

SERVIZIO AFFARI GENERALI, GIURIDICI E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

IL RESPONSABILE

GIOVANNI SANTANGELO

TIPO ANNO NUMERO

REG. PG.2012.148133

DEL 15 GIUGNO 2012

Ai Responsabili del settore Urbanistica e
pianificazione territoriale delle Province
dell'Emilia-Romagna

LORO SEDI

OGGETTO: Effetti dell'approvazioni di previsioni del PSC, su cui è stata negata l'intesa provinciale.

1. Da più Province è stato posto un quesito circa gli effetti che derivano dall'approvazione anche delle parti di PSC per le quali la Provincia abbia richiesto lo stralcio in sede di intesa. Viene richiesto, conseguentemente, quali iniziative possano essere assunte dalla Provincia per contestare tale circostanza e ottenere la correzione dello strumento urbanistico approvato.

2. Per affrontare questa problematica occorre muovere dalla disciplina stabilita dalla L.R. n. 20 del 2000 per l'intesa provinciale sul PSC, evidenziando la diversità della stessa rispetto a quanto stabilito per le riserve e osservazioni provinciali, previste rispettivamente per i POC e RUE e per il PUA.

L'art. 32, commi 10 e 11, specifica che "l'approvazione del PSC è subordinato all'acquisizione dell'intesa della Provincia"; che "l'intesa può essere subordinata all'inserimento nel piano delle modifiche necessarie..." e che "in assenza dell'intesa della Provincia per talune previsioni del PSC, il Consiglio comunale può approvare il piano per tutte le altre parti sulle quali abbia acquisito l'intesa stessa".

Diversa è invece la disciplina stabilita dagli articoli 34, comma 7, per le riserve provinciali al POC (da applicarsi anche al RUE con cartografia) e dall'art. 35, comma 4, per le osservazioni provinciali sul PUA: per esse il Consiglio comunale è tenuto ad adeguare il piano ovvero ad esprimersi sui rilievi provinciali con motivazioni puntuali e circostanziate.

Nel primo caso, la mancata intesa comporta il blocco nell'approvazione del piano (nei suoi contenuti originari), superabile solo attraverso lo stralcio delle previsioni per le quali l'intesa è stata negata o subordinata a modifica; nel secondo caso, scatta un obbligo di motivazione rafforzata dell'atto finale di approvazione del piano, comunque consentito anche per le parti contestate ⁽¹⁾.

In caso di PSC, dunque, è previsto – per utilizzare il linguaggio della Corte Costituzionale – una intesa “forte”, per la quale non è cioè prevista alcuna forma né di successiva rinegoziazione delle previsioni contestate né di superamento dell'eventuale posizione provinciale negativa, potendo il Consiglio comunale procedere – specifica in modo univoco il comma 11 – unicamente all'approvazione delle parti di piano condivise dalla Provincia e allo stralcio delle previsioni per le quali sia stata negata l'intesa o la stessa sia stata subordinata a modifiche che non si intendono recepire.

3. Il chiaro disposto legislativo regionale, relativo al procedimento di approvazione del PSC appena ricordato, appare perfettamente rispondente alla ricostruzione data da dottrina e giurisprudenza ai così detti atti complessi, di cui il meccanismo di approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica costituisce un tipico esempio. Si ricorderà infatti che la Corte Costituzionale, sia con le sentenze n. 26 del 1996 sia con la n. 343 del 2005, (successiva alla riforma del titolo V della Costituzione) ha affermato il principio per cui gli strumenti urbanistici generali (di ambito comunale e sovracomunale), le relative varianti ma anche gli stessi strumenti attuativi *“danno luogo ad un procedimento complesso cui devono partecipare e concorrere necessariamente il comune e la regione...(cosiddetto principio dell'atto complesso)”* ⁽²⁾.

(1) Tale distinzione di regime giuridico tra PSC e altri strumenti urbanistici comunali si spiega se si considera il diverso ruolo che esercita il PSC nel sistema della pianificazione comunale, rispetto a POC e PUA e RUE. Il primo è infatti lo strumento generale, relativo all'intero territorio comunale, che integra e sviluppa l'insieme delle prescrizioni, indirizzi e direttive dettati dalla pianificazione di area vasta e settoriale, definendo la griglia dei vincoli e delle scelte strategiche e generali, all'interno della quale si sviluppa la pianificazione operativa e attuativa. Per questo, la pianificazione di livello strutturale richiede un rafforzato potere di verifica di conformità delle scelte comunali alla pianificazione sovraordinata; laddove invece i momenti operativi e attuativi (POC E PUA) e la regolamentazione dei tessuti urbani e delle trasformazioni diffuse del territorio rurale (RUE), interessando profili di prevalente interesse comunale, sono subordinati solo ad un controllo della loro coerenza con lo stesso PSC.

