

[Torna al Sommario Indice Sistematico](#)

Bollettino Ufficiale n. 51 del 18 / 12 / 2008

Comunicato dell'Assessorato Politiche Territoriali
Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia.

Prime linee guida per l'applicazione della nuova procedura di formazione e approvazione delle varianti strutturali al Piano regolatore generale, art. 1, comma 3 della legge regionale 26 gennaio 2007, n. 1

Premessa

Ambito di applicazione della nuova procedura

Raccomandazioni e attenzioni

Le Conferenze

Valutazione ambientale strategica

Ricorso gerarchico improprio sulle varianti parziali

Premessa

La legge regionale 26 gennaio 2007, n. 1, modifica, a leggi urbanistiche (regionale e statale) invariate, le modalità di formazione e approvazione di alcune varianti al Piano regolatore generale, definite strutturali dall'articolo 1, comma 3, della stessa legge.

Le novità della nuova procedura, l'introduzione, con la stessa legge, della possibilità di proporre al Presidente della Regione ricorso per l'annullamento delle varianti parziali, le sopravvenute disposizioni statali che hanno introdotto la Valutazione Ambientale Strategica nell'iter di esame dei Piani, hanno determinato un quadro di riferimento complesso.

Le difficoltà di coordinamento delle norme e, soprattutto, l'esperienza derivata da oltre un anno di applicazione della legge regionale consentono di fornire alcune precisazioni e suggerimenti.

Ambito di applicazione della nuova procedura

La nuova procedura, descritta all'articolo 31-ter della legge regionale urbanistica, è in vigore dal 20 febbraio 2007, e prevede un percorso che, partendo dalla definizione di un documento programmatico, perviene all'approvazione della variante da parte del consiglio comunale mediante conferenze di pianificazione, a cui partecipano, con diritto di voto, Comune, Provincia e Regione e, nei casi stabiliti dalla legge regionale, dalla Comunità Montana.

Le caratteristiche delle varianti strutturali per le quali si applica la nuova procedura sono elencate al comma 3, dell'articolo 1 della legge regionale n. 1/2007, e prevedono che le varianti siano tali quando:

- non riguardano l'intero territorio comunale;
- non modificano l'intero impianto strutturale del piano regolatore, urbanistico o normativo;
- sono di esclusivo adeguamento al Piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI);
- sono direttamente conseguenti all'attuazione del PAI.

In molti casi i contenuti delle varianti qualificate strutturali sono tali da far sorgere dubbi sulla riconoscibilità delle condizioni richieste per applicare la nuova procedura, che la legge delimita solo in negativo.

L'analisi dei casi fino ad ora esaminati consente di fornire alcune precisazioni e indicazioni:

- a) la variante può essere considerata strutturale anche se i suoi contenuti ricadono in più tipologie: può, ad esempio, contenere l'adeguamento al PAI e nuove localizzazioni direttamente conseguenti a tale adeguamento (rilocalizzazione di aree riconosciute inedificabili);
- b) la variante strutturale inoltre può contenere anche la verifica di coerenza urbanistica con il piano di classificazione acustica vigente o l'adeguamento al Piano del commercio;
- c) nuove localizzazioni, se di limitata portata.

Per contro non può contenere:

- l'adeguamento al Regolamento Edilizio, quando sia esteso oltre il limitato ambito della variante e presupponga quindi la verifica estesa a tutto il Piano Regolatore e la modifica di elementi significativi sotto l'aspetto edilizio e urbanistico, come l'altezza reale degli edifici e la capacità insediativa del piano;
- l'introduzione di norme che cambino l'impostazione del piano, prevedendo ad esempio, principi di perequazione generalizzati.

Si ricorda che sia la legge regionale che il successivo regolamento per il funzionamento delle conferenze, approvato con DPGR 5 marzo 2007, n. 2/R, prescrivono che in ogni fase delle conferenze i membri convenuti decidano, preliminarmente, se la variante strutturale esaminata abbia le caratteristiche per essere considerata tale.

Il motivo della disposizione è evidente. Riconoscere tempestivamente un errore sulla procedura seguita consente di non porre in essere atti amministrativi annullabili, e di conservare gli atti fino a quel momento posti in essere: ad esempio se, nella conferenza che esamina il progetto preliminare, si rileva che i contenuti eccedono la competenza comunale per l'approvazione della variante, la conferenza si conclude dandone atto, e il Comune trasmetterà la variante adottata in via definitiva alla Regione per l'approvazione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 15 della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56.

Disposizioni speciali

Le varianti con contenuti strutturali, se assunte in forza di leggi speciali che prevedono procedure specifiche e semplificate per modificare i Piani Regolatori vigenti, non seguono la procedura della legge 1/2007, ma quella prevista dalla legge che le prevede e le regola.

Sono tali, ad esempio:

- le varianti contestuali alla formazione di Piani particolareggiati, che (cfr.: articolo 1, comma 4, della l. r. 1/2007) continuano a seguire la procedura dell'articolo 40, sesto e settimo commi, della l. r. 56/1977;
- i programmi integrati, disciplinati dalla legge regionale 9 aprile 1996, n. 18;
- le varianti approvate contestualmente ad Accordi di Programma;
- le procedure di variante avviate con la procedura dello Sportello Unico per le attività produttive.

