

PROVINCIA DI ASTI
LE VARIANTI PARZIALI AI PIANI REGOLATORI
GENERALI COMUNALI

**Indicazioni per il corretto svolgimento del procedimento formativo
delle varianti parziali e del relativo pronunciamento
da parte della Provincia**

1.

Le presenti note hanno ad oggetto un aspetto dell'attività di competenza della Provincia nella materia della pianificazione urbanistica del territorio: quella che si colloca all'interno del **procedimento formativo delle varianti parziali ai piani regolatori generali dei Comuni**.

Tali varianti (*“modifiche minori dei piani”*) secondo l'enunciazione del codice dell'ambiente, d. lgs. 3.4.2006, n. 152, articolo 6, comma 3, con interessante enunciazione didascalica formulata in un testo legislativo non costituito da una legge urbanistica) sono individuate – come è noto – dal comma 5 dell'articolo 17 della legge urbanistica regionale del Piemonte, l.r. 5.12.1977, n. 56, ampiamente riformata dalle leggi regionali n. 3 e 17 del 2013.

Queste ultime leggi hanno riscritto (è risaputo e lo si ricorda solo per ragioni di chiarezza e completezza dell'esposizione) l'intero quadro normativo riguardante gli strumenti urbanistici generali e la formazione degli stessi.

E' emersa da ciò, accanto alla nuova disciplina della formazione del PRG (articoli 15, 15 bis e 16), l'organizzazione delle varianti ai piani medesimi in più tipi: varianti generali al piano regolatore (comma 3 art.17); varianti strutturali non generali (comma 4 art. 17); varianti parziali (commi 5-11, e comma 14, art. 17); varianti determinate dal piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (art. 16 bis); varianti semplificate (art. 17 bis). Accanto a tale schema si collocano le modifiche del Piano non costituenti variante, di cui ai commi 12 e 13 dell'articolo 17.

Il comma 5 dell'articolo 17 L.U.R. (legge urbanistica regionale n. 56/1977 e succ. modif.) stabilisce che sono varianti parziali al PRG le modifiche allo stesso che soddisfano ""*tutte*"" le condizioni descritte dal comma medesimo. Per comodità di lettura e quale contributo alla chiarezza dell'enunciazione, si riporta qui di seguito il testo dei commi 5 e 6 dell'articolo 17 in questione.

""""

5. Sono varianti parziali al PRG le modifiche che soddisfano tutte le seguenti condizioni:

a) non modificano l'impianto strutturale del PRG vigente, con particolare riferimento alle modificazioni introdotte in sede di approvazione;

b) non modificano in modo significativo la funzionalità di infrastrutture a rilevanza sovracomunale o comunque non generano statuizioni normative o tecniche a rilevanza sovracomunale;

c) non riducono la quantità globale delle aree per servizi di cui all'articolo 21 e 22 per più di 0,5 metri quadrati per abitante, nel rispetto dei valori minimi di

cui alla presente legge;

d) non aumentano la quantità globale delle aree per servizi di cui all'articolo 21 e 22 per più di 0,5 metri quadrati per abitante, oltre i valori minimi previsti dalla presente legge;

e) non incrementano la capacità insediativa residenziale prevista all'atto dell'approvazione del PRG vigente nei comuni la cui popolazione residente supera i diecimila abitanti; non incrementano la predetta capacità insediativa residenziale in misura superiore al 4 per cento, nei comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, con un minimo di 500 metri quadrati di superficie utile lorda comunque ammessa; tali incrementi sono consentiti ad avvenuta attuazione di almeno il 70 per cento delle previsioni del PRG vigente relative ad aree di nuovo impianto e di completamento a destinazione residenziale; l'avvenuta attuazione è dimostrata conteggiando gli interventi realizzati e quelli già dotati di titolo abilitativo edilizio;

f) non incrementano le superfici territoriali o gli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive, in misura superiore al 6 per cento nei comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, al 3 per cento nei comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti, al 2 per cento nei comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti;

g) non incidono sull'individuazione di aree caratterizzate da dissesto attivo e non modificano la classificazione dell'idoneità geologica all'utilizzo urbanistico recata dal PRG vigente;

h) non modificano gli ambiti individuati ai sensi dell'articolo 24, nonché le

norme di tutela e salvaguardia ad essi afferenti.

6. I limiti dimensionali di cui al comma 5 sono inderogabili e s'intendono riferiti all'intero arco di validità temporale del PRG; le previsioni insediative, oggetto di variante parziale, devono interessare aree interne o contigue a centri o nuclei abitati, comunque dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali o aree edificate dismesse o degradate o da riqualificare anch'esse dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali. A tal fine gli elaborati della variante comprendono una tavola schematica delle urbanizzazioni primarie esistenti negli ambiti oggetto di variante. Le previsioni insediative, oggetto di variante parziale, devono risultare compatibili o complementari con le destinazioni d'uso esistenti.

”””””

2.

La considerazione del testo legislativo regionale sopra riportato ha pratica rilevanza per la Provincia (a differenza di ciò che avveniva anteriormente alla riforma della l. reg. 56/1977 intercorsa nel 2013) in quanto – nell'ambito del lungo comma 7 dell'articolo 17 – compare il disposto che individua i compiti della Provincia che ha ricevuto dal Comune (o comunque dall'ente che pianifica il territorio al livello generale comunale) la deliberazione consiliare di adozione della variante parziale; e tali compiti sono stabiliti nel “*pronunciarsi*” – la Provincia – su più contenuti della variante medesima:

- 1) la sussistenza delle “*condizioni di classificazione come*”**

parziale della variante”;

- 2) il rispetto, nella variante adottata, dei “*parametri di cui al comma 6*”;
- 3) la compatibilità della variante con il piano territoriale provinciale;
- 4) la compatibilità della variante con i progetti sovracomunali approvati.

Dunque, quanto enunciato nel comma 5 dell'art. 17 incide concretamente sulla disamina di competenza della Provincia; infatti, la prima verifica che la Provincia stessa è chiamata a compiere sulla variante al PRG adottata dal Comune e da questo trasmessa come dianzi si è visto è appunto quella tesa a riscontrare se sussistono le condizioni di classificazione come “*parziale*” della variante.

Si badi: devono sussistere **tutte quante** tali (otto) condizioni; la mancanza anche di una sola di esse fa sì che la variante non possa essere considerata parziale.

3.

Non generano interrogativi, o comunque non richiedono sforzi interpretativi le condizioni di cui alle lettere **c), d), f), g)**, aventi contenuti connotati dall'utilizzo di limiti quantitativi, numericamente espressi, o riscontrabili univocamente in altri atti amministrativi compiutamente formati ed attualmente vigenti (ad esempio, la determinazione della classe di idoneità geologica all'utilizzo urbanistico, di cui alla lettera **g)** del comma 5 in esame.

Gli altri quattro tipi di condizioni (lettere **a, b, e, h)** richiedono invece momenti di riflessione o la considerazione di precedenti interpretativi: li si esamina partitamente.

Relativamente alla **condizione sub a)**, è invero legittimo chiedersi come si individuino l'“*impianto strutturale*” del PRG.

