



REGIONE PUGLIA

SETTORE URBANISTICA E ASSETTO TERRITORIO

CIRCOLARE N. 1/2005

1. Introduzione

L'Amministrazione Regionale intende fornire alcune prime essenziali indicazioni in merito all'attuazione della Legge Regionale 27 luglio 2001, n. 20, "Assetto e utilizzazione del territorio" in attesa dell'approvazione del DRAG, anche in relazione a quanto disposto dalla successiva Legge Regionale 13 dicembre 2004, n. 24, "Principi, indirizzi e disposizioni per la formazione del Documento regionale di assetto generale (DRAG)".

L'intensa attività di ascolto svolta dall'Assessorato all'Urbanistica, ERP e Assetto del Territorio nei primi mesi del nuovo governo regionale ha rivelato dubbi e timori delle Province e dei Comuni in merito ai limiti dei loro margini operativi in materia di pianificazione territoriale e urbanistica all'interno del quadro normativo delineatosi successivamente all'entrata in vigore delle leggi regionali citate, soprattutto in assenza del DRAG. La circolare intende dunque fare chiarezza in merito ad alcuni problemi interpretativi emersi nella prima fase di applicazione delle norme in questione, in attesa della rielaborazione del DRAG, che resta fra gli obiettivi primari dell'Amministrazione Regionale.

In particolare, la bozza di DRAG datata ottobre 2003, costruita peraltro senza la necessaria partecipazione e condivisione pubblica, ripropone un modello consolidato di governo del territorio rivelatosi inefficace e talvolta anche dannoso. E' pertanto obiettivo dell'Assessorato reimpostare il DRAG perché esso diventi quadro condiviso delle grandi opzioni strategiche regionali, e quindi riferimento innanzitutto per l'azione regionale, perché valorizzi l'esperienza delle province nel campo della pianificazione di area vasta, e perché sia in grado di fornire risposte alle difficoltà comunali di governo del territorio alla scala locale.

Tali dubbi e timori rallentano i tempi di rinnovo di un sistema di pianificazione regionale vecchio e inadeguato, così contrastando il raggiungimento di alcuni

obiettivi programmatici cruciali di questa amministrazione regionale: l'innovazione dell'intero sistema di pianificazione regionale, perché questo si orienti decisamente verso obiettivi di miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita dei cittadini; il rafforzamento del ruolo delle Province nella pianificazione territoriale di area vasta; il sostegno ai Comuni in un aggiornamento della pianificazione locale spesso reso faticoso proprio dalla mancanza di rapporti chiari e collaborativi con la Regione.

2. La potestà pianificatoria di Province e Comuni in assenza del DRAG.

Il quadro normativo pugliese presenta molteplici lacune e taluni orientamenti non coerenti sia con gli indirizzi dell'Assessorato all'Urbanistica, ERP e Assetto del Territorio sia con il mutato quadro istituzionale e normativo che, a livello europeo e nazionale, ha individuato nei principi della sussidiarietà, del decentramento dei poteri e della collaborazione interistituzionale i cardini dell'esercizio dell'amministrazione pubblica.

In particolare con la Legge Regionale 13 dicembre 2004, n. 24, si è riproposto un modello gerarchico tra Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e tra DRAG e Piano Urbanistico Generale (PUG) e nei rapporti tra Regione e Province e Regione e Comuni che va superato in favore della distinzione delle rispettive funzioni e dell'autonomia dell'esercizio delle potestà amministrative attribuite a ciascun Ente, pur nel coordinamento tra i diversi livelli istituzionali e nel perseguimento condiviso dei principi di tutela e di sviluppo sostenibile.

L'Assessorato all'Urbanistica, ERP e Assetto del Territorio sta pertanto predisponendo un'apposita proposta di legge per la modifica della Legge Regionale 13 dicembre 2004, n. 24 e della Legge Regionale 27 luglio 2001, n. 20, orientata a superare una concezione non più condivisibile e per liberare tutte le potenzialità insite nella pianificazione provinciale e per incentivare i Comuni, molti dei quali dotati di strumenti urbanistici vecchi e superati, a predisporre i nuovi PUG.

