



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI
NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA

Alla Città Metropolitana di Bologna
Area Pianificazione Territoriale
c.a. arch. *Alessandro Delpiano*
PEC cm.bo@cert.cittametropolitana.bo.it

e p.c.

al Servizio 455 (Pianificazione territoriale e urbanistica,
dei trasporti e del paesaggio)
c.a. dott. *Roberto Gabrielli*
PEC Urbapae@Regione.Emilia-Romagna.it

Oggetto: **Parere in ordine alla natura giuridica del Comitato Urbanistico Metropolitan
(CUM) e relativi iter procedimentali.**

1. Con nota del 5 marzo 2019, la Città metropolitana di Bologna, pur prendendo “atto dell’orientamento della Regione esplicitato nel Convegno del 27 febbraio 2019”, secondo cui i CU costituiscono un organo collegiale, avanza tuttavia una propria ricostruzione della natura giuridica dell’istituto del Comitato Urbanistico (ed in particolare di quello metropolitano), di cui all’art. 47 della L.R. n. 24 del 2017, secondo la quale:

- a) vi sarebbe “una stretta affinità tra le competenze e le funzioni del CUM e quelle della conferenza di servizi” (di seguito denominata “CdS”), con l’effetto che la disciplina legislativa della CdS sarebbe “pienamente applicabile” al CUM stesso;
- b) in secondo luogo - sempre secondo le tesi della Città metropolitana – la determinazione conclusiva del CUM, “alla stregua della CdS” sarebbe un “parere, quindi un atto endo-procedimentale da formalizzare successivamente in un provvedimento a rilevanza esterna”; provvedimento che nel citato parere viene individuato in un “atto del Sindaco metropolitano”.

Parere per CM su natura CUM.doc



2. Si evidenzia in premessa che l'affermazione che il Comitato urbanistico **costituisce un "organo collegiale"**, non costituisce certo una ricostruzione giuridica recente ed effettuata a posteriori dopo l'approvazione della legge, bensì una delle scelte qualificanti grazie alle quali si è cercato di operare una radicale semplificazione della procedura (unificata) di approvazione degli strumenti di pianificazione. Tale caratteristica dei CU è stata delineata e discussa sin dalla prima definizione delle linee guida che hanno ispirato l'elaborazione del progetto di legge, del testo definitivo della L.R. n. 24 del 2017 e, infine, della delibera di Giunta regionale n. 954 del 2018, che disciplina appunto composizione e funzionamento di detto organo (¹).

La costituzione dei Comitati Urbanistici risponde all'idea di recuperare un istituto tradizionale della esperienza amministrativa italiana, l'**organo collegiale misto**, composto da soggetti designati in parte dagli Enti territoriali e in parte da organismi preposti alla cura di interessi specifici, il quale svolge, di conseguenza, sia funzioni amministrative che tecniche. La costituzione di organi con queste caratteristiche consente infatti di raccogliere e ricomporre in un'unica determinazione (parere vincolante), sia una attività di copianificazione interistituzionale – attraverso la necessaria partecipazione di un rappresentante della Regione e dell'Amministrazione comunale assieme all'ente di area vasta alla fase determinativa dei contenuti del provvedimento di approvazione del piano - sia tutte le valutazioni, ambientali e territoriali, e i pareri, tematici e settoriali, richiesti dall'ordinamento per l'approvazione dei piani.

3. Quanto alla prima tesi (circa la sostanziale assimilazione del CU ad una CdS), si sottolinea innanzitutto che la chiara lettera dell'art. 46 e dell'art. 47 della L.R. n. 24 del 2017

¹ Si vedano i seguenti documenti di presentazione della nuova legge urbanistica regionale utilizzati negli innumerevoli seminari svolti in tutto il territorio regionale (e pubblicati sul sito web della regione) che riportano tutti la seguente espressione: "Sul piano si esprime **un organo collegiale**, denominato Comitato Urbanistico...": le "Linee fondamentali della nuova legge urbanistica regionale", del 3 novembre 2016", slide n. 27; " la nuova legge regionale sulla tutela e l'uso del territorio", del 22 marzo 2017, slide n. 31; "Le principali innovazioni normative introdotte dalla L.R. n. 24 del 2017", del 31 gennaio 2018, slide n. 30.