Il contributo che, alla ricerca di una risposta, proviene dalla giurisprudenza è limitato; alcune decisioni del TAR Piemonte (sez. 1[^], 13.6.2008, n. 1360; sez. 1[^], 2.4.2012, n. 374) hanno identificato la modifica dell'impianto strutturale del PRG nel fatto che la variante coinvolga buona parte del territorio comunale, poiché le modificazioni introdotte al Piano non hanno contenuto puntuale rispetto al territorio stesso, ma anzi mutano previsioni o discipline del Piano medesimo la cui portata è estesa appunto a tutto il territorio del Comune o almeno ad ampie entità dello stesso. Addirittura, in tali casi, la variante dovrebbe essere qualificata come “*strutturale generale*” ai sensi del comma 3 dell'art. 17 LUR.

Una datata sentenza del Consiglio di Stato (sez. 5[^], 9.12.1986, n. 603) ed una del TAR Calabria-Catanzaro (25.3.1995, n. 279) hanno fatto (giustamente) notare che una variante al PRG è strutturale quando l'estensione delle modifiche che essa introduce muta in modo pesante le prescrizioni e gli “*standards costruttivi*”, cioè contenuti del PRG determinanti per configurarne la strategia e l'impostazione complessiva.

L'indicazione più convincente proviene invero dal decreto del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte n. 36 dell'8 aprile 2009, emesso in esito a ricorso, proposto ai sensi della legge reg. 56/1977, con il quale è stato annullata una variante parziale (perché ritenuta non tale perché modificativa dell'impianto strutturale del PRG vigente) in quanto essa

“scardina una delle impostazioni fondamentali” del Piano, impostazione riguardante una parte del territorio e non l'intero né “buona parte” di esso, ma tale da concorrere a determinare la complessiva architettura del piano medesimo.

Si può allora concludere ritenendo che modifichi l'impianto strutturale la variante che incide su tutto il territorio comunale o su “buona parte” di esso; ma anche quella che, senza essere caratterizzata dall'anzidetta estensione fisica, modifica la strategia del PRG, o sue impostazioni fondamentali concorrenti a definirne l'architettura.

Il testo normativo della lettera **a)** del comma 5, art. 17, LUR vuole poi dare riscontro ad una preoccupazione: quella che nasce dal timore che eventuali modifiche di ufficio introdotte dalla Regione nel piano in sede di approvazione dello stesso ex art. 15 della l.r. 56/1977 anche riforma del 2013, oppure modifiche al progetto di piano dettate dalla conferenza di copianificazione e recepite dal Consiglio comunale che ha concluso il procedimento approvando il PRG o la variante strutturale (generale o meno), vengano vanificate da successive varianti che – se parziali – sfuggono al controllo regionale così come alla copianificazione; l'espressione del testo dell'art. 17, co. 5, lettera a) della legge reg. 56/1977 (“con particolare riferimento alle modificazioni introdotte in sede di approvazione”) conduce, in concreto, ad escludere l'impiego dello strumento costituito dalla variante parziale quando il contenuto della variante in sostanza produce un effetto

pianificatorio che rende vana una modifica come dianzi specificato apposta in sede di approvazione di un P.R.G. o di una variante allo stesso ex art. 15 l. reg. 56/1977 ante riforma del 2013, oppure determinata dalla conferenza di copianificazione e recepita dal Consiglio comunale con la deliberazione che ha approvato (post riforma ex l. reg. 1/2007 prima e l. reg. 3/2013 poi) il piano o la variante.

Ciò, ovviamente, sempre che la modifica dianzi indicata incida sull'“*impianto strutturale*” del P.R.G.; quest'ultima verifica, segnala la norma (“*con particolare riferimento*”), va condotta con forte attenzione e rigore.

La **condizione sub b)** è formata, in realtà, da due distinte condizioni:

- 1) che non sia modificata (dalla variante) in modo significativo la funzionalità di infrastrutture a rilevanza sovracomunale;
- 2) che (la variante) non generi nuove statuizioni normative o tecniche a rilevanza sovra comunale.

Non richiede sforzo interpretativo la seconda delle condizioni di cui dianzi: perché sia parziale, la variante al PRG deve prescrivere condotte che si esercitano all'interno del territorio comunale; più che di “*rilevanza*” (sovra comunale), si tratta dunque di “*portata*” delle statuizioni.

La condizione sovra richiamata sub 1) ha maggiore complessità: deve in primo luogo essere accertata la rilevanza – solo comunale o “*sovracomunale*” – dell'infrastruttura; poi, va stabilito se la funzionalità di tale infrastruttura viene modificata, oppure no, dalla variante “*in modo*”

significativo”. Relativamente al primo aspetto non si pongono dubbi consistenti poiché la rilevanza delle infrastrutture sotto il profilo di cui alla norma si deduce dalla funzione stessa che l’infrastruttura svolge: se dunque essa esiste ed è mantenuta per soddisfare esigenze sovracomunali, occorre valutare il secondo elemento: se la modifica incida, oppure no, sulla funzionalità dell’infrastruttura.

Tale incidenza non è presente solo nel caso in cui intervengono, in virtù della variante (che le prevede), modificazioni fisiche dell’infrastruttura: una sentenza del TAR Piemonte – sez. 1^a, 15.6.2012, n. 712 – ha ritenuto, tra il resto, che incidesse sulla funzionalità della “rotonda Maroncelli” a Torino (punto di confluenza della strada in cui si esaurisce l’autostrada Savona-Torino con essenziali strutture viabilistiche interne alla città) l’insediamento nel vicino “palazzo del lavoro” di un cospicuo centro commerciale accompagnato da ulteriori insediamenti ad altra destinazione. Non è dunque l’infrastruttura come tale la realtà a cui occorre guardare in relazione alla modifica determinata dalla variante, ma la funzionalità dell’infrastruttura stessa, e dunque la sua capacità di svolgere le funzioni per le quali esiste ed è mantenuta.

La **condizione sub e)** richiede di compiere quantificazioni della “capacità insediativa residenziale”, nonché delle previsioni del PRG vigente relative ad aree residenziali di nuovo impianto e di completamento (quest’ultima determinazione solo nel caso di incremento della capacità insediativa residenziale anzidetta).

La disposizione di legge in esame pone infatti la seguente articolata condizione alla possibilità di qualificare legittimamente come parziale la variante:

= nei Comuni la cui popolazione supera i 10.000 abitanti, che la capacità insediativa residenziale (C.I.R.) prevista nel PRG vigente, come approvato, non subisca incremento alcuno;

è noto che sono ammesse in materia – sia a livello giurisprudenziale sia nella prassi amministrativa, anche della Regione – compensazioni costituite dalla cancellazione, nella stessa variante, di possibilità edificatorie residenziali in misura non inferiore a quella delle nuove possibilità che la variante prevede;

= nei Comuni la cui popolazione non supera i 10.000 abitanti, che la C.I.R. *“predetta”* – e dunque quella prevista dal PRG vigente, come approvato – non venga aumentata in misura superiore al 4 per cento (se dunque l'incremento non supera tale limite, la variante ben può essere “parziale”), restando però sempre consentito (una tantum??) alla variante parziale (che conserva tale tipologia) di effettuare l'incremento di C.I.R. corrispondente ad una S.U.L. (superficie utile lorda) non superiore a 500 metri quadrati: in concreto, di effettuare l'incremento di C.I.R. corrispondente ad una S.U.L. (superficie utile lorda) non superiore a 500 metri quadrati: la variante parziale resta dunque tale ove preveda un aumento di edificazione residenziale fino a 500 mq., anche se la misura dell'aumento non è raggiunta dal 4% di C.I.R.;

va da sé che, ove l'aumento di C.I.R. espresso dalla variante generi il

superamento degli anzidetti 500 metri quadrati di SUL, ma non del 4% di C.I.R., tale aumento è comunque legittimamente previsto dalla variante restando essa tipologicamente “parziale”;

l'incremento della C.I.R. prevista dal PRG vigente, di cui dianzi si è detto, è però ammesso – nelle varianti parziali – solo se è già intervenuta l'attuazione di almeno il 70% delle previsioni del PRG vigente che individuano aree residenziali di nuovo impianto o aree di completamento;

seguendo la linea dettata dalla sentenza del TAR Piemonte, sezione 1[^], 14.7.2011, n. 781, l'attuazione di cui dianzi è data dall'avvenuta fisica edificazione ma anche dal rilascio (od esistenza, comunque) del titolo abilitativo edilizio: di tale stato di cose va data dimostrazione negli atti della variante; è chiaro che costituisce adeguata dimostrazione la certificazione dell'esistenza della situazione anzidetta da parte del competente servizio comunale; si tratta di atto pubblico che fa fede fino a querela di falso, secondo la vigente legislazione.

