

12/01/2006

Lorenzotti Fabrizio

Corte costituzionale n. 343/ 2005 e il ritorno di una norma statale di principio: le osservazioni della Provincia sugli strumenti urbanistici attuativi comunali

1. Premessa. - La nuova legge regionale Marche, 16 dicembre 2005, n. 34: “Modifiche alla legge regionale 5 agosto 1992, n. 34, avente ad oggetto norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio” (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 114 del 19 dicembre 2005), intende risolvere la situazione creata dalla sentenza della Corte costituzionale 29 luglio 2005, n. 343.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 30 della legge regionale n. 34/1992 nella parte in cui non prevedono che copia dei piani urbanistici attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata).

Infatti, l'art. 4 dispone che gli strumenti urbanistici attuativi (intendendo per tali i piani particolareggiati, i piani di recupero, i piani per l'edilizia economica e popolare, i piani per gli insediamenti produttivi, i piani di lottizzazione, gli altri strumenti urbanistici a carattere attuativo previsti e disciplinati da norme speciali dello Stato o della Regione), purché conformi agli strumenti urbanistici generali comunali (vale a dire al piano regolatore generale oppure al programma di fabbricazione), sono approvati in via definitiva dal Consiglio comunale con la soppressione di ogni autorizzazione o approvazione da parte di organi o uffici regionali previste da disposizioni statali e regionali.

Gli unici strumenti attuativi sui quali è previsto, prima dell'approvazione da parte del Consiglio comunale, un parere di conformità della Provincia sono quelli che comportano variante allo strumento urbanistico generale e, inoltre, per i Comuni - che non hanno ancora adeguato il proprio strumento generale al piano paesistico ambientale della Regione - quelli relativi a zone, totalmente o parzialmente, tutelate sotto il profilo paesaggistico.

In coerenza con l'art. 4, l'art. 30 della L.R. 34/1992, nel disciplinare il procedimento di adozione e approvazione degli strumenti urbanistici attuativi di sola competenza comunale, non prevedeva (prima della sentenza della Corte) l'invio di copia del piano alla Provincia.

L'art. 35 della medesima legge garantiva alla Provincia una informazione di carattere più ridotto: la trasmissione da parte dei Comuni di copia del riepilogo informativo statistico dei dati di ogni singolo piano entro trenta giorni dalla data di esecutività della deliberazione del Consiglio comunale che lo adotta definitivamente.

2. La rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale. - Il TAR Marche, con ordinanza n. 4 del 31 gennaio 2004, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 30 della L.R. n. 34/1992 in relazione al contrasto con l'art. 24 della legge statale 28 febbraio 1985, n. 47, ha rimesso l'esame della questione alla Corte costituzionale.

La questione era stata sollevata dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti dei consumatori) e dalle sue articolazioni regionali nel contesto di un ricorso al giudice amministrativo avente ad oggetto l'annullamento delle deliberazioni di adozione e approvazione di un piano attuativo di un Comune.

Il TAR Marche ha osservato che l'art. 24 della legge statale n. 47/1985, al comma 1, ha escluso, in linea generale, che gli strumenti urbanistici attuativi necessitino di approvazione da parte della Regione: “salvo che per le aree e per gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione, non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani di edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”.

Tuttavia, il comma 2 del medesimo art. 24 ha conferito alle Regioni il potere di disciplinare, con proprie norme, cui i Comuni debbono attenersi, il procedimento diretto all'approvazione degli strumenti attuativi, al fine di garantirne la snellezza e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati ed ha anche stabilito che i Comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla Regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi. Sulle eventuali osservazioni della Regione i Comuni debbono esprimersi con motivazioni puntuali.

Data la precisa disposizione contenuta nella norma statale, la legge regionale deve, in ogni caso, contemplare: l'obbligo dei Comuni di portare a conoscenza della Regione (o della Provincia cui la legge regionale abbia conferito le funzioni, come è specificamente avvenuto nel caso della Regione Marche) gli strumenti urbanistici attuativi, mediante trasmissione di copia di essi, entro 60 giorni; il potere della Regione (o della Provincia) di formulare proprie osservazioni e l'obbligo dei Comuni di fornire controdeduzioni specifiche e puntuali sulle osservazioni.