non presentano alcun riferimento esplicito all'istituto della CdS ⁽²⁾, bensì richiamano univocamente tutti gli aspetti regolativi tipici degli organi collegiali, che viceversa non sono presenti nella CdS:

- a) la necessità di “**istituire**” stabilmente detto organo presso la Regione, la Città metropolitana di Bologna e le Province (art. 47 comma 1);
- b) il rinvio ad una apposita delibera di Giunta regionale per definire “**la composizione e le modalità di funzionamento** dei Comitati” (art. 47, comma 2);
- c) l’elencazione degli Enti che ne “fanno necessariamente parte” “con voto deliberativo” e quelli che “partecipano ai lavori” con “voto consultivo” (art. 47, comma 2).

Viceversa, non si rinviene nel testo delle disposizioni riferite ai CU neppure un **richiamo implicito ai soggetti e alle attività che caratterizzano la CdS** ⁽³⁾.

Si sottolinea piuttosto che la legge regionale attribuisce un certo grado di **soggettività e di autonomia funzionale ai Comitati urbanistici**, che è tipico degli organi deliberanti (e non della CdS). Infatti il piano “è trasmesso al CU competente”, il quale “acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata”, “può richiedere le necessarie integrazioni documentali” ed “esprime il proprio parere motivato sul piano” (art. 46, comma 2 e 3).

² Si consideri invece che laddove la L.R. n. 24 del 2017 ha inteso ricorrere ad una CdS , ed in particolare per il Procedimento Unico è presente un **richiamo esplicito** a tale istituto ed anzi è **precisato** che il procedimento “*si svolge secondo quanto disposto dagli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge n. 241 del 1990*”, per tutto quanto non espressamente previsto dalla legge regionale” (art. 53, comma 3, L.R. n. 24 del 2017).

³ **Quanto ai soggetti**, non sono presenti né la figura della “*Amministrazione procedente*” né quelle delle “*Amministrazioni coinvolte*” (anche dette “*Amministrazioni partecipanti*”); quanto alle attività, non si parla di “*indizione*”, non vengono fissati termini perentori entro i quali le amministrazioni coinvolte “*rendono le proprie determinazioni*”, e soprattutto non è richiamata l’adozione, da parte dell’amministrazione procedente, della “*determinazione motivata di conclusione positiva [o] negativa della conferenza*”, anche “*sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti*”. Similmente, non sono in alcun modo richiamati i **meccanismi acceleratori** e di semplificazione tipici della Cds, quali l’assenza-assenso, e i **rimedi per le amministrazioni dissenzienti**.



In sintesi, gli articoli 46 e 47 richiamano il tipico “modus operandi” degli organi collegiali amministrativi caratterizzati dal fatto che “l’esercizio della funzione sia demandato... ad un collegio, vale a dire un corpo costituito da una pluralità di persone dotate di pari attribuzioni, le quali devono provvedervi in sedute comuni attraverso una deliberazione unitaria”⁽⁴⁾

4. Accertata la natura di organo collegiale del CU, **risulta di conseguenza preclusa l’ipotesi avanzata nella richiesta di parere di applicare la disciplina propria della CdS al CU stesso, in via estensiva o analogica** (V. paragrafo 1, lettera a) del presente atto), in quanto la giurisprudenza amministrativa è pacifica nel sostenere che la CdS non è un organo collegiale (né un ufficio delle pubbliche amministrazioni) ma un modello o metodo procedimentale in vista della raccolta e composizione delle posizioni espresse dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo⁽⁵⁾.

