

**PROVINCIA DI ASTI**

**ATTO DI INDIRIZZO**

**RELATIVO AI PROCEDIMENTI FORMATIVI DELLE VARIANTI  
DI PIANI REGOLATORI DI LIVELLO COMUNALE PER  
L'ADEGUAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA  
ALLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE – IN SPECIE, AL  
PIANO TERRITORIALE PROVINCIALE – E AL PIANO  
PAESAGGISTICO REGIONALE**

APRILE 2019

## 1.

E' vigente, nella provincia di Asti, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 384 – 28589 del 5 ottobre 2004, pubblicata sul BUR del Piemonte n. 43 del 28.10.2004.

Come è noto, negli anni successivi a quest'ultima data, è intervenuta un'intensa attività legislativa con l'intento di innovare l'assetto dell'insieme degli enti territoriali italiani, con particolare riguardo agli enti locali.

Tale attività non è peraltro pervenuta a disegnare un quadro definitivo su ogni componente del tema, cosicché più cose, in materia, sono tuttora in sospenso; i limitati contenuti a cui l'attività predetta è pervenuta hanno d'altra parte provocato le valutazioni critiche di campo della sentenza 4 marzo 2019, n. 33, della Corte Costituzionale.

Non è mutata, nella sostanza – se non per l'introduzione della Città e dell'Area Metropolitana rispetto alle Province, con le conseguenze del caso, per la verità più nominalistiche che sostanziali – la disciplina urbanistica relativa alla pianificazione del territorio.

Più consistente è stata la considerazione, e quindi in qualche misura l'evoluzione, del tema ambientale – quello proprio della VAS, valutazione ambientale strategica – anche sul piano procedimentale, in particolare alla ricerca di percorsi che, senza arrecare lesioni alla serietà e all'efficacia della verifica ambientale, evitino all'attività concreta di pianificazione tempi troppi lunghi, fastidiosi e disincentivanti, e complessità evitabili.

Attualmente, l'insieme portante la normativa urbanistica attinente alla pianificazione del territorio al livello provinciale vede la presenza dei seguenti elementi:

- a) la legge statale 7.4.2014, n. 56, nel comma 85 dell'articolo 1 afferma che le province esercitano, come *“funzione fondamentale”* individuata per prima (lettera **a**), la *“pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”*;
- b) il Testo Unico Enti Locali (di cui è prevista – ed anche richiesta da organismi qual è l'ANCI – un'organica riscrittura), d.lgs. 18.8.2000 n. 267, quindi già in vigore nel 2004, e tuttora vigente ancorché ripetutamente corretto ed integrato nelle sue disposizioni, all'articolo 20, comma 2, stabilisce che *“la provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:*
  - a) *le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;*
  - b) *la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;*
  - c) *le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;*
  - d) *le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.”*nel comma 6 dello stesso articolo statuisce altresì che *“gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si*

*conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali”*”;

il PTCP della Provincia di Asti è tuttora fondato sulle (vigenti) disposizioni legislative fondamentali di cui dianzi;

- c)** a livello di legge regionale – nella specie, legge piemontese 5.12.1977, n. 56 e succ. modif. e integrazioni, testo riformato nel 2013 – le province sono individuate come *“soggetti della pianificazione del territorio”* dall’articolo 2, comma 1, lettera b), della legge predetta;
- d)** l’art. 3, comma 1, lettera b), del medesimo testo legislativo stabilisce che gli strumenti *“di pianificazione per l’organizzazione e la disciplina d’uso del territorio”* a livello provinciale sono dati dai *“piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) formati dalle province (...) che considerano il territorio della provincia (...), delineano l’assetto strutturale del territorio e fissano i criteri per la disciplina delle trasformazioni, in conformità agli indirizzi di pianificazione regionale”*;  
precisa il successivo comma 2 che i piani territoriali, quali sono i PTCP, sono soggetti alle procedure di VAS *“nel rispetto della normativa comunitaria, statale e regionale in materia”*; ciò, *“secondo le modalità definite”* dalla legge regionale 56/1977;
- e)** il comma 4 dello stesso articolo 3 della legge urbanistica piemontese ricorda che la *“formazione degli strumenti urbanistici”* – cioè dei piani regolatori generali comunali, nonché delle varianti agli stessi – ha nei piani territoriali, e quindi *in primis* nei PTCP stante l’immediata vicinanza di questo alla pianificazione comunale, un fondamentale *“quadro di riferimento e di indirizzo”*;
- f) il piano territoriale provinciale si attua**, recita l’articolo 8 bis, comma 2, della legge urbanistica regionale del Piemonte riformata nel 2013, **“mediante l’adeguamento dei PRG”, oltre che** attraverso ad iniziative sovracomunali, quali sono i piani e i programmi di settore, i progetti di rilievo provinciale, o attuativi di normative speciali statali o regionali;
- g)** operano le disposizioni dell’art. 5, commi 4,5,6,7 e 8 dell’articolo 5 della legge urbanistica piemontese riformata nel 2013, sui contenuti necessari (commi 7 e 6 e lettere b) e c) del comma 5) dei piani territoriali, e sui contenuti comunque possibili in tali piani (comma 5, lettera a);
- h)** a livello formale e procedimentale, i comma 4 e 5 dell’art. 6 della l.r. 56/1977, elencano gli elaborati con i quali il PTCP si esprime; così come i disposti degli articoli 7 bis ed 8 della legge urbanistica piemontese dianzi citata.

Non modificano alcunchè – nell’ambito di quanto si è dianzi enunciato – i disposti della legge regionale 29.10.2015, n. 23, sul *“riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7.4.2014, n. 56”*.

L’art. 5, comma 3, dell’attuale testo della legge urbanistica regionale del Piemonte n. 56/1977 attribuisce al **PTCP** il compito di *“configurare l’assetto del territorio”* provinciale: ciò, viene subito precisato dalla norma, *“tutelando e valorizzando l’ambiente naturale nella sua integrità”*, ed **“in conformità alle indicazioni**

contenute nel PTR e nel PPR”; precisa ancora il testo di legge regionale “in coerenza con gli altri strumenti di pianificazione regionale a valenza territoriale” (in concreto, “in coerenza con il PPR”); il disposto in esame aggiunge che il PTCP deve “considerare” la pianificazione comunale, cioè tener conto con concretezza di questa (evitando generalizzate eversioni), e coordinare “le politiche per la trasformazione e la gestione del territorio che risultano necessarie per promuovere il corretto uso delle risorse ambientali e naturali”, ma anche, ovviamente, “la razionale organizzazione territoriale delle attività e degli insediamenti”.

Le disposizioni dianzi richiamate – recate, come si è ricordato poc’anzi, dall’articolo 5 della “56” (articolo interamente riscritto dalla legge regionale 17/2013) – appartengono alla norma (appunto l’articolo 5) che specifica “finalità e obiettivi di pianificazione territoriale e paesaggistica”, integrando quindi – con un maggior livello di puntualità – i sintetici disposti dell’articolo 3, comma 1, lettera b), (anch’esso riscritto nel 2013) della “56”, che vuole disegnare solo il quadro generale della strumentazione pianificatoria “per l’organizzazione e la disciplina d’uso del territorio” piemontese.

