a formulare delle osservazioni sulle scelte operate dal Comune e che tali osservazioni ricevano il parere favorevole del Consiglio comunale, senza che poi la Regione si dia carico di tenerne conto. Può ancora accadere che i privati non formulino alcuna osservazione in merito alle scelte del Comune, perché le condividono, e che poi la Regione modifichi unilateralmente quelle scelte, senza avere dato la possibilità agli interessati di interloquire sullo stralcio o sulla modifica delle stesse.

Ciò è consentito dal diritto positivo, giacché le osservazioni costituiscono, secondo la giurisprudenza ⁽²¹⁾, un mero apporto collaborativo e non rappresentano, dunque, un vero e proprio rimedio giuridico, a tutela degli interessi individuali ⁽²²⁾; così, esse possono anche mancare, senza che tale mancanza si traduca nella lesione di una situazione giuridica protetta o nella violazione del principio del giusto procedimento.

Personalmente, non condivido la posizione della giurisprudenza. In particolare, trovo inesatta ed arbitraria la lettura fatta dalla giurisprudenza delle norme che regolano il procedimento di formazione del p.r.g. e delle norme sul procedimento amministrativo

²⁰ Il riconoscimento, da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dell'immediata impugnabilità del piano meramente adottato rappresentò, in effetti, per la dottrina, un'occasione per riconsiderare la natura giuridica del piano regolatore: così M.A. BARTOLI - A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 700. In argomento, vedi anche: M. BREGANZE, *Procedimento di formazione del P.r.g.: un'unità sempre più labile*, in *Riv. giur. urb.*, 1985, 529; E. PICOZZA, op. cit., 207 ss.; L. MAZZONE, *Brevi note sull'imputazione del piano regolatore generale*, in *Riv. giur. ed.*, 1985, II, 35 ss..

²¹ A partire dalla nota sentenza della Corte costituzionale 20 marzo 1978, n. 23, in *Foro amm.*, 1978, I, 2453, per giungere, più di recente, alla decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, 30.6.2004, n. 4804, in *Foro amm. CDS*, 2004, 1723.

²² In senso contrario vedi G. BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975, spec. 234 e ss., secondo il quale "la molla che spinge ad opporsi colui che dal provvedimento risentirebbe conseguenze svantaggiose è sempre l'esigenza di evitare il pregiudizio minacciato".

in generale, secondo la quale le osservazioni contemplate nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici (con la sola eccezione delle osservazioni agli strumenti attuativi presentate dai proprietari) dovrebbero avere un ruolo diverso e una valenza diversa da quelli che possiedono le osservazioni che i soggetti interessati possono presentare in qualunque altro procedimento⁽²³⁾.

Non vedo, nella sostanza, alcuna differenza tra colui che presenta le proprie osservazioni all'interno di un procedimento volto a dichiarare la pubblica utilità di un'opera da realizzarsi su un terreno di sua proprietà (ciò che avviene, ad esempio, con l'approvazione di un qualunque strumento urbanistico attuativo) e colui che, allo stesso fine, presenti le proprie osservazioni al piano regolatore che appone il vincolo preordinato all'esproprio⁽²⁴⁾. In entrambi i casi, invero, il presentatore dell'osservazione è portatore di un interesse individuale qualificato ed agisce, innanzi tutto, per tutelare la propria situazione di proprietario e scongiurare l'espropriazione del bene⁽²⁵⁾. Perché, mai, dunque, si dovrebbe sostenere che, nel primo caso, egli ha

²³ Del tutto condivisibili appaiono pertanto le considerazioni di R. LEONARDI, *La motivazione delle controdeduzioni dell'Amministrazione alle osservazioni del privato al Prg*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 3123 ss..

²⁴ Va precisato, al riguardo, che l'art. 11 del D.P.R. 8.6.2001, n. 327 (Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità) prevede oggi l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento nel caso di adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di una singola opera pubblica, affinché il proprietario abbia modo di presentare le sue osservazioni. La norma, tuttavia, non precisa quale peso abbiano queste osservazioni e quale onere motivazionale gravi sull'Amministrazione che intenda respingerle. Nondimeno, autorevole dottrina ritiene che dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento derivi anche un dovere specifico di motivazione in ordine all'imposizione del vincolo e al rigetto delle osservazioni presentate, acciocché la partecipazione non si limiti ad un rito formale, ma diventi garanzia sostanziale per il privato. Vedi sul punto G. SALA, *Il procedimento espropriativo e il vincolo preordinato all'esproprio*, in G. SCIULLO (a cura di), *Il testo unico in materia di espropriazione*, Torino, 2004, 76.

L'autore riconosce, peraltro, che l'orientamento giurisprudenziale è nel senso di attribuire alle osservazioni al piano regolatore generale il ruolo di meri apporti collaborativi.

V'è da chiedersi se la previsione dell'obbligo della comunicazione di avvio per le sole varianti urbanistiche finalizzate alla realizzazione di una singola opera pubblica (e non anche per le varianti generali al p.r.g.) possa significare che solo nel primo caso (e non anche nel caso di una variante generale) le osservazioni possano ritenersi effettivi strumenti di garanzia (e non meri apporti collaborativi).

Personalmente, ritengo che le osservazioni non possano essere considerate alla stregua di un apporto collaborativo quando la variante al piano regolatore è generale ed essere, invece, ritenute strumenti di garanzia e di effettiva partecipazione al procedimento quando la variante è finalizzata alla realizzazione di una singola opera pubblica. Mi sembrerebbe, invece, necessario qualificare sempre le osservazioni come strumenti di partecipazione e di tutela.