Ad avviso del TAR Marche “la legge statale ha prefigurato l'instaurazione, in tal modo, di una forma di controllo, per così dire attenuato e non coercitivo, e di partecipazione da parte della Regione, pur se non penetrante in via decisoria, nel senso che, il potere di approvazione essendo stato trasferito in via esclusiva all'ente locale, alla Regione residuano pur sempre facoltà di piena conoscenza e di ingerenza collaborativa nella formazione degli strumenti urbanistici di secondo rango; e tale ingerenza si esplica nel potere di fare osservazioni, sulle quali i Comuni debbono pronunciarsi in modo puntuale, anche se non hanno l'obbligo di recepirle (cioè di modificare gli strumenti stessi in conformità ad esse)”.

Al contrario, gli artt. 4 e 30 della L.R. 34/1992, in netto contrasto con l'art. 24 della legge n. 47/1985, aboliscono la trasmissione della copia degli strumenti attuativi alla Provincia e la possibilità di quest'ultima di prendere conoscenza e di valutare adeguatamente il contenuto di tali strumenti, con la esclusione del potere di presentare osservazioni determinanti nei Comuni l'obbligo di controdedurre in modo puntuale. I piani attuativi sono rimessi alla disponibilità esclusiva dell'ente locale comunale, sottraendo alla Regione (ovvero alla Provincia, come ente delegato o attributario della funzione) "ogni ingerenza ed addirittura la pura e semplice conoscenza in ordine alle scelte concrete ed effettive che attengono all'attuazione della pianificazione del territorio".

Per il TAR la stessa formulazione letterale dell'art. 24 della legge statale n. 47/1985 ("Le Regioni emanano norme cui i Comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti...") dimostra con tutta evidenza la natura e funzione di legge quadro e/o di legge che stabilisce principî fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Pertanto, è palese il contrasto tra le norme regionali sull'approvazione dei piani attuativi e la norma statale e, di conseguenza, la violazione dell'art. 117 Cost.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 343/2005. – La Corte rileva, in primo luogo, che il TAR, nel ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata, ha dedotto la violazione, da parte della legge della Regione, per non avere osservato i principî fondamentali delle leggi dello Stato, dell'art. 117, comma 1, Cost., nel testo originario, senza motivare in alcun modo le ragioni per le quali alla fattispecie in esame si applichi tale normativa e non anche quella novellata dalla legge costituzionale n. 3/2001. Ciò però non determina l'inammissibilità della questione di legittimità, motivata con riferimento ad un parametro costituzionale modificato, poiché, nella specie, nella vigenza sia del vecchio testo dell'art. 117 Cost. sia del nuovo, la Regione deve comunque esercitare la propria competenza nel rispetto dei principî fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato (cita a tal riguardo la propria precedente sentenza n. 200/2005).

Afferma, poi, che l'art. 24 della legge n. 47/1985 non è derogabile dalle leggi regionali, come si evince dall'art. 1, comma 1, della stessa legge secondo cui le Regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni in conformità ai principî definiti dai capi I, II e III. La norma, da una parte, istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica, eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi, dall'altra, però, accentua le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati.

La statuizione dell'art. 24, comma 2, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare osservazioni sulle quali i Comuni devono esprimersi.

Il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale è costituito dall'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto a fornire puntuale motivazione.

Pertanto, il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47/1985, è coerente allo scopo perseguito dalla legge e, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale.