Con la formazione e l’approvazione delle leggi regionali del Piemonte n. 3/2013 e n. 17/2013, frutto quest’ultima delle mediazioni intervenute con i Ministeri statali tese ad evitare contenziosi a livello di costituzionalità, si è dunque avviato il processo di affermazione della prevalenza del tema paesaggistico su quello (tradizionale, addirittura storico nella cultura urbanistica) dell’organizzazione degli usi del territorio, nell’ambito della pianificazione e della normativa in materia.

## 2.

In anni più recenti sono intervenuti due accadimenti che svolgono un ruolo considerevole sulla pianificazione e sulle necessità di adeguamento dei PRG comunali, ma che impongono verifiche di conformità, ed adeguamenti se questa non è piena, anche al PTCP:

- a) il riconoscimento UNESCO, che interessa 41 Comuni ricompresi nel territorio della provincia di Asti;
- b) l’intervenuta approvazione del PPR, Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte, redatto d’intesa (formalizzata) con il Ministero statale dei beni culturali.

Va detto subito che il PPR ha ricompreso nel proprio ambito quanto si ritiene occorra per assicurare ai beni patrimonio dell’umanità (cosiddetti beni “UNESCO”) la tutela dovuta.

E’ quindi la raggiunta efficacia del PPR piemontese il fatto rilevante ai fini delle presenti note.

### **Si pone dunque, per i piani regolatori generali di livello comunale, l’esigenza del loro adeguamento sia al PPR sia al PTCP.**

Vi sono verosimilmente aspetti della pianificazione del territorio del Comune che trovano trattazione in entrambi i piani sovracomunali predetti, ma ne esistono sicuramente altri in cui ciò non avviene: infatti il PTCP affronta anche temi non paesaggistici, di cui pure si impone l’attuazione ad opera del PRG per i quali occorre comunque l’adeguamento del Piano Regolatore Generale del Comune.

**L’adeguamento del Piano Regolatore Generale di livello comunale al Piano Territoriale Provinciale** è richiesto – come già si è rilevato nelle presenti note – in primo luogo dal comma 2 dell’articolo 8 bis della legge urbanistica del Piemonte che individua nel PRG il primo strumento di attuazione del PTCP; è chiaro che ciò

implica inevitabilmente un'attività di verifica (la cosiddetta “*revisione*”) della già esistente conformità o della necessità di adeguamento del piano regolatore generale al piano territoriale provinciale.

La *revisione* anzidetta è pretesa altresì dal comma 1 dell'articolo 17 “*in occasione della revisione dei piani territoriali*”; categoria a cui appartiene il PTCP; ovviamente, a maggior ragione, in occasione dell'avvenuta formazione e approvazione del piano territoriale costituito dal primo PTCP.

Non è, peraltro, statuito a livello legislativo un termine temporale per l'adeguamento anzidetto dei PRG al PTCP.

Anche le N. di A. del piano territoriale provinciale individuano nei piani regolatori generali comunali e negli altri strumenti di pianificazione urbanistica (in concreto, le varianti ai piani predetti) lo strumento primo di attuazione del PTCP.

Peraltro, la considerazione del tema dell'adeguamento dei PRG ai PTCP è stata, negli anni passati, caratterizzata in modo primario dal fatto di ritenere che l'adeguamento medesimo si concretasse in un processo (non breve) nel quale procedere in modo costante, con atti sempre coerenti orientati a perseguire il realizzarsi di un quadro pianificatorio complessivo armonico.

In concreto, non trovavano approvazione varianti consistenti ai PRG in assenza di adeguamento di questi alla pianificazione sovracomunale.

L' intervenuta approvazione del PPR del Piemonte in presenza della disposizione di legge statale che impone l'adeguamento dei PRG al PPR stesso entro un termine temporale fisso – approvazione seguita dall'emanazione del DPGR 4/R, divenuto efficace il 12 aprile scorso, ad opera della Regione – ha cambiato radicalmente lo scenario del tema di che trattasi, quanto meno sul piano della condizione in cui si versa intendendo applicare le norme vigenti.

Il 20 ottobre 2019 scadrà – salvo proroghe, ovviamente (proroghe che richiedono però un atto legislativo) – il termine per l'adeguamento dei PRG al PPR.

E' possibile una seria discussione su quale sia la sanzione (non enunciata in alcun modo dalla legge) destinata a colpire il piano regolatore comunale non adeguato al PPR; ma non appare fantasioso ritenere che – con riguardo ad una realtà contemplata e disciplinata dal PPR medesimo, ancorchè non compresa nell'ambito delle disposizioni immediatamente prevalenti e cogenti – si formi uno spazio di possibile illegalità nelle previsioni di PRG che ad essa attengono, con tutte le conseguenze che ciò comporta nel vigente ordinamento giuridico.

Può dunque avvenire che sia avvertita e, per quanto possibile, assecondata, nei Comuni (in qualche caso già è così) la spinta ad adeguare il PRG al PPR in tempi non troppo lontani.

Sarebbe difficile, allora, pensare che ciò avvenga omettendo l'adeguamento del PRG medesimo anche al piano territoriale provinciale; tanto più ove si consideri il fatto che l'adeguamento dei PRG al PPR deve avvenire (art. 8 bis, comma 6, lettera b), della legge urbanistica regionale 56/77 e succ. mod.; DPGR 4/R Regione Piemonte) impiegando lo strumento della variante di cui all'articolo 15 della legge urbanistica medesima, cioè con variante strutturale, comunque sempre caratterizzata da considerazione generale del PRG vigente, oggetto del confronto con il PPR.

### **3.**

Va detto che non costituirebbe – allo stato attuale delle cose – comportamento illecito del Comune, o dell'Unione di Comuni, il fatto che l'ente stesso operasse l'adeguamento del proprio PRG al PTCP e non, contemporaneamente, al PPR; cosa questa che potrebbe avere una concreta motivazione in casi nei quali l'adeguamento del piano regolatore generale al piano territoriale provinciale richiede modifiche del PRG di entità limitata, in presenza della quale sarebbe del tutto incongruo – tra il

resto – l'impiego del procedimento di variante di cui all'articolo 15 della legge urbanistica regionale.

L'adeguamento del piano regolatore generale di livello comunale al PTCP non richiede infatti necessariamente una variante generale, né comunque strutturale.

All'interno dell'obbligo dei Comuni, o della loro forma associata, di effettuare l'adeguamento del PRG al PTP in quanto quest'ultimo è vigente ed ha necessità di attuazione, si colloca il dovere di operare l'adeguamento medesimo nel caso in cui il Comune provveda a variare il proprio piano regolatore per finalità concrete e specifiche, diverse da quelle rientranti nella necessità generale ed astratta di vedere fra loro coerenti (addirittura, complementari) gli strumenti di pianificazione del territorio.

Sarebbe invero violato il disposto dell'articolo 8 bis, comma 2, della legge regionale 56/77 e succ. mod., ove si procedesse ad un atto di pianificazione generale comunale senza applicare, in quella sede, le determinazioni del PTCP attinenti al contenuto dell'atto di pianificazione comunale medesimo (è ammessa un'attuazione anche parziale o settoriale del PTCP).

Parimenti, verrebbero vanificate le disposizioni delle norme di attuazione del PTCP al riguardo.

