

accorpamento dei numerosi strumenti di pianificazione previsti da leggi statali e regionali, spesso settoriali e “a cascata”, che comportano effetti significativi sul governo del territorio, il legislatore regionale ha optato per l'introduzione di nuovi istituti giuridici che assicurassero la coerenza e l'integrazione delle previsioni dei diversi strumenti di pianificazione. Allo stesso modo, sempre allo scopo di perseguire, ad un tempo, la semplificazione e la coerenza e integrazione del sistema di pianificazione, la L.R. n. 20 ha previsto meccanismi di riallineamento automatico dell'intero sistema di pianificazione, una volta che fossero assunte scelte di assetto del territorio pienamente condivise da tutti i soggetti che esercitino funzioni di governo del territorio coinvolte da tale nuova previsione.

Gli strumenti tecnico giuridici su cui si fondano tali processi di integrazione e di immediata modificazione della pianificazione sono costituiti, da una parte, dalle procedure di concertazione e negoziali di cui agli articoli 13, art. 15, 18 e 40 della L.R. n. 20; dall'altro, dall'espressione dell'intesa dell'ente titolare della potestà di pianificazione, il quale, dopo aver partecipato alla formazione di un atto di pianificazione, accetta che lo stesso assuma anche “il valore e gli effetti” di un proprio strumento di pianificazione.

Alla base di tale disciplina, di forte accelerazione e semplificazione del procedimento, vi è la considerazione che, una volta che siano adempiuti i requisiti procedurali stabiliti dalla legge, che caratterizzano ciascun atto di pianificazione (lo svolgimento delle forme di pubblicità e di partecipazione, l'acquisizione dei pareri e valutazioni ambientali e territoriali, ecc.) e si abbia l'esplicita condivisione del piano in corso di elaborazione, espressa dagli organi istituzionalmente competenti dell'ente titolare della diversa funzione pianificatoria coinvolta (e dunque in genere degli organi consiliari), nulla impedisce di conseguire, con un unico procedimento, una significativa semplificazione procedurale, che non comporta alcuna deroga né alle prerogative e competenze di ciascun ente interessato né alle garanzie procedurali da assicurarsi nella formazione dei diversi piani coinvolti.

Gli atti negoziali e il processo di copianificazione appena descritto sono dunque perfettamente legittimi, dal punto di vista costituzionale, unicamente perché non comportano alcuna compressione o sottrazione delle prerogative proprie degli enti interessati ma rappresentano una diversa modalità di esercizio di tali funzioni pianificatorie in forme semplificate, che consentono di realizzare gli ulteriori risultati del rafforzamento della collaborazione, della integrazione delle pianificazioni, dell'adeguamento di tutti gli strumenti pianificatori alle scelte concordate, ecc.

A fondamento di queste previsioni della L.R. n. 20 si colloca l'applicazione estensiva dell'art. 57 del D.Lgs. 31-3-1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello

Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) (1), consolidata dalla significativa giurisprudenza della Corte costituzionale sulla c.d. intesa forte e sugli strumenti che attuano il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.

3. Le ipotesi nelle quali la L.R. n. 20 fa ricorso alla possibilità di attribuire ad un piano il valore e gli effetti di altri strumenti di pianificazione sono diverse e vanno: dai piani generali comprensivi della pianificazione settoriale del medesimo livello istituzionale di cui all'art. 20 (2); al PTCP con valore dei piani Comunali ed in particolare del PSC, di cui all'art. 21, oggetto del presente quesito; ma anche la possibilità della variate automatica ai piani sovraordinati di cui all'art. 22; ed infine l'adeguamento di tutti gli strumenti di pianificazione interessati dalle opere, interventi o programmi di interventi concordati tra i soggetti pubblici e privati sottoscrittori di un accordo di programma, di cui all'art. 40. Più di recente nella stessa legge sono state introdotte ulteriori forme semplificate di variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, subordinate, ancora una volta, all'assenso degli organi titolari della potestà pianificatoria: nel caso del procedimento unico di cui all'art. 36-sexies, che può apportare variante alla pianificazione territoriale e urbanistica, previo assenso degli organi consiliari competenti (comma 15), e del piano intercomunale di cui all'art. 13, commi 3 e 3-bis.