La condizione **sub h)**, infine, vuole evitare che, con variante parziale, possano essere modificate le perimetrazioni o comunque le individuazioni degli “*ambiti*” che il PRG ha qualificato come “*beni culturali e paesaggistici da salvaguardare*”, anche se non vincolati a sensi di legge (art. 24 LUR); intende altresì impedire che, con variante parziale, siano apportate modificazioni alle “*norme di tutela e salvaguardia*” afferenti a tali aree.

Il dettato legislativo di cui dianzi pone alcuni temi applicativi.

Il primo di essi riguarda la modifica degli “*ambiti individuati ai sensi*

dell'articolo 24". L'articolo 24, in realtà, non usa mai il termine "ambiti", ed impone al PRG di individuare, sull'intero territorio comunale, **beni** (culturali e paesaggistici) che possono essere costituiti da aree, alle quali è dunque adattabile il termine "ambiti" (n. 1 e 3 del comma 1 art. 24, "nuclei minori" ed "aree di pertinenza" del n. 2 dello stesso comma), ma anche "singoli edifici" e "manufatti" aventi "valore storico-artistico e/o paesaggistico o documentario".

Potrebbe quindi essere osservato che il divieto recato dalla norma sulle varianti parziali opera solo in caso di modifica del perimetro di aree, poiché il divieto stesso riguarda "ambiti", mentre sarebbe ammesso l'uso della variante parziale nel caso in cui la modifica dell'individuazione riguardasse singole edifici o manufatti.

Tale ipotetico assunto non pare tuttavia convincente, poiché – sul piano sostanziale – non sembra possibile immaginare una distinzione fra la tutela di un'area e quella di un singolo edificio, se i valori da tutelare sono gli stessi; ed altresì per il fatto – formale – che il comma 2 dell'articolo 24 LUR impone di effettuare l'individuazione dei beni interessati dalle norme dell'articolo medesimo "sulle carte di piano" tanto per agglomerati, nuclei ed aree quanto per edifici singoli.

Dunque, appare necessario ritenere:

- 1) che non sia consentito l'impiego della variante parziale qualora, con variante al P.R.G., si voglia modificare il perimetro degli ambiti individuati ed evidenziati in PRG come soggetti al regime di cui all'art. 24 LUR;

- 2) che non sia consentito l'impiego della variante parziale qualora, con variante al P.R.G., si voglia sottrarre o sottoporre un singolo edificio o manufatto al regime di cui all'art. 24 LUR;
- 3) che non sia consentito l'impiego della variante parziale quando, con variante al P.R.G., si vogliano modificare *“le norme di tutela e salvaguardia”* *“afferenti”* ai beni anzidetti;

appare ragionevole e corretto (anche formalmente) ritenere che le norme dianzi indicate siano:

= quelle enunciate nello stesso articolo 24 della legge urbanistica regionale piemontese, nei commi **3, 4, 7 e 8**;

= quelle recate dagli strumenti urbanistici generali, che recano disposizioni riguardanti gli interventi esercitabili sui beni di che trattasi e/o le destinazioni di uso ammissibili negli stessi.

Restano invece escluse dal divieto le disposizioni solo procedurali e quelle sostanziali tese a far sì che si configurino condizioni che garantiscono maggiormente la tutela dei beni culturali e paesaggistici (commi **5, 6, 9** e seguenti dell'articolo 24 LUR e norme dei PRG attinenti al procedimento o alla creazione delle condizioni dianzi indicate): tali disposizioni, dunque, possono essere introdotte con variante parziale al P.R.G..

4.

Il comma 6 dell'articolo 17, nel testo scaturito dalle modifiche introdotte all'originaria normativa in materia dalle leggi regionali n. 3 e n. 17/2013, dopo aver riaffermato la peraltro ovvia *“inderogabilità”* dei *“limiti*

dimensionali di cui al comma 5”, estende a tutte le *“previsioni insediative, oggetto di variante parziale”* la limitazione che in precedenza era applicata solo agli incrementi di C.I.R. nei casi in cui questi erano ammessi.

In sostanza, tutte le previsioni insediative recate dalla variante parziale in virtù della nuova norma devono *“interessare”* (cioè, stante la natura della previsione, in pratica *“ricadere in”*) *“aree interne o contigue a centri o nuclei abitati”*.

Sono dunque intervenuti i seguenti cambiamenti:

= come già si è detto, la limitazione di che trattasi riguardava, nel precedente testo legislativo, solo le previsioni della variante al PRG che incrementavano la capacità insediativa residenziale; quella ora vigente investe invece qualsiasi destinazione d'uso;

= la vecchia norma pretendeva che l'incremento di C.I.R. fosse localizzato, per la sua realizzazione, su aree contigue a quelle residenziali già esistenti o di nuovo impianto previste dal PRG; la disposizione ora in vigore pretende che gli insediamenti oggetto della variante parziale ricadano in aree interne (lotti liberi) o contigue *“a centri o nuclei abitati”*, oppure in *“aree edificate dismesse o degradate o da riqualificare”*; nel caso di aree già individuate come edificabili esterne ai predetti centri o nuclei, l'incremento della capacità insediativa consente di operare con variante parziale se resta nei limiti di cui alla lettera **e)** del comma 5, art. 17 LUR;

= la nuova normativa richiede che le destinazioni d'uso delle "*previsioni insediative*" oggetto della variante parziale siano "*compatibili o complementari*" con le destinazioni d'uso esistenti (evidentemente, nell'intorno); nel precedente testo della legge, nulla era disposto al riguardo;

= a livello di procedimento, l'art. 17, comma 6, LUR ora impone di ricomprendere negli elaborati della variante parziale anche "*una tavola schematica delle urbanizzazioni esistenti negli ambiti oggetto di variante*": ciò, in relazione al fatto che le "*previsioni insediative*" oggetto della variante parziale devono ricadere in aree dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali; identica prescrizione valeva, con la precedente disciplina, per gli incrementi di C.I.R. ammessi.

E' evidente la volontà di limitare il ricorso alle varianti parziali, presente nelle disposizioni dianzi esaminate. Al di là di tale fatto, emergono alcune esigenze interpretative ed applicative.

La prima di esse proviene dal riferimento ai "*centri e nuclei abitati*" (all'interno dei quali, o in posizione contigua ai quali, devono necessariamente ricadere le "*previsioni insediative*" della variante parziale).

Di ciò (commi 6 e 7, primo periodo, dell'art. 17 L.U.R.) la delibera comunale di adozione e gli atti allegati alla stessa devono fornire cognizione con chiarezza.