Raccomandazioni e attenzioni

L'analisi delle varianti fino ad oggi esaminate ha fatto emergere alcune situazioni, che si ripetono con una certa frequenza, e sulle quali si richiama, di seguito, l'attenzione delle

amministrazioni comunali.

Modalità di redazione delle varianti

L'insieme di più varianti approvate da un singolo Comune (con la procedura della legge regionale n. 1/2007, ma anche con le procedure dei commi 7 ed 8 dell'articolo 17 della l. r. 56/1977) è, talvolta, incoerente e crea difficoltà alle stesse amministrazioni nel riconoscere le disposizioni in vigore.

Norme e indicazioni planimetriche della variante devono inserirsi con inequivocabile chiarezza nel complesso di previsioni dello strumento urbanistico vigente, integrandole o modificandole: pertanto i simboli utilizzati nella redazione delle varianti devono essere gli stessi, e avere lo stesso significato, di quelli utilizzati nello strumento urbanistico vigente.

La cartografia utilizzata deve essere quella del Piano Regolatore vigente (comprensiva quindi delle correzioni apportate con successive varianti). È ammissibile la rappresentazione della variante solo per stralci, soprattutto nei casi in cui gli effetti della variante strutturale sono circoscritti, purché abbiano le richieste caratteristiche di chiarezza e completezza.

Analoga attenzione deve essere assicurata per la comprensibilità ed inseribilità delle norme modificate rispetto alle Norme tecniche di Attuazione vigenti.

Inoltre le Amministrazioni comunali dovranno prestare la massima attenzione a garantire la coerenza con i criteri informativi del piano, evitando che siano modificati da un eccessivo numero di variazioni.

Varianti con aggiornamenti o integrazioni del PAI

Il comma 4 dell'articolo 18 del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po, approvato con DPCM 24 maggio 2001, prevede la trasmissione all'Autorità di Bacino degli strumenti urbanistici che, con l'approvazione, abbiano aggiornato o integrato le prescrizioni del Piano stralcio. A tale adempimento, nella procedura ordinaria, provvede la Regione dopo la deliberazione della Giunta Regionale che approva lo strumento urbanistico.

Nei casi in cui l'approvazione è competenza del consiglio comunale, ai sensi della legge 1/2007, il Comune dovrà trasmettere in duplice copia alla Direzione Regionale Difesa del suolo le planimetrie della variante strutturale approvate che hanno modificato il PAI: la Regione provvederà ad inoltrarle all'Autorità di Bacino in modo da consentirne l'aggiornamento.

Disponibilità degli elaborati delle varianti

È utile, per agevolare l'attività dei rappresentanti di Regione e Provincia in conferenza (e quindi contenere i tempi di valutazione), che la documentazione relativa ai provvedimenti in discussione, compresi gli approfondimenti e gli allegati connessi alle varie fasi della procedura di VAS, sia messa a disposizione dal Comune, oltre che in formato cartaceo, anche su supporto informatico, unitamente alla convocazione della Conferenza.

Le Conferenze

Sono la sede in cui si esercita la copianificazione e la condivisione della variante da parte di Comune, Provincia e Regione. La leale collaborazione fra i tre enti è fondamentale per il funzionamento della riforma.

Le criticità riscontrate fino ad ora riguardano aspetti prevalentemente organizzativi e, tra questi, la sovrapposizione delle conferenze che, per le modalità con cui sono indette dai comuni, possono vedere la Regione e la Provincia convocate in più conferenze contemporaneamente. Si suggerisce quindi alle Amministrazioni comunali, per consentire un'efficace programmazione dei

lavori, di concordare preventivamente la data delle conferenze con gli enti interessati rivolgendosi, per quanto riguarda la Regione, ai settori territoriali della Direzione regionale Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia, presenti in sede decentrata nel Comune capoluogo di Provincia.

Conferenza sul documento programmatico

Il documento programmatico riassume finalità e obiettivi della variante.

Moltissime Amministrazioni comunali, per facilitare l'illustrazione degli obiettivi, producono cartografie contenenti, di fatto, la variante che si intende adottare. Ancorché non richieste dalla legge regionale e, talvolta, prive di ufficialità, tali cartografie si sono rilevate utili per chiarire la

comprensione delle intenzioni del comune, valutarne subito gli effetti, e anticipare giudizi. Pertanto la consuetudine che si sta instaurando, anche se non obbligatoria, è da incoraggiare.

Si ricorda inoltre che, in seguito all'entrata in vigore delle disposizioni sulla Valutazione ambientale strategica, alcuni elaborati che esplicitino obiettivi e contenuti della variante strutturale devono essere presenti già nel documento programmatico.

Conferenza sul progetto preliminare

Si ricorda che la conferenza si esprime, in questa fase, sul progetto preliminare già modificato in seguito all'eventuale accoglimento di osservazioni. Si osserva in proposito che la competenza in merito all'accoglimento o al rigetto delle osservazioni e la loro pertinenza con i contenuti della variante è, per legge, esclusivamente del Comune: non è possibile demandare tale compito, come vorrebbero talune amministrazioni, alla conferenza.