Pur ammettendo, infatti, che possa esistere una differenza tra le due ipotesi considerate, che giustifica l'obbligo della preventiva comunicazione nel solo caso della variante puntuale (anche se, nel caso di variante generale, non sarebbe difficile immaginare di inviare una comunicazione individuale di inizio del procedimento ai soli proprietari delle aree di cui la variante stessa preveda l'espropriazione), non riterrei giustificata una diversa considerazione delle osservazioni presentate nell'uno e nell'altro caso. Una cosa, invero, è il diritto del privato di essere informato dell'avvio del procedimento, diritto che può soffrire delle limitazioni quando l'onere della comunicazione individuale possa risultare particolarmente gravoso per l'Amministrazione procedente; altra cosa è la pretesa del privato, che comunque abbia avuto notizia della pendenza di un procedimento che lo riguarda, di poter interloquire con l'Amministrazione e vedere adeguatamente considerate le osservazioni presentate.

²⁵ Vedi, ancora, G. BERGONZINI, op. cit., 236, il quale osserva che "la pretesa che il privato si spogli della veste di soggetto pregiudicato dagli effetti del provvedimento ed assuma quella di membro della comunità che

diritto ad una motivata risposta dell'Amministrazione e, nel secondo, egli non vi ha diritto, essendo in questo caso il suo un mero apporto collaborativo ?

Il principio di imparzialità imporrebbe, anzi, di trattare queste due situazioni allo stesso modo.

Né la mancata estensione agli atti di programmazione e pianificazione delle norme contenute nel capo terzo della L. n. 241 del 1990, disposta dall'art. 13 della legge medesima, può essere intesa nel senso che tali procedimenti non debbano essere ispirati ai principi di trasparenza e partecipazione, in nome di un male inteso principio di efficienza e buon andamento, legato alla particolare celerità e alla particolare speditezza del procedimento, dovute allo svilimento della fase partecipativa.

L'art. 13 non dice affatto che una fase partecipativa debba mancare nei procedimenti diretti alla emanazione degli atti di pianificazione e programmazione, ma soltanto che tali atti restano assoggettati, anche per ciò che riguarda la partecipazione degli interessati al procedimento, alle norme particolari che ne regolano la formazione ⁽²⁶⁾. E nessuna di queste dice, con riguardo al piano regolatore, che la partecipazione debba necessariamente ridursi ad un mero apporto collaborativo, anche quando le osservazioni vengano proposte non già in funzione meramente collaborativa, ma in funzione della tutela anticipata di un interesse individuale qualificato ⁽²⁷⁾.

Vero è, semmai, che il principio di buon andamento risulterebbe maggiormente rispettato, anche nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici, laddove si stabilisse l'obbligo per l'Amministrazione procedente di tenere conto delle osservazioni presentate, perché ciò garantirebbe l'assunzione di scelte non solo più trasparenti e motivate, ma anche più rispondenti al pubblico interesse, in ragione della ponderazione di un maggior numero di interessi.

Di qui la necessità che la partecipazione al procedimento dei soggetti privati acquisisca una rilevanza maggiore di quella che oggi è ad essa comunemente riconosciuta.

Come dicevo, peraltro, le forme di partecipazione che già oggi sono consentite non riguardano mai la fase in cui si palesa la volontà regionale, ma riguardano sempre e soltanto le scelte effettuate dal Comune.

Esiste, quindi, un ulteriore elemento di differenziazione tra la volontà espressa dal Comune e quella espressa dalla Regione, che non trova, sia pure avuto riguardo al ruolo scarsamente incisivo delle osservazioni, un'apparente giustificazione nel sistema

collabora all'interesse generale, implica una costruzione assolutamente artificiosa, priva, nella realtà concreta, di ogni riscontro".

²⁶ Analoghe considerazioni sono svolte da P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, in *Diritto urbanistico*, cit., 126.

²⁷ Vedi sul punto LE. MAZZAROLLI, *Piano regolatore generale*, cit., 224-225.

dualistico che connota il procedimento di formazione del p.r.g. e che stride ancora una volta con l'affermata complessità di detto piano, accentuandone il carattere "ineguale". E' mia opinione che anche le scelte regionali dovrebbero poter essere discusse, come avviene per le scelte comunali. Così dovrebbe essere, non tanto in omaggio ad una formale simmetria delle fasi in cui si articola il procedimento di formazione del piano o della presunta natura complessa di esso, quanto in funzione dei principi di imparzialità e buon andamento, che impongono in ogni fase decisionale un'adeguata ponderazione degli interessi.

Nell'affermare questo, mi rendo perfettamente conto che non sono applicabili al procedimento di formazione del P.R.G. le regole sulla partecipazione dettate dalla legge n. 241 del 1990, a mente della nota e criticata esclusione disposta al riguardo dall'art. 13 di detta legge. Sarebbe, quindi, inesatto affermare, in base alle regole generali sul procedimento, che la fase partecipativa debba necessariamente esplicarsi tanto nella fase comunale, quanto nella fase regionale.

Nondimeno, ritengo che le stesse ragioni, per le quali si è stabilito che il piano adottato debba essere sottoposto a pubblicazione e possa costituire oggetto di osservazioni, dovrebbero condurre ad ipotizzare una qualche forma di partecipazione anche in ordine alle scelte regionali.

Se si è ritenuto opportuno sottoporre al pubblico confronto le scelte comunali, lo si è evidentemente fatto - in questo senso è, del resto, la qualificazione delle osservazioni come apporto collaborativo - perché si riteneva che questo fosse un modo per migliorare il contenuto del piano. Non si vede, allora, perché ciò non possa e non debba essere fatto anche per le scelte regionali, almeno quando esse non coincidano con quelle del Comune e portino alla modifica unilaterale del piano adottato.

4. Già da queste prime riflessioni, credo, emergono alcune incongruenze tra il modo in cui il piano regolatore generale viene tradizionalmente inteso e classificato (come atto complesso) ed il modo in cui la legge prevede che esso concretamente si formi.