Nelle more della modifica legislativa alla normativa regionale, è tuttavia opportuno chiarire con adeguata nettezza che la mancata approvazione del DRAG non impedisce in alcun modo alle Province e ai Comuni di avviare e portare avanti il processo di pianificazione, le prime mediante adozione del PTCP (e successiva approvazione dello stesso dopo il controllo di compatibilità previsto dall'art. 7 della L.R. 20/2001), i secondi mediante l'adozione del PUG (e successiva approvazione dello stesso dopo il controllo di compatibilità previsto dall'art. 7 della L.R. 20/2001).

Difatti, per quanto l'art. 1 della L.R. 24/2004 preveda che il DRAG costituisca

“riferimento vincolante” per la pianificazione provinciale e comunale, e per quanto l’art. 6 della L.R. 20/2001 preveda che il PTCP sia adottato dalla Provincia in “conformità ed attuazione del DRAG”, non può in alcun modo ritenersi che, in assenza del DRAG, le Province e i Comuni non possano esercitare la propria potestà pianificatoria e non possano pertanto adottare rispettivamente il PTCP e il PUG.

Occorre difatti rammentare (ma ciò dovrebbe essere del tutto superfluo) che la competenza alla redazione del PTCP viene attribuita alla Provincia da norma statale (da ultimo art. 20 D.Lgs. n. 267/2000) e che tale assetto di competenze trova oggi preciso ed univoco sostegno costituzionale (essendo stati recepiti nell’art. 118 della Carta i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che impongono l’attribuzione di specifiche funzioni amministrative alle Province allorché sia necessario per assicurarne l’esercizio in forma unitaria). Analogamente, l’art. 13 del D. Lgs. n. 267/2000 prevede che al Comune spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano l’assetto e la utilizzazione del territorio, conformemente alla risalente normativa statale e regionale che attribuisce all’Ente locale la competenza alla adozione dello strumento urbanistico generale.

Una norma di Legge Regionale che consentisse alla Regione di inibire attraverso un proprio atto amministrativo (la mancata adozione del DRAG) l’esercizio dei poteri di pianificazione della Provincia o del Comune, precludendo *sine die* l’adozione del PTCP o del PUG, risulterebbe dunque manifestamente incostituzionale, sia per contrasto con la norma statale (artt. 13 e 20 del D.Lgs. n. 267/2000), sia per contrasto con l’art. 118 della Costituzione.

Ebbene, come è noto, nel nostro ordinamento vige il principio che impone di interpretare le leggi in modo conforme alla Costituzione (cfr., ex plurimis, Cass. 23.12.1995, n. 13102: “*Nell’applicazione di una norma di legge che, per la sua formulazione letterale, si presti ad essere intesa in diversi significati, l’interpretazione conforme ai principi ricavabili dalla costituzione deve prevalere su quella che la porrebbe in contrasto con gli stessi*”; nello stesso senso Corte Cost., ord., 21.11.1997, n. 361; Cass. 5.5.1995, n. 4906); ne consegue che la menzionata normativa regionale (tra cui l’art. 1 della L.R. 24/2004, l’art. 6 della L.R. 20/2001) va necessariamente interpretata nel senso che il DRAG acquisterà efficacia “vincolante” per la pianificazione provinciale e comunale solo allorquando verrà ad esistenza, ma che prima della sua approvazione le Province e i Comuni possono comunque procedere alla adozione rispettivamente del PTCP e del PUG, conformandosi ai generali precetti normativi della legge statale e regionale, oltre che al PUTT.

Tale interpretazione, compatibile con il dato letterale delle norme che non escludono espressamente l’esercizio della potestà pianificatoria provinciale e comunale prima dell’approvazione del DRAG, consente di non far ricadere su Province e Comuni i ritardi della Regione, e consente altresì di ricostruire i rapporti tra Regione ed autonomie locali in conformità ai dettati costituzionali.