Qualsiasi variante al piano regolatore comunale deve necessariamente – durante la vigenza del piano territoriale provinciale – essere compatibile con il PTCP medesimo, ed anzi attuativa (così vuole la legge, come si è visto) di esso con riguardo al territorio interessato in modo diretto dalla variante ed al tema (o alle materie o ai temi) su cui il contenuto della variante va ad incidere.

Occorre peraltro tener presente che le determinazioni del PTCP non sono uniformi, ma danno luogo a tre distinte categorie di norme (articolo 4, comma 3, delle norme di attuazione del PTCP medesimo):

- a) prescrizioni immediatamente vincolanti;
- b) prescrizioni che esigono attuazione;
- c) indirizzi e criteri di compatibilità.

Appare evidente il fatto che, rispetto alle **prescrizioni immediatamente vincolanti**, i problemi di adeguamento dei P.R.G. non hanno contenuto sostanziale, ma solo formale.

In altri termini, le statuizioni recate dalle prescrizioni del tipo in esame si applicano senz'altro, a partire dal momento in cui il piano territoriale provinciale ha assunto efficacia, e ciò anche nel caso in cui esse contrastino con il P.R.G. poiché prevalgono immediatamente e direttamente sulle disposizioni del piano regolatore medesimo. La deliberazione del Consiglio Regionale 5.10.2004, n. 384-28589, di approvazione del PTCP di Asti ricomprende infatti l'allegato A nel disposto deliberativo ("*parte integrante e sostanziale della presente deliberazione*"); tale allegato, al n. 2), esplicita in modo univoco l'elenco delle disposizioni del piano territoriale provinciale approvato che, in applicazione delle statuizioni di cui all'articolo 8, comma 4, lettera C), della legge urbanistica piemontese 56/77 e succ. mod., statuizioni tuttora presenti nella legge medesima, sono immediatamente "*prevalenti sulla disciplina locale vigente e cogenti anche nei confronti dei privati*". Il numero 2) dell'allegato A adempie alla prescrizione anzidetta individuando, in dodici articoli delle norme di attuazione del PTCP, le disposizioni a cui sono attribuite la qualità ed il vigore di prescrizioni immediatamente prevalenti e vincolanti.

Tuttavia, quanto meno a fini di chiarezza e completezza, è auspicabile che gli atti di adeguamento dei PRG al PTCP enuncino in modo esplicito ed univoco la ricezione delle prescrizioni di PTCP immediatamente vincolanti nelle norme di attuazione del piano regolatore, anche se ciò dà luogo ad una ripetizione non indispensabile.

Il problema dell'allineamento del PRG al PTCP è invece particolarmente presente nel caso delle **“prescrizioni che esigono attuazione”**: per queste si pone in termini pressanti il tema dell'adeguamento dei P.R.G.; si tratta infatti di disposizioni applicabili ai soggetti che operano sul territorio solo in seguito alla loro *“ricezione”* negli strumenti e negli atti di pianificazione e di regolamentazione: ma tale ricezione è dovuta da parte dei Comuni; e di *“ricezione”* appunto si parla, cioè di trasferimento delle prescrizioni del piano provinciale nel piano regolatore generale comunale senza possibilità di scostamento dalle stesse, ma solo di adattamento in termini tecnici (ad esempio, per ciò che concerne la scala o il trasferimento del segno grafico).

Il tema del coordinamento del P.R.G. con il P.T.P. si pone anche per la terza categoria di prescrizioni recate dal piano provinciale: quella degli **“indirizzi e criteri di compatibilità”**.

Anche questi non possono essere ignorati dal piano regolatore comunale. E' ben vero che indirizzi e criteri possono (e devono) essere interpretati, approfonditi e precisati con riguardo alla realtà locale, nella quale essi devono essere tradotti; ed è vero altresì che il Comune può decidere di discostarsi, nella propria pianificazione del territorio, dagli indirizzi e criteri di compatibilità formulati dal PTCP; ma è vero di contro che deve risultare intervenuta la loro considerazione, tanto che l'eventuale scostamento va adeguatamente motivato (art. 4, comma 6, N. di A. del P.T.C.P.).

In ogni caso, le varianti introdotte dal Comune nel proprio P.R.G. devono rispettare i criteri dettati dal P.T.P. nelle varie materie al fine di delineare l'assetto del territorio.

Se, dunque, il Comune adotta un **nuovo piano** o una **variante generale** di questo, in tale sede deve essere considerato l'intero P.T.C.P.:

- a) tutte le prescrizioni immediatamente vincolanti** recate dal piano predetto devono quindi essere riportate nel piano comunale ancorchè già operino per forza propria;
- b) tutte le prescrizioni che esigono attuazione** devono essere recepite dallo strumento comunale;
- c) tutti gli indirizzi e tutti i criteri di compatibilità** devono essere considerati, interpretati, approfonditi e precisati con riguardo alla realtà locale; essi devono essere quindi tradotti nello strumento comunale, salvo che il Comune ritenga necessario – per ragioni di interesse pubblico – discostarsene con idonea motivazione che dia conto delle ragioni dello scostamento;
- d) il nuovo piano e la variante generale** devono nel complesso risultare compatibili con i criteri generali utilizzando i quali il PTCP ha delineato l'assetto del territorio provinciale, e dunque compatibile con tale assetto.

Nel caso in cui il Comune adotti una **variante non generale** al proprio P.R.G. (non rileva – ai fini dell'argomento che si sta trattando – che la variante medesima sia strutturale o parziale secondo la distinzione operata dall'art. 17, commi 4 e 7, l. reg. 56/77: rileva il semplice fatto che non è “generale”), già si è visto che è corretto applicare il principio della *“attuazione parziale o settoriale del P.T.P.”* enunciato dal PTCP medesimo.

Dunque, la variante di che trattasi:

- a)** deve riportare le **prescrizioni immediatamente vincolanti** (ancorchè le stesse già operino per forza propria) che attengono alle parti di territorio interessato in modo diretto dalla variante, con riguardo alla materia o al tema (o alle materie o ai temi) su cui il contenuto della variante va ad incidere nell'ambito delle statuizioni e delle determinazioni del P.T.P.;

- b) deve recepire le **prescrizioni che esigono attuazione** nei limiti territoriali e di materia o tema dianzi indicati sub. a);
- c) deve dimostrare di aver considerato gli **indirizzi e i criteri di compatibilità** dettati dal P.T.P. con riguardo al territorio, alla materia o tema (o alle materie o temi) dianzi indicati sub. a);  
deve altresì tradurre gli indirizzi e i criteri medesimi nella pianificazione comunale, operando le interpretazioni, gli approfondimenti e le precisazioni necessarie; ove rechi o causi scostamenti dagli indirizzi e criteri predetti, deve adeguatamente motivare la scelta condotta, chiarendo le ragioni (di interesse pubblico) del discostarsi;
- d) anche la variante non generale al PRG deve comunque risultare compatibile con i criteri generali utilizzando i quali il PTCP ha delineato l'assetto del territorio provinciale, e dunque compatibile con tale assetto.

Tutto ciò vale tanto nel caso in cui l'iniziativa pianificatoria del Comune è assunta al fine di dare soddisfazione al dovere di adeguamento della pianificazione "urbanistica (cioè di livello comunale) alla pianificazione "territoriale" (cioè di livello sovracomunale), quanto nei casi in cui occorre operare una variante al PRG per ragioni di altro tipo (diverse comunque dall'adeguamento al PPR, di cui si dirà specificatamente fra breve).

