

CIRCOLARI/DIRETTIVE

Circolare del Presidente della Giunta regionale 5 agosto 1998, n. 12/PET

Legge regionale 29 luglio 1997, n. 41

*Ai Sindaci dei Comuni
della Regione Piemonte
Ai Presidenti delle Province
della Regione Piemonte
Loro Sedi*

Sommario:

- Premessa
- Varianti strutturali e Varianti parziali
- Varianti obbligatorie
- Modificazioni che non costituiscono variante
- Procedure e Atti
- Ruolo e competenze della Provincia
- Vigilanza sulle varianti

Premessa.

La legge regionale 29 luglio 1997, n. 41, in attesa della nuova legge urbanistica regionale, in avanzata fase di definizione, ha anticipato alcune riforme sollecitate dalle richieste di semplificazione e di riconoscimento di una maggiore autonomia ai comuni.

Le novità, leggibili nell'articolo 17 della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, modificato dalla legge in esame, consistono: nell'aver individuato, in rapporto ai contenuti delle modifiche, diversi tipi di Variante al Piano Regolatore, diverse procedure di approvazione, una nuova ripartizione di competenze tra Regione Provincia e Comune in materia urbanistica, e nell'aver innovato la natura giuridica del Piano Regolatore: nei casi delle "Varianti parziali" e delle "Modifiche che non costituiscono Variante" il Piano Regolatore non ha più natura di atto complesso, con le conseguenze che verranno in seguito illustrate.

Il nuovo articolo 17 della legge regionale urbanistica prevede, oltre alle modifiche che possono essere introdotte ai sensi del comma 8, e che, per legge, non costituiscono variante, tre tipi di variante: Strutturale, Obbligatoria, Parziale (assoggettata quest'ultima alla sola approvazione comunale).

In questa circolare, che non vuole essere una trattazione esaustiva della riforma, ma solo un orientamento tra le novità della nuova disciplina, sono trattati i quesiti che le Amministrazioni Comunali, con maggior frequenza, formulano all'Assessorato all'Urbanistica della Regione.

Varianti strutturali e Varianti parziali (art. 17, commi 4 e 7).

Numerosi quesiti segnalano difficoltà nell'identificare con certezza, in funzione alle modifiche da introdurre nel Piano Regolatore, la natura Strutturale o Parziale della Variante e preoccupazioni per le conseguenze di eventuali errori.

L'attenzione da dedicare al problema è fondata: l'approvazione da parte del Comune di una variante, erratamente qualificata non strutturale, è un atto illegittimo, con conseguenze anche sui successivi atti formati o rilasciati per la sua attuazione.

Le Amministrazioni Comunali dovranno quindi valutare attentamente se le varianti che intendono approvare producano effetti tali da incidere sull'impianto strutturale del Piano.

Considerata l'obiettivo difficoltà, in molti casi, di riconoscere i caratteri che contraddistinguono le diverse varianti si suggeriscono, nel prosieguo, alcuni orientamenti e metodi per l'identificazione del tipo di variante.

Innanzitutto occorre sottolineare che sono Varianti Strutturali, che si concludono con l'approvazione della Giunta Regionale, quelle che producono, attraverso modificazioni cartografiche o normative, uno degli effetti elencati alle lettere a), b), c), d), e), f) del 4° comma.

La natura strutturale della variante è individuata, alla lettera a), nelle modifiche "all'impianto strutturale del Piano Regolatore ed alla funzionalità delle infrastrutture urbane di rilevanza sovracomunale".

Si intende per "impianto strutturale" del P.R.G. l'insieme delle previsioni, cartografiche o normative, che definiscono le scelte strategiche e gli obiettivi (individuabili anche dalla lettura delle deliberazioni programmatiche e delle relazioni illustrative) che il Piano Regolatore si è prefissato per l'assetto del territorio, quali, ad esempio: l'individuazione dei beni culturali ed ambientali, la definizione delle direttrici di espansione; la localizzazione o la rilocalizzazione di infrastrutture e servizi di particolare rilievo e incidenza; le norme di attuazione di carattere generale. E' evidente che variazioni sostanziali di tali contenuti "forti" - traducibili ad esempio in modificazioni alla individuazione degli ambiti di interesse paesistico-ambientale, di espansione residenziale, produttiva, terziaria che ne alterino il rapporto con gli altri elementi costitutivi del piano - devono essere annoverate tra le varianti strutturali.