Come è noto, di tali centri o nuclei è prevista la perimetrazione ad opera del Comune; l'articolo 12 della legge urbanistica regionale del Piemonte ha inserito la stessa (comma 2, numero 5 bis) nei contenuti del PRG; l'art. 81 della stessa legge ha previsto che la perimetrazione medesima possa essere inserita nei piani regolatori generali già esistenti utilizzando varianti strutturali (anche non generali); ha ammesso altresì la definizione della perimetrazione di che trattasi attraverso ad un procedimento autonomo che opera a livello comunale e a livello regionale.

Con il Comunicato Assessorile pubblicato sul B.U.R. Piemonte n. 44 del 31 ottobre 2013, la Regione ha altresì fornito chiarimenti in merito alla perimetrazione dei centri e dei nuclei abitati (tra il resto, rilevando che la stessa non costituisce – di per sé – un “piano” cosicché non si pone al riguardo il tema della Valutazione Ambientale Strategica – V.A.S.; ciò, ove sia utilizzato il procedimento di cui all'art. 81 LUR; non sfuggirebbe invece alla VAS, ovviamente, la variante strutturale al PRG utilizzata ai fini della perimetrazione di che trattasi).

Il Comunicato assessorile regionale 31.10.2013 dianzi citato, verosimilmente a causa del fatto che non tutti i Comuni piemontesi sono dotati della perimetrazione di che trattasi, afferma che la mancanza della formale perimetrazione del centro abitato non impedisce l'adozione né l'approvazione delle varianti parziali ai PRG.

Peraltro, non sarebbe corretto pretendere che alla mancanza della perimetrazione anzidetta supplisca la Provincia in sede di pronuncia sulla variante parziale al PRGC ai sensi del comma 7 dell'articolo 17 L.U.R.; ciò,

per l'improprietà della sede in cui si deciderebbero aspetti rilevanti di tale perimetrazione, sede (quella appunto di un progetto di variante parziale al PRGC) nella quale difficilmente sarebbero presenti tutte le conoscenze e tutti gli elementi richiesti nella definizione del perimetro dei centri e dei nuclei abitati. In effetti, in assenza della perimetrazione in questione si demanderebbe invero alla Provincia – in buona sostanza – di compiere decisive valutazioni circa la presenza e l'estensione dei centri e dei nuclei abitati, che non le competono e che interverrebbero in una sede inadeguata anche nella sostanza.

Nelle more della perimetrazione medesima appare allora congruo che la Provincia operi, in sede di procedimento formativo delle varianti parziali ai PRG, con modalità (ovviamente) rispettose della legge ma idonee ad evitare aggravii al procedimento medesimo; in concreto:

- nel più breve tempo possibile conseguente alla ricezione del fascicolo comunale della variante adottata, la Provincia può verificare l'esistenza, o meno, della formale perimetrazione del centro o nucleo abitato che interessa nel caso specifico;
- ove riscontri l'assenza della stessa, è opportuna l'immediata segnalazione al Comune, rilevando che essa è necessaria, ai sensi dei commi 6 e 7 dell'articolo 17 della legge urbanistica regionale, per l'espressione – da parte della Provincia – della pronuncia (comma 7 articolo citato) in merito alle condizioni di classificazione come parziale della variante; [sarà quindi richiesta al Comune perlomeno la dimostrazione \(anche cartografica\) che le previsioni insediative sono](#)

interne o contigue alla perimetrazione dei centri e nuclei abitati individuata nel rispetto dei criteri formulati dalla Regione Piemonte (tale integrazione si configura quale indispensabile per verificare la condizione di cui al comma 6 art. 17 L.R. 56/77);

- ~~• nel termine di 45 giorni dalla ricezione degli atti della variante adottata, la Provincia comunque formula parziale pronuncia con riguardo ad ogni altro aspetto ed elemento; se in termini positivi, precisando che la completa espressione della pronuncia di cui al comma 7 art. 17 L.U.R. interverrà una volta acquisita anche la perimetrazione di che trattasi, sospendendo a tal fine (si vedano le ultime pagine delle presenti note) il sub procedimento di sua competenza a norma di legge.~~
- Qualora il Comune non disponga della perimetrazione approvata ai sensi dell'articolo 81 L.R. 56/77 e s.m.i., la Provincia procederà comunque con l'espressione del parere di competenza sulla base di quanto trasmesso dal Comune a dimostrazione del rispetto di tale condizione, che dovrà risultare compatibile con le risultanze della procedura di approvazione della perimetrazione dei centri e nuclei abitati.

Analogamente, se si versa in quest'altro caso, devono essere evidenziate – con la delibera di adozione della variante – le ragioni per cui si qualifica l'area come *“dismessa o degradata o da riqualificare”*; anche in tale ipotesi,

il sussidio visivo ben può costituire un allegato fondamentale della deliberazione.

Con disposizione espressa (comma 7, primo periodo, dell'art. 17 LUR), la vigente legge regionale impone al Comune – come specifico adempimento di tipo documentale che, del resto, contribuisce all'enunciazione – comunque necessaria – delle ragioni per cui il Comune ritiene soddisfatte le condizioni legislativamente fissate perché la variante possa essere qualificata come “parziale” – di dotare la delibera di adozione della variante stessa di un prospetto dal quale, in termini espressi numericamente (“**la deliberazione (...) contiene (...) un prospetto numerico (...)**”), emerge la capacità insediativa residenziale definita dal vigente PRG, nonché il rispetto delle condizioni di cui alle lettere **c)**, **d)**, **e)** ed **f)** del comma 5 dell'articolo 17.

Il prospetto può far parte del testo della deliberazione, oppure essere allegato a questa come parte integrante della stessa.

Appare logico ritenere che il prospetto di che trattasi non debba identificarsi con una sorta di storia dell'evoluzione quantitativa del PRG nelle sue varie componenti, né nel suo complesso. La sua funzione è quella di dimostrare in termini sintetici ed evidenti, a prima vista, il rispetto delle limitazioni di cui alle lettere c), d), e), f) del comma 5 dell'articolo 17 LUR. Conseguentemente, esso recherà – ad esempio – solo i dati relativi all'incremento della capacità insediativa residenziale se la variante parziale adottata ha quale contenuto solo un aumento di residenze e non di altre destinazioni; tuttavia, il prospetto dimostrerà anche che la quantità globale di

aree per servizi aumentata per effetto dell'incremento anzidetto non supera il limite di cui alla lettera d) del comma 5 art. 17.

Nel caso in cui la variante rechi nuove previsioni insediative, deve poi far parte degli elaborati "tecnici" della variante medesima una tavola ("*schematica*", precisa la legge) delle urbanizzazioni primarie esistenti "*negli ambiti oggetto di variante*"; in tutta evidenza, l'enunciazione letterale della norma non può trovare testuale applicazione, poiché è ragionevole ritenere che, per lo più, l'area su cui va a gravare la nuova previsione insediativa non sia ancora urbanizzata. Occorre allora porre mente alla finalità della norma (cioè, alla "*voluntas legis*") secondo ragionevolezza.

Tale finalità è data dall'intento di evitare che la nuova previsione insediativa sia localizzata in una parte isolata e non urbanizzata del territorio comunale; del resto, l'introduzione dell'obbligo di interessare, con nuove previsioni insediative, solo aree interne o contigue a centri o nuclei abitati di per sé determina la necessità di operare in parti di territorio non lontane dall'urbanizzazione.