I numerosi e consistenti limiti posti dai commi 5 e 6 dell'articolo 17 della legge urbanistica piemontese in esito alla riscrittura intervenuta nel 2013 rendono evidentemente assai limitata l'area dei casi in cui l'adeguamento del PRG al PTCP è esperibile mediante variante parziale, il cui procedimento è analiticamente enunciato dal comma 7 dell'art. 17 l. reg. 56/77.

Ma già è evidente il fatto che un intervento un po' corposo di variante al PRG – anche a prescindere dal termine temporale del 20 ottobre 2019 e dall'obbligo di adeguamento entro tale termine – rende necessario operare **anche l'adeguamento del PRG al PPR**: e ciò, salvo modifiche legislative al riguardo, implica il ricorso del Comune alla variante di cui all'articolo 15 della legge urbanistica piemontese.

Il comma 6 dell'articolo 8 bis della legge regionale 56/1977 e succ. mod. statuisce infatti che *"l'adeguamento al PPR (...) avviene (...) per i PRG, mediante variante formata e approvata secondo il procedimento di cui all'articolo 15"*; e ciò, invitando alla conferenza di copianificazione e valutazione anche il Ministero BCA.

Come è noto, il procedimento di cui all'articolo 15 della legge urbanistica regionale del Piemonte è quello originato dalla riforma operata con la legge regionale n. 1/2007, procedimento che si compone dei seguenti momenti:

- 1) il Comune, o la forma associativa dei Comuni, formula la **proposta tecnica** di variante, dotata dei contenuti di cui all'art. 15, comma 1 (e quindi art. 14, comma 3 bis) e comma 2 l. u. reg.;
- 2) la proposta tecnica è pubblicata dal Comune (comma 4 art. 15) ed è sottoposta alla conferenza di copianificazione e valutazione (commi 5 e 6 art. 15);
- 3) la conferenza esprime le sue valutazioni mediante osservazioni, contributi, discussioni dei componenti; ciò, anche in ordine alla necessità di VAS e al rapporto ambientale;
- 4) in esito a ciò, il Comune (o la forma associativa competente) predispone il progetto preliminare di variante;
- 5) segue la pubblicazione dello stesso;
- 6) valutate osservazioni e proposte, il Comune definisce la proposta tecnica del progetto definitivo; questa è **adottata** con deliberazione della Giunta;
- 7) la proposta tecnica predetta è sottoposta alla Conferenza, che la valuta contribuendo anche alla VAS, e che si esprime su di essa;

- 8) sulla base di ciò e della VAS, il Comune predispose il progetto definitivo della variante;
- 9) questo è fatto oggetto di deliberazione del Consiglio comunale (o della forma associativa);  
gli esiti dell'ultima conferenza devono essere recepiti;  
la delibera anzidetta (dotata dei contenuti di cui all'art. 15, co. 15) **approva** la variante;
- 10) questa è pubblicata sul BUR; è trasmessa alla Regione e alla Provincia ed è inserita nel sito informatico.

L'articolo 15 bis della legge urbanistica regionale stabilisce che alla **conferenza** partecipano, con diritto di voto, il **Comune** (o la forma associativa), la **Provincia**, la **Regione**;

nei casi legislativamente determinati, il Ministero BCA.

Sussiste una partecipazione possibile di ulteriori soggetti che non hanno diritto di voto.

Non si dettagliano ulteriormente, in questa sede, le modalità in cui si articola l'iter procedimentale anzidetto;

è nota la sussistenza di dettagliati provvedimenti regionali non legislativi che guidano le varie fasi del percorso dianzi sintetizzato.

#### 4.

Con deliberazione del Consiglio Regionale del 3.10.2017, n. 233-35836, il **Piano Paesaggistico Regionale** del Piemonte – redatto d'intesa con lo Stato con il quale era intervenuto accordo il 14.3.2017 – è stato approvato.

Il 19.10.2017 esso è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale e il 20 ottobre 2017 è divenuto efficace.

Da tale data, sono quindi in vigore – **cogenti e prevalenti** in modo, per così dire, “automatico” sulle disposizioni dei piani territoriali (ovviamente, quindi, dei Piani Territoriali Provinciali) e dei piani urbanistici (PRG) comunali o comunque “locali” – **le prescrizioni**, come tali qualificate dalle norme di attuazione del PPR medesimo, **a tal fine individuate dalla deliberazione anzidetta del Consiglio Regionale**.

Come è noto, infatti, l'articolo 143, comma 9, del d.lgs. 22.1.2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio in applicazione dell'art. 10 della legge 6.7.2001, n. 137, stabilisce che “a far data dalla approvazione del piano” (appunto il PPR) “*le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici*”.

Nel sistema piemontese, l'articolo 8 della legge regionale 56/1977 e succ. mod., stabilisce nel comma 4, lettera c) – con riguardo anche al PPR (che è piano di cui all'art. 3, co. 1, lettera a) della stessa legge reg. 56/77, quindi ricompreso nella considerazione di cui al dianzi citato art. 8) – che le prescrizioni immediatamente prevalenti e cogenti devono essere indicate (“*evidenziate*”) in modo espresso, “*a pena di inefficacia*”, nell'atto di approvazione del piano.

A ciò ha provveduto puntualmente la DCR 3.10.2017, n. 233-35836, enunciando che **la prevalenza e cogenza** di che trattasi sono **attribuite alle disposizioni dei seguenti articoli** delle norme di attuazione del PPR:

- 3, comma 9**, che enuncia il permanere della vigenza delle disposizioni dei vecchi piani paesistici e dei Ptr fino al loro adeguamento al PPR, ove tali disposizioni non contrastino con le prescrizioni del PPR medesimo;
- 13, co. 11,12,13**, relativi alle aree di montagna;
- 14, co. 11**, sulle zone fluviali “interne” A e B del PAI e sulle fasce “galassate” in assenza di PAI;
- 15, co. 9 e 10**, sui laghi e territori contermini;
- 16, co. 11, 12 e 13**, sui boschi e sulle superfici forestali;
- 18, co. 7 e 8**, sui parchi;
- 23, co. 8 e 9**, sulle zone di interesse archeologico;
- 26, co. 4**, relativo alle ville, giardini e parchi di cui agli artt. 136, co. 1, lett. b, e 157 del Codice dei beni culturali;
- 33, co. 5, 6, 13 e 19**, sulle “core zone” dei siti UNESCO, sui tenimenti dell’Ordine Mauriziano e sui terreni gravati di uso civico;
- 46, co. 6, 7, 8, 9**, sull’adeguamento al PPR;

prevalenza e cogenza sono attribuite altresì alle prescrizioni di cui al **Catalogo dei beni paesaggistici, prima parte, sezione “prescrizioni specifiche”** presente nelle singole schede relative a ciascun bene.

Sul B.U.R. n. 42, supplemento 1, del 19.10.2017 è stato altresì pubblicato il Comunicato del Direttore Regionale Ambiente e Governo del Territorio, che conferma in modo esplicito quanto dianzi è esposto.

Un ulteriore documento (non più prescrittivo e solo informativo) intitolato “*struttura normativa*” del PPR, rinvenibile sul sito informatico del PPR piemontese, fornisce ulteriori elementi a chiarimento ed illustrazione del tema in esame.

