

## La fase iniziale del procedimento di copianificazione: modifiche normative e culturali

Giovanni Martino

INU Piemonte e Valle d'Aosta, Avvocato amministrativista

Con le presenti note si esaminano e si confrontano i testi normativi che disciplinavano e disciplinano il procedimento di copianificazione, in particolare il momento iniziale di esso.

Com'è noto, la Lr 1/2007 costituisce una novità assoluta, e non a caso essa si autodefinisce "sperimentazione"; elemento fondante è costituito dal superamento dello strumento di pianificazione come atto complesso diseguale (proposto dal Comune e approvato, con preminenza gerarchica, dalla Regione).

Questo superamento emerge immediatamente ed in primo luogo dalla disciplina del Documento programmatico, che è l'atto iniziale, e l'oggetto decisivo, della copianificazione: con esso il Comune *"esplicita le finalità e gli oggetti generali della variante strutturale"* (art. 31 ter, c. 2).

Il Documento programmatico è oggetto fin da subito della massima pubblicità e condivisione: *"Il documento programmatico è reso pubblico dal Comune nei modi che ritiene più efficaci per assicurare l'attuazione dell'articolo 1, primo comma, numero 8). Chiunque può presentare osservazioni e proposte"* (art. 31 ter, c. 4); e merita ricordare l'art. 1, comma 1, n. 8 della Lr 56/1977 e smi: *"La Regione esercita le proprie funzioni in materia di pianificazione del territorio (...) con le seguenti finalità (...) la partecipazione democratica al processo decisionale e gestionale dell'uso del suolo urbano ed extraurbano;"*.

Ancora, c'è massima apertura alla partecipazione alla Conferenza di copianificazione: *"la Comunità collinare, i Comuni confinanti, l'ente gestore di eventuali aree protette, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA), le amministrazioni statali preposte alla tutela di vincoli presenti nel territorio comunale e qualunque altro soggetto ritenga necessario al fine di verificare la compatibilità della variante con il complesso degli interessi pubblici e dei progetti di cui tali amministrazioni sono portatrici."*

L'art. 31 ter (introdotto dalla Lr 1/2007) disciplina lo svolgimento della Conferenza di copianificazione sul Documento programmatico indicando che il Sindaco convoca la Conferenza di pianificazione, nella quale la Regione e la Provincia, visto il Documento programmatico, possono formulare rilievi e proposte.

In accordo al comma 7 dello stesso art. 31 ter: *"Sulla base degli elementi acquisiti, il Comune elabora il progetto preliminare della variante strutturale al piano regolatore generale e lo adotta."*

Quindi si può affermare che mediante la Conferenza di copianificazione il Comune acquisisce dalla Regione e dalla Provincia rilievi e proposte sul Documento programmatico e sulla base di questa condivisione delle scelte urbanistiche (gli *"elementi acquisiti"* possono provenire anche dai soggetti invitati) può elaborare il Progetto preliminare della Variante.

In altri termini, questo Progetto preliminare "nasce condiviso".

Il Regolamento regionale n. 2/2007 non tradiva la Lr 1/2007 quanto a condivisione originaria delle scelte urbanistiche.

A questo proposito è significativa la "libertà di forma" del Documento programmatico: *"Il Sindaco, per agevolare i lavori, in allegato alla lettera di convocazione fa pervenire ai"*

*destinatari della convocazione copia dei documenti da sottoporre alla Conferenza.” (art. 5 comma 4 Reg.).*

I lavori della Conferenza di copianificazione sono indicati in termini lineari ed efficienti dagli artt. 7-8 del Regolamento:

- il Comune illustra i contenuti del Documento programmatico;
- la Conferenza verifica la congruità della Variante rispetto alla Lr 1/2007 (cioè se rientra tra le Varianti “strutturali non generali”);
- (in caso di verifica positiva) i partecipanti possono chiedere chiarimenti e precisazioni al Comune su quanto esposto, che vengono forniti,
- si apre la discussione in cui tutti possono intervenire;
- esaurita la discussione, il Sindaco riconvoca la Conferenza di Copianificazione per altra seduta non oltre 30 gg;
- nella Conferenza riconvocata ogni partecipante o invitato può formulare, in forma scritta, rilievi e proposte, ed illustrarli;
- si svolge la discussione e gli enti partecipanti ne condividono gli esiti.

La norma attualmente vigente è contenuta nel Titolo III della Lr 56/1977 e smia gli artt. 15 e 15bis (introdotti dalla Lr 3/2013).

La relazione al disegno di legge enuncia le finalità e priorità di tali norme nei termini seguenti:

- l'affermazione dell'istituto della copianificazione quale strumento "ordinario" e non più "sperimentale" esteso all'intero sistema della pianificazione urbanistica;
- il coordinamento della valutazione ambientale strategica (VAS) nelle procedure di pianificazione, assicurando unitarietà e semplificazione dell'iter complessivo.