Dalla considerazione coordinata delle due imposizioni emerge dunque il fatto che l'area in questione, ove non sia addirittura interna all'abitato – e quindi sicuramente urbanizzabile, se non già urbanizzata adeguatamente, in collegamento con le urbanizzazioni primarie comunali – deve essere collocata in posizione agevolmente raggiungibile dal collegamento con l'urbanizzazione primaria comunale esistente ([strettamente correlata alla destinazione d'uso prevista](#)). [Le opere di urbanizzazione da prevedere sono quelle di cui all'articolo 51 comma 2 della L.R.56/77.](#)

La “*tavola schematica*” di cui al comma 6 dell’art. 17 LUR deve semplicemente evidenziare lo stato delle cose sotto il profilo dell’esigenza anzidetta.

Il comma 6 predetto conclude il suo testo con un’ultima prescrizione da applicare solo alle varianti parziali che recano nuove previsioni insediative: queste ultime devono riguardare destinazioni d’uso “*compatibili o complementari*” con quelle esistenti (ovviamente) nell’intorno.

La compatibilità o complementarietà delle destinazioni d’uso – come è noto tratta dal testo della legge statale n. 106/2011 (nota per il suo contenuto relativo al recupero delle “aree urbane degradate”) – legge nella quale peraltro tale ambivalente requisito va assicurato in sede di progetto edilizio – è connotato sconosciuto alla legislazione urbanistica, ma anche alla pratica della pianificazione del territorio. D’altro canto, non paiono ragionevolmente ipotizzabili al riguardo una regolamentazione, né definizioni astratte o a portata territoriale estesa, ad esempio regionale: invero, due destinazioni compatibili per la comune opinione in un luogo possono non esserlo affatto in un altro luogo. Peraltro, la sussistenza nel caso specifico della compatibilità/complementarietà dovrà essere adeguatamente giustificata e motivata dal Comune.

Il problema, per la verità, è destinato a porsi in una limitata quantità di casi, poiché riguarda solo le varianti che recano “*previsioni insediative*” e, nell’ambito di queste, soltanto quelle in cui non vi è identità fra le destinazioni d’uso ammesse nel nuovo insediamento e quelle dell’intorno (è chiaro che il tema non si pone neppure se la variante prevede – ad esempio

– un insediamento residenziale in un’area interna o contigua ad una zona residenziale).

Nei casi in cui la questione concretamente si pone, considerato il tenore della prescrizione di cui al primo periodo del comma 7, art. 17 LUR, non sembra praticabile soluzione diversa da quella consistente nel ritenere che la deliberazione del Consiglio comunale di adozione della variante debba recare l’enunciazione – sintetica, purchè chiara – delle ragioni che motivano l’affermazione di compatibilità (o addirittura di complementarità) delle destinazioni d’uso di che trattasi.

La delibera consiliare di adozione della variante parziale deve quindi avere (ovviamente, come già si è detto, nei casi in cui il tema delle destinazioni d’uso è oggetto della variante) anche tale contenuto.

Va ricordato, da ultimo, che le *“previsioni insediative”* recate dalla variante, alle quali si riconnettono le speciali statuizioni di cui dianzi si è detto, sono sia quelle che incrementano la C.I.R. oppure le superfici o gli indici di edificabilità nelle destinazioni non residenziali, sia quelle che prevedono l’insediamento *“in compensazione”*, in conseguenza della cancellazione di possibilità edificatorie previste dal piano vigente.

5.

Va evidenziato il fatto che la variante al PRG di tipo parziale costituisce – nell’ambito della generale categoria delle modifiche al piano predetto – un istituto per più aspetti decisamente diverso dagli altri tipi di variante: invero, non utilizza il percorso procedimentale (e sostanziale) di copianificazione

mediante conferenza che, dopo la riforma del 2013, caratterizza la pianificazione urbanistica generale nel sistema piemontese governato dalla legge regionale 56/1977; non vede la partecipazione della Regione alla formazione della variante stessa; ha contenuti relativamente ai quali la legge si premura di individuare, in modo quasi pedante, una serie intera di limitazioni e di esclusioni; ha quindi contenuti (certo, pur sempre appartenenti alla pianificazione urbanistica generale) diversi da quelli degli altri tipi di variante al PRG.

Non potrebbe quindi ritenersi giuridicamente corretto l'utilizzo dell'istituto dell'analogia con le varianti di altro tipo per interpretare ed applicare disposizioni di legge attinenti alla variante parziale.

Ciò vale, ad esempio, per i disposti dell'articolo 14 della legge urbanistica regionale piemontese: costituirebbe verosimilmente un illegittimo aggravio del procedimento – vietato dalla legge fondamentale in tema di procedimenti amministrativi n. 241/1990 – l'ipotetica pretesa di vedere il fascicolo comunale di una variante parziale formato da tutti gli atti di cui all'articolo 14 anzidetto; ovviamente, va però ritenuto che operi il disposto del comma 3 quater dell'articolo medesimo: gli elaborati che compongono l'insieme degli atti della variante parziale devono comunque esprimere, in modo chiaro ed univoco (cioè, non equivoco) le modificazioni che la variante determina sul piano regolatore generale; ciò, considerando le aree e gli aspetti della pianificazione generale comunale che costituiscono oggetto della variante e senza produrre analisi, rappresentazioni ed in genere atti non utili per le valutazioni che devono essere condotte nel procedimento formativo della

variante stessa.

6.

I commi 8, 9, 10 ed 11 dell'articolo 17 LUR riguardano la valutazione ambientale strategica (**VAS**) delle varianti parziali.

E' prescritta al riguardo almeno la verifica preventiva di assoggettabilità; naturalmente, il Comune può scegliere di attivare senz'altro il procedimento di VAS senza condurre verifiche preventive di assoggettabilità alla VAS medesima.

Va da sé il fatto che, se invece la verifica di assoggettabilità è esperita, la VAS è esclusa solo nel caso in cui la verifica stessa ritenga che la variante non sia da assoggettare alla procedura completa di valutazione strategica.

Nel caso in cui il piano regolatore generale oggetto della variante parziale già sia stato sottoposto a VAS (e dunque **non** nel caso in cui abbia esperito soltanto l'analisi di compatibilità ambientale di cui alla legge regionale 40/1998) la verifica di assoggettabilità – così come l'eventuale VAS – sono chiamate a considerare solo gli aspetti del PRG che non sono stati oggetto della valutazione ambientale strategica a suo tempo condotta sul PRG medesimo.

Sono escluse sia dalla VAS che dalla verifica preventiva di assoggettabilità le varianti parziali che hanno quale contenuto esclusivamente l'adeguamento della destinazione urbanistica dell'area di localizzazione di un intervento soggetto a VIA: è chiaro l'intento della legge, di evitare reiterazioni inutili nella considerazione dell'aspetto ambientale, del resto

esaminato nella VIA con maggiore analiticità rispetto alla VAS, posto che la VIA è condotta sul progetto vero e proprio;

sono altresì escluse le varianti parziali di mero adeguamento alla normativa sulle industrie a rischio di incidente rilevante (nel solo caso in cui la variante anzidetta è parziale, vale a dire quello in cui non vi sono aree di danno esterne al “*lotto edilizio*” – così si esprime la norma – di pertinenza dello stabilimento interessato: in concreto, quando le “*aree di danno*” non escono dai confini dell’area, pertinenziale allo stabilimento, individuata nel progetto come quella da cui è tratta la potenzialità edificatoria che sta alla base del titolo abilitativo edilizio – reale o virtuale – relativo allo stabilimento).