Alle rilevate incongruenze di ordine concettuale si accompagnano, peraltro, problemi di ordine pratico non meno seri e rilevanti, quali sono, per restare agli aspetti più conosciuti, tra quelli legati alla formazione del piano: l'exasperante lunghezza dei procedimenti, la mancanza di una seria fase di partecipazione e condivisione delle scelte, la mole del contenzioso amministrativo riguardante la denuncia di vizi afferenti l'*iter* di formazione dei piani, i costi pubblici e privati causati dalla complessità dei

procedimenti, dai ritardi nel loro svolgimento e dalla presenza di una forte conflittualità tra i soggetti che vi sono coinvolti.

Dirò subito che la risposta data dal legislatore statale a questi problemi è stata del tutto inadeguata.

In particolare, del tutto velleitario è risultato il tentativo, compiuto con la L. n. 136 del 1999, di accelerare i tempi di conclusione del procedimento, stabilendo che il piano trasmesso alla Regione debba essere da questa approvato entro un anno dal ricevimento. La legge, infatti, pur avendo qualificato espressamente, all'art. 21, il termine come perentorio, non ha previsto particolari conseguenze per il caso in cui esso non venga rispettato, cosicché, nei fatti, l'attesa dei Comuni ben potrebbe superare l'anno previsto⁽²⁸⁾.

Un termine tanto ampio, del resto, non è neppure compatibile, il più delle volte, con le esigenze di celerità manifestate dal Comune e dagli operatori economici, che attendono l'approvazione del piano o della variante.

Si è così cercata ed è stata largamente praticata la via degli accordi tra soggetti pubblici e privati, dando luogo alle più diverse forme di pianificazione concertata o contrattata⁽²⁹⁾, senza mai chiarire, tuttavia, quali fossero le basi normative (di rango primario) che legittimassero questo genere di operazioni, in assenza di una norma di legge che espressamente consentisse la variazione consensuale dello strumento urbanistico generale ed in presenza di una norma generale, qual è l'art. 13 della L. n. 241 del 1990, che esclude, all'opposto, l'applicabilità delle disposizioni sugli accordi contenute nell'art. 11 della stessa legge sul procedimento amministrativo, agli atti di pianificazione e programmazione⁽³⁰⁾.

²⁸ Cfr. M. BREGANZE, *Strumenti urbanistici e legge n. 136 del 1999: grida manzoniane o vera accelerazione ?*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 213.

²⁹ Mi riferisco, in primo luogo, ai c.d. programmi complessi (programmi integrati d'intervento, programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione urbana, programmi di riabilitazione urbana, programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio). Tralasciando la copiosa legislazione regionale in materia di programmi complessi, è sufficiente qui ricordare che, a livello statale: i programmi integrati d'intervento sono stati previsti dall'art. 16 L. 17 febbraio 1992, n. 179 (dichiarato, tuttavia, parzialmente incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza 19 ottobre 1992, n. 393); i programmi di recupero urbano sono stati introdotti dall'art. 11, D.L. 5 ottobre 1993, n. 398, conv. in L. 4 dicembre 1993, n. 493; i programmi di riqualificazione urbana sono stati previsti e disciplinati dall'art. 2 L. 17 febbraio 1992, n. 179 e dal D.M. LL.PP. 21 dicembre 1994; i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.) sono stati istituiti con D.M. 8 ottobre 1998; i programmi di riabilitazione urbana sono stati infine previsti dall'art. 27 L. 1 agosto 2002, n. 166.

³⁰ In dottrina il problema è stato di recente acutamente analizzato da A. TRAVI (*Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 274 e ss., spec. 277), il quale ha indicato le ragioni dell'ammissibilità teorica di tali accordi nel fatto che l'art. 13 della L. n. 241 del 1990 non ne vieta affatto la conclusione, ma semplicemente esclude l'obbligo dell'Amministrazione di prenderne in considerazione la proposta.

La soluzione pattizia è stata seguita, negli ultimi anni, soprattutto per le iniziative di espansione e di riqualificazione urbana più importanti, con la conseguenza che tali interventi, di maggiore impatto sul territorio, sono stati realizzati in modo episodico, al di fuori di una programmazione organica e di un disegno complessivo, quando non sono stati addirittura sottratti 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.

Questo modo di procedere, al di fuori e a prescindere dal piano regolatore è stato ritenuto legittimo, anche se il massiccio ricorso a queste forme concertate di pianificazione è parso inopportuno. In particolare, mi sembra che ci si debba chiedere se questo modo di procedere sia del tutto rispettoso dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

L'inadeguatezza del sistema si è, però, rivelata in modo ancor più evidente con riguardo alla programmazione delle opere pubbliche.

Il proliferare di norme derogatorie⁽³¹⁾, volte a consentire l'esecuzione di tali opere in forza di automatici adeguamenti dei piani urbanistici o di procedure accelerate di variante, caratterizzate dalla mancanza della fase partecipativa o dall'approvazione implicita mediante forme di tacito assenso⁽³²⁾, testimoniano l'assoluta necessità di rivedere i meccanismi di formazione dei piani.

Non si capisce, infatti, perché si preferisca mantenere un modello che ha mostrato forti limiti, affiancando ad esso procedure speciali, volte in buona sostanza ad eludere o superare gli inconvenienti che in esso sono presenti, quando il legislatore potrebbe incidere su quel modello, per la via più semplice e diretta, riformando e snellendo il procedimento di formazione del piano regolatore.