Invece, la legge urbanistica regionale n. 34/1992 abolisce l'approvazione regionale degli strumenti attuativi attribuendola al Consiglio comunale (art. 4), con l'unica eccezione delle zone vincolate dove è previsto un parere preliminare della Provincia. A sua volta la procedura di formazione del piano, prevista dall'art. 30, pur ammettendo opposizioni e osservazioni da parte di chiunque, non prevede specificamente l'invio alla Regione (o alla Provincia), a differenza di quanto stabilito dalla legislazione statale, al fine di sollecitare le osservazioni sulle quali la legge statale impone al Comune l'obbligo non di riceverle, ma di motivare puntualmente (quindi anche di non accogliere le osservazioni).

Conclude la Corte che la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina l'incostituzionalità delle norme denunciate, nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione o alla Provincia delegata.

Di conseguenza, dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 30 della L.R. n. 34/1992, nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata).

4. Gli effetti della sentenza della Corte e la circolare del Presidente della Giunta regionale. – Subito dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica della sentenza della Corte costituzionale (prima serie speciale, Corte costituzionale n. 31 del 3 agosto 2005), la Regione ha fornito una prima disciplina degli effetti derivanti dalla pronuncia di illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 30 della L.R. n. 34/1992, con una circolare del Presidente rivolta ai Comuni e alle Province, in attesa di una legge regionale diretta a disciplinare la materia.

In sintesi, la circolare dispone che copia dei piani attuativi deve essere inviata alla Provincia territorialmente competente, in modo da consentirle la formulazione di osservazioni, come previsto dall'art. 24 della legge n. 47/1985. In ogni caso i Comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali sulle ragioni delle diverse scelte eventualmente effettuate.

La prima parte della circolare è del tutto chiara e lineare. Più complessa, invece, è la seconda parte che deve cimentarsi con il problema di individuare gli effetti della sentenza della Corte sui piani adottati o addirittura approvati prima della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della sentenza stessa.

Ai sensi dell'art. 136 Cost. le sentenze contenenti una declaratoria di illegittimità costituzionale producono effetti dal giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, nel caso di specie, a partire dal 4 agosto 2005.

In riferimento al momento di produzione degli effetti vengono prese in considerazione dalla menzionata circolare le diverse situazioni ipotizzabili, alle quali viene fatto qui soltanto un rapido cenno, perché le stesse soluzioni sono poi ripetute ma con ben altra e più intensa forza giuridica dalla L.R. n. 34/2005: a) i piani attuativi approvati definitivamente dai Comuni; b) i piani adottati prima di tale data ma approvati successivamente; c) i piani adottati, ma non ancora approvati; d) i piani che sono da adottare successivamente al ricevimento della presente nota.

Per i piani indicati alla lettera a), l'obbligo di trasmissione alla Provincia non sussiste, trattandosi di procedimenti di approvazione già conclusi.

Per i piani riportati alla lettera b), la trasmissione degli stessi alla Provincia va effettuata con sollecitudine. Ricevute le osservazioni il Comune interessato può apportare modifiche al piano approvato, qualora ne ravvisi i presupposti di legittimità o di opportunità.

Per i piani indicati alla lettera c), vanno trasmesse con tempestività alla Provincia le relative delibere di adozione.

Infine, per i piani che sono ancora da adottare (di cui alla lettera d) la trasmissione alla Provincia, dopo l'adozione, va effettuata contestualmente al loro deposito nella segreteria comunale.

In sede di approvazione definitiva i Comuni dovranno esprimersi con motivazioni puntuali sulle eventuali osservazioni della Provincia.

Come accennato, la questione di fondo con cui hanno dovuto confrontarsi la circolare e, poi, la L.R. 34/2005 riguarda i rapporti ancora in corso ed i rapporti esauriti al momento della pubblicazione delle decisioni della Corte costituzionale.

Assume al riguardo un ruolo di primo piano l'interpretazione dell'art. 136 Cost.: "Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario provvedano nelle forme costituzionali".

Una funzione interpretativa, sia pure parziale, è stata svolta dall'art. 30, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che dispone: "Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione".

La questione comunque non è semplicissima: la stessa Corte costituzionale si è occupata più volte degli effetti delle proprie decisioni che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una o più norme di legge o di atti aventi forza di legge.

