



Prot. n. 0255578
del 17/11/2006

OGGETTO: Pianificazione attuativa in variante al P.R.G.

Il Comune chiede se sia “possibile procedere all’attivazione delle procedure inerenti l’approvazione della lottizzazione in variante al PRG ai sensi e per gli effetti del comma 11 dell’articolo 26 della legge 34/92 e smi” o se, invece, l’Atto di indirizzo concernente “Approvazione dei Piani regolatori particolareggiati (P.R.P.) e dei Piani di lottizzazione”, in cui risulta negata la possibilità di approvare i P.R.P. ed i P.d.L. in Variante al Piano Regolatore Generale (P.R.G.), deve ritenersi valido ai fini dell’espletamento delle procedure dei piani attuativi”.

Il Comune ritiene che il divieto per i P.R.P. e per i P.d.L. di apportare varianti ai P.R.G., affermato dall’Atto di indirizzo di cui alla D.G.R. n. 1576 del 14 dicembre 2004, non appare fondato alla luce di quanto disposto dall’art. 26, comma 11, della legge regionale n. 34/1992, secondo il quale la Giunta provinciale esprime il parere previsto per l’approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle loro varianti anche sugli strumenti urbanistici attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali comunali e, soprattutto, alla luce della recente legge regionale 16 dicembre 2005, n. 34 che, nell’imporre ai Comuni “di inviare in Provincia i piani attuativi (tutti) “contestualmente al deposito”, subito dopo “l’adozione, per l’espressione del parere di competenza”, ha sottoposto al controllo dell’organo superiore qualsiasi tipo di piano urbanistico, generale e particolareggiato. **Il Comune** ritiene inoltre che “l’ipotesi, ammessa e consigliata dall’atto di indirizzo, della contestualità deliberativa tra Variante P.R.G. e piano attuativo, viene messa irrimediabilmente in crisi in quanto la Provincia secondo le nuove procedure della L.R. 34/05, dovrebbe esprimere il proprio parere su un piano attuativo (in quel momento non conforme ancora al vigente P.R.G.) prima che la variante P.R.G. sia adottata definitivamente”.

Ma “dal momento che la stessa legge stabilisce in sessanta giorni il tempo concesso alla Provincia per esprimere il suo parere (dopodiché scatta il silenzio - assenso), si potrebbe prospettare l’assurdo che la stessa Provincia o si trova a formulare entro i sessanta giorni le osservazioni sul piano attuativo (e, in questo caso, non potrebbe non rilevarne il contrasto col vigente P.R.G., con la conseguenza di invalidarne l’iter) oppure dovrebbe lasciar trascorrere i sessanta giorni senza formulare osservazioni, con la conseguenza di rendere legittima l’approvazione del piano attuativo da parte del Comune prima ancora che la Variante P.R.G. sia entrata in vigore”.

Ciò premesso, sulla questione si osserva quanto segue.

Le considerazioni svolte dal Comune sono logiche ed interessanti, tuttavia non si può attualmente sostenere che i Piani regolatori particolareggiati ed i Piani di lottizzazione possono apportare varianti agli strumenti urbanistici generali, in quanto le norme di legge statali e regionali che disciplinano la pianificazione urbanistica non consentono di giungere a tale conclusione. Infatti l’urbanistica rientra nella più ampia materia del “governo del territorio” che, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione (come integralmente modificato dall’art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), fa parte della legislazione “concorrente” fra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, categoria alla quale appartiene la Regione Marche.

Nelle materie oggetto di legislazione concorrente alle Regioni spetta la potestà legislativa nel



rispetto dei “principi fondamentali” riservati alla legislazione dello Stato (in pratica si perpetua il sistema vigente per tutte le materie di competenza regionale ai sensi dell’originario art. 117 della Costituzione, in base al quale le Regioni legiferavano nel rispetto dei principi dettati dallo Stato con apposite leggi, chiamate “leggi - quadro” “leggi - cornice”, o quali si desumevano dalla legislazione statale vigente).