Nella prassi, si è ritenuto che il potere di variare lo strumento urbanistico generale sussistesse ogniqualvolta i contenuti del programma complesso presentato dal privato e fatto proprio dall'Amministrazione comunale fossero poi recepiti da un accordo di programma intervenuto tra il Comune e la Regione, ai sensi dell'art 27 della L. n. 142 del 1990 (ora art. 34 del D.Lgs. n. 267 del 2000). Tale articolo, infatti, ammette che gli accordi di programma, cui partecipino i due enti che hanno il potere di modificare il P.R.G. (il Comune e la Regione, appunto), possano, se ratificati dal consiglio comunale, apportare varianti allo strumento urbanistico. Questa è stata, ad esempio, la soluzione suggerita per i programmi di recupero urbano dall'art. 11 del D.L. n. 398 del 1993, conv. nella L. n. 493 dello stesso anno e, nel Veneto, la via indicata per i programmi integrati di riqualificazione urbana ed ambientale dall'art. 6 della L.R. Veneto n. 23 del 1999. Alcune leggi regionali di recente emanazione, come si dirà più avanti nel testo, hanno risolto il problema in radice, riconoscendo espressamente l'ammissibilità di accordi tra Amministrazione e privati, volti a modificare il contenuto discrezionale dei piani urbanistici.

³¹ Sulle quali vedi: G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., 25-32; nonché P. URBANI, *Urbanistica (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 878.

³² Si veda, ad esempio, quanto è oggi previsto dall'art. 19 del D.P.R. 8.6.2001, n. 327 (Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Questa, in effetti, sembra essere la strada finalmente imboccata dalle Regioni, le quali hanno in diversi casi cercato di semplificare il procedimento di formazione del piano regolatore, per lo più ricorrendo allo sdoppiamento di tale strumento in un piano strutturale di lungo periodo e in un piano operativo di breve periodo.

5. Tra le Regioni che hanno recentemente operato al fine di semplificare le procedure, risolvere in via preventiva i conflitti tra gli enti territoriali coinvolti nella formazione dei piani e garantire al contempo una maggiore e più incisiva partecipazione dei soggetti privati alla determinazione delle scelte urbanistiche, si segnalano Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto. Alle leggi di queste Regioni, pertanto, intendo ora riferirmi, per indicare quali soluzioni sono state proposte, a livello regionale, per superare i problemi del modello statale, che ho sin qui descritto.

Una prima soluzione, adottata dalle leggi regionali più evolute con il chiaro intento di semplificare le procedure ed accelerare i tempi richiesti per l'adeguamento del piano comunale, è stata quella di sostituire il vecchio piano regolatore con due nuovi strumenti, rispettivamente chiamati a pianificare il territorio comunale nel lungo e nel breve periodo.

In particolare, la pianificazione di lungo periodo è stata affidata a piani definiti strutturali ovvero di assetto del territorio, aventi solitamente efficacia a tempo indeterminato, ai quali il legislatore regionale ha rimesso l'individuazione delle c.d. invarianti e la programmazione delle linee di sviluppo fondamentali della politica urbanistica del Comune.

Oltre agli obiettivi strategici, tali piani sono chiamati ad individuare anche i limiti di urbanizzazione e di ulteriore sviluppo, attraverso un'apposita valutazione di sostenibilità ambientale delle trasformazioni programmate⁽³³⁾.

Per la rilevanza dei contenuti di questi piani, si è generalmente ritenuto di mantenere il coinvolgimento della Regione o della Provincia nel procedimento di formazione degli stessi, anche se in forma diversa rispetto a quella prevista dalla legge urbanistica del 1942. A tali enti, infatti, è stato riservato un ruolo più modesto, eliminando o

³³ In ordine ai diversi contenuti del piano strutturale e del piano operativo vedi, specificamente: L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19, artt. da 19 a 23; L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20, artt. 28 e 30; L.R. Toscana 3.1.2005, n. 1, artt. 53-55; L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11, artt. 2-4; L.R. Veneto 23.4.2004, n. 11, artt. 12, 13 e 17. Per un'analisi più accurata delle disposizioni riguardanti i contenuti ed il procedimento di formazione del piano strutturale, chiamato nel Veneto piano di assetto del territorio, sia consentito rinviare a A. CALEGARI, commento agli artt. 13, 14 e 15 della L.R. Veneto n. 11 del 2004, in B. BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto, Commentario alla legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11*, Milano, 2004, 49-53, 56-61, 62-64.

riducendo i casi nei quali è ammesso un loro potere di modifica d'ufficio⁽³⁴⁾ o rimettendo direttamente al Comune il potere finale di approvazione⁽³⁵⁾.

Nell'ultima ipotesi considerata, peraltro, a Province e Regioni è stato comunque affidato, precipuamente allo scopo di assicurare la compatibilità del piano con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati, il compito di esprimere osservazioni, pareri, proposte o riserve, di cui il Comune dovrà tenere conto. E, al fine di evitare che l'acquisizione di tali atti possa provocare ritardi nell'approvazione del piano, si è generalmente previsto che osservazioni, pareri, proposte e riserve debbano essere formulati entro un termine prefissato (in genere di 90 o 120 giorni), decorso il quale si intende espressa una valutazione positiva sul piano elaborato dal Comune⁽³⁶⁾. Diversamente da quanto si è stabilito per i piani strutturali, ai piani operativi è stata 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, di norma, a cinque anni.

Coerentemente al fatto che tali piani devono poter essere rapidamente adeguati, all'insorgere di nuove esigenze e di nuovi bisogni, si è stabilito, inoltre, di affidarne in via esclusiva l'adozione e l'approvazione agli organi del Comune⁽³⁷⁾, in taluni casi demandando alle Province il compito di formulare, entro un termine perentorio, eventuali riserve, ma solo nel caso in cui il piano operativo adottato contrasti con i contenuti del piano strutturale o con le prescrizioni degli strumenti di livello sovraordinato⁽³⁸⁾.