(2) Si ricorderà che la sentenza della Corte Costituzionale n. 26 del 1996 è intervenuta a suggellare alcune pronunce del TAR Bologna confermate dal Consiglio di Stato, che avevano ritenuto illegittimo l'art. 15 della L.R. 47 del 1978 per contrasto con il principio dell'atto complesso, in quanto non prevedeva la partecipazione della Regione all'iter approvativo delle varianti urbanistiche semplificate. Quelle pronunce amministrative portarono nel 1995 alla modifica di quella disposizione regionale con l'introduzione delle osservazioni provinciali. La sentenza della Corte costituzionale n. 343 del 2005 è stata a fondamento della modifica, introdotta dalla L.R. n. 9 del 2009, del procedimento di approvazione dei c.d. RUE con cartografia e dei PUA non in variante al POC: la Consulta infatti ha stabilito che, anche dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, permane nel nostro

Gli atti complessi sono caratterizzati dal fatto che la decisione conclusiva del procedimento deve essere preceduta da un atto di assenso di un'altra amministrazione, qualunque sia la forma utilizzata dal legislatore per prevederla (l'intesa, il concerto, la proposta, il consenso unanime dei partecipanti ad un accordo di programma, il parere vincolante, ecc.). Il punto saliente è che questa "Amministrazione che interviene nella fase decisoria deve <<concordare>> con il provvedimento finale" avendo "in pratica un diritto di veto", in quanto il suo consenso è imprescindibile ai fini della approvazione dell'atto finale ⁽³⁾.

Ciò che caratterizza gli atti complessi è che ciascuna manifestazione di assenso ha funzione costitutiva rispetto alla conclusione del procedimento stesso, con l'effetto che la sua mancanza (ovvero il suo annullamento ad opera del giudice amministrativo) comporta che non si producono (o vengono meno) gli effetti derivanti dalla conclusione del procedimento stesso.

A tal riguardo basta richiamare la pacifica giurisprudenza amministrativa secondo cui l'annullamento della delibera di adozione del piano urbanistico comporta la caducazione automatica e non la annullabilità del provvedimento di approvazione del piano per le parti oggetto di impugnativa ⁽⁴⁾.

4. Applicando questi principi generali dell'atto complesso alla particolare modalità di espressione dell'assenso provinciale sul PSC (l'intesa "forte" illustrata al precedente punto 2), ne deriva – come afferma espressamente l'articolo 32, comma 11, della L.R. n. 20 del 2000 – che le parti del PSC per le quali la Provincia ha negato espressamente l'intesa, non possono costituire oggetto della delibera di (auto)approvazione comunale, in quanto per tali previsioni non può considerarsi completo il processo decisionale "pluristrutturato" richiesto per la loro approvazione. Le stesse previsioni, di conseguenza, non sono efficaci e non possono essere portate ad esecuzione ⁽⁵⁾. Come ha specificato la giurisprudenza amministrativa queste aree, oggetto dello "stralcio provinciale", devono essere considerate a tutti gli effetti "zone bianche", con la conseguente applicazione, in via transitoria, della disciplina di cui all'art. 5 della L.R. n. 31 del 2002 (sussistendo per altro un obbligo per l'amministrazione comunale della loro ripianificazione).

ordinamento la necessità dell'intervento della Provincia nel procedimento di approvazione anche degli strumenti urbanistici attuativi.

- (3) Vedi, Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, Diritto amministrativo, pag. 686.
- (4) Secondo il Con. St., sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4662 infatti l'annullamento dell'atto di adozione dello strumento urbanistico "comportando il venir meno di uno degli elementi necessari di un atto complesso il cui procedimento si conclude solo con l'approvazione, esplica effetti automaticamente caducanti e non meramente viziati su quest'ultimo provvedimento". Nello stesso senso, tra le molte sentenze: Cons. St, sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2630; 13 aprile 2005, n. 1742; 6 maggio 2003, n. 2386; TAR Parma n. 366 del 2008)
- (5) Appare opportuno citare tra le tante la sentenza del TAR Bologna, n. 3083 del 27 novembre 2006, secondo cui il procedimento di variante, (auto)approvato dal Consiglio Comunale, in carenza di assenso provinciale, manca dei presupposti "per potersi perfezionare e, quindi, produrre effetti" e che "in mancanza di tale approvazione il procedimento di formazione della variante in questione non si è mai concluso".

5. Quanto alle iniziative che devono assumere le amministrazioni provinciali che avessero accertato la circostanza della assunzione della delibera di approvazione del PSC comprensiva anche delle parti del piano per le quali è stata espressamente negata l'intesa, si evidenzia che non è indispensabile far valere innanzi al giudice amministrativo l'illegittimità parziale della delibera di approvazione, per violazione della espressa previsione dell'art. 32, comma 11, della L.R. n. 20 del 2000; è invece sufficiente segnalare al Comune, che la delibera assunta dal Consiglio comunale non è idonea a concludere l'iter approvativo delle previsioni per le quali è stata espressamente negata l'intesa provinciale e che, di conseguenza, le stesse non potranno essere portate ad attuazione, in quanto la loro inefficacia dovrà essere rilevata dalla provincia stessa in sede di esame degli strumenti attuativi, e potrà essere fatta valere da ogni soggetto interessato, come vizio di legittimità dei medesimi piani e provvedimenti attuativi.

Cordiali saluti.

F.to Dott. Giovanni Santangelo

GS