Lo Stato non ha ancora emanato una legge sui principi fondamentali della pianificazione urbanistica e, pertanto, questi ancora si desumono principalmente dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche ed integrazioni, le più importanti delle quali sono state introdotte con la legge 6 agosto 1967, n. 765. In base alla legge urbanistica statale i Piani regolatori particolareggiati (artt. 13 - 17) ed i Piani di lottizzazione (art. 28) non possono apportare varianti agli strumenti urbanistici generali, come viene anche spiegato nell’atto di indirizzo regionale del 2004 e nel documento istruttorio che l’accompagna.

Possono apportare varianti agli strumenti urbanistici generali soltanto quei particolari tipi di piano particolareggiato ai quali la legge statale, o la legge regionale in base ad un potere conferitole dalla legge statale, ha espressamente attribuito tale potere. A tutt’oggi questi sono costituiti: dai “Piani per l’edilizia economica e popolare (PEEP)” (vedi art. 8 della legge 18 aprile 1962, n. 167); dai “Piani per gli insediamenti produttivi (PIP)” (vedi art. 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e art. 8, terzo comma, della L.R. 18 giugno 1986, n. 14); dai “Piani di recupero di iniziativa pubblica” (vedi art. 25, primo comma, lett. a) della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e art. 8, terzo comma, della L.R. n. 14/1986); da quegli strumenti urbanistici speciali, previsti da norme statali di varia natura e tendenti al recupero di aree edificate in condizioni di degrado, che la L.R. 23 febbraio 2005, n. 16, ha unificato sotto la dizione di “programmi di riqualificazione urbana (PRU)” (vedi: artt. 2; 5, comma 2, lett h); 6, comma 13 della L.R. n. 16/2005).

L’art. 26 della legge regionale 5 agosto 1992, n. 34, come integralmente sostituito dall’art. 2 della legge regionale 18 agosto 2001, n. 19, non ha modificato questo quadro normativo. L’art. 26 si limita infatti a richiedere il parere della Giunta provinciale sia per l’approvazione dei PRG e delle loro varianti (commi 3 - 10) sia per l’approvazione degli strumenti urbanistici attuativi “in variante agli strumenti urbanistici generali comunali, quando non rientrano nella procedura abbreviata di cui all’articolo 15, comma 5” (comma 11, lett. a) e nei casi in cui questi possono apportare le predette varianti. In caso contrario la norma si porrebbe in contrasto con i principi statali in materia.

L’interpretazione letterale dell’art. 26, comma 2, della L.R. n. 34/1992, che consentirebbe di giungere sia alle conclusioni **del Comune** sia alle conclusioni dello scrivente, va necessariamente integrata con l’interpretazione sistematica dello stesso.

Tale quadro normativo non è stato nemmeno modificato dall’art. 1 della L.R. n. 34/2005 che, nel riscrivere integralmente il testo dell’art. 30 della L.R. n. 34/1992, stabilisce che “i piani urbanistici attuativi di cui all’articolo 4, comma 1” dopo la loro adozione e contestualmente al deposito sono inviati “alla Provincia competente per territorio, che, entro sessanta giorni decorrenti dalla data di ricezione della documentazione, può formulare osservazioni ai sensi dell’articolo 24, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47”.

L’art. 30 della L.R. n. 34/1992 si riferisce ai soli “piani urbanistici attuativi di cui all’articolo 4, comma 1 - cioè non a tutti i piani urbanistici attuativi ma soltanto a quelli “conformi agli strumenti urbanistici generali oppure rientranti nelle previsioni di cui al comma 5 dell’articolo 15” della



medesima L.R. n. 34/1992 - che “sono approvati in via definitiva dai Consiglio comunale” e che prima della modifica dell’articolo non erano assoggettati ad alcun esame preventivo da parte della Provincia.

Per questi infatti la Corte costituzionale, con la sentenza 20 luglio 2005, n. 343, aveva riconosciuto insufficiente la comunicazione alla Provincia del “riepilogo informativo statistico”, una volta approvati, ai sensi del successivo articolo 35, che di conseguenza la L.R. n. 34/2005 ha contestualmente abrogato (vedi art. 30, comma 3, della L.R. n. 34/1992 nel testo vigente).