Ciò che caratterizza, in particolare, il piano intercomunale rispetto alle altre forme appena richiamate, è che in questo caso si ha l'elaborazione e approvazione di un unico piano relativo al territorio di tutti i comuni interessati, che si sostituisce stabilmente alla pianificazione dei singoli enti interessati. Infatti, il Comune capofila, designato con l'accordo delle altre amministrazioni comunali interessate, "*redige il piano intercomunale*", sia pure con le "*forme di partecipazione di ciascun ente all'attività tecnica di predisposizione del piano*" precedentemente concordate. Tuttavia, anche in questo caso il Comune capofila non diviene titolare della potestà pianificatoria facente capo ai restanti Comuni, in quanto esso deve acquisire sul piano così elaborato l'intesa "dei

(1) I commi 1 e 2 dell'art. 57 del D.LGS. n. 112 del 1998 introducono infatti il meccanismo dell'intesa, prevedendo che i PTCP possano assumere il valore e gli effetti di piani settoriali, con la seguente disposizione:

"1. La regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.

2. In mancanza dell'intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale."

(2) In tali casi, naturalmente non si pone neppure l'esigenza dell'intesa dell'ente titolare del diverso strumento, visto che entrambi i piani fanno capo al medesimo livello istituzionale, bensì quella precedentemente ricordata del rispetto del giusto procedimento.

Consigli comunali interessati”. Si può parlare dunque, anche in questo caso, di una forma di semplificazione del processo di pianificazione, che riduce il numero dei piani urbanistici vigenti; ma non di una limitazione o perdita delle prerogative pianificatorie degli enti partecipanti, i quali mantengono la loro piena titolarità della funzione esercitata congiuntamente agli altri enti⁽³⁾.

4. In sintesi, la disamina fin qui svolta delle diverse fattispecie di copianificazione previste dalla legge regionale n. 20 ha evidenziato che in nessun caso l'amministrazione comunale esercitando in forma associata o avvalendosi dell'attività di elaborazione e approvazione degli strumenti di pianificazione della Provincia o del Comune capofila si priva delle proprie prerogative in campo pianificatorio, ma solo concorda con altre amministrazioni una diversa modalità di esercizio delle proprie funzioni, di cui rimane pienamente titolare, come evidenzia la necessità che il PTCP avente il valore e gli effetti di PSC (così come il piano intercomunale) non può essere approvato se non previa intesa del Consiglio comunale, senza alcuna possibilità di superare il dissenso dell'amministrazione comunale.

D'altra parte, una previsione regionale che portasse ad una significativa limitazione della potestà pianificatoria comunale (o che fosse interpretata e applicata in tal modo) risulterebbe manifestamente illegittima perché in contrasto con il principio di autonomia locale di cui all'art. 5 Cost. Essa, infatti, verrebbe a sottrarre all'amministrazione comunale la titolarità di una delle funzioni proprie (o fondamentali) tradizionalmente riconosciute alla stessa, in quanto identificano il Comune nella sua qualità di ente esponenziale della collettività locale⁽⁴⁾.

Inoltre, una legge regionale avente tali contenuti finirebbe per contrastare anche con l'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., il quale attribuisce alla competenza esclusiva del legislatore statale la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Si sottolinea poi l'evidente irragionevolezza di una norma regionale che stabilisse che il PSC approvato nell'ambito del PTCP non tornasse ad avere una propria completa autonomia rientrando nella piena titolarità e disponibilità comunale, una volta concluso l'iter di approvazione. Essa comporterebbe infatti una intollerabile rigidità e macchinosità del sistema pianificatorio, a causa della quale persino per l'approvazione della localizzazione di una infrastruttura o servizio di interesse meramente locale occorrerebbe variare il PTCP, di modo che tale determinazione dovrebbe essere assunta dal Consiglio provinciale, previa intesa della Giunta regionale e del

⁽³⁾ Diverso è il caso in cui i Comuni conferiscano la funzione pianificatoria ad una Unione di comuni, in quanto, in tali casi la funzione viene esercitata, fin tanto che permane il conferimento (che comunque non ha carattere definitivo), dagli organi dell'Unione stessa.