Quanto dianzi si è enunciato ha rilievo concreto, ovviamente, sia per quanto attiene alla funzione pianificatoria della Provincia, relativa al PTCP, sia per quanto riguarda l’attività di competenza della Provincia stessa nel procedimento formativo delle varianti parziali ai piani regolatori generali dei Comuni e delle loro realtà associative.

Per quanto attiene al Piano Territoriale Provinciale, rilevano in primo luogo i disposti dei commi 4 e 5 dell’articolo 145 del codice dei beni culturali e paesaggistici.

Il comma 4 impone alle province di “conformare” o “adeguare” lo strumento (PTCP) di pianificazione territoriale “*alle previsioni dei piani paesaggistici*”; ciò, “*secondo le procedure previste dalla legge regionale*”.

Il termine prescritto per l’adeguamento predetto è, nel caso del PPR piemontese, di due anni dall’approvazione dello stesso.

Non compaiono, nel quadro legislativo, sanzioni in caso di inottemperanza, neppure con riguardo alla valenza e all’efficacia delle statuizioni del PPR; non si modifica, cioè, la qualificazione dei vari tipi di disposizioni del piano paesaggistico regionale: gli indirizzi restano tali, così come le direttive; permane quindi l’operatività di quanto statuito dall’articolo 2 delle norme di attuazione del PPR, in ordine ai diversi caratteri delle disposizioni del piano paesaggistico.

Sono invece operanti – e qualificate come prescrizioni prevalenti e cogenti, come già si è rilevato – i disposti dei commi 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 46 delle norme di attuazione del PPR, supportate dal disposto legislativo dell'articolo 145 del Codice dei beni culturali e paesaggistici.

Quindi, essendo ormai intervenuta l'approvazione del PPR, non è più legittima la formazione di **nuovi piani** o di **varianti generali** ai piani territoriali ed urbanistici vigenti, che non operino l'adeguamento al PPR.

Il testo del comma 6 dell'articolo 46 delle norme di attuazione del PPR aggiunge le “*revisioni*” dello strumento pianificatorio all'elenco che precede (nuovi piani e varianti generali ai piani esistenti); ma è doveroso segnalare che l'espressione non è corretta, poiché non esistono – in particolare nel sistema piemontese – strumenti di pianificazione costituiti da “*revisioni*”.

Né la disciplina di cui all'articolo 10 della legge regionale 56/1977 per quanto attiene ai piani territoriali, né quella degli articoli 17 e 17 bis relativamente ai PRG, configurano procedimenti di modificazione dei contenuti degli strumenti di pianificazione del territorio diversi dalle “*varianti*” dei vari tipi (e dalle “*modifiche non costituenti variante*” di cui al comma 4 dell'articolo 10 ed al comma 12 dell'articolo 17).

La “*revisione*” è invero l'operazione di cui al comma 1 dell'articolo 17 nella pianificazione urbanistica ed al comma 1 dell'articolo 10 nella pianificazione territoriale (articoli della legge regionale 56/1977 e succ. mod.); cioè, è l'attività intesa a verificare l'attualità del piano considerato e ad accertare se esso va bene com'è o se è necessario variarlo, sostituirlo o solo modificarlo limitatamente; ciò, anche in relazione al mutare delle situazioni sociali ed economiche (articolo 10, co. 1, l.u.r.); la “*revisione*” è, per così dire, la radiografia che si conduce sul piano per valutare se occorre intervenire sul suo contenuto: così statuisce, del resto, il comma 1 dell'articolo 17 della legge urbanistica regionale del Piemonte.

Ciò chiarito, si reputa utile ricordare ancora quanto segue, in ordine al già trattato tema delle varianti ai piani.

## 5.

L'articolo 17 dalla legge urbanistica piemontese 56/77 e succ. mod. nel testo attualmente vigente (integrato da ultimo dall'articolo 134 della legge regionale n. 16/2017) esplicita nel comma 2 che “*costituiscono varianti al PRG le modifiche degli elaborati, delle norme di attuazione o di entrambi, quali di seguito definite*”.

I commi successivi definiscono i vari tipi di variante:

le **varianti generali** (comma 3), che interessano l'intero territorio comunale o modificano l'intero impianto strutturale, urbanistico o normativo del PRG, o producono entrambi gli effetti anzidetti;

le **varianti strutturali (non generali)**, individuate dal comma 4 in modo residuale come varianti diverse da quelle generali, da quelle parziali e dalle modifiche non costituenti variante;

sono però comunque varianti strutturali non generali quelle di adeguamento del PRG al PAI o al PTCP che ha valore ed effetto di PAI (comma 4 dell'art. 5 l.u.r.), così

come quelle di adeguamento alla disciplina in materia di industrie a rischio di incidente rilevante;

le **varianti parziali** (di cui è stato molto esteso l'impiego: oltre settemila varianti nell'intero Piemonte da che sono state istituite a livello legislativo regionale), che soddisfano le condizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 17 della legge reg. 56/1977 e che vedono il loro percorso procedimentale disciplinato dal comma 7 dello stesso art. 17 l.u.r.;

Il comma 12 dell'articolo medesimo configura infine le “**modifiche non costituenti variante**” idonee – nel caso di cui ci si occupa – a partecipare al corretto processo di adeguamento dei PRG al PPR ed alla tutela dei siti e dei beni costituenti patrimonio dell'umanità.

In presenza del quadro sopra delineato, appare indispensabile ritenere che l'improprio richiamo alla “*revisione*” dello strumento urbanistico generale dei Comuni o del PTCP provinciale, come azione vietata – dopo l'approvazione del PPR, e dunque attualmente – in assenza di adeguamento del PRG o del PTCP al PPR, non incida sul fatto che il divieto di che trattasi è divieto di adottare, in assenza di adeguamento al PPR, soltanto **(a) nuovi** piani regolatori generali (o PRCP di Unione) e **(b) varianti generali** ai PRG e ai PRCP.

L'articolazione in categorie delle varianti alla pianificazione vigente sussiste nel sistema piemontese solo per i piani regolatori generali di livello comunale; infatti, alle “*varianti agli strumenti di pianificazione territoriale*”, tra cui il PTCP, è dedicato l'articolo 10 della legge regionale 56/77 e succ. mod.: il comma 3 di tale articolo uniforma le procedure di che trattasi, stabilendo che il PTCP è variato utilizzando sempre il procedimento di cui all'articolo 7 bis, il quale disciplina l'iter formativo del piano territoriale provinciale; solo le modifiche al PTCP non costituenti variante di cui al co. 4 dell'articolo 10 l.u.r. sono da apportare con la procedura di cui a quest'ultima disposizione.

Occorre altresì porsi il seguente interrogativo: quale effetto abbia il divieto di cui all'articolo 46, comma 6 (costituente prescrizione prevalente e cogente) delle norme di attuazione del PPR, cioè il divieto di formare non solo nuovi piani, ma anche varianti generali ai piani vigenti, quando la variante che il Comune intende formare è una “*variante semplificata*” ai piani regolatori generali di livello comunale, istituito a cui è dedicato l'articolo 17 bis della legge urbanistica regionale piemontese.