La lettera a) del 4° comma dell'art. 17, qualifica strutturali, inoltre, le varianti che modificano la "funzionalità delle infrastrutture urbane di rilevanza sovracomunale". La modifica assumerà valenza "strutturale" quando risulti sostanzialmente mutata la funzionalità di tali infrastrutture, e per ricadute su ambiti esterni al territorio comunale o per l'influenza sull'impianto del Piano Regolatore.

Sono per contro non strutturali (e si esauriscono quindi con la sola approvazione del comune) le modifiche che, pur incidendo su opere di portata sovracomunale si limitano ad adeguamenti funzionali; ad esempio, nel caso di strade statali o provinciali, lievi rettifiche del tracciato, dei raccordi e degli innesti, quando le stesse risultino avallate dal nulla-osta degli Enti interessati o siano conseguenti a progetti già formalizzati.

Sono da considerare strutturali inoltre le varianti che, anche se limitate alle sole Norme Tecniche di Attuazione, modificano i principi informativi del Piano. Sono tali, ad esempio: la generalizzata eliminazione, nei centri storici, dell'obbligo di redazione di Piani Particolareggiati o di Piani di Recupero; l'estesa previsione della monetizzazione delle aree da dismettere a pubblici servizi; il generalizzato riutilizzo, con diverse destinazioni d'uso, del patrimonio edilizio esistente nelle aree agricole; e altre simili che comportano evidentemente la modifica dei principi informativi del Piano e del suo dimensionamento.

Molti quesiti sono stati formulati sul calcolo della capacità insediativa residenziale teorica, dato più volte considerato nell'articolo in esame (comma 4

lett. e; comma 7; comma 8 lett. f), costituendo una discriminante per identificare il tipo di Variante.

L'Amministrazione Comunale, per determinare la capacità insediativa residua di un Piano Regolatore deve utilizzare i medesimi criteri e la medesima impostazione procedurale assunti per la formazione del Piano Regolatore e desumibili dagli atti di progetto. La nuova legge non modifica infatti i metodi di stima della capacità insediativa residenziale stabiliti dall'articolo 20 della legge regionale urbanistica.

Le Amministrazioni Comunali devono quindi essere in grado di monitorare lo stato di attuazione degli strumenti urbanistici per individuare il superamento delle soglie poste dal P.R.G. per le singole aree o zone territoriali per le quali sia prevista una "capacità insediativa".

Tale individuazione può risultare scontata nel caso delle aree di completamento ed espansione, ove la capacità insediativa si esaurisce al superamento del tetto di volumetria ammissibile o del numero degli abitanti insediabili.

Più problematico è il caso dei tessuti residenziali consolidati di antica o più recente formazione ove, a fronte di una pluralità di interventi ammissibili, il carico insediativo viene spesso valutato su ipotesi statistiche basate sull'estensione di simulazioni effettuate su limitati comparti dell'edificato. Anche in questo caso la verifica dello stato di attuazione del Piano, deve avvenire nel rispetto dei principi di calcolo avallati dall'approvazione dello strumento urbanistico da parte regionale.

Quesiti sono stati formulati sulle modifiche operabili sulle aree a servizi, elemento rilevante anch'esso (comma 4, lettere b e c; comma 8 lettere b ed f) per individuare il tipo di Variante. Si precisa che i servizi richiamati nel disposto legislativo sono quelli degli standards dell'articolo 21 della L.R. 56/77 ed in particolare quelli connessi alla residenza.

La Variante è Strutturale se prevede la riduzione o l'aumento in misura superiore a 0,5 mq per abitante della quota complessiva di servizi stabilita dal P.R.G. al momento della sua approvazione. L'incremento massimo stabilito potrà essere superato solo nel caso in cui si debba riportare la quota dei servizi ai minimi previsti dall'art. 21 della L.R. 56/77. I servizi non possono comunque essere ridotti al di sotto dei minimi previsti dall'art. 21.

Sono varianti non strutturali, sempreché non producano gli effetti di cui alla lettera a):

- la rilocalizzazione di quote parte di aree per servizi;

- l'individuazione di nuove aree o l'eliminazione di aree già previste dal P.R.G. a servizi qualora sia necessario riportare la quota di standards ai valori stabiliti dal P.R.G. in seguito all'approvazione di varianti non strutturali che abbiano prodotto una riduzione o, nei casi previsti, un aumento della capacità insediativa.