Il Comune deve produrre poi alla conferenza il progetto completo degli elaborati stabiliti dalla legge. La loro mancanza, incompletezza, lacunosità o incomprendibilità, se ritenuta dai partecipanti tale da pregiudicare la possibilità di esame, è motivo di impedimento della formulazione del parere da parte della conferenza (o di singoli partecipanti) come riconosciuto dall'articolo 14 del regolamento regionale 5 marzo 2007, n. 2/R.

Valutazione Ambientale Strategica

Le disposizioni relative alla valutazione ambientale di piani e programmi, emanate con il D.lgs. 152/2006, modificato dal D.lgs. 4/2008, sono state regolamentate dalla regione con la DGR n. 12-8931 del 9.6.2008, che ha definito le modalità procedurali di applicazione dell'art. 20 della l.r. 40/98.

L'autorità preposta al processo di VAS è stata individuata, di norma, con quella competente all'approvazione dello strumento urbanistico: quindi per le varianti strutturali della l. r. 1/2007 l'Amministrazione comunale è l'autorità preposta e responsabile a svolgere le procedure valutative regolate all'Allegato 2, punto 2 della DGR e, per svolgere tale attività, si avvale del proprio organo tecnico, se istituito ai sensi dell'art. 7 della l. r. 40/98, o di altra struttura individuata secondo le modalità previste dalla DGR n. 12-8931 del 9.6.2008.

La variante strutturale è, di norma, assoggettata alla verifica preventiva di assoggettabilità al processo di valutazione ambientale strategica, da espletarsi, preferibilmente, nell'ambito della conferenza di pianificazione al momento della discussione sul documento programmatico. Tale verifica è evidentemente inutile se la variante è, obbligatoriamente o volontariamente, assoggettata a VAS.

A chiarimento di quanto previsto dalla DGR n. 12-8931 del 9.6.2008 e ferme restando le disposizioni procedurali in essa contenute, si ricorda che:

1. per consentire la verifica preventiva di assoggettabilità al processo di valutazione ambientale strategica gli atti in esame dovranno essere corredati da uno specifico allegato tecnico che contenga:

- a. i contenuti della variante in via di predisposizione;
- b. le informazioni richieste dall'Allegato I alla Parte II del D.lgs. 152/2006 e s.m.i.;
- c. un'adeguata documentazione cartografica e fotografica in grado di contestualizzare gli ambiti oggetto di variante;
- d. la valutazione complessiva della significatività degli impatti ai fini della successiva decisione;

2. i contributi espressi dai soggetti presenti in conferenza in termini di considerazioni e osservazioni sugli aspetti ambientali, oltre a fornire ulteriori elementi di analisi per la decisione dell'autorità comunale ai fini dell'inclusione o dell'esclusione dal processo valutativo, sono da considerarsi altresì come informazioni e specificazioni da approfondire, in caso di attivazione della procedura di VAS, nell'ambito della redazione del rapporto ambientale;

3. in caso di espletamento della valutazione ambientale strategica, il rapporto ambientale dovrà essere predisposto secondo le modalità e i contenuti disciplinati dall'Allegato F della l. r. 40/98, comprensivi delle ulteriori informazioni richieste dall'Allegato VI alla Parte II del D.lgs. 152/2006 e s.m.i. e dei contributi pervenuti da parte delle autorità con competenze ambientali precedentemente consultate.

Ricorso gerarchico improprio sulle varianti parziali

La legge regionale ha introdotto anche, all'articolo 17, comma 10 bis della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, una limitata e circostanziata possibilità di annullare le varianti parziali ai Piani Regolatori, avvalendosi della procedura del ricorso gerarchico, disciplinata dal Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 "Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 17 gennaio 1972, n. 13).

La nuova disciplina stabilisce:

"10 bis. Qualora la variante parziale sia stata approvata con procedura non coerente con i suoi contenuti, chiunque vi abbia interesse può presentare, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di pubblicazione, motivato ricorso al Presidente della Giunta regionale, agli effetti del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi)."

Si è rilevato che la maggior parte dei ricorsi presentati non riguarda, spesso per aspetti di forma ma spesso anche di sostanza, i casi per i quali la legge regionale dispone la possibilità del ricorso.

Si ricorda quindi che la disposizione in questione non ha reintrodotto surrettiziamente una forma di controllo sul merito dell'operato del comune, ma una limitata possibilità di far giudicare, in relazione ai contenuti della variante, il rispetto della competenza ad approvarla.

Il merito o l'opportunità delle scelte che non eccedono la competenza del comune invece non sono sindacabili dalla Regione: vale in proposito quanto a suo tempo chiarito nella circolare regionale 5 agosto 1998, n. 12/PET, nella parte sulla "vigilanza sulle varianti".

L'Assessore
Sergio Conti

Il Direttore
Mariella Olivier

Parte II
ATTI DELLO STATO

ALTRI PROVVEDIMENTI