E' necessario in effetti ricordare la complessità e la delicatezza del tema relativo alle modalità di svolgimento della VAS nel procedimento di pianificazione, legato anche ad una giurisprudenza ondivaga che all'epoca di redazione della Lr 3/2013 era stato risolto dalla Sentenza del Consiglio di Stato 133/2011 nei termini seguenti:

*“6.3. Più in generale, la Sezione non condivide l'approccio ermeneutico di fondo della parte odierna appellata, che desume la necessaria “separatezza” tra le due autorità dal fatto che la VAS costituirebbe un momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente, con il corollario dell'impossibilità di una identità o immedesimazione tra controllore e controllato.*

*Siffatta ricostruzione, invero, è smentita dall'intero impianto normativo in subiecta materia, il quale invece evidenzia – come già accennato – che le due autorità, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano “in collaborazione” tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale: ciò si ricava, testualmente, dal già citato art. 11, d.lgs. nr. 152 del 2006, che secondo l'opinione preferibile costruisce la VAS non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un “parere” che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima.*

*Ciò del resto è conforme alla stessa ratio ispiratrice della retrostante disciplina comunitaria, per la quale sono indifferenti gli specifici meccanismi escogitati dagli Stati membri, rilevando unicamente che essi siano idonei ad assicurare il risultato voluto di garantire l'integrazione*

*delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio;”*

Tornando dunque alla disciplina attualmente vigente, si deve rilevare che scompare il Documento Programmatico che, sostituito dalla Proposta tecnica del Progetto preliminare, rischia di modificare la natura stessa della copianificazione e forse di tradirne gli scopi; inoltre la forma della Proposta Tecnica necessariamente non è libera ma vincolata, molto strutturata ed articolata infatti deve contenere:

art. 15 comma 1: gli elaborati di cui all'articolo 14, comma 3 bis (La proposta tecnica del progetto preliminare è costituita dagli elaborati relativi al procedimento di VAS di cui al comma 1, numero 4 bis), lettera a), dagli elaborati di cui all'articolo 15, comma 2 e dagli elementi essenziali dei seguenti elaborati: **a)** relazione illustrativa di cui al comma 1, numero 1); **b)** allegati tecnici di cui al comma 1, numero 2); **c)** tavole di piano di cui al comma 1, numero 3), lettere 0a), a) e b); **d)** norme di attuazione di cui al comma 1, numero 4); **e)** documenti per la pianificazione commerciale di cui al comma 2.)

art. 15 comma 2: altresì la documentazione inerente agli aspetti geologici, idraulici e sismici prevista dalle specifiche normative in materia, per i comuni non adeguati al PAI e per quelli già adeguati al PAI che intendono proporre modifiche al quadro del dissesto; ovvero la certificazione del professionista incaricato, per i comuni già adeguati al PAI che non prevedono modifiche al quadro del dissesto, certificazione che conferma l'adeguamento dello strumento urbanistico al PAI.

Merita notare che la documentazione idrogeologica (art. 15 comma 3) è “valutata” dalla Regione nella prima Conferenza di copianificazione e valutazione; quindi c'è il Comune che “propone” e la Regione che “valuta”.

La Proposta Tecnica viene pubblicata e *“Contestualmente alla pubblicazione, il soggetto proponente convoca la prima conferenza di copianificazione e valutazione di cui all'articolo 15 bis, trasmettendo ai partecipanti, ove non già provveduto, i relativi atti; la conferenza ha per oggetto l'analisi di tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto preliminare.”* (art. 15 comma 5).

In particolare, nella Conferenza di copianificazione e valutazione *“i soggetti partecipanti di cui all'articolo 15 bis, commi 2 e 3, esprimono la propria valutazione tramite osservazioni e contributi in merito: a) alla proposta tecnica del progetto preliminare, con particolare riferimento alla sua coerenza con i piani e programmi vigenti di livello regionale, provinciale e metropolitano; b) alla specificazione dei contenuti del rapporto ambientale o, per le varianti strutturali, alla necessità di assoggettare a VAS la variante;”* (art. 15 comma 6).

Infine *“Il soggetto proponente, avvalendosi delle osservazioni e dei contributi espressi dalla Conferenza di copianificazione e valutazione, predispone il progetto preliminare del piano che è adottato dal Consiglio.”* (art. 15 comma 7).

Non nell'art. 15 ma nell'art. 15bis comma 5 si prevede che *“Sono vincolanti, ancorchè minoritari all'interno della Conferenza di copianificazione e valutazione, i pareri espressi dalla Regione con deliberazione della Giunta regionale relativi all'adeguamento e alla conformità agli strumenti di pianificazione regionale”*.

Insomma il Progetto preliminare dello strumento urbanistico non “nasce condiviso” (orizzontale), ma nasce solo se la “proposta” del Comune supera la “valutazione” gerarchica di conformità di strumenti sovraordinati (verticale).

A rendere ancora più vano il profilo originario della copianificazione introdotto dalla Lr 172007 ha contribuito il Regolamento 1/2017 (BURP 26.1.2017), di cui si fanno solo i seguenti cenni, riferiti ai Principi generali:

art. 1 - Conferenza di copianificazione e valutazione

c. 1 "La conferenza di copianificazione e valutazione (di seguito denominata Conferenza) è prevista dalla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo), al fine di garantire la partecipazione attiva delle amministrazioni competenti e interessate *nella valutazione delle scelte di pianificazione urbanistica dell'ente locale*, anche allo scopo di *dare coerente applicazione ai diversi livelli di pianificazione sovraordinata.*"

c. 2 "Le finalità di cui al comma 1 sono garantite attraverso l'espressione della volontà delle amministrazioni partecipanti con diritto di voto, ciascuna delle quali nell'ambito della Conferenza si esprime sulle materie di propria competenza e *valuta le proposte dell'amministrazione proponente nel rispetto sia delle normative urbanistiche e settoriali, sia degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e settoriale,*

art. 2 - Titolarità della rappresentanza in Conferenza

c. 2 "*Le valutazioni delle scelte di pianificazione urbanistica dell'ente locale sono espresse dai rappresentanti degli enti di cui al comma 1 o loro delegati, che ne esercitano la titolarità secondo le specifiche funzioni attribuite.*"

In conclusione, dal testo dei Principi generali del nuovo Regolamento regionale emerge dunque con evidenza testuale che le scelte urbanistiche del Comune non si condividono, ma si valutano.