Le modifiche che interessino aree per servizi non connessi alla residenza, (aree per servizi dell'articolo 22, aree per infrastrutture, ecc.) dovranno essere valutate alla luce dei restanti parametri stabiliti dal 4° comma.

Sono Strutturali, secondo il disposto del comma 4, lettera d), anche le varianti che "incidono sulla struttura generale dei vincoli nazionali e regionali" (individuabili, ad esempio: nei vincoli idrogeologici; nei vincoli posti dalla legge 1089 e 1497 del 1939, dalla 431 del 1985 e dalla legge regionale 20 del

1989; dalle leggi istitutive dei Parchi Regionali e Nazionali; dal Piano stralcio delle Fasce Fluviali; etc.). La struttura del vincolo è da ritenere incisa quando la variante proposta formuli previsioni non evidentemente coerenti con le finalità del vincolo.

Le Varianti relative a insediamenti produttivi, direzionali, turistico-ricettivi sono Strutturali se superano le percentuali di incremento previste alla lettera f) del 4° comma. Il superamento delle percentuali è calcolato facendo riferimento alle superfici territoriali o agli indici di edificabilità previste dal P.R.G. e dalle successive varianti Strutturali e tenendo conto delle quantità già utilizzate in occasione di precedenti varianti Parziali.

In ogni caso l'Amministrazione Comunale deve verificare che non siano superate con una successione di varianti Parziali, sia in termini volumetrici che di superficie, le percentuali stabilite.

I computi devono essere effettuati facendo riferimento ad aree a medesima destinazione d'uso e prendendo in considerazione solo le aree topograficamente perimetrate, libere o interessate da insediamenti la cui localizzazione sia confermata dal P.R.G.

L'arco di validità temporale (richiamato dal 5° comma, con riferimento al comma 4) del Piano Regolatore è il periodo che intercorre tra l'approvazione di un Piano Regolatore e l'approvazione di un nuovo Strumento Urbanistico Generale ovvero l'approvazione di una Variante Generale.

"Varianti Parziali" sono definite, dal 7° comma dell'art. 17, quelle che "non presentano i caratteri indicati nel comma 4° e che individuano previsioni tecniche e normative con rilevanza strettamente locale."

Con le Varianti Parziali possono essere rilocalizzate pari quantità (di edificabilità e/o di superficie) di aree edificabili a medesima destinazione d'uso (residenziali, produttive, per servizi, ecc...) semprechè tali modifiche non producano gli effetti di cui alla lettera a) del 4° comma.

Le rilocalizzazioni devono essere realizzate su aree contigue a quelle urbanizzate o a quelle di nuovo impianto previste dal Piano Regolatore, secondo le disposizioni previste dalla lettera f) del 4° comma e dal 7° comma: in caso contrario, la modifica sarebbe strutturale in quanto inciderebbe sostanzialmente sul disegno di Piano.

Con Varianti Parziali può essere consentito, ai sensi del 7° comma, il cambio di destinazione d'uso di unità immobiliari di superficie pari o inferiore a mq. 200. Trattandosi di prescrizione eccezionale si ritiene che la Variante Parziale che prevede questa facoltà possa farlo anche se il risultato eccede i limiti fissati al 4° comma (ad esempio: se aumenta la capacità insediativa).

In ogni caso il mutamento di destinazione d'uso dovrà interessare singoli edifici che la Variante dovrà individuare nelle tavole cartografiche.

Varianti obbligatorie (art. 17, 6° comma)

La legge regionale qualifica come obbligatorie le varianti necessarie per "adeguare il Piano Regolatore Generale ad atti e strumenti di pianificazione statale, regionale, provinciale o comunque sovraordinata a quella comunale in forza di leggi statali e regionali o di atti amministrativi statali e regionali adottati in applicazione di dette leggi."

Le varianti obbligatorie, indipendentemente dal loro contenuto, sono sempre Strutturali come risul-

ta dall'esame dell'art. 17, comma 7, che nel definire le varianti Parziali esclude quelle che hanno il contenuto delle Strutturali e delle Obbligatorie.

Alle varianti in questione, che riguardano sempre interessi di rilevanza generale e spesso aree interessate da eventi calamitosi, la Regione attribuisce un'importanza tale da esigerne il controllo attraverso l'approvazione formale.

La legge precisa altresì che il procedimento di "formazione di tali varianti si attua attraverso apposite conferenze dei servizi, ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale 25 luglio 1994, n. 27, alla cui indizione provvede la Giunta regionale".