La sentenza 29 dicembre 1966, n. 127 (per citare solo alcune sentenze particolarmente significative), proprio in relazione ai problemi che possono insorgere in dipendenza di una dichiarazione di illegittimità, rileva il mancato approfondimento da parte dell'Assemblea costituente ("salvo qualche accenno in un intervento") e l'orientamento dei primi commentatori della Costituzione nel senso della produzione di effetti analoghi a quelli dell'abrogazione.

Quest'ultima soluzione non convince affatto la Corte, poiché rileva e pone una netta linea di demarcazione (già tracciata in precedenti sue pronunce): nel caso dell'abrogazione, la norma abrogata rimane pienamente valida fino all'entrata in vigore di quella abrogante, mentre, nel caso di dichiarazione di illegittimità, la norma viene colpita fin dalla sua origine, eliminata dall'ordinamento e resa inapplicabile ai rapporti giuridici.

La dichiarazione di illegittimità ha carattere sostanzialmente invalidante e produce effetti assimilabili a quelli dell'annullamento "con incidenza quindi, in coerenza con gli effetti di tale istituto, anche sulle situazioni pregresse, verificatesi nello svolgimento del giudizio nel quale è consentito sollevare, in via incidentale, la questione di costituzionalità, salvo il limite invalicabile del giudicato, con le eccezioni espressamente prevedute dalla legge, e salvo altresì il limite derivante da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili".

L'operatività dei principi che disciplinano l'annullamento impedisce l'applicazione del principio *tempus regit actum*, che è ricollegato, invece, a quello più generale della normale irretroattività delle leggi che modificano o sostituiscono le precedenti.

Anche la sentenza 2 aprile 1970, n. 49, distingue tra l'effetto di abrogazione, prodotto dal sopravvenire di nuove leggi, e l'effetto di annullamento, derivante dalle sentenze di accoglimento della Corte: "l'abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l'applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l'entrata in vigore di quest'ultima". Ben diversamente, dalla dichiarazione della illegittimità costituzionale di una disciplina legislativa, consegue di necessità il divieto per tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali, di assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, anche se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte "perché gli atti e i comportamenti che pretendessero trovare in quelle (norme) la propria regola sarebbero privi di fondamento legale".

Sulla base di queste sentenze è abbastanza agevole sottolineare che, all'effetto di annullamento, sfuggono le situazioni giuridiche divenute irrevocabili. I rapporti esauriti, in quanto è intervenuta una sentenza passata in giudicato o sono trascorsi i termini di decadenza o di prescrizione, continueranno ad essere disciplinati dalla norma dichiarata incostituzionale (in dottrina, sulla salvezza dei rapporti esauriti rispetto alle sentenze declaratorie di illegittimità della Corte costituzionale, cfr.: MORTATI, *Questioni sul controllo di costituzionalità sostanziale della legge*, *Foro amm.*, 1948, I, 326; SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle sentenze della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 42; BALLADORE PALLIERI, *Effetti e natura delle sentenze della Corte costituzionale*, *Riv. dir. proc.*, 1965, p. 165; PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, p. 647;

CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 346; MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1986, p. 571; CARTABIA, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona. In margine ad alcune recenti sentenze della Corte di cassazione in materia di cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3260).

Tra le situazioni giuridiche ormai irrevocabili vanno incluse quelle determinate da atti amministrativi solitari o da procedimenti amministrativi giunti a conclusione (per spunti in questo senso: Cass., Sez. III, 28 luglio 1997, n. 7057; Cass., 28 gennaio 2000, n. 948. Per Cons. Stato, Sez. VI, 20 novembre 1995, n. 1312, l'efficacia retroattiva delle pronunce della Corte costituzionale recanti dichiarazione di illegittimità costituzionale incontra il limite della irrevocabilità degli effetti prodotti dalla norma invalidata nell'ambito dei rapporti esauriti).

