DIREZIONE GENERALE
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE
E NEGOZIATA, INTESE. RELAZIONI
EUROPEE E RELAZIONI
INTERNAZIONALI

RegioneEmilia-Romagna

SERVIZIO AFFARI GENERALI, GIURIDICI E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA
IL RESPONSABILE
GIOVANNI SANTANGELO

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	PG	/2015	/ 494278
DEL	13	/07	/ 2015

Spettabile
Unione Regionale Costruttori Edili
dell'Emilia-Romagna
ANCE Emilia-Romagna
Via Ferruccio Parri, 31
40128 BOLOGNA

OGGETTO: Risposta a richiesta di parere circa i limiti entro cui sono ammissibili modifiche al RUE a seguito dell'accoglimento di osservazioni

1. Con email dell'11 maggio 2015 si chiede di conoscere il parere di questo Servizio circa una ampia ricostruzione normativa e giurisprudenziale sulle seguenti tematiche:

a) se il RUE possa modificare le zonizzazioni degli ambiti territoriali comunali;

b) quale procedimento debba seguire il RUE che presenti tali contenuti;

c) se le osservazioni dei soggetti privati possano contenere la richiesta di modifiche del piano nell'interesse di colui che presenta le osservazioni stesse;

d) se l'eventuale accoglimento di dette osservazioni richieda necessariamente la ripubblicazione del piano e, con essa, un riesame da parte della Provincia.

Senza entrare in alcun modo nel merito della valutazione dell'eventuale caso specifico che può aver sollecitato la presentazione della richiesta di parere, si esprimono le seguenti considerazioni generali circa la disciplina regionale relativa alle suddette tematiche e alla giurisprudenza in materia.

Viale Aldo Moro, 30
40127 Bologna
tel 051.527.6979
fax 051.527.6019
aaggprogrammazione@regione.emilia-romagna.it
aaggprogrammazione@postacert.regione.emilia-romagna.it

2. Dopo la riforma operata dalla L.R. n. 6 del 2009, i Comuni possono scegliere di configurare il RUE o come uno strumento regolamentare in senso stretto, privo di cartografia e approvato con le modalità estremamente semplificate che sono tipiche di questi atti normativi (con mera deliberazione del Consiglio comunale, una volta esplicate le forme di partecipazione previste dall'art. 33, commi 1, 2 e 3, della L.R. n. 20 del 2000); ovvero facendo assumere allo stesso i caratteri che connotano gli strumenti di pianificazione urbanistica, consistenti:

- in una apposita cartografia e nella relativa NTA,

- nella necessità di una Valsat delle previsioni di piano;

- nella necessità dell'approvazione secondo il meccanismo dell'atto complesso utilizzando, secondo quanto dispone espressamente il comma 4-bis dell'art. 33, il modulo procedimentale previsto dall'art. 34 per il POC.

Anche in tale seconda ipotesi, di strumento cartografico, non mutano le caratteristiche generali del RUE, che comunque deve risultare conforme alle previsioni del PSC, e deve riguardare le trasformazioni attuabili con intervento diretto. Allo stesso modo, tale strumento di pianificazione può comunque attenere solo "alle trasformazioni ne**gli** ambit**i** consolidat**i** e nel territorio rurale e alle trasformazioni diffuse del patrimonio edilizio esistente (art. 29, comma 2, della L.R. n. 20 del 2000).

Di conseguenza, specialmente in considerazione delle modifiche apportate all'art. 28 dalla citata L.R. n. 6 del 2009, non si ritiene che sia del tutto da escludere che il Rue, in conformità alle indicazioni di massima del PSC, possa specificare e apportare rettifiche non sostanziali ai perimetri di ambiti e sub-ambiti del territorio urbanizzato consolidato e di quello rurale. Tali contenuti cartografici del RUE fanno però scattare quella particolari connotazioni che lo assimilano a ogni altro strumento di pianificazione urbanistica comunale.

3. Quanto alla possibilità per i privati di rappresentare con le osservazioni al RUE esigenze dirette e concrete attinenti ai loro interessi patrimoniali, e alla necessità in caso di accoglimento di tali osservazioni di una ripubblicazione del piano, si osserva che la giurisprudenza ormai

consolidata in campo urbanistico segue una posizione differente da quella prospettata nella richiesta di parere.