5. Non appare condivisibile poi la tesi (sostenuta nella richiesta di parere: V. paragr. 1, lettera b)) che la determinazione finale del CUM non avrebbe natura provvedimento, essendo qualificata dalla legge come un parere, e che, di conseguenza, esso costituirebbe un atto endo-procedimentale che necessiterebbe di essere recepito da un provvedimento finale (individuato nella ipotesi avanzata nella nota in parola in un atto del Sindaco metropolitano).

Si richiama innanzitutto il fatto che la L.R. n. 24 del 2017 , agli articoli 43, 44, 45, 46 e 47 ha disciplinato puntualmente l’intero procedimento unificato di approvazione dei piani, definendo puntualmente tutti gli atti e le fasi in cui si articola. Pertanto, **un eventuale provvedimento** della Città metropolitana (o della Provincia o della Regione) che fosse necessario per concludere la fase di valutazione e condivisione dei contenuti del piano **sarebbe stato certamente previsto e regolato**. Viceversa, l’introduzione in via di prassi di un ulteriore passo procedurale, non

⁴ A.M. Sandulli (1984), *Manuale di diritto amministrativo*, pag. 222.

⁵ Tra le tante pronunce Vedi Consiglio di Stato, sez. VI, 28 giugno 2016, 2834 e TAR Lazio, sez.-quater, 9 febbraio 2015, n. 2338.



prescritto dalla legge, costituisce un aggravio del procedimento non ammesso dall'art. 1, comma 2, della L. n. 241 del 1990.

Inoltre, si evidenzia che il parere del CU **non assolve ad una funzione consultiva rispetto alle determinazioni finali dell'ente presso cui il Comitato è istituito**, bensì concorre (con efficacia vincolante) alla formazione delle determinazioni conclusive del procedimento di approvazione del piano in itinere che fanno capo all'amministrazione procedente (titolare del piano stesso), chiamata a conformare il proprio atto di (auto) approvazione ai contenuti del medesimo parere. Il parere del CU, del resto, integra in un unico atto deliberativo posizioni, pareri e intese non riferibili all'ente presso cui il Comitato è istituito: si pensi alla posizione espressa dalla Regione; ai pareri di Arpa, della Soprintendenza e dell'Autorità di Distretto; all'imprescindibile intesa dell'ente titolare dei piani di cui lo strumento in esame comporta variante; ecc.

In secondo luogo, si richiama la circostanza che detto "parere" presente i caratteri della **obbligatorietà** e della **vincolatività**, in quanto il PUG e gli strumenti di pianificazione territoriale non possono prescindere e sono tenuti a uniformarsi ai contenuti dello stesso (art. 46, comma 6, secondo periodo). Accertati tali requisiti, appare palese che la deliberazione del CU assume natura provvedimento, indipendentemente dalla denominazione di legge, dal momento che i **"pareri vincolanti" sono pacificamente considerati dalla dottrina atti di amministrazione attiva (e non consultiva)**, in quanto la struttura formale della decisione (nel nostro caso, di approvare il piano) non vede un'unica manifestazione di volontà (del Consiglio comunale) ma una *"decisione pluristrutturata"* richiedendo che il piano sia conformato alle determinazioni assunte dal CU ⁽⁶⁾.

Non si tratta, dunque, di un "atto endo-procedimentale" che necessita di un successivo atto a rilevanza esterna che ne recepisca i contenuti, ma di un vero e proprio provvedimento amministrativo che concorre in una posizione di pari-ordinazione alla fase di determinazione dei contenuti della decisione finale del procedimento (nel nostro caso di definizione dei contenuti del piano in itinere).

⁶ Sulle decisioni pluristrutturate e sull'atto complesso Vedi Giuseppe Morbidelli (2005): "Il procedimento amministrativo", in Mazzarolli, Pericu e altri: *Diritto Amministrativo*, pagg. 686-688.