Va chiarito che la procedura individuata non è esclusiva: l'adeguamento dei Piani Regolatori può avvenire anche con le procedure della variante Strutturale. La scelta di promuovere la formazione (che nel contesto è da leggere come comprensivo anche dell'approvazione) della Variante Obbligatoria è facoltà e non obbligo della Regione.

Modificazioni che non costituiscono variante (art. 17, comma 8)

La possibilità di introdurre nel Piano Regolatore "Modificazioni che non costituiscono variante" era già stata sperimentata nella legge urbanistica regionale.

Anche se la nuova formulazione del disposto di legge non modifica sostanzialmente la precedente disposizione, che è stata ampiamente utilizzata, sono state riproposte sugli argomenti di seguito trattati diverse richieste di chiarimento dalle Amministrazioni Comunali.

L'errore materiale, per essere correggibile con la procedura in esame, deve essere riconoscibile, evidente e non richiedere nuove scelte urbanistiche.

Le modifiche che correggono evidenti discordanze devono motivare con chiarezza le scelte operate, che devono essere coerenti con le impostazioni di progetto del piano.

Negli adeguamenti di limitata entità delle aree destinate a infrastrutture, servizi e attrezzature di interesse generale sono ammessi piccoli adeguamenti (sia in diminuzione che in aumento) della superficie delle singole "aree destinate dal P.R.G. a pubblici servizi" ovvero la traslazione di parti di esse. È ammessa la modificazione delle aree destinate ad infrastrutture (es.: tracciati stradali). Le modifiche devono essere comunque di limitata entità (in rapporto all'ambito in cui si inseriscono), incidere marginalmente sull'impianto strutturale del Piano e devono essere giustificate dallo stato di fatto o da precise e specifiche esigenze funzionali.

Sono ammessi gli adeguamenti, di limitata entità, dei perimetri delle aree sottoposte a strumento urbanistico esecutivo. La "limitata entità" delle modifiche va giudicata in rapporto alla dimensione complessiva dell'ambito interessato e soprattutto all'incidenza della modifica sull'attuazione delle previsioni del Piano Regolatore. L'adeguamento del perimetro non può produrre modifiche alla classificazione delle aree o a loro parti o, ancora, alla normativa stabilita dal Piano. Un ambito sottoposto a strumento urbanistico esecutivo unitario può essere frazionato in due o più strumenti esecutivi: la suddivisione non deve comunque incidere sulla sua razionale attuazione e infrastrutturazione.

Le modifiche del tipo di strumento esecutivo devono essere coerenti con il contesto in cui si localizza il nuovo strumento: nei centri storici, ad

esempio, non si può sostituire l'obbligo di Piano Particolareggiato o di Piano di Recupero con l'obbligo di Piano Esecutivo Convenzionato strumento, quest'ultimo, che la legge riserva agli ambiti di nuovo impianto.

Possono essere assoggettate a formazione di Strumento Urbanistico Esecutivo nuove ed ulteriori porzioni del territorio: non sono tuttavia ammesse con tale operazione anche modifiche alla classificazione delle aree o ai parametri fissati dal Piano.

Possono essere modificati, nei limiti previsti dalla lettera f), i tipi di intervento previsti dal Piano, fermo restando che il nuovo tipo di intervento deve risultare compreso tra quelli previsti e disciplinati dal Piano Regolatore. Non devono comunque essere modificati i tipi di intervento assegnati dal Piano Regolatore agli edifici individuati o compresi in aree individuate ai sensi dell'art. 24 della L.R. 56/77.

Si precisa infine che possono essere assunte temporaneamente più modifiche sullo stesso ambito (es.: modifica al perimetro di un ambito soggetto a strumento esecutivo e contestuale modifica del tipo di strumento; modifica del tipo di intervento e contestuale definizione di un ambito da sottoporre a Strumento Urbanistico Esecutivo, ecc.).

Procedure e Atti

Le Varianti Parziali e le Modificazioni che non costituiscono variante sono atti amministrativi definitivi, formati ed approvati in autonomia dalle Amministrazioni Comunali: non è previsto alcun controllo amministrativo successivo da parte di altri Enti e non vi sarà più quindi la possibilità di far emergere, in un secondo tempo e prima dell'approvazione, vizi di forma o di contenuto.