Infatti, essa ritiene che, successivamente alla adozione dello strumento urbanistico, la normativa urbanistica vigente consenta anche l'introduzione di modificazioni dei contenuti del piano, per iniziativa della Provincia, dello stesso Comune e in accoglimento di osservazioni dei privati interessati, potendosi distinguere tre tipologie di modifiche, denominate "obbligatorie", "facoltative" e "concordate" (Cons. St., Sez. IV, sentenza 7 aprile 2008, n. 1471, ripresa alla lettera dalla sentenza Cons. St.**,** sez. IV**,** 10 aprile 2008. n. 1516, richiamando le precedenti pronunce Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2002, n. 4984; 5 settembre 2003):

a) Le modifiche **obbligatorie** sono quelle "*indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standards urbanistici minimi*"(Cons. St. n. 1471/2008);

b) Le modifiche **facoltative** sono quelle "*consistenti in innovazioni non sostanziali*", tali da non "*mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione*"(Cons. St. n. 1471/2008) ([1]);

c) Le modifiche **"concordate"** sono, appunto, quelle conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal Comune.

Le modifiche **obbligatorie**, secondo detta giurisprudenza, non comportano mai l'obbligo di ripubblicare il piano, in quanto "*il carattere dovuto dell'intervento regionale rende superfluo l'apporto collaborativo del privato, superato e ricompreso nelle scelte pianificatorie operate in sede regionale e comunale*" (Cons. St. n. 1471/2008).

Ma anche le altre modificazioni del piano adottato, denominate **facoltative** e **concordate,** di regola, non comportano la ripubblicazione dello strumento in itinere, così da riaprire i termini

([1]) Si segnala inoltre la sentenza del T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 2 luglio 2008, n. 3209 secondo cui tali modifiche possono essere apportate d'ufficio dal Comune, "*non essendo controverso in giurisprudenza che, in sede di controdeduzioni alle osservazioni, il Comune possa apportare (ex officio) modifiche allo strumento urbanistico*".

per la presentazione di nuove osservazioni da parte dei privati. Tale obbligo di ripubblicazione del progetto, sussiste solo nei casi in cui le stesse superino il limite di rispetto dei criteri generali cui è informato il piano adottato.

Dall'art. 10 L. n. 1150/1942 (come novellato dall'art. 3 della Legge Ponte) la giurisprudenza ricava, infatti, il principio generale secondo cui sono ammissibili modifiche di strumenti adottati a seguito della presentazione di osservazioni, senza bisogno di procedere alla nuova pubblicazione del progetto, purché le modifiche **apportate non comportino sostanziali innovazioni o deviazione dei criteri connotanti il piano adottato.** Diversamente, ove tali limiti vengano superati, la delibera di approvazione, come una nuova adozione, richiede una ulteriore pubblicazione (Cons. St., Sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4546) ([2]).

In applicazione dei suddetti principi, la giurisprudenza ha inoltre precisato che la natura sostanziale delle modifiche non debba affermarsi «sulla base di una logica meramente "quantitativa"», e cioè valorizzando il **mero dato numerico del numero delle disposizioni modificate in sede di osservazione al piano adottato** - profilo evidenziato nella richiesta di parere -, bensì sulla base della "*concreta incidenza delle modifiche sulle scelte pianificatorie del Comune, sulla destinazione impressa ai suoli, sulla loro suddivisione e su tutti gli altri dati qualificanti uno strumento urbanistico generale*" (Cons. St. n. 4546/2010). Conseguentemente, l'esame comparativo del piano adottato e di quello approvato possono portare ad escludere la necessità della ripubblicazione qualora siano rimaste "*manifestamente inalterate non solo tutte le scelte di fondo operate in sede di adozione, ma anche quelle relative alla destinazione generale*

([2]) Secondo questa sentenza del Consiglio di Stato la pubblicazione degli strumenti urbanistici adottati *"non è richiesta, di regola, per le successive fasi del procedimento, anche se il piano originario risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o di modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione (cfr. Cons. St., sez. III, 24 marzo 2009, nr. 617; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, nr. 2297; id., 5 settembre 2003, nr. 4980; id., 4 marzo 2003, nr. 1197; id., 20 novembre 2000, nr. 6178; id., 20 febbraio 1998, nr. 301; id.,11 giugno 1996, nr. 777)"*.
Da segnalare la pronuncia del T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, Sent., 27-06-2011, n. 1119 secondo cui costituiscono modifiche tali da comportare un "*mutamento delle caratteristiche essenziali e dei criteri che presiedono all'impostazione del piano*" ipotesi come la modifica nella destinazione di un'area da residenza a giardino (Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1477) da zona di espansione residenziale, pubblica o privata, a parco urbano (Cons. St., sez IV, 19 giugno 2007, n. 3300); sempre secondo la medesima sentenza "*non si rilevano simili evenienze di*

dei suoli ed al rapporto quantitativo fra le varie zone individuate dal piano" (Cons. St. n. 4546/2010) ([3]).