Va ricordato, peraltro, che il piano operativo deve per legge conformarsi alle direttive e alle prescrizioni contenute nel piano strutturale, che è la sede naturale nella quale la

³⁴ Vedi: L.R. Campania 22.12.2004, n. 16, art. 24; L.R. Veneto 23.4.2004, n. 11, art. 14.

³⁵ Così: l'art. 27 della L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19; l'art. 32 della L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20; l'art. 13 della L.R. Lombardia, 11.3.2005, n. 12; l'art. 52 della L.R. Toscana 3.1.2005, n. 1; l'art. 16 della L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11.

³⁶ Così: L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19, art. 27; L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20, art. 32; L.R. Lombardia, 11.3.2005, n. 12, art. 13. Nel Veneto, dove l'approvazione del piano strutturale è ancora riservata alle Province e, temporaneamente, alla Regione, esiste un analogo termine di 90 giorni, stabilito dall'art. 14 della L.R. n. 11 del 2004, decorso il quale infruttuosamente, il piano adottato dal Comune e trasmesso alla Provincia (o alla Regione) per l'approvazione si intende approvato. Resta comunque il dubbio, adombrato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 302 del 1988, 393 del 1992, 408 del 1995, 26 del 1996, 404 del 1997, che l'introduzione dell'istituto del silenzio assenso nei procedimenti di pianificazione territoriale (non avente carattere meramente attuativo) sia da reputarsi incostituzionale sotto il profilo della violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.. Sul punto vedi *amplius infra*, alla nota 51.

In argomento vedi anche P. MARZARO GAMBÀ, *Silenzio-assenso, buon andamento dell'Amministrazione e responsabilità del funzionario*, in *Le Regioni*, 1998, 386.

³⁷ Vedi: L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11, art. 17; L.R. Veneto 23.4.2004, n. 11, art. 18.

³⁸ Cfr.: L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19, art. 29; L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20, art. 34.

Provincia o la Regione, a seconda dei casi, possono far valere gli interessi differenziati di cui sono portatrici e custodi.

Una seconda interessante novità, comune alle varie leggi regionali prese in esame, è costituita dalla previsione di strumenti volti a prevenire o a comporre i possibili conflitti tra le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento di formazione del piano.

A tale scopo sono stati individuati almeno tre tipi di rimedi, costituiti dalla concertazione preventiva, dall'accordo o conferenza di pianificazione e dalla conferenza di servizi (³⁹).

Diverse sono le finalità proprie a ciascuna di tali figure.

La concertazione, che alcune leggi non limitano ai soli enti pubblici, ma estendono anche a soggetti privati esponenziali degli interessi di particolari gruppi o categorie socio-economiche, è anzitutto un metodo al quale dev'essere ispirata l'attività di pianificazione (non solo comunale). Più in particolare, essa indica anche la partecipazione di vari soggetti alla fase iniziale, deputata all'individuazione degli obiettivi fondamentali del piano, che il Comune si farà carico di recepire in un documento preliminare.

L'accordo o conferenza di pianificazione determina, invece, sulla base del documento preliminare di cui si è detto, i contenuti di massima del piano ed i vincoli ai quali dovrà attenersi l'ente incaricato della sua redazione. Si tratta, ovviamente, di un accordo tra gli enti pubblici direttamente coinvolti nel procedimento di formazione del piano o che sono comunque interessati ai suoi contenuti.

La conferenza di servizi, infine, interviene con compiti decisori o propositivi nella fase istruttoria che segue la redazione della proposta di piano e ne precede l'adozione o l'approvazione da parte degli organi deliberativi a ciò competenti. Anch'essa è riservata ai rappresentanti delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Un aspetto molto importante, che le leggi regionali esaminate non hanno trascurato è quello dell'informazione e della partecipazione.

Alcune di esse hanno opportunamente esteso ai processi di pianificazione le norme sul procedimento amministrativo, prevedendo, da un lato, la figura del responsabile unico del procedimento o l'obbligo della comunicazione di inizio, dall'altro, che le

³⁹ Vedi: L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19, artt. da 11 a 14; L.R. Campania 22.12.2004, n. 16, art. 24; L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20, art. 13 e ss., nonché 32.; L.R. Toscana 3.1.2005, n. 1, art. 21 e ss.; L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11, art. 7 e ss., nonché 15; L.R. Veneto 23.4.2004, n. 11, artt. 5, 15 e 28.

osservazioni presentate dai privati siano non solo prese in esame ma anche puntualmente controdedotte, motivando il loro eventuale accoglimento o rigetto (⁴⁰).

Questo è forse l'aspetto più innovativo tra quelli ricordati e va senz'altro salutato positivamente, non foss'altro perché, una volta tanto, il legislatore ha preceduto la giurisprudenza sul piano dell'ampliamento delle forme di garanzia e di tutela degli interessi individuali.

Da segnalare è anche la previsione, da parte di alcune leggi regionali, della possibilità, per gli enti locali, di concludere accordi con soggetti privati, al fine di assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse pubblico, ovviamente nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, ma anche senza pregiudizio dei diritti dei terzi (⁴¹).

Con tale previsione, infatti, si recepisce integralmente la disciplina del capo terzo della legge n.241 del 1990, relativa alla partecipazione al procedimento amministrativo, superando normativamente la strettoia dell'art. 13 di detta legge, a causa della quale si è a lungo dubitato dell'ammissibilità di una pianificazione urbanistica contrattata, pur continuando, nei fatti, a praticarla.

Comune a tutte le leggi regionali analizzate è infine lo sforzo di adeguare anche le norme sulla pianificazione urbanistica al principio di sussidiarietà, assegnando allo strumento urbanistico comunale un ruolo decisamente centrale nel sistema e riconoscendo al Comune la più ampia autonomia nelle scelte riguardanti il proprio territorio.