E' di notevole interesse quanto affermato da Cons. Stato, Sez. IV, 30 marzo 1998, n. 502: quando una pubblica amministrazione revoca un atto ormai perfetto, valido ed efficace, basandosi sull'assunto che l'atto risulta essere in vigore in base ad una norma incostituzionale, nonostante che l'atto stesso risulti avere tali requisiti sin dall'inizio o li abbia acquisiti nel corso del tempo e, comunque, prima della sentenza d'incostituzionalità ovvero, in caso di vizi, quest'ultimi non siano stati fatti valere nella sede opportuna rispettando i modi e i tempi dell'impugnazione, è possibile ricorrere ai TAR per l'annullamento del provvedimento.

Fermo il limite dei rapporti esauriti, viceversa la pronuncia di illegittimità costituzionale esplica efficacia relativamente ai rapporti giuridici sorti anteriormente ad essa e ancora pendenti (Corte cost., 15 luglio 1983, n. 223; Cass., 25 febbraio 1994, n. 1910; Cass., 10 marzo 1994, n. 2326; Cass., 14 giugno 1994, n. 5756; Cass., 15 novembre 1994, n. 9604; Cass. 25 marzo 1996, n. 2629; Cass. 19 febbraio 2000, n. 1935; Cass., Sez. un., 6 maggio 2002, n. 6487; Consiglio di Giustizia Amministrativa, Sez. Giurisdizionale, ordinanza n. 201 dell'11 aprile 2005).

Nel caso della sentenza della Corte cost. n. 343/2005, la dichiarazione di illegittimità costituzionale riguarda la carenza di un elemento nel corso della fase procedimentale di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi, in questo senso: l'art. 24 della legge statale n. 47/1985, emancipa la formazione dei piani attuativi dall'approvazione regionale, però configura l'obbligo dei Comuni di inviare copia del piano alla Regione per eventuali osservazioni.

Più specificamente, l'art. 4 della L.R. n. 34/1992 attribuisce l'approvazione al Consiglio comunale e sopprime ogni approvazione regionale, mentre l'art. 30, nel regolare la procedura, si limita a prevedere il deposito del piano attuativo dopo la sua adozione (e non anche l'invio alla Provincia), e poi l'approvazione del Consiglio comunale. Pertanto, secondo la sentenza n. 343/2005, l'invio in Provincia doveva avvenire prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio comunale.

Lo stesso art. 24, comma 2, della legge n. 47/1985 fa espresso riferimento al procedimento di approvazione del piano attuativo: "Le Regioni emanano norme cui i Comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti di cui al comma precedente, al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. I Comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla Regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della Regione i Comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali".

Di nuovo, nel punto 3.2. del "considerato in diritto", la Corte aggiunge: "La procedura di formazione del piano, prevista dall'art. 30, pur ammettendo opposizioni e osservazioni da parte di chiunque, non prevede specificamente l'invio alla Regione (o alla Provincia), previsto dalla legislazione statale (art. 24, comma 2, della legge n. 47/1985), al fine di sollecitare le osservazioni sulle quali la legge statale impone al Comune l'obbligo (non già di riceverle, ma) di motivare puntualmente (quindi anche di non accoglierle): obbligo di invio che la legge statale distingue facendone un *quid pluris* rispetto alle forme partecipative consentite a soggetti privati e pubblici (art. 25)".

Se, per le considerazioni sopra svolte, l'illegittimità costituzionale riguarda un elemento del procedimento di approvazione del piano attuativo, gli effetti della sentenza della Corte non possono coinvolgere i procedimenti già conclusi (alla data della pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale) con l'approvazione dei piani attuativi.

5. La nuova L.R. 34/2005. – La nuova legge è composta di due soli articoli. Il primo disciplina a regime il procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi in conformità alla sentenza della Corte costituzionale.