⁽⁴⁾ La natura di funzione fondamentale dei Comuni è stata riconosciuta alla pianificazione urbanistica, da ultimo, dall'art. 14, comma 27, lettera d), del D.L. n. 78 del 2010.

Consiglio comunale interessato. Inoltre, una tale disposizione finirebbe per conferire rilevanza provinciale a previsioni e competenze che la L.R. n. 20 assegna inequivocabilmente al livello comunale ⁽⁵⁾.

Si osserva poi che l'art. 15, comma 1, della L.R. n. 20 evidenzia che gli accordi territoriali possono essere stipulati (nei casi in esame) *“per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica”* e l'art. 21, comma 3, nello specificare i contenuti del medesimo accordo territoriale, indica la definizione dei tempi e della forme di partecipazione all'attività tecnica di predisposizione del piano e della ripartizione delle relative spese. Non è ravvisabile dunque nel dettato normativo alcun elemento che lasci ipotizzare che da tale accordo conseguano effetti di limitazione del successivo esercizio della funzione di pianificazione facente capo al Comune ⁽⁶⁾.

Pertanto, si ritiene che la clausola prevista all'art. 2 degli accordi territoriali stipulati ai fini della formazione dei primi quattordici PSC nell'ambito del PTCP appare pienamente rispondente alla corretta interpretazione dell'art. 21 della L.R. n. 20 laddove, dopo l'approvazione del PTCP, riconosce a ciascun PSC *“piena autonomia rispetto al piano provinciale”* e, pertanto, ne prevede la gestione e la eventuale variazione senza che ciò comporti *“automaticamente proposta di modifica dello strumento provinciale”*. Di conseguenza, anche se la medesima clausola non è stata inserita nell'accordo territoriale, preliminare all'approvazione del PTCP con il valore e gli effetti del PSC di ulteriori sette Comuni, si deve ritenere che il principio di autonomia da essa espresso debba continuare a trovare applicazione, in quanto connaturato alla previsione legislativa regionale e al quadro normativo costituzionale in cui si inserisce. Del resto, questo *“rientro nelle ordinarie competenze pianificatorie”* consegue a tutti gli strumenti, evidenziati all'inizio di questo parere, in cui la L.R. n. 20 prevede che un piano o una speciale procedura possano avere il valore e gli effetti di variante ad un diverso strumento di pianificazione territoriale e urbanistica, previa intesa dell'ente titolare della stessa.

Cordiali saluti

Dott. Giovanni Santangelo

GS

⁽⁵⁾ Si noti, a tal riguardo, che la Giunta regionale, proprio con riguardo ai PTC della Provincia di Forlì Cesena ha avuto modo di puntualizzare che la propria attività di verifica del PTCP non si estendeva agli elaborati costitutivi dei PSC approvati, dal momento che gli stessi non rientravano nell'ambito della propria competenza in quanto di rilevanza esclusivamente locale.

⁽⁶⁾ Del resto, si osserva che questa sorta di *“ultrattività”* dell'accordo territoriale non è espressamente disciplinata né dalla legge né dai testi negoziali sottoscritti dalla Provincia di Forlì Cesena e dai ventuno Comuni interessati, quando invece la stessa, per la rilevanza degli effetti che comporterebbe nel sistema delle competenze comunali e per i numerosi ed estremamente complessi problemi applicativi conseguenti, dovrebbe essere oggetto di specifica e analitica regolazione.