Si è così messo in chiaro che alle Province e alla Regione spettano solo le scelte di interesse sovracomunale (⁴²), salve restando le eccezionali ipotesi di un loro intervento sostitutivo in caso di reiterata inerzia dei Comuni.

L'adeguamento della legislazione regionale al principio di sussidiarietà non si vede, peraltro, esclusivamente nella più attenta ed accurata delimitazione dei poteri delle Province e della Regione, a garanzia delle prerogative dei Comuni, ma anche nella struttura di alcune leggi, che, mutando radicalmente prospettiva rispetto al passato,

⁴⁰ Vedi: L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19, artt. 2 e 11; L.R. Campania 22.12.2004, n. 16, art. 5; L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20, art. 8; L.R. Toscana 3.1.2005, n. 1, art. 15 e ss.; L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11, art. 12. Merita qui di essere ricordato l'art. 13 della legge umbra, il quale prevede anche l'instaurazione di una sorta di contraddittorio sulle osservazioni presentate, giacché, entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, chiunque ne abbia interesse può presentare brevi repliche.

⁴¹ Vedi: L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20, art. 18; L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11, art. 12; L.R. Veneto 23.4.2004, n. 11, art. 6.

⁴² Così: l'art. 4 della L.R. Calabria 16.4.2002, n. 19; l'art. 8 della L.R. Campania 22.12.2004, n. 16; l'art. 9 della L.R. Emilia-Romagna 24.3.2000, n. 20; l'art. 7 della L.R. Toscana 3.1.2005, n. 1; l'art. 1 della L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11.

antepongono ora la disciplina dei piani comunali (ivi compresi quelli attuativi) a quella dei piani territoriali provinciali e regionali ⁽⁴³⁾.

6. Non vorrei, in questa sede, limitare il mio discorso all'analisi delle soluzioni proposte dalle singole Regioni. Anche perché non tutte hanno scelto di abbandonare il modello ereditato dalla legge urbanistica del 1942, della cui "imminente" riforma si parla ormai da alcuni decenni (almeno dall'emanazione della c.d. "legge-ponte", nel 1967).

Nessuno, invero, può escludere che tale riforma, alla fine, si faccia davvero ⁽⁴⁴⁾.

La qual cosa meriterebbe di essere fatta, quanto meno per sostituire la "vecchia" legge n. 1150 con una nuova legge rispettosa degli artt. 117 e 118 Cost., e pertanto costituita da pochi principi fondamentali, dettati allo scopo di indurre le Regioni, che più sono in ritardo lungo il cammino che altre più coraggiose - come si è visto - hanno già percorso e segnato, ad aggiornare le proprie leggi urbanistiche o a sostituirle con nuove leggi, in sintonia con il mutato assetto costituzionale ⁽⁴⁵⁾.

Vorrei, dunque, se mi è consentito, indicare alcuni obiettivi che una seria ed incisiva riforma del procedimento di formazione del piano regolatore generale, quale risulta tuttora disciplinato, a livello statale, dalla legge n. 1150 del 1942, dovrebbe, a mio avviso, perseguire.

Il primo di questi obiettivi è certamente quello della riduzione dei tempi ⁽⁴⁶⁾. Non è più pensabile che l'approvazione di un piano regolatore comunale o di una sua variante, da parte dell'autorità regionale, possa richiedere degli anni.

Simili ritardi costituiscono, infatti, il pretesto per autorizzare il ricorso a procedure derogatorie, che in alcuni casi si rivelano eccessivamente condizionate da interessi contingenti ed immediati, non sempre coincidenti con l'interesse primario alla conservazione ed alla valorizzazione del territorio. Ma ciò che è sicuramente più grave è che simili ritardi finiscono per giustificare, nel comune sentire di larghi strati della

⁴³ Così le leggi di Lombardia, Umbria e Veneto.

⁴⁴ Qualche dubbio, al riguardo, è espresso anche da P. STELLA RICHTER, ne *I principi del diritto urbanistico*, cit., 25.

⁴⁵ Nel corso della presente legislatura sono stati, in effetti, presentati numerosi disegni di legge d'iniziativa parlamentare sull'argomento, ora unificati in un solo testo, recante il n. 153 e abbinati, rel. On. Lupi, che è stato licenziato dalla Commissione permanente per Ambiente, territorio e lavori pubblici il 2 febbraio 2005 ed approvato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005. Il testo si può consultare nel sito ufficiale della Camera, www.camera.it.

⁴⁶ Sottolinea l'importanza del fattore "tempo" e individua nella complessità del procedimento le cause del ritardo con i quali i piani urbanistici affrontano la realtà E. FOLLIERI (*Rigidità e elasticità degli strumenti urbanistici di pianificazione generale*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 20).

popolazione, il c.d. abusivismo di necessità e sono adottati come pretesto dallo stesso legislatore per giustificare il ricorso a forme periodiche di generalizzata sanatoria (⁴⁷).

Un secondo obiettivo da perseguire è quello della riduzione dei conflitti tra Comuni e Regioni (⁴⁸).

L'acquisita consapevolezza, da parte dei Comuni, dei limiti entro i quali le Regioni possono condizionare le loro scelte urbanistiche ha portato, senza dubbio, ad un aumento della conflittualità e del numero di ricorsi promossi per denunciare le indebite interferenze regionali sul contenuto dei piani.

Tutto questo si è tradotto in un costo supplementare per la collettività, nell'ulteriore allungamento dei tempi richiesti per avviare le iniziative previste dai piani e nella crisi della certezza delle scelte.

Lungi dal voler affermare che i Comuni non possano tutelare la propria autonomia nelle sedi a ciò deputate, vorrei limitarmi in questa sede ad osservare che il legislatore dovrebbe farsi carico del problema ed introdurre – come già alcune Regioni hanno fatto - meccanismi di risoluzione preventiva di simili conflitti istituzionali, prevedendo sin dalla fase iniziale forme adeguate di intesa e di concertazione, anche mediante il ricorso ad accordi e conferenze di servizio.