Infine, sono escluse sia dalla VAS che dalla verifica di assoggettabilità le varianti da qualificare come parziali secondo i criteri di cui si è detto nei precedenti paragrafi, che hanno ad oggetto il puro e semplice adeguamento del PRG a norme o statuizioni **puntuali** di piani settoriali o di piani “*sovraordinati*”, per i quali è stata effettuata la VAS.

Appare logico ritenere che l’esclusione operi anche nel caso in cui il mero adeguamento di cui dianzi sia condotto nei confronti di piani di settore o “*sovraordinati*” che non sono stati sottoposti a VAS perché i piani stessi sono preordinati alla tutela dell’ambiente.

Come è noto, la disciplina della VAS è recata, a livello legislativo, in primo luogo dal decreto legislativo (ovviamente, statale) 152/2006 – e successive modificazioni – recante il “*codice dell’ambiente*”; inoltre, dalla legge regionale 56/1977 nel testo scaturito dalla riforma del 2013.

Sono inoltre in corso di predisposizione provvedimenti amministrativi ad efficacia generale della Regione Piemonte, recanti disposizioni o indicazioni attuative delle norme di legge regionale in materia.

Quanto sopra si è esposto è enunciato a fini di completezza della trattazione, stante il rilievo proprio della componente del procedimento pianificatorio urbanistico costituita dall'endoprocedimento ambientale.

La disciplina legislativamente data dell'attività di competenza della Provincia nella procedura formativa delle varianti parziali non attribuisce infatti alla Provincia stessa specifici compiti di controllo o di partecipazione attinenti all'endoprocedimento ambientale anzidetto, se non per quanto di seguito indicato.

Le complesse disposizioni dell'articolo 17 LUR collegano invero al momento "provinciale" del procedimento formativo della variante parziale tre aspetti afferenti alla componente ambientale.

- 1) Ai sensi del comma 11 dell'articolo medesimo deve emergere in modo univoco dagli atti l'esclusione dal processo di valutazione ambientale, ove tale esclusione sia stata affermata; d'altro canto, la pronuncia della Provincia di cui al comma 7 dello stesso articolo 17 presuppone che la deliberazione del Consiglio comunale di adozione della variante sia conforme alle disposizioni di legge anche in ordine alla completezza dei suoi contenuti (oltre che a quella degli elaborati che la integrano).

La Provincia ha dunque il dovere di verificare che la delibera

consigliare comunale rechi la puntuale elencazione di cui sopra, subordinando la definitiva formazione della sua pronuncia alla sussistenza dell'elencazione predetta (così come all'esistenza della completezza dei contenuti di tutti gli atti comunali prescritti dalla legge).

La Provincia stessa **non** è invece chiamata – si badi – ad esprimersi sul merito delle ragioni di che trattasi; ovviamente, non potrebbe peraltro ritenere adempiuto l'obbligo in questione qualora fosse vistosa l'incongruenza delle ragioni enunciate dal Comune.

- 2) Nel prescrivere la trasmissione alla Provincia delle necessarie integrazioni, nel caso in cui siano state accolte osservazioni che hanno inserito nuove aree nel progetto di variante (e la pronuncia della Provincia sia stata richiesta anteriormente all'accoglimento anzidetto di osservazioni alla variante adottata), il comma 7 dell'art. 17 LUR impone al Comune di trasmettere alla Provincia non solo gli elaborati grafici aggiornati, *“di cui all'art. 14, comma 1, numero 2)”*, e dunque di carattere tecnico urbanistico e geologico, ma anche gli elaborati *“di cui all'articolo 14, comma 1, numero 4 bis)”* e quindi di *“elaborati relativi al processo di VAS”* (*“ove necessario”*, precisa la norma, e dunque nel caso in cui qualcosa venga a cambiare a livello ambientale e non sia già stata esclusa la sottoposizione a VAS della variante).

- 3) Nell'individuare i compiti della Provincia, lo stesso comma afferma che l'ente predetto *“fornisce il contributo in caso di eventuale attivazione del processo di VAS”*.

Circa quest'ultima enunciazione normativa, appare congruo ritenere che il *“contributo”* anzidetto altro non sia se non l'osservazione/parere rilasciato dalla Provincia nella procedura di valutazione ambientale, **ove ne sia stata richiesta** perché ritenuta – nell'ambito di quello specifico caso – *“soggetto competente in materia ambientale”* (art. 5, comma 1, lettera **s**, d. lgs. 152/2006).

Relativamente all'obbligo del Comune di integrare gli elaborati – anche quelli relativi alla VAS – nel caso di cui dianzi si è detto, è logico reputare che esso sia finalizzato solo a consentire appunto l'eventuale *“contributo”* di cui dianzi (se questo sarà richiesto) avendo esatta cognizione della situazione di fatto.

In ordine alla corretta ottemperanza, da parte del Comune, delle prescrizioni normative in tema di valutazione ambientale della variante non vi è altra competenza della Provincia.

L'eventuale violazione delle disposizioni di legge in materia di valutazione ambientale strategica trova invero nella disciplina legislativa specifica della VAS il relativo sanzionamento e la determinazione delle conseguenze che essa provoca, fino all'annullabilità dei provvedimenti adottati sancita dall'articolo 11, comma 5, del d. lgs. 152/2006.

Il comma 11 dell'art. 17 LUR precisa, del resto, che la VAS delle varianti

parziali è svolta dal Comune dotato della struttura competente in materia, struttura di cui all'articolo 3 bis, comma 7, della medesima legge: l'endoprocedimento di che trattasi rientra dunque nelle competenze e nelle responsabilità del Comune.

Alla Provincia non sono attribuiti compiti di controllo nel merito né di supervisione generale al riguardo; riguardano la Provincia stessa solo gli aspetti puntuali di cui dianzi si è detto .

La pronuncia della Provincia deve comunque necessariamente riguardare il progetto di variante parziale al PRG destinato ad essere definitivamente approvato, e non un progetto per qualche aspetto diverso: dunque, già deve essere pervenuto a conclusione l'endoprocedimento ambientale, spesso portatore di prescrizioni che incidono sui contenuti del progetto di variante.

Occorre quindi che gli elaborati della variante risultino integrati con le risultanze del procedimento di VAS e che, comunque, sia reso disponibile dal Comune, agli atti della variante, il previsto parere motivato emesso dalla competente autorità ambientale.

7.

L'attività della Provincia nel procedimento formativo delle varianti parziali ai PRG comunali, inizia – la cosa è ovvia – con la ricezione degli atti della variante medesima adottata dal Comune, atti dal Comune stesso obbligatoriamente inviati alla Provincia.

Come dianzi già si è detto, è in capo al Comune l'obbligo di assicurare la completezza degli atti medesimi secondo quanto stabilisce la legge.

Non può, tale completezza, essere determinata nella sua sussistenza, o meno, sulla base di richieste discrezionalmente avanzate dalla Provincia; non è dato, in altri termini, alla Provincia di escludere la completezza medesima quando il Comune abbia trasmesso tutto ciò che la legge impone, anche se potrebbero presentare utilità ulteriori atti e specificazioni; ma tutto ciò che la legge richiede deve essere predisposto e trasmesso ad opera del Comune.

Le varianti parziali non costituiscono invero strumenti pianificatori marginali suscettibili di essere trattati con approssimazione negli atti che le esprimono; se alla Provincia non è consentito generare aggravii al procedimento formativo di tali varianti attraverso ad improprie richieste procedurali, il Comune – a sua volta – è comunque tenuto ad assicurare quanto prescritto dall'articolo 14, comma 3 quater, vale a dire che *“gli elaborati delle varianti al PRG”* – pur limitati alla considerazione delle aree o degli aspetti oggetto della variazione – esprimano ***“in modo chiaro ed univoco le modificazioni che la variante produce al PRG”***.