Il Comune adotta i piani attuativi e si aprono in parallelo due subprocedimenti: da un lato, le deliberazioni di adozione del piano con tutti gli elaborati previsti dalla legge sono depositate presso la sede comunale per trenta giorni consecutivi. In tale periodo chiunque può prendere visione del piano e presentare, entro i successivi trenta giorni, osservazioni e opposizioni; dall'altro lato, contestualmente al deposito, la stessa deliberazione con i relativi elaborati è inviata alla Provincia, che, entro sessanta giorni decorrenti dalla data di ricezione della documentazione, può formulare osservazioni ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge n. 47/1985.

Il Comune approva il piano motivando puntualmente sulle osservazioni formulate dalla Provincia e decidendo in ordine alle osservazioni e opposizioni presentate dagli altri soggetti.

Se le osservazioni della Provincia non vengono formulate oppure giungono dopo la scadenza del suddetto termine di sessanta giorni, il Comune approva ugualmente il piano prescindendo dalle osservazioni.

Una volta approvato definitivamente il piano attuativo (più precisamente, entro novanta giorni dall'approvazione definitiva), il Comune provvede a trasmettere alla Provincia e alla Regione copia delle relative deliberazioni. La Provincia e la Regione possono richiedere anche la copia di tutti gli elaborati del piano.

Le disposizioni del testo previgente della L.R. n. 34/1992 che stabilivano l'invio del solo riepilogo informativo statistico relativamente ai piani approvati vengono abrogate.

L'art. 2 disciplina gli effetti della sentenza della Corte relativamente ai rapporti ancora in corso (una tipica disciplina transitoria).

Dal giorno successivo al 3 agosto 2005, data della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 343/2005, si estendono a tutti i procedimenti di formazione dei piani urbanistici attuativi di cui all'articolo 4, comma 1, della L.R. n. 34/1992, che non risultino conclusi con l'approvazione da parte dei Comuni entro la suddetta data di pubblicazione.

Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della L.R. n. 34/2005 (qualora non abbiano già provveduto in seguito alla circolare del Presidente o autonomamente), i Comuni trasmettono alla Provincia le deliberazioni e gli elaborati relativi ai piani attuativi adottati entro il 3 agosto 2005, ma approvati successivamente. La mancata trasmissione nei termini alla Provincia comporta la necessità di una nuova approvazione del piano attuativo in base alla disciplina regionale adeguata alla sentenza della Corte.

La Provincia, entro e non oltre il breve termine di trenta giorni decorrenti dalla data di ricezione della documentazione, può formulare osservazioni sul piano. Il Comune è tenuto a motivare puntualmente sulle osservazioni della Provincia (purché pervengano nei termini) e, se reso necessario dalla rilevanza delle osservazioni, provvede a modificare o a rielaborare il piano approvato.

Ugualmente, i Comuni (che non abbiano provveduto) trasmettono alla Provincia le deliberazioni e gli elaborati relativi ai piani attuativi adottati, ma non ancora approvati alla data di entrata in vigore della L.R. n. 34/2005. La Provincia, entro e non oltre trenta giorni decorrenti dalla data di ricezione della documentazione, può formulare le proprie osservazioni. Il Comune delibera circa l'approvazione del piano motivando puntualmente sulle osservazioni formulate nel termine dalla Provincia, oppure, decorso inutilmente il termine, prescinde dalle osservazioni medesime.

6. Una breve valutazione della sentenza n. 343/2005. – La Regione ha provveduto, come necessario, ad adeguare la legge urbanistica regionale alla sentenza della Corte costituzionale. Bisogna, però, interrogarsi sul senso dell'applicazione di una norma statale definita di principio venti anni dopo la sua entrata in vigore. Rimettere le lancette dell'orologio indietro di venti anni, anche se doveroso, rischia di essere una forzatura non in linea con le nuove forme che l'urbanistica ha assunto durante questo lungo periodo.