Al riguardo, appare congruo ritenere che – per dare concreta risposta alla domanda – si debba necessariamente considerare quanto segue, anche per assicurare rispetto alle regole sulla legge in generale, ed in particolare all'articolo 12 delle cosiddette “*preleggi*” approvate con il Codice Civile e ad esso allegate, costituenti tutt'ora norme fondamentali di principio nell'ordinamento giuridico della Repubblica<sup>1</sup>:

- 1) il fatto che la disposizione di che trattasi è un divieto (“*non possono adottare*”): occorre dunque evitare qualsiasi lettura estensiva della disposizione stessa;
- 2) il divieto investe due realtà pianificatorie in modo univoco:

---

<sup>1</sup> **Nota 1:** l'articolo 12 delle “*preleggi*” (R.D. 16.3.1942, n. 262) stabilisce che alle norme di legge, nell'applicarle, va attribuito il senso che deriva anche dalla connessione del discorso e dalla finalità della norma.

- a) nuovi strumenti di pianificazione;
  - b) varianti generali agli strumenti esistenti;
- tutto ciò che non rientra nel perimetro delle due realtà anzidette non è vietato;
- 3) il termine “*revisioni*” non può identificare ulteriori tipi di varianti; al di là dell’uso improprio fatto dello stesso, di cui già si è detto, esso vuole individuare solo l’effetto di una riconsiderazione generale del piano, qual è quella che si effettua con le varianti generali.

Al fine di dare risposta all’interrogativo – che è logico e necessario porsi - sull’adottabilità, o meno, di varianti semplificate ex art. 17 bis della legge reg. 56/77 in assenza di adeguamento al PPR, appare allora che sia congruo ritenere necessario procedere considerando caso per caso il contenuto della variante semplificata: il divieto di che trattasi opererà solo nei casi (invero improbabili) in cui essa abbia una sostanza equivalente a quella di una variante generale di cui al comma 3 dell’articolo 17 l.u.r., o addirittura di un nuovo piano (caso, quest’ultimo, in concreto impossibile).

Per ogni altra condizione, non si rinviene un disposto normativo che vieti l’approvazione della variante al PRG ai sensi dell’art. 17 bis della legge urbanistica regionale, in assenza di adeguamento al PPR.

Analogo ricorso ai principi di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza si rende necessario con riguardo alle indicazioni (va detto che – per la verità – non si tratta di statuizioni dotate di carattere normativo) recate dalle “*linee guida*” di cui alla D.G.R. 26-2131, Regione Piemonte, del 21.9.2015, per l’adeguamento dei piani regolatori generali dei Comuni alle esigenze di tutela dei siti UNESCO, indicazioni che raccomandano di effettuare, in sede appunto di espletamento dell’adeguamento anzidetto, ricognizioni dei valori del territorio comunale che lo ripercorrono in modo esteso nonchè “*analisi che, preferibilmente, interessino tutto il territorio*” medesimo.

Del resto, si è visto come la tutela dei siti patrimonio dell’umanità sia stata oggetto di assorbimento nel piano paesaggistico regionale: è dunque da ritenere corretta l’opera di adeguamento quando essa consista nell’applicazione della disciplina recata al riguardo dal PPR, disciplina successiva alla DGR 21.9.2015 dianzi citata, ed espressa da norme che si collocano su di un gradino più alto nella scala della valenza delle norme giuridiche (il PPR e le sue norme di attuazione sono approvate con delibera del Consiglio regionale (DCR) e non dalla Giunta) e connotata da una più rilevata collocazione sostanziale nella regolamentazione del tema di che trattasi.

## 6.

Ove la variante al proprio PRG che il Comune ha deciso di operare sia una **variante parziale** al piano regolatore medesimo (ovviamente, deve trattarsi di variante che **non** ha ad oggetto l’adeguamento al PPR), nella formazione della variante stessa non vi è intervento alcuno della Regione e – effettuata la VAS o la verifica di assoggettabilità a VAS (con possibile esito di **non** assoggettabilità) – la sola Provincia è dotata della competenza e del potere – dovere di esprimere una “pronuncia” relativa alla variante stessa.

Al riguardo, il testo letterale del comma 7 dell’articolo 17 della legge urbanistica regionale piemontese in vigore – l.r. 56/1977 e succ. mod. – definisce il perimetro del campo che ricomprende gli aspetti “*in merito*” ai quali interviene la pronuncia

anzidetta della Provincia: la Provincia, recita la norma, si pronuncia in merito ai seguenti aspetti:

- 1) la correttezza della qualificazione della variante al PRG come “*variante parziale*”;
- 2) il rispetto dei parametri di cui al comma 6 dell’articolo 17 della legge regionale 56/77;
- 3) la compatibilità della variante con il Piano Territoriale Provinciale;
- 4) la compatibilità della variante con i progetti sovracomunali approvati, dei quali la Provincia è stata messa a conoscenza.

Nel caso in cui intervenga – sulla variante in questione – la VAS, la Provincia fornisce altresì il suo contributo.

E’ inevitabile notare che non è enunciata, né considerata in alcun modo, fra gli aspetti su cui la Provincia ha competenza a pronunciarsi (e dovere di pronunciarsi) la “*compatibilità*” della variante adottata dal Comune con il PPR.

Il comma 7 dell’articolo 17 della legge urbanistica regionale affida però allo Stato (al Ministero per i beni e le attività culturali) il compito di pronunciarsi sulla “*conformità della variante al PPR*” nel caso delle varianti successive a quella di adeguamento del PRG al PPR, in presenza di beni paesaggistici di cui all’art. 134 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e paesaggistici).

In attesa dell’adeguamento al PPR, o in assenza dei beni “*vincolati*” predetti (appare logico precisare “*interessati da quella variante*”), non è statuita la trasmissione della variante parziale stessa al Ministero dianzi indicato.

E’ chiaro che anche in questo caso potrebbero comunque risultare presenti nella variante “*incompatibilità*”, in sostanza contrasti, con il PPR. E ciò, anche per la severità che caratterizza il dettato della vigente legge urbanistica regionale piemontese in particolare nelle enunciazioni di principi, talora non coordinate con componenti puntuali e più pratiche del testo legislativo stesso: invero, il comma 1 bis dell’articolo 17 della l. reg. 56/1977 – introdotto dall’articolo 134 della legge regionale 16/2017 – enuncia, come regola primaria da rispettare nelle varianti in genere ai piani regolatori generali dei Comuni, quella secondo cui “*le varianti al PRG sono **conformi** agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, provinciali, ecc. **e ne attuano le previsioni***”.

Non v’è dubbio sulla bontà del principio, ma non è dato vedere come possano allora coesistere la vera e propria “*conformità*” della variante ai PRG al PPR, e, ancor più, il fatto che la variante **attui** “*le previsioni*” in genere del PPR stesso con la fondamentale regola recata dal PPR medesimo in tema di distinzione tra proprie prescrizioni da rispettare puntualmente, e direttive ed indirizzi.

Occorre allora evitare che il percorrere l’iter formativo delle varianti parziali sia fonte di consistente imbarazzo della Provincia (ma anche del Comune, ovviamente) e di pericolosi contenziosi che coinvolgano tali enti, ed è necessario effettuare una considerazione, un’interpretazione ed un’applicazione delle disposizioni di che trattasi (criticabili, ma allo stato esistenti ed operanti) vigenti sul tema di che trattasi, capaci di reggere al confronto con la realtà.