Un terzo obiettivo, certamente più ambizioso e per questo anche più difficile da raggiungere, dovrebbe essere, a mio avviso, quello di estendere anche ai piani urbanistici, ed al piano regolatore in particolare, le norme generali sulla partecipazione al procedimento, coinvolgendo in tale fase non solo le decisioni comunali, ma anche quelle regionali.

L'obiettivo, come dicevo, non è facile da raggiungere, soprattutto perché l'introduzione di maggiori garanzie individuali nella fase di assunzione delle scelte non può tradursi in un ulteriore aggravio ed in un conseguente allungamento dei procedimenti, a scapito dell'obiettivo primario, che è quello della semplificazione e dello snellimento.

Vale, però, quanto ho già detto, e cioè che una più ampia e seria partecipazione potrebbe certamente migliorare il contenuto dei piani, consentendo alle amministrazioni coinvolte di meglio rappresentarsi e meglio ponderare gli interessi

⁴⁷ Sulla ciclicità dei condoni e sulla reale efficacia deterrente delle sanzioni previste per gli illeciti edilizi, mi sia concesso di rinviare ad un mio recente scritto: *Il condono edilizio tra legislazione statale e regionale: osservazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale 28 giugno 2004, n. 196*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 84-85.

⁴⁸ E' significativo dell'importanza assunta dall'intesa tra gli enti chiamati a concorrere alla pianificazione territoriale che, nell'individuare i principi fondamentali della nuova materia «governo del territorio», P. URBANI (*Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur.urb.*, 2003, 63), menzioni espressamente “la cooperazione tra i poteri pubblici appartenenti a diversi livelli di governo e preposti alla cura di interessi differenziati nella determinazione e della gestione degli assetti territoriali”.

toccati dalle scelte urbanistiche, contribuendo con ciò a ridurre anche il contenzioso promosso dai privati a valle delle decisioni.

Questo vuole anche dire che il ruolo delle osservazioni dovrebbe essere ripensato, differenziando la posizione di coloro che sono effettivamente portatori di un interesse qualificato, ai quali l'Amministrazione dovrebbe fornire risposte e chiarimenti adeguati (⁴⁹), dalla posizione di chi sia portatore di un interesse di mero fatto e che potrebbe continuare a vedere nelle proprie osservazioni un mero apporto collaborativi. Tre sono, dunque, a mio avviso, gli obiettivi fondamentali che una riforma dovrebbe perseguire, e sono riassumibili nella formula: accelerazione, condivisione e partecipazione.

Sul piano operativo, ritengo estremamente interessante il modello delineato all'art. 15 della nuova legge urbanistica del Veneto, in cui la formazione del piano di assetto del territorio (che è lo strumento generale di lungo periodo) avviene mediante una procedura concertata tra Comune e Provincia (⁵⁰).

Tale modello, tuttavia, limita ancora la partecipazione dei privati alle sole scelte comunali, senza attribuire alle osservazioni dei soggetti qualificati un valore diverso dal mero apporto collaborativo proveniente da qualunque altro soggetto.

La procedura prevede, inoltre, un intervento finale, che è sostanzialmente inutile, della Giunta provinciale, giacché questa avrebbe solo il compito di ratificare quanto è stato già approvato dalla Conferenza di servizi ed ha già ottenuto il consenso dei rappresentanti del Comune e della Provincia.

Se si tratta, come sembra, di un mero adempimento formale, è giusto che esso sia riservato al Consiglio comunale.

Del resto, già oggi, l'intervento degli organi politici regionali o provinciali, nella fase di approvazione del piano regolatore, consiste in una mera ratifica delle proposte avanzate dagli organi tecnici dell'ente. Ed è giusto che sia così, dal momento che gli apprezzamenti riservati alla Regione o alla Provincia, in merito al piano adottato dal Comune, attengono già oggi, in via pressoché esclusiva, a profili fortemente condizionati (si pensi al doveroso rispetto di specifiche disposizioni normative, al necessario adeguamento degli standards urbanistici, alla necessaria conformazione del

⁴⁹ G. SCIULLO (*Discrezionalità di piano e selezione degli interessi*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, 119) osserva che un processo di selezione degli interessi viene già oggi operato dalla giurisprudenza, la quale richiede che le scelte di piano siano motivate quando incidono su "posizioni consolidate del privato"; l'autore non manca di sottolineare, però, come un simile processo di selezione degli interessi non possa essere limitato a queste ipotesi particolari, ma debba essere operato dall'Amministrazione tutte le volte in cui essa è chiamata a valutare le osservazioni presentate dai privati.

⁵⁰ Per un esame più approfondito di tale disposizione, mi permetto di rinviare a A. CALEGARI, commento all'art. 15 della L.R. Veneto n. 11 del 2004, in B. BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto*, cit., 61.

p.r.g. agli strumenti urbanistici sovraordinati), o a scelte fondate su giudizi di natura eminentemente tecnica (quali sono le scelte finalizzate la tutela, in senso ampio, di beni culturali e paesaggistici). La vera discrezionalità, infatti, viene esercitata dagli organi politici provinciali e regionali in sede di formazione dei piani territoriali, e solo attraverso le direttive impartite da questi od il successivo controllo in ordine al rispetto di tali direttive è in grado di influire sui contenuti del piano regolatore generale, condizionandoli.

Una volta che si prenda atto di ciò, ben potrebbe l'intervento regionale o provinciale in seno al procedimento di formazione del piano regolatore essere limitato alla partecipazione dei rappresentanti delle relative strutture tecnico-amministrative alla fase istruttoria e all'eventuale conferenza di servizi che ivi fosse indetta.