Nel 1985 ancora non erano stati approvati i piani urbanistici e paesaggistici regionali ai quali le Regioni hanno posto mano negli anni '90 e che condizionano fortemente la pianificazione comunale tanto sotto il profilo urbanistico quanto sotto quello paesaggistico. Nella Regione Marche il PPAR (piano paesaggistico ambientale regionale) ha incisivamente determinato e determina i contenuti e gli obiettivi degli strumenti urbanistici comunali che debbono obbligatoriamente adeguarsi al piano regionale.

Sempre nel 1985 non erano immaginabili i PTC, i piani territoriali di coordinamento delle Province (bisognerà attendere la legge 8 giugno 1990, n. 142), mentre attualmente numerose Province (nelle Marche tutte le Province) dispongono di questo tipo di piani che ha una forte incidenza sui contenuti e gli obiettivi della pianificazione comunale.

Sia nel caso del PPAR sia nel caso dei PTC è possibile, rispettivamente, alla Regione ed alla Provincia, orientare positivamente (*ex ante*) fin dalla prima elaborazione la formazione dei piani urbanistici comunali, in primo luogo gli strumenti urbanistici generali e, in secondo luogo, gli strumenti urbanistici attuativi.

A loro volta, per definizione, gli strumenti urbanistici attuativi debbono rispettare le previsioni degli strumenti urbanistici generali. Quando lo strumento attuativo introduce una variante al PRG o al PdF non è più possibile la sola approvazione da parte del Consiglio comunale, ma è necessario il previo parere di conformità della Provincia.

In presenza di queste situazioni e di detti condizionamenti non si comprende perché la Corte costituzionale richieda che il piano attuativo, dopo l'adozione, debba essere inviato in Provincia per la formulazione di osservazioni (*ex post*).

Ad avviso della Corte, l'art. 24 della legge n. 47/1985 accentua le forme di pubblicità e di partecipazione non solo dei soggetti privati, ma anche di quelli pubblici e, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Provincia (cui la Regione ha delegato o attribuito le relative funzioni), è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente provinciale, anche di coordinamento dell'operato delle amministrazioni locali.

Tuttavia, come si è sopra rilevato, le forme di partecipazione e le esigenze di coordinamento della Regione o della Provincia sono ormai meglio garantite dalla presenza delle indicazioni, prescrizioni e direttive, del PPAR e del PTC.

La soluzione fornita dalla Corte risulta non molto convincente anche alla luce di ulteriori considerazioni. A partire dagli anni '90 la normativa statale e quella comunitaria hanno dato vita ad una multiforme serie di piani complessi a) i programmi di recupero urbano di cui all'art. 11 della legge 4 dicembre 1993, n. 493; b) i programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179; c) i programmi di riqualificazione urbana di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 21 dicembre 1994; d) i contratti di quartiere di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 22 ottobre 1997; e) i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 8 ottobre 1998; f) i contratti di quartiere II di cui ai decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti 27 dicembre 2001 e 30 dicembre 2002; g) i programmi di cui all'art. 27 della legge 1° agosto 2002, n. 166, ecc.

Tutti questi piani, che condizionano fortemente l'assetto delle principali aree urbane, dispongono di procedure abbreviate di approvazione, spesso consistenti in accordi di programma, quasi sempre in deroga alle procedure dell'urbanistica tradizionale, nelle quali non è lasciato alcuno spazio alle osservazioni *ex post* delle Regioni o delle Province.

Infine, sempre a partire dagli anni '90, le Regioni si sono dotate di leggi urbanistiche organiche, che tendono ad ampliare, sia pure in un contesto dove sono presenti piani urbanistici regionali e provinciali, le tipologie di piani minori rimessi alla completa autonomia comunale, anticipando la stessa soluzione della sussidiarietà contenuta nell'art. 118 della Costituzione che vorrebbe riservare ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative di interesse locale, quindi anche quelli attinenti alla pianificazione del territorio.

Vi è dunque un'ampia serie di elementi di cui la sentenza della Corte avrebbe dovuto tenere conto prima di recuperare una norma di una legge del 1985, ormai abbastanza superata dalle vicende e dalle norme in materia urbanistica degli anni successivi.

* * *