4. Ben più rilevante, ai fini della necessità di una ripubblicazione e valutazione delle modifiche al piano adottato in accoglimento di osservazione, appare la considerazione che tutte le previsioni di piano, comprese quelle che attengano alla destinazione di piccole aree, devono essere soggette a valutazione di sostenibilità ambientale (art. 6, comma 3, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Da tale principio deriva la necessità di ripubblicare e riacquisire il parere ambientale in caso di modifiche, in accoglimento di osservazioni, che introducano o modifichino in modo significativo le previsioni nel piano adottato.

Più in particolare, nel caso in cui in accoglimento di osservazioni si introducano e disciplinino ulteriori significative trasformazioni territoriali, occorre assicurare lo svolgimento di quegli adempimenti procedurali che caratterizzano l'esercizio della funzione di valutazione ambientale di dette nuove previsioni: il deposito, la pubblicazione, la raccolta delle osservazioni tra cui quelle dei soggetto competenti in materia ambientale e l'acquisizione della valutazione ambientale dell'amministrazione competente (art. 5, commi 6 e 7, della L.R. n. 20 del 2000). Questo obbligo presenta un'unica eccezione, nei casi in cui le medesime opere o programma di interventi siano stati già oggetto di valutazione ambientale, trattandosi del mero recepimento di previsioni di piano sovraordinato aventi natura vincolante, ai sensi dell'art. 5, comma 5, lettera d), della L.R. n. 20 del 2000.

A conferma di tale necessità procedurale basta considerare la giurisprudenza della Corte Costituzionale che impone di sottoporre a valutazione ambientale (in particolare a verifica di

---

radicale modifica nell'impostazione dello strumento urbanistico tra la fase di adozione e quella di approvazione" nel caso in cui vengano cambiate le modalità realizzazione di un insediamento produttivo.

([3]) Il Consiglio di Stato, nella decisione della Sez. IV, 9 marzo 2011, n. 1503, sottolinea l'irrilevanza di modificazioni relative a destinazioni urbanistiche di aree marginali di un piano adottato. Similmente il T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, specifica che "*la modifica relativa ad una sola area del piano, relativa per di più alla variazione di destinazione tra due categorie di utilizzi meramente privati del suolo, non può rappresentare in alcun modo una deviazione dai criteri posti a base del piano, e non ne comportava la nuova pubblicazione*".

assoggettabilità) ogni modifica della destinazione urbanistica di piccole aree e che, di conseguenza, ha dichiarato incostituzionali leggi regionali che definivano casi di esclusione dalla valutazione stessa legati alla dimensione territoriale delle nuove previsioni (vedi C. Cost. sentenze 11 luglio 2014, n. 197 ([4]) e 4 luglio 2013, n. 178 ([5]).

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

GS

([4]) In particolare, la disposizione dichiarata incostituzionale da questa sentenza della Consulta escludeva dal processo di valutazione ambientale strategica (VAS), tra l'altro, le varianti *"che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA"*. Secondo la Corte la disposizione si poneva in contrasto con i commi 3 e 3-bis dell'art. 6 del D.Lgs n. 152 del 2006, in quanto *"tali disposizioni prevedono che la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipenda, non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata significatività dell'impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale che detti interventi (seppure non estesi) concretamente hanno capacità di produrre (come espressamente previsto dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006)"*.

([5]) Rispetto ad una legge regionale che prevedeva soglie dimensionali che facevano ritenere non necessaria la valutazione ambientale strategica, la sentenza n. 178 del 2013 della Corte costituzionale ha precisato che *"la dimensione quantitativa e l'entità delle modifiche possono giustificare, sulla base di criteri predeterminati, l'esonero dalla procedura di VAS, non dalla verifica di assoggettabilità*". Viceversa, secondo la Corte giustifica la dichiarazione di incostituzionalità il solo dubbio *"in ordine alla prefigurabilità di fattispecie sottratte «in ogni caso» alla procedura di screening, in contrasto con la disciplina statale, secondo la quale, questa va svolta ed è poi la VAS che può non essere necessaria, qualora ciò risulti all'esito della stessa"*.