Le disposizioni della legge urbanistica regionale piemontese individuano gli atti (e i contenuti di alcuni di essi) che generano la completezza di che trattasi.

Tali disposizioni riguardano, in primo luogo, la deliberazione di adozione della variante.

L'art. 17, comma 7, precisa che si tratta di delibera del Consiglio comunale; al Comune è fatto carico di pubblicarla sul sito informatico del Comune

anche ai fini della proposizione di osservazioni e proposte nel pubblico interesse: tali adempimenti sono di competenza del Comune e non sono disposti oneri di controllo della Provincia al riguardo.

Non compete cioè, alla Provincia condurre verifiche sulla pubblicazione della delibera o su altri adempimenti analoghi di carattere formale.

Ovviamente, non potrebbe invece essere preso in considerazione dalla Provincia un atto di adozione della variante che non risultasse assunto dal Consiglio comunale o nel quale emergessero altre vistose cause di nullità, cioè elementi che rendono evidente a chiunque il fatto che la delibera di adozione della variante non può avere valore cosicchè ne va assunta un'altra.

La legge prescrive specifici contenuti della deliberazione, oltre – ovviamente – all'adozione della variante:

- 1) la *“puntuale elencazione”* delle ragioni per cui la variante è ritenuta *“parziale”* dal Comune, in relazione ai disposti del comma 5 dell'articolo 17 evitando enunciazioni generiche o apodittiche quale sarebbe, ad esempio, la frase *“ritenuta l'esistenza di interesse pubblico”*;
- 2) il *“prospetto numerico”* riguardante la C.I.R. e il rispetto dei parametri di cui al comma 5, descritto nel comma 7 dell'articolo 17, prospetto che – dotato dei contenuti definiti nel testo predetto di legge – può essere incluso materialmente nel testo della delibera oppure allegato ad essa come *“parte integrante”* della stessa in base ad enunciazione espressa, formulata anche nel dispositivo della

deliberazione (il testo legislativo recita infatti *“la deliberazione (...) contiene”*)

- 3) la *“puntuale elencazione”* delle ragioni per cui la variante è esclusa dal processo di valutazione ambientale, se interviene tale esclusione (art. 17, comma 11, LUR) **ovvero una dichiarazione in merito agli adempimenti attivati dal Comune.**

La deliberazione consiliare di che trattasi deve adottare la variante come formulata ed espressa negli **elaborati**, che costituiscono quindi allegati necessari della delibera medesima.

La norma di riferimento per l'individuazione degli elaborati predetti è costituita dall'articolo 14 della legge urbanistica regionale. Ciò non significa che qualsiasi variante parziale al PRG deve presentare tutto il materiale elencato nell'articolo predetto, ma che all'elencazione di che trattasi occorre riferirsi per individuare – secondo una ragionevolezza che è necessaria nella materia e nel caso, così come in qualsiasi attività amministrativa – quali siano, in relazione ai contenuti della specifica variante parziale in formazione in quel caso – gli **elaborati necessari e sufficienti** per *“esprimere, in modo chiaro ed univoco, le modificazioni che la variante produce al PRG”* (art. 14, comma 3 quater, LUR).

Specifica disposizione della legge, recata dal comma 6 dell'art. 17 LUR, impone però di ricomprendere negli elaborati in questione *“una tavola schematica delle urbanizzazioni primarie esistenti negli ambiti oggetto di variante”*.

Il periodo finale del medesimo comma 6 impone per parte sua al Comune di

far sì che, dagli elaborati della variante, emergano comunque chiaramente le destinazioni d'uso delle eventuali nuove previsioni insediative.

Riassumendo, il Comune deve trasmettere alla Provincia:

a) la deliberazione consiliare di adozione della variante parziale, ovviamente in copia conforme autenticata; la deliberazione medesima deve contenere, e dunque enunciare:

- la decisione di variare il PRG nei termini risultanti dagli elaborati
- la “puntuale elencazione” delle ragioni per cui la variante è ritenuta parziale, con riguardo sia alle condizioni di cui al comma 5 dell’art. 17 LUR, sia – per le nuove previsioni insediative – a quanto statuito al comma 6 in ordine al “centro” o “nucleo” abitato, sia ancora (per tali nuove previsioni insediative) la motivazione della compatibilità o complementarietà delle destinazioni d'uso con quelle dell’intorno);
- il prospetto numerico di cui si è detto poc’anzi sub 2);
- la “puntuale elencazione” delle ragioni per cui la variante è stata esclusa dalla VAS, ove sussista tale esclusione, [ovvero una dichiarazione in merito agli adempimenti attivati dal Comune.](#)

b) gli elaborati ex art. 14 LUR che definiscono i contenuti della variante, chiarendo in modo univoco in che cosa consistano le modificazioni che si introducono nel PRG attraverso alla variante stessa;

nell’ambito degli elaborati, la tavola schematica delle urbanizzazioni primarie, di cui si è detto ([art. 51 L.R. 56/77](#));

nonché, per eventuali nuove previsioni insediative, la chiara indicazione

delle stesse.

La completezza e la chiarezza degli atti comunali della variante sono connotati essenziali della specifica attività pianificatoria svolta nella specie dal Comune, stante il contenuto delle disposizioni di legge vigenti sul tema, ma costituiscono anche fattori concreti della linearità e rapidità del procedimento formativo della variante stessa.

Se gli atti comunali di quest'ultima sono completi e chiari, si evitano incertezze – e quindi rallentamenti – in sede provinciale, così come l'eventualità di veder inciampare il procedimento nell'incerto passaggio della richiesta di chiarimenti o di integrazioni.

E' quindi interesse in primo luogo del Comune la stesura attenta, completa ed adeguata alla realtà del caso, degli atti della variante; così come è tenuta, a sua volta, la Provincia ad escludere ogni forma di aggravio non necessario del procedimento nell'attività di formazione della pronuncia di sua competenza.

8.

La Provincia, nel regime legislativo vigente in Piemonte dopo le leggi reg. 3 e 17/2013, è chiamata ad emettere una “*pronuncia*” che è ragionevole ritenere riconducibile alla categoria del ““*parere vincolante*”” stante i disposti del penultimo periodo del comma 7 art. 17 LUR, che disciplina il caso della pronuncia di non compatibilità (pronuncia che impedisce alla variante di essere legittimamente approvata fintanto che il contenuto della variante stessa non abbia conseguito la conformità al parere provinciale)

denominandola e – verosimilmente – qualificandola appunto come “*parere*” di non compatibilità.

La pronuncia della Provincia sulle varianti parziali ai PRG è, come è noto, cosa diversa dall’“*approvazione*” dei piani che – nel sistema anteriore alla riforma del 2013 – era formulata dalla Regione nel caso dei nuovi piani regolatori generali comunali e delle loro varianti generali; la Provincia, cioè, non è chiamata ad approvare la variante in quei termini, e dunque a valutare nel merito la variante medesima; per l’approvazione di questa è competente il Comune, con deliberazione consiliare.

Ma – come già si è detto poc’anzi – tale approvazione interviene legittimamente (ancora comma 7 dell’articolo 17 LUR) solo in quanto vi sia conformità tra il contenuto infine assunto dalla variante e la pronuncia della Provincia, con riguardo agli aspetti a cui si riferisce la pronuncia medesima.