Ciò, anche in presenza del fatto che il concretizzare un percorso procedimentale articolato - come è quello, in questione, di formazione delle varianti parziali ai PRG prima che sia intervenuto l’adeguamento dei PRG medesimi al PPR ormai in vigore in tutte le sue parti – è cosa che non può certo ignorare i fondamentali principi,

presenti nel vigente ordinamento giuridico italiano, di adeguatezza e proporzionalità ma anche di necessaria “*leale collaborazione*” fra gli enti.

Il procedimento formativo delle varianti parziali ai PRG non può certo divenire un campo di scontro degli enti territoriali dei vari livelli, ancorchè non si manifesti di primo acchito identità o complementarietà di interessi perseguiti; esso può, e deve anzi essere uno dei terreni concreti in cui va esercitata la “*leale collaborazione*” fra Enti voluta dalla Costituzione della Repubblica.

In concreto, può essere proposto quanto segue.

Il disposto dell’art. 17, comma 1 bis, della legge urbanistica regionale, di cui dianzi si è detto, dovrebbe trovare applicazione già nella delibera del Consiglio Comunale (o del Consiglio dell’Unione di Comuni) di adozione della variante parziale al PRG: oltre a recare i contenuti di cui al primo periodo del comma 7 dell’articolo 17 l.u.r., tale deliberazione dovrebbe cioè manifestare espressamente che la variante adottata è conforme al PPR, se del caso recando motivazione dell’assunto, o utili chiarimenti al riguardo.

La relazione illustrativa della variante, qualificata come atto che fa parte della delibera di adozione, dovrebbe evidenziare la congruità della variante stessa anche rispetto a quelle direttive e quegli indirizzi del PPR (ovviamente anche nella parte ricettiva della tutela “UNESCO”) con i quali la variante – nei suoi contenuti – ha un rapporto concreto.

E’ inevitabile, invero, ritenere il Comune (“*titolare*” della variante e del PRG da essa variato) primo responsabile della correttezza della variante stessa, a maggior ragione in assenza della conferenza di copianificazione e valutazione trattandosi di variante parziale ex art. 17, co. 5, 6, 7, della vigente legge urbanistica regionale; ed è inevitabile oggi ritenere che la correttezza predetta della variante sia composta anche dall’assenza di incompatibilità con il PPR ormai vigente.

Già si è visto che la “*pronuncia*” della Provincia non può estendersi “*in merito*” alla compatibilità predetta; la compatibilità con il PTCP, che è invece oggetto della pronuncia provinciale, ovviamente è atta a far ritenere sussistente la compatibilità anche con il PPR, solo dopo che il PTCP di data anteriore sia stato adeguato al PPR stesso.

Si è visto altresì che la disamina del Ministero competente per la tutela del paesaggio interviene solo quando il PRG ha già scontato l’adeguamento al PPR ed in quanto vi sia la presenza di beni vincolati ex art. 134 del codice dei beni culturali, d. lgs. 42/2004: non è possibile, quindi, ritenere che il compito di assicurare la compatibilità della variante con il PPR sia sempre attribuito allo Stato; invero non sarà così in tutto il periodo in cui l’adeguamento non è ancora avvenuto, anche se esso è in corso.

Nell’ambito di tale adeguamento, ben potrà essere espresso in modo inequivoco che - in presenza del quadro normativo attuale – la compatibilità con il PTCP di uno strumento della pianificazione comunale avrà altresì la valenza di riconoscimento della compatibilità di quello strumento con il PPR, ma ovviamente ciò non può avvenire prima che intervenga l’adeguamento del PTCP al PPR.

In attesa di tale adeguamento, non sarà evitabile il verificarsi di casi in cui perverrà alla Provincia, per gli adempimenti che la riguardano, una variante parziale al PRG di cui non possa essere attivata la verifica del Ministero, ma relativamente alla quale il tema della compatibilità con il PPR comunque si palesa, per i contenuti della variante.

In tali casi, va ovviamente esclusa – a livello giuridico – la possibilità di una “**pronuncia**” negativa della Provincia ai sensi del comma 7 dell’articolo 17 l.u.r., stante l’assenza del relativo potere in capo alla Provincia stessa, di cui già si è detto.

Può avvenire che il tema del rapporto della variante con il PPR si ponga legittimamente, in concreto, in sede di **VAS**: in tale sede, la Provincia è chiamata a fornire “*contributi*”: la sede stessa potrebbe allora essere quella nella quale viene affrontato e risolto il tema di una possibile incompatibilità della variante al PRG – o di singoli aspetti di essa – con il PPR.

Se ciò non avviene, nonostante il “buco” legislativo di cui si è detto, esistente al riguardo, l’eventuale incompatibilità della variante con il PPR deve comunque essere affrontata con una soluzione che non risulti lesiva di interessi pubblici fondamentali.

Sarebbe invece contrario a logica elementare, al perseguimento dell’interesse pubblico e alla dovuta adeguatezza del comportamento dell’ente pubblico territoriale costituito dalla Provincia rispetto alla rilevanza della materia in cui la questione si colloca, così come del principio costituzionale della “*leale collaborazione*” fra gli enti – principio certo non trascurabile nella pianificazione del territorio nei suoi vari aspetti – escludere qualsiasi disamina relativa alla compatibilità della variante adottata dal Comune con il PPR sopravvenuto al disposto dell’articolo 17 della legge urbanistica regionale.

Ciò vale, in specie, nei casi in cui l’incompatibilità di che trattasi possa derivare dalla violazione di “*prescrizioni*” prevalenti e cogenti; ma anche nel caso in cui si appalesi in modo univoco ed immediato un contrasto tra il contenuto della variante e **prescrizioni** del PPR non individuate come prevalenti e cogenti, oppure univoche **direttive** del piano paesaggistico stesso; non sembra concretizzabile agevolmente, invece, un contrasto palese tra il contenuto di una variante parziale al PRG e quello di un **indirizzo** del PPR.

E’ chiaro però che ben potrebbe essere imputata di illegittimità una “*pronuncia*” negativa della Provincia motivata dalla ritenuta incompatibilità, totale o parziale, della variante al PRG adottata ed il PPR nei contenuti di questo dianzi indicati; ed è evidente il pregiudizio che potrebbe derivare – anche alla Provincia, se la cosa generasse un contenzioso – dalla pronuncia negativa dianzi ipotizzata.

Va allora rilevato che, senza trattarne nella parte del comma 7 dell’articolo 17 che disciplina la “*pronuncia*” della Provincia, la legge urbanistica regionale configura anche le “*osservazioni*” come realtà rientrante a pieno titolo nel procedimento formativo della variante parziale al PRG e, sia pure con riguardo a contenuti (dell’osservazione) diversi, tratta anche di “*osservazioni*” della Provincia e della Città metropolitana: si veda ancora il comma 7 dell’articolo 17 della legge urbanistica regionale del Piemonte.

In tale trattazione, sono considerate espressamente le osservazioni della Provincia relative alla classificazione della variante o al rispetto dei parametri di cui al comma

6; ma ciò, per statuire che – ove intervengano tali osservazioni – la delibera comunale di approvazione della variante deve esplicitare l'intervenuto superamento dell'osservazione stessa, e del modo attraverso al quale il superamento è intervenuto.