6. **In conclusione**, si ribadisce che:

- i Comitati Urbanistici (CU), disciplinati dalla legge urbanistica regionale n. 24/2017 ⁽⁷⁾ e dalle disposizioni attuative di cui alla DGR 954/2018 ⁽⁸⁾, istituiti presso le sedi della Città metropolitana, delle Province e della Regione ⁽⁹⁾, costituiscono organi collegiali ai quali la legge conferisce la funzione di esprimere un parere unico motivato, obbligatorio e preventivo, avente effetti vincolanti, sugli atti di pianificazione urbanistica e territoriali in via di approvazione;
- in particolare, i CU costituiscono sedi permanenti di confronto tecnico e di concertazione istituzionale nelle quali le amministrazioni territoriali titolate producono le valutazioni e/o intese di propria competenza, sugli atti di pianificazione in via di approvazione, al fine della loro integrazione nel parere unico del CU ⁽¹⁰⁾;
- in tutti i procedimenti di pianificazione (compresi quelli volti alla conclusione di Accordi operativi¹¹), il CU deve esprimere il proprio parere entro i termini definiti dalla legge, oltre i quali si considera espressa una valutazione positiva ⁽¹²⁾;

⁷ In particolare: art. 47 (*Comitato urbanistico (CU)*); art. 46, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7; art. 38, commi 9, 10 e 12; art. 19, commi 3 e 4.

⁸ Deliberazione della Giunta regionale n. 954 del 25.06.2018 recante “*Composizione e modalità di funzionamento dei Comitati Urbanistici e istituzione del tavolo di monitoraggio dell’attuazione della legge, ai sensi degli articoli 47 e 77 della nuova legge urbanistica regionale (LR 24/2017)*”.

⁹ Rispettivamente: Comitato Urbanistico Metropolitan (CUM), Comitati Urbanistici di Area Vasta (CUAV) e Comitato Urbanistico Regionale (CUR).

¹⁰ Più precisamente, come espresso in riferimento all’art. 47 (Comitato Urbanistico) nella Relazione illustrativa del progetto della nuova legge urbanistica (deliberazione della Giunta regionale n. 218 del 27 febbraio 2017), il CU è istituito dalla legge “*allo scopo di coordinare e integrare in un unico provvedimento: a) l’esercizio delle funzioni di partecipazione del livello territoriale sovraordinato alla determinazione di approvazione degli strumenti di pianificazione; b) l’espressione del parere di sostenibilità ambientale e territoriale; c) l’acquisizione dei pareri, nulla osta e atti di assenso, comunque denominati, richiesti dalla legge per gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica*”.

¹¹ Accordi operativi di cui all’art. 38, LR 24/2017.



- il parere unico del CU costituisce quindi, per legge, un atto a rilevanza esterna, il quale non richiede formalizzazioni da parte di altri organi o autorità, esplicando direttamente i propri effetti nei confronti dell'amministrazione titolare dello strumento urbanistico o territoriale in via di approvazione, e del relativo atto approvativo;
- per quanto concerne in particolare alle attività inerenti agli Accordi Operativi (AO) di cui all'art. 4, LR 24/2017, appare chiaro, per quanto sopra, che la Città metropolitana o la Provincia competente è chiamata ad esprimere ed a produrre in seno allo stesso CU i propri pareri in ordine alla sostenibilità ambientale e territoriale dell'AO proposto ⁽¹³⁾ ed alla compatibilità con le condizioni di pericolosità sismica locale ⁽¹⁴⁾, ai fini della relativa integrazione nel parere unico del CU;
- non appaiono sussistere peraltro elementi normativi che consentano di assimilare, ad alcun fine, il CU al modello procedimentale della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss. della legge 241/1990; in particolare la raffigurata ipotesi di un atto della Città metropolitana (o della Provincia) volto a formalizzare il parere unico del CU, e ad integrare le valutazioni ambientali e sismiche, risulterebbe contraddire i caratteri del CU e del relativo parere unico, definiti dalla legge.

Cordiali saluti

Dott. Giovanni Santangelo

Firmata digitalmente

GS/LT

¹² Vedi art. 46, commi 2, 3 e 5, e art. 38, comma 10.

¹³ Art. 19, commi 3 e 4, e art. 38, comma 10, LR 24/2017.

¹⁴ Art. 5, LR 19/2008.