E' quindi importante che le Amministrazioni Comunali prestino da subito particolare attenzione al contenuto, alla forma e alla motivazione del provvedimento, al fine di non porre in essere atti amministrativi impugnabili.

L'approvazione di una Variante Parziale o di una Modificazione che non costituisce variante sono una scelta dell'Amministrazione Comunale che ne valuta l'opportunità e la coerenza con i principi informativi del Piano: in nessun caso il comune deve ritenersi obbligato dalle sole istanze di cittadini che propongono varianti o modifiche.

Nelle deliberazioni di approvazione devono essere sempre ampiamente motivate le scelte effettuate e valutate la compatibilità e la coerenza delle stesse con gli indirizzi e con le previsioni del Piano.

Le Varianti Parziali dovranno essere corredate degli elaborati illustrativi, ovviamente rapportati, per numero e contenuto, all'entità delle previsioni formulate. In particolare dovranno essere prodotte: le Tavole del Piano Regolatore vigente che riportino gli ambiti che si intendono modificare; Tavole di Piano Regolatore modificate; Relazione Illustrativa; Perizie o pareri che si rendano necessari.

La documentazione relativa a tali varianti, da trasmettere in unica copia alla Regione, dovrà essere resa in copia conforme all'originale sulla base delle disposizioni in materia vigenti.

Ruolo e competenze della Provincia (art. 17, 7° comma)

Sono stati formulati quesiti sul ruolo e sulla competenza della Provincia nell'esprimere il giudizio di compatibilità con il proprio Piano Territoriale e

con progetti sovracomunali approvati, previsto dalla legge per le varianti parziali.

Molti comuni hanno fatto constatare infatti, in questa iniziale applicazione della legge, che alcuni pareri delle Province non si limitano al giudizio di conformità (addirittura in alcuni non se ne fa cenno) richiesto dalla legge, ma contengono prevalentemente rilievi di irregolarità e manifestazioni di dubbi sulla natura non "parziale" ma "strutturale" delle varianti.

E' per altro evidente che le Province si devono esprimere (con delibera della Giunta nel termine perentorio di 45 giorni dal ricevimento della documentazione dal Comune, equivalendo il silenzio a espressione di parere favorevole) nell'ambito delle competenze attribuite dalla legge, concernenti la compatibilità con il Piano Territoriale e con i progetti sovracomunali approvati.

Le Province possono certamente, a titolo collaborativo, formulare anche osservazioni ed esprimere le valutazioni e i suggerimenti che ritengono utili, ma non possono limitarsi a questi rilievi omettendo di esprimersi sugli argomenti di competenza.

I Comuni d'altronde possono liberamente apprezzare osservazioni o rilievi di diversa natura, ma sono vincolati dalla legge regionale a recepire, con l'approvazione, le sole indicazioni delle Province finalizzate alla compatibilità con il Piano Territoriale e con i progetti sovracomunali.

Vigilanza sulle varianti

L'Assessorato all'Urbanistica riceve con frequenza, da Enti Pubblici, Gruppi Consiliari e Cittadini, contestazioni sulla legittimità delle varianti approvate dai Comuni ai sensi della legge in esame e richieste di annullamento che la Regione non avrebbe titolo per soddisfare, anche se le censure fossero fondate.

L'entrata in vigore della legge regionale 29 luglio 1997, n. 41, limitatamente ai casi previsti ai commi 7 (Varianti parziali) ed 8 (modifiche che non costituiscono Variante), ha modificato, come già detto, la natura giuridica del Piano, che non è più un atto amministrativo complesso, la cui esistenza richiede l'integrazione della volontà del comune, competente all'adozione, e della Regione, legittimata alla sua approvazione.

Varianti Parziali e Modificazioni che non costituiscono variante, secondo la nuova ripartizione di competenze, non devono essere condivise dalla Regione con l'approvazione, e nemmeno sono sottoposte a controllo successivo (il procedimento di annullamento previsto in precedenza dalla legge regionale è abrogato proprio dalla legge in esame) e, in conseguenza, non sono annullabili dalla Regione.

Richieste di annullamento delle varianti in esame non possono quindi essere richieste alla Regione ma devono essere proposte direttamente, ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 avanti al Tribunale Amministrativo Regionale competente nel termine di 60 giorni dalla piena conoscenza o, in via alternativa, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, entro 120 giorni dal ricevimento della comunicazione (D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199).

Enzo Ghigo

Visto l'Assessore all'Urbanistica
Franco Maria Botta