Amnesso a livello normativo il potere della Provincia e della Città metropolitana di “osservare”, ancorchè senza disporre conseguenze (dell'esistenza di osservazioni) sulla potestà deliberativa del Comune, non appare fuori luogo ritenere che non sia impedita, dunque, la possibilità di un'osservazione della Provincia ove questa riscontri una palese incompatibilità della variante con prescrizioni o direttive del PPR. Ed appare opportuna la formulazione della stessa ove si appalesi effettivamente e ragionevolmente uno stato di incompatibilità con il PPR della variante a PRG, in sede di disamina della variante medesima in adempimento dei compiti della Provincia di cui al comma 7 dell'articolo 17 l.u.r.

L'osservazione di che trattasi rientra invero nell'ambito delle “osservazioni di carattere generale” che la Provincia è legittimata a formulare nell'ambito del suo intervento nel procedimento di pianificazione di che trattasi.

Nei confronti di tale osservazione non opera l'obbligo di adeguamento di cui al disposto legislativo di cui dianzi si è detto: opera cioè solo il disposto che attribuisce al Consiglio Comunale (o dell'Unione) il compito di “*deliberare sulle eventuali osservazioni e proposte*”; senza puntuali imposizioni nel merito.

Resta inteso che, ove il Comune – in sede, appunto, consiliare – decida di mantenere fermo il contenuto della variante adottata (avendo adempiuto all'obbligo, che sicuramente ha, di considerare l'osservazione in modo adeguato: darebbe verosimilmente luogo ad una illegittimità l'assenza di tale considerazione) la responsabilità di possibili conseguenze negative della decisione resta consolidata in capo al Comune.

## 7.

Il 12 aprile 2019 è entrato in vigore (essendo stato pubblicato sul B.U.R. del 28 marzo scorso) il Regolamento Regionale per l' “*attuazione del Piano Paesaggistico Regionale del Piemonte (PPR)*”, recato dal Decreto del Presidente della Giunta Regionale 22.3.2019, n. 4/R.

Il Regolamento predetto si occupa appunto di “*attuazione*” del PPR, attuazione che avviene anche intervenendo – per quanto necessario – sulla pianificazione urbanistica generale, cioè quella disegnata e regolata dai PRG; ha quindi contenuti rilevanti per quanto concerne la partecipazione delle Province alla pianificazione urbanistica anzidetta.

Esso – in un poderoso insieme di centodieci pagine - si compone del regolamento vero e proprio, formato da 21 articoli, e da quattro allegati.

L'**allegato A**, in cinquantun pagine di testo, enuncia le modalità da seguire per effettuare la variante al piano regolatore generale comunale di adeguamento del PRG medesimo al PPR.

Essa, *ope legis* (art. 8 bis l.r. 56/77) è una variante generale o, almeno, strutturale. La Provincia viene quindi coinvolta in questo procedimento quale partecipante alla conferenza di copianificazione e valutazione in forza del disposto dell'articolo 15 bis, commi 2 e 4, della legge urbanistica regionale 56/1977 e succ. mod.; può inoltre

essere richiesta di fornire il contributo di assistenza tecnica e logistica di cui al comma 7 dello stesso articolo.

L'**allegato B** (trentacinque pagine) disciplina invece il tema dei “*contenuti necessari per la verifica del rispetto del PPR da parte delle varianti agli strumenti urbanistici che non costituiscono adeguamento al PPR*””: quindi, anche delle varianti parziali ai PRG del tipo – per così dire – “solito”: cioè delle varianti parziali che hanno altre finalità e contenuti rispetto all’adeguamento al PPR (del resto, come si è visto, non effettuabile con variante parziale); si è quindi “nelle more dell’adeguamento” del PRG al PPR.

Anche in tal caso, ritiene ed afferma la Regione, l’attività pianificatoria locale non può ignorare l’intervenuta efficacia del piano paesaggistico, il cui articolo 46, comma 9, NdA impone **ad ogni variante al PRG** di essere “coerente” con le previsioni – non solo con le prescrizioni cogenti e prevalenti – del PPR.

Ciò, è importante precisarlo, “**limitatamente alle aree interessate alla variante**”.

Il periodo finale del paragrafo 2 dell’allegato B al D.P.G.R. n. 4/R, di che trattasi, precisa quindi che **tutte** le varianti ai piani regolatori generali locali devono:

= “*al contempo*”, **essere coerenti e dare attuazione agli obiettivi, agli indirizzi e alle direttive del PPR.**

L’espressione, così com’è formulata, richiede un’applicazione non letterale ed invece ragionevolmente attuativa del disposto dell’articolo 12 delle “*preleggi*”, cioè delle disposizioni sulla legge in generale di cui al R.D. 16.3.1942, n. 262, di cui già si è detto nelle pagine precedenti. Invero, se si pretendesse che la variante al PRG (parziale, per considerare il caso che più coinvolge la Provincia) fosse tale da “**dare attuazione agli obiettivi, agli indirizzi e alle direttive del PPR**”, si andrebbe addirittura al di là del rispetto delle disposizioni cogenti ed immediatamente prevalenti che dovrebbero essere le sole a trovare senz’altro applicazione ed attuazione nella pianificazione urbanistica (limitatamente – si badi – alle aree considerate dall’atto pianificatorio).

L’espressione usata dal DPGR in esame nell’allegato B, ultimo periodo del paragrafo 2, deve dunque necessariamente essere intesa non in modo letterale: il progetto di variante al PRG **non** “di adeguamento al PPR” dovrà dunque non già “*attuare*”, ma considerare (non ignorare) obiettivi, indirizzi e direttive del PPR relativamente al territorio interessato dalla variante stessa, non per “*attuarli*” in senso proprio, ma per non contrastarli ed anzi propiziarne il perseguimento nella variante al PRG che sarà predisposta per l’adeguamento del piano medesimo al PPR.

Tale lettura del disposto dianzi considerato è del resto quella di cui al comma 1 dell’articolo 1 del Regolamento: ciò che è preteso in “*qualsiasi variante al PRG*” è il “*rispetto*” degli obiettivi, degli indirizzi e delle direttive del PPR; il comma 2 di tale articolo precisa infatti che – nelle more dell’adeguamento del PRG al PPR – prosegue l’applicazione del PRG medesimo, **purchè non in contrasto** con le disposizioni cogenti e prevalenti elencate nella lettera **a)** del comma 1 art. 2 del Regolamento stesso.

Ha concreta utilità l'**allegato C**, che enuncia i criteri per l’individuazione dei corsi d’acqua irrilevanti ai fini paesaggistici.

L'**allegato D** reca disposizioni per la VAS da esperire per la variante di adeguamento del PRG al PPR.

Nelle more dell'adeguamento dei PRG al PPR (che – come si è visto nelle precedenti pagine – è logico concorra con l'adeguamento dei piani regolatori generali medesimi al PTCP), destinate ad occupare nei fatti un arco di tempo difficile da prevedere nella sua estensione ma certo non breve, i Comuni verosimilmente avranno necessità di adottare varianti di cui all'articolo 11 del Regolamento regionale 22.3.2019, n.4/R, ed all'allegato B dello stesso.

Su tali testi va dunque appuntata l'attenzione, in concreto, ed ai disposti e suggerimenti di questi occorre attenersi.