Sui piani urbanistici attuativi conformi agli strumenti urbanistici generali la Provincia non esprime il “parere” di cui all’art. 26, comma 11, della L.R. n. 34/92 (di natura sostanzialmente vincolante: vedi i commi 5 - 8 dell’articolo) ma, in base al vigente art. 30 della medesima legge n. 34, esprime delle semplici “osservazioni”, sulle quali i comuni possono legittimamente dissentire con puntuale e idonea motivazione e in mancanza delle quali possono legittimamente proseguire nel procedimento di approvazione (vedi art. 30, comma 3; cfr. art. 2, commi 2 e 3, della L.R. n. 34/2005). Per quanto concerne il rapporto dell’Atto di indirizzo di cui alla D.G.R. n. 1576/ 2004 con le modifiche apportate all’art. 30 della L.R. n. 34/1992 dall’art. 1 della L.R. n. 34/2005, si osserva quanto segue.

Un atto di indirizzo, che ha natura amministrativa, è subordinato alle norme di legge che disciplinano la materia sulla quale interviene. Pertanto le norme di legge che modificano la disciplina di una materia modificano e, al limite, possono rendere anche inapplicabili le previsioni di atti di indirizzo emanati sulla base della prece dente normativa.

L’Atto di indirizzo di cui alla D.G.R. n. 1576/2004 è stato emanato con lo scopo di semplificare ed accelerare il procedimento di approvazione dei Piani regolatori particolareggiati e dei Piani di lottizzazione che presuppongono una variante al Piano regolatore generale, naturalmente nel rispetto delle “vigenti norme di legge in merito al contenuto, agli elaborati ed alle procedure di adozione e di approvazione dei diversi strumenti urbanistici” e facendo in modo “che la variante al Piano Regolatore Generale entri in vigore prima del Piano Regolatore Particolareggiato o del Piano di Lottizzazione” (vedi gli ultimi tre capoversi dell’Atto di indirizzo), perché il piano attuativo, quando viene approvato ed entra in vigore deve essere conforme allo strumento urbanistico generale vigente.

Affinché vengano rispettate le vigenti norme di legge relative al procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi conformi al Piano regolatore generale, questi e le varianti al P.R.G. non possono essere più adottati contestualmente, in quanto i tempi di invio alla Provincia dei due piani sono molto diversi (entro i trenta giorni del deposito per il piano attuativo; entro 210 giorni dalla scadenza del periodo di deposito per la variante al P.R.G., ai sensi dell’art. 26, commi 2 e 3, della L.R. n. 34/1992) e questa non sarebbe messa in grado di poter esprimere le “osservazioni” che le competono, come nota giustamente **il Comune** nel suo quesito.

Tuttavia nulla vieta che il piano attuativo possa essere adottato contestualmente alla adozione definitiva della variante al P.R.G., di cui all’art. 26, comma 2, della L.R. n. 34/1992. In tal modo infatti i tempi di invio alla Provincia dei due piani coincidono (vedi l’art. 26, comma 3, e art. 30, commi 1 e 3, della L.R. n. 34/1992) e questa viene messa così in grado di poter esprimere le sue “osservazioni” sul piano attuativo adottato dai Comune.



Qualora la Provincia eccepisse la non conformità del piano attuativo con il vigente piano regolatore generale, il Comune potrebbe legittimamente controdedurre di seguire il procedimento previsto dall'Atto di indirizzo della Regione, di avere adottato il piano in conformità alla variante al P.R.G. anch'essa ricevuta dalla Provincia, di procedere all'approvazione del piano attuativo solo contestualmente o dopo l'approvazione della variante al piano regolatore generale e conformemente a questa e di fare in modo che il piano attuativo entri in vigore dopo l'entrata in vigore della variante al P.R.G..

Così facendo il procedimento indicato dall'Atto di indirizzo di cui alla D.G.R. n. 1576/2004 viene ugualmente rispettato e le previsioni di legge sulle procedure di adozione, di approvazione e di entrata in vigore dei due diversi piani urbanistici non vengono violate.