3. Le Conferenze di pianificazione e i rapporti di collaborazione istituzionale tra Regione, Province e Comuni.

In mancanza della esplicitazione dei criteri e dei principi da parte del DRAG, la Regione si rende peraltro pienamente disponibile ad attivare immediatamente le opportune sedi istituzionali per la condivisione delle conoscenze e dei principi che dovranno informare le rispettive attività; ciò potrà avvenire mediante apposite conferenze di co-pianificazione preordinate alla adozione dei PTCP e dei PUG.

Tali conferenze, infatti, sebbene non espressamente previste dagli artt. 6, 7 e 11 della L.R. 20/2001, non sono certamente precluse dalla normativa regionale, essendo anzi conformi ai generali principi statuiti dalla L. 241/1990 sul procedimento amministrativo, che individuano nell'istituto della conferenza di servizi il modulo procedimentale preferenziale allorché diverse amministrazioni pubbliche debbano procedere ad un esame contestuale degli interessi coinvolti nell'azione amministrativa.

È bene precisare che si tratta di conferenze facoltative, che consentiranno di assumere reciproci impegni finalizzati soprattutto a conseguire una maggiore omogeneità di metodologie e un preliminare scambio di informazioni sui principi informativi e sulle scelte strategiche; non essendo appositamente disciplinate dalla normativa regionale non consentiranno l'adozione di intese vincolanti nell'ambito del seguente procedimento di adozione ed approvazione del Piano; tuttavia, favorendo una proficua convergenza tra le determinazioni degli Enti Locali e gli indirizzi dell'Amministrazione regionale sin nella fase genetica della formazione dello strumento urbanistico, potranno facilitare il superamento del controllo di compatibilità del PUG o del PTCP da parte della Giunta Regionale.

4. Aspetti del procedimento di formazione del PUG.

Qualora la Giunta regionale deliberi la non compatibilità del PUG, il comma 9 dell'art. 11 della L.R. 20/2001 prevede che il Comune promuova, a pena di decadenza delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 13, entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di invio del PUG, una Conferenza di servizi alla quale partecipano il Presidente della Giunta regionale o suo Assessore delegato, il Presidente della Provincia o suo Assessore delegato e il Sindaco del Comune interessato o suo Assessore delegato. Si specifica in proposito che, secondo la dizione letterale della norma, entro il termine indicato il Comune deve solo "promuovere" la Conferenza: quindi, nella nota di indizione della Conferenza, il Comune, se ritiene, può indicare anche una data successiva alla scadenza dei centottanta giorni.

È opportuno anche chiarire la procedura di esame delle osservazioni dopo l'adozione del PUG e della successiva trasmissione degli elaborati ai fini del controllo di compatibilità. In proposito, l'art. 11, commi 6 e 7 della L.R. 20/2001, prevede: "Il Consiglio comunale, entro i successivi sessanta giorni, esamina le osservazioni proposte nei termini di cui al comma 5 e si determina in ordine alle stesse, adeguando il PUG alle osservazioni accolte" (comma 6). "Il PUG così adottato viene inviato alla Giunta regionale e alla Giunta provinciale ai fini del controllo di compatibilità rispettivamente con il DRAG e con il PTCP, ove approvati. (...)".

Si è posto il dubbio se, dopo la delibera consiliare che accolga alcune osservazioni, sia necessaria una nuova delibera che abbia la funzione di verificare il corretto recepimento delle medesime osservazioni negli elaborati cartografici del piano che saranno poi trasmessi a Regione e Provincia per il controllo di compatibilità.

In realtà, sia il tenore testuale delle previsioni normative contenute nell'art. 11 della l.r. n. 20/2001 (che scandisce l'andamento del procedimento di formazione del PUG individuando i provvedimenti deliberativi necessari), sia la ratio della medesima disposizione (finalizzata ad accelerare e semplificare il relativo procedimento), inducono a ritenere che l'adeguamento del PUG alle osservazioni accolte non richieda ulteriore deliberazione del Consiglio Comunale. Per assicurare tuttavia l'indispensabile trasparenza e la certezza delle relative determinazioni, appare necessario che la corrispondenza fra gli elaborati trasmessi alla Regione e le osservazioni accolte in Consiglio comunale sia certificata dal Dirigente Tecnico del comune Responsabile del relativo procedimento e dai progettisti incaricati.