Questa riguarda invero quattro aspetti:

- 1) la qualificazione della variante come parziale in relazione ai limiti (di cui si è detto in un precedente paragrafo) ora posti dalla legge alla qualificazione medesima; applicando tali limitazioni legislativamente date, la Provincia deve dunque giudicare se la variante adottata è correttamente qualificabile come parziale;
è chiaro che si tratta di determinazione pregiudiziale rispetto a quelle che seguono: se la variante non fosse qualificabile come parziale, sarebbero inutili le ulteriori valutazioni;
- 2) il rispetto, ad opera della variante adottata, “*dei parametri di cui al comma 6*” dell’articolo 17 LUR; il termine “*parametri*” induce a

riflettere sulla portata della norma: nel contesto in cui esso è collocato, potrebbe indurre a ritenere che i “*parametri di cui al comma 6*” altro non siano che “*i limiti dimensionali di cui al comma 5*”; la parola “*parametri*” indica infatti – in campo urbanistico/edilizio – entità quantificate: appunto dimensioni per lo più fatte oggetto di limitazioni; ma se così si operasse, il disposto in esame si ridurrebbe ad un’inutile tautologia della disposizione di cui si è detto nel n. 1) che precede, poiché il vaglio da esso introdotto coinciderebbe con quello di tale disposizione: la violazione dei limiti dimensionali di cui al comma 5 fa sì, infatti, che variante non possa essere qualificata come parziale; occorre dunque ritenere che la disposizione del comma 7, art. 17 LUR, in realtà statuisca che la pronuncia della Provincia debba – con un secondo accertamento pregiudiziale, una volta risolto favorevolmente il primo – riscontrare che sono rispettate dalla variante adottata tutte le disposizioni di cui al primo periodo del comma 6 art. 17 LUR (vale a dire che, ove la variante rechi nuove previsioni insediative, essa interessi aree interne o contigue a centri o nuclei abitati, ecc.);

- 3)** la compatibilità della variante con il piano territoriale di coordinamento provinciale;
- 4)** la compatibilità della stessa con i progetti sovracomunali approvati; anche in questo passaggio il tenore letterale della norma genera dubbio: le compatibilità di cui al presente n. 4) e quella di cui al n. **3)** sono infatti – nel testo della legge – legate da una “*o*” a cui ben può

essere attribuita la funzione di indicare un'alternativa: la compatibilità in questione va verificata con riguardo al PTCP, e – poiché questo potrebbe non operare ancora in qualche Provincia – solo in mancanza del piano predetto, con riguardo ai progetti sovracomunali approvati (nel testo della “56” anteriore alle modifiche introdotte nel 2013, era presente la congiunzione “e”); rispetto a tale lettura appare però più congrua quella consistente nel ritenere che la norma intenda stabilire che la pronuncia provinciale deve aver riguardo alla compatibilità della variante al PTCP **nonché** ai progetti sovracomunali approvati anche nei casi in cui quei progetti non emergono univocamente dal testo del piano territoriale provinciale: è infatti evidente la contraddittorietà che connoterebbe il comportamento della Provincia che desse via libera ad una variante a PRG contrastante con un progetto di livello ed interesse sovracomunale già approvato.

9.

Occorre chiedersi quale comportamento debba – secondo correttezza – tenere la Provincia nel caso in cui le valutazioni necessarie per pervenire alla pronuncia non siano affidabili sulla base del materiale ricevuto dal Comune, poiché richiedono chiarimenti.

La norma, di legge regionale (art. 17 LUR) come è noto, non disciplina ipotesi di sospensione del termine di 45 giorni assegnato alla Provincia per la formulazione della pronuncia stessa, termine perentorio nel senso che la

sua decorrenza nel silenzio equivale a pronuncia favorevole.

Ma, ovviamente, la perentorietà di tale termine è legata all'inerzia della pubblica amministrazione, e non è certo destinata a premiare manchevolezze del Comune.

Infatti, il comma 7 dell'articolo 2 della legge generale sul procedimento amministrativo, legge 241/1990, ammette una (una sola) sospensione dei termini per non più di trenta giorni: ciò, per l'acquisizione di informazioni – dunque, chiarimenti; oppure per l'acquisizione di prove di fatti, stati o qualità che non siano già accertati negli atti esistenti e non siano acquisibili direttamente dall'amministrazione che svolge il procedimento (nella specie, la Provincia) – in sintesi, integrazioni.

Tenuto conto del fatto che la sospensione predetta costituisce comunque un'eccezione alle regole presenti nell'ordinamento, tese ad assicurare efficacia ed economicità all'attività amministrativa – principi, questi, fondamentali – va ritenuto che eventuali chiarimenti debbano essere richiesti, con le eventuali relative integrazioni di atti, solo ove indispensabili per verificare l'esistenza delle condizioni di cui ai commi 5, 6 e 7 dell'articolo 17 L.U.R. e per verificare i contenuti della variante rispetto al Piano Territoriale Provinciale, e dunque solo quando non sia oggettivamente possibile la valutazione in assenza di quei chiarimenti, per garantire la completa comprensione dei contenuti [e degli effetti](#) della variante rispetto a quanto sopra indicato.

Va ritenuto che, in tal caso, sia legittimo il fatto che la Provincia segnali al Comune di dover esprimere pronuncia negativa (sfavorevole) nel caso in cui

non le vengano forniti – nel termine (il più possibile breve, secondo ragionevolezza) che indica al riguardo – gli elementi chiarificatori e integrativi indispensabili; la pronuncia negativa è in tal caso riconducibile all'incompletezza degli atti comunali in relazione al disposto dell'articolo 14, comma 3 quater, LUR.

La comunicazione della sospensione del procedimento e dei relativi termini e la contestuale richiesta di chiarimenti e/o integrazioni dovrà preannunciare esplicitamente che interverrà l'anzidetta pronuncia negativa in assenza di ricezione di quanto richiesto.

Il comma 7 dell'art. 17 LUR stabilisce che, in caso di varianti che interessano *“beni paesaggistici”* ai sensi dell'articolo 134 del codice dei beni culturali e del paesaggio, d. lgs. 42/2004, con la pronuncia della Provincia concorrerà quella del Ministero per i beni e le attività culturali (in sede periferica, Direzione regionale di tale Ministero e Soprintendenza): ma ciò – si badi – vale solo per le varianti successive, quanto ad adozione, all'intervenuto adeguamento del PRG al piano paesaggistico regionale formato d'intesa con lo Stato (e dunque con il Ministero predetto), adeguamento effettuato con la variante – alla cui disamina parteciperà, in termini di copianificazione, anche il Ministero anzidetto – di cui all'articolo 8 bis, comma 6, lettera b), della legge reg. 56/1977 come da ultimo modificata.

Si tratta dunque di norma allo stato non operante.

10. UNESCO

Alla luce dell'avvenuto riconoscimento dei territori quale “Patrimonio

dell'Umanità" e della necessità di prevedere misure di tutela all'interno dei PRG occorre: valutare con quale procedura può essere attuato tale adeguamento (con quale documentazione, con quali determinati studi/contenuti) ; nel caso (come la Regione ha più volte anticipato) tale adeguamento si attui attraverso Variante Parziale e non essendo l'UNESCO un contenuto del PTP potrebbe essere configurato quale progetto sovra comunale approvato?; verificare la necessità di coinvolgimento formale della Regione . Occorre procedere all'inserimento di questa argomentazione, tenendo conto che la Regione non ha ancora stabilito nulla di certo ma ha costituito un gruppo di lavoro interno