Sarebbe in questo modo possibile ammettere l'intervento regionale anche nella fase di stesura del piano, che precede la delibera di adozione, consentendo così al Comune di conoscere in via preventiva i rilievi della Regione che potrebbero dar luogo a successive modifiche del piano.

L'anticipato intervento regionale consentirebbe, inoltre, di sottoporre ad osservazioni un piano che già tiene conto dei rilievi regionali, scongiurando in tal modo che tali rilievi possano essere avanzati per la prima volta in sede di approvazione del piano, quando la fase di partecipazione e di confronto si è già conclusa e non può essere, per evidenti ragioni di tempo, rinnovata.

Ne verrebbe che le due fasi tipiche in cui si articola il procedimento di formazione del piano vedrebbero sempre presenti la componente comunale e quella regionale, favorendo l'assunzione di scelte condivise.

Ed invero, sul piano sostanziale, le scelte sarebbero sempre il frutto del confronto o dell'intesa tra i rappresentanti di Comune e quelli della Regione (o della Provincia), fermi restando i ruoli a ciascuno di tali enti riservati.

Gli atti formali di adozione e di approvazione del piano potrebbero, invece, essere assunti dal Consiglio comunale, al quale si potrebbe vietare, ad esempio, di introdurre direttamente nel piano delle modifiche senza avere interpellato preventivamente i rappresentanti della Regione, obbligandolo invece ad attenersi alle indicazioni di questi ultimi per quanto concerne le scelte che interferiscono con gli interessi differenziati o sovracomunali ⁽⁵¹⁾.

⁵¹ Il doveroso coinvolgimento degli organi provinciali o regionali e l'impossibilità di eluderne le direttive tengono conto anche dei rilievi d'incostituzionalità mossi dalla Consulta nei confronti di quelle leggi statali o regionali che, nel recente passato, hanno previsto l'utilizzo del silenzio assenso come forma di approvazione regionale dello strumento urbanistico adottato dal Comune. La soluzione proposta nel testo non consente infatti al Comune di operare scelte di pianificazione generale, che tocchino interessi di rango sovracomunale, senza

La concentrazione delle competenze deliberative in capo al Consiglio comunale non priverebbe, dunque, la Regione del ruolo co-decisionale, che alla stessa è ancora giusto riconoscere, ma consentirebbe di contenere i tempi di conclusione del procedimento.

Le due fasi, dell'adozione e dell'approvazione, acquisirebbero in tal modo una funzione profondamente diversa da quella attuale.

Se oggi, infatti, la presenza di due fasi distinte risponde anzitutto alla finalità di consentire ad entrambi gli enti coinvolti nella procedura di formazione del piano di esprimere la propria volontà, l'uno con l'adozione e l'altro con l'approvazione del piano, nell'ipotesi prospettata, invece, le due fasi assumerebbero, rispettivamente, una funzione propositiva ed una funzione decisoria. La prima fase, in specie, si concluderebbe con l'adozione della proposta di piano da sottoporre alle osservazioni, mentre la seconda avrebbe come suo oggetto proprio l'esame delle osservazioni presentate sulla proposta di piano precedentemente adottata.

L'approvazione, quindi, lungi dal voler essere un'inutile duplicazione dell'adozione, si caratterizzerebbe per essere l'atto conclusivo della fase in cui si esaminano le osservazioni e si apportano al piano le eventuali modifiche ritenute opportune (⁵²). L'approvazione, cioè, potrebbe assumere il ruolo che attualmente è proprio della delibera con cui il Consiglio comunale controdeduce alle osservazioni presentate e chiude la fase di competenza comunale.

La sicura riduzione dei tempi del procedimento, che si otterrebbe accogliendo questa soluzione, darebbe, inoltre, la possibilità di soffermarsi con maggiore attenzione sulle osservazioni, differenziando le posizioni individuali di coloro che le hanno presentate ed articolando meglio di quanto oggi non si faccia la risposta a ciascuna di esse.

coinvolgere gli enti deputati alla cura di tali interessi, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

E' stato osservato in proposito che una trasformazione dell'intervento regionale di amministrazione attiva, cui dava luogo il tradizionale modello di approvazione del P.R.G., in attività istruttoria e partecipativa deve ritenersi non solo legittimo, ma anche in armonia con il principio di sussidiarietà. Vedi sul punto M.A. QUAGLIA, *Le decisioni urbanistiche in Liguria tra sussidiarietà e coordinamento*, in E. FERRARI (a cura di) *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Atti del terzo convegno nazionale dell'AIDU, Genova 19-20 novembre 1999, Milano, 2000, 332.

Secondo tale autore, la cui opinione va senz'altro condivisa, "la giurisprudenza della Corte costituzionale che, nel dichiarare l'incostituzionalità di procedure di approvazione degli strumenti urbanistici fondate sull'istituto del silenzio-assenso, ha affermato la necessità che i procedimenti formativi degli strumenti urbanistici generali debbano dare luogo ad un procedimento complesso cui debbono partecipare e concorrere necessariamente il comune e la regione, in posizione ineguale, non può essere letta come tale da imporre il modello giuridico dell'atto complesso quale unico modulo utilizzabile dal legislatore per comporre gli interessi di cui si fanno portatori i due enti competenti nella materia".

⁵² Potrebbe inoltre essere stabilito, come già prevede l'art. 13 della L.R. Umbria 22.2.2005, n. 11, che sia dato modo ai soggetti interessati di replicare alle osservazioni da altri presentate, al fine di garantire un effettivo contraddittorio, prima che l'Amministrazione abbia a pronunciarsi ed eventualmente ad accogliere alcune delle osservazioni esaminate, modificando in senso ad esse conforme il piano adottato.