5. I Programmi Pluriennali di Attuazione.

Perplessità sono insorte anche sull'interpretazione da dare all'art. 19 della l.r. n. 20/2001, che prevede: "L'obbligo di formazione del programma pluriennale di attuazione dello strumento urbanistico generale è comunque sospeso sino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui all'articolo 20 della legge 30 aprile 1999, n. 136. I Comuni che alla data di entrata in vigore della presente legge sono dotati di un programma pluriennale di attuazione, hanno facoltà di revocarlo o di mantenerlo fino alla scadenza".

In particolare, si è sollevato il dubbio che tale disposizione abbia fatto venir meno il potere dei comuni pugliesi di dotarsi di un p.p.a.; tale perplessità appare tuttavia infondata, posto che la norma regionale ha fatto venir meno l'obbligo di adozione del p.p.a., ma non ne ha certamente precluso l'adozione da parte di quegli enti locali che volessero discrezionalmente dotarsi di tale strumento programmatico.

In tal senso milita il chiaro tenore testuale della disposizione regionale (che

sospende “l’obbligo” e non certo l’istituto in sé del p.p.a), ma anche la ratio complessiva della norma che, in vista di una più dettagliata normativa di recepimento della legge statale n. 136/1999 (che comunque aveva l’obiettivo di circoscrivere la portata dello strumento programmatico ad aree puntualmente individuate dai Comuni), in via transitoria affida proprio agli Enti locali il potere discrezionale di valutare, in relazione alle esigenze urbanistiche del proprio territorio, l’opportunità o meno di dotarsi di p.p.a., prevedendo anche la facoltà di revocare quelli in vigore.

Occorre anche evidenziare che in tal senso si è già espresso il TAR Puglia (Lecce, III, sentenze n. 3375 e n. 5426 del 2004) che ha chiarito che in Puglia i Comuni non sono più obbligati alla adozione del programma pluriennale di attuazione; ciò non di meno “resta in vigore la normativa regionale e statale in materia di p.p.a tuttavia tale normativa si applicherà ai soli comuni che avranno deciso di adottare o mantenere un p.p.a esistente ed efficace”.

Pertanto, permane in Puglia la facoltà di procedere alla adozione del programma pluriennale di attuazione; si tratta di un provvedimento discrezionale rimesso alla scelta dei singoli Comuni, sulla base della valutazione delle concrete esigenze urbanistiche ed edilizie del proprio territorio, in rapporto con le previsioni degli strumenti in vigore.

6. Il trasferimento dei diritti edificatori.

A seguito dell’ampio dibattito nazionale sulla perequazione urbanistica (episodicamente transitato anche nella nostra comunità regionale), ed in relazione alle scarse previsioni normative di cui agli artt. 14 l.r. n. 20/2001 e 7 l.r. n. 24/2004, è emersa la tendenza di alcune amministrazioni locali ad avvalersi del “trasferimento dei diritti edificatori” senza tuttavia dotarsi di un nuovo PUG e senza nemmeno procedere ad apposite varianti agli strumenti urbanistici in vigore.

Occorre in proposito chiarire che a norma dell’art. 14 della l.r. n. 20/2001 la “medesima suscettività edificatoria” (o perequazione) deve essere riconosciuta dal PUG per aree comprese nei PUE; analogamente, l’art. 15 della l.r. n. 6/1979 affida al comparto la possibilità di rendere omogenee le situazioni proprietarie prevedendo che “la realizzazione degli interventi previsti nel comparto è subordinata all’approvazione di strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica o privata estesi all’intero comparto”. Pertanto, la possibilità di procedere alla commercializzazione dei “diritti edificatori”, prevista dall’art. 7 della l.r. n. 24/2004, postula la preventiva attribuzione di tali diritti da parte di un piano urbanistico basato sulla perequazione.

Soprattutto postula la preventiva individuazione da parte del Piano delle possibili

allocazione dei diritti trasferiti: nei vigenti P.R.G, difatti, a ciascuna zona del territorio comune sono attribuiti dal Piano indici territoriali e fondiari, parametri costruttivi dettagliati (distanze, altezze, destinazioni, ecc.), connesse alla localizzazione di standard e servizi pubblici. È del tutto evidente che il trasferimento di diritti edificatori da una zona all'altra del territorio comunale non può che alterare tali indici e parametri, sicché la possibilità rilasciare i permessi di costruire per la utilizzazione i diritti edificatori trasferiti, non previsti dalle concrete previsioni di piano, postula comunque una apposita variante allo strumento urbanistico in vigore.

Non appare pertanto corretto prospettare la possibilità di procedere al trasferimento di diritti edificatori su aree che attualmente, in assenza della necessaria variante, non ne consentirebbero in concreto l'utilizzo.

Se ciò appare evidente dal punto di vista squisitamente normativo, sul piano urbanistico appare opportuno sottolineare che la perequazione è finalizzata a far attuare con maggiore facilità le scelte progettuali della pubblica amministrazione, liberandole dai condizionamenti della proprietà fondiaria. La possibilità di trasferire i diritti edificatori all'interno di tutto il territorio comunale non può pertanto precludere alla "privatizzazione" delle scelte pianificatorie, rimettendo ai proprietari o a singoli accordi tra Comune e proprietari l'individuazione delle aree di trasformazione, ma deve essere guidata da un "progetto di città" che deve orientare, in modo trasparente, lo sviluppo urbano.

In via generale sarebbe opportuno che tale "progetto" emerga nella redazione dei nuovi PUG; pur tuttavia, qualora i Comuni ritengano che per concrete valutazioni di interesse pubblico si renda necessario procedere al trasferimento di diritti edificatori per determinate aree del territorio, al fine di agevolare per tali aree importanti interventi di riqualificazione urbana, sarà possibile avvalersi di tale facoltà previa redazione di apposita variante allo strumento urbanistico generale (con le procedure previste dalla normativa in vigore) che individui gli ambiti di trasformazione e definisca, con scala adeguata al livello di pianificazione considerata, le ipotesi progettuali ammesse.

7. Le procedure di variante agli strumenti urbanistici in vigore.

Si invitano inoltre i Comuni ad attenersi ad una puntuale interpretazione dell'art. 20 della l.r. n. 20/2001, in ordine alla procedure di variante degli strumenti urbanistici in vigore.

Si rammenta anzitutto che tale norma distingue fra varianti ammissibili per gli strumenti comunali di pianificazione urbanistica non adeguati alla l.r. n. 56/1980 e varianti agli strumenti comunali di pianificazione urbanistica adeguati alla l.r. n. 56/1980.

Occorre poi sottolineare che il PUG è uno strumento radicalmente diverso dal PRG, sia nella impostazione concettuale e metodologica, sia nei contenuti e negli effetti programmatici e conformativi; i PRG in vigore non possono pertanto essere riclassificati come PUG con una operazione meramente linguistica, né è possibile individuare all'interno dei PRG una parte programmatica da assoggettare alle procedure di variante previste dal comma 2 dell'art. 12 della l.r. n. 20/2001; la procedura di variante prevista da tale norma potrà dunque essere seguita solo dai Comuni che si siano dotati di un nuovo PUG.

Ne consegue che la procedura di variante "parziale" per i "vecchi" strumenti urbanistici (P.R.G. o P.d.F.), che il comma 4 dell'art. 20 della l.r. n. 20/2001 assoggetta alla "vigente" legislazione regionale e statale, non può essere attinta dagli artt. 11 e 12 della medesima l.r. n. 20/2001 e quindi deve necessariamente essere desunta dalla l.r. n. 56/1980, così come successivamente modificata.

Il Dirigente del Settore

Ing. Nicola Giordano

L'Assessore all'Urbanistica,
ERP e Assetto del Territorio

Prof.ssa Angela Barbanente

Il Presidente

On. Dott. Nichi Vendola