

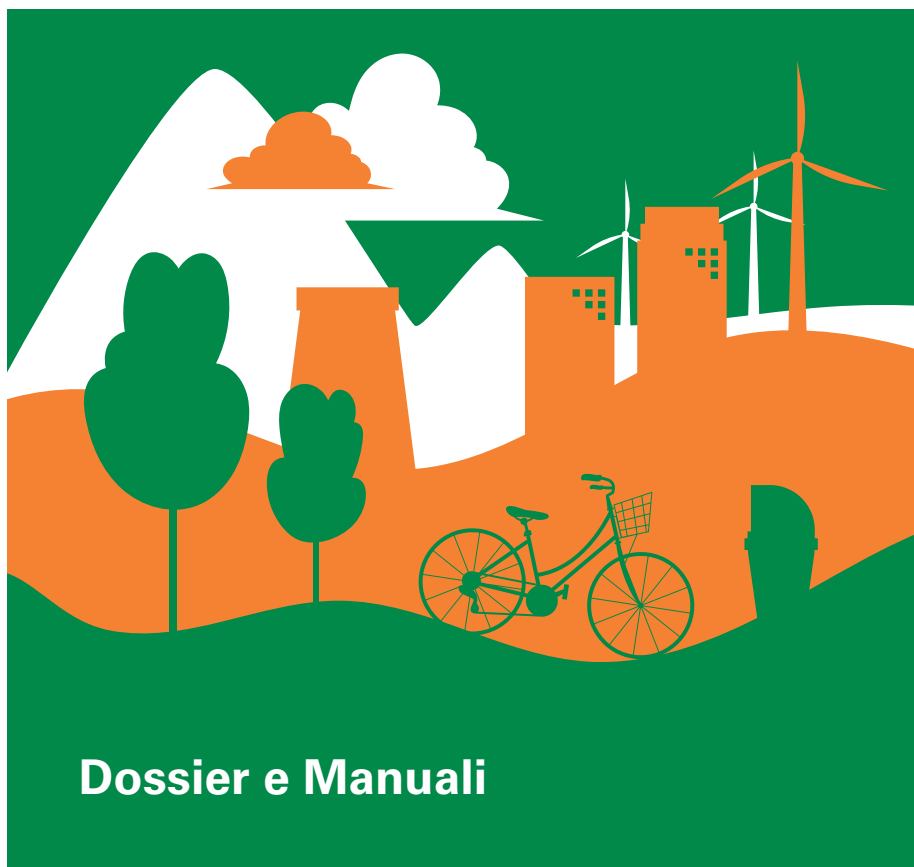


Fondazione ANCI

Riprendiamoci la città

Manuale d'uso per la gestione
della rigenerazione urbana

Edizione 2023



Dossier e Manuali



Fondazione ANCI

Riprendiamoci la città

*Manuale d'uso per la gestione
della rigenerazione urbana*

Dossier e Manuali

Il Volume è stato realizzato da IFEL-Fondazione ANCI
con il coordinamento di Pierciro Galeone.
Supervisione scientifica a cura di Paolo Urbani.

Con il contributo di:

Introduzione - Paolo Urbani, Prof. Avv. Ordinario di Diritto Amministrativo,
La Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Architettura;

Capitolo 1 - Annalisa Giusti, Prof.ssa associata di Diritto Amministrativo,
Università di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza;

Capitolo 2 - Valter Cavallaro, Arch. Dirigente Divisione Trasformazione Periferie, Beni
Comuni e Rigenerazione Urbana, Dipartimento Fondi Europei e PNRR Città di Torino;

Capitolo 3 - Luca Golisano, Dottorando di ricerca presso la Luiss Guido Carli di Roma;

Capitolo 4 - Marzia De Donno, Prof.ssa associata di Diritto Amministrativo, Università
degli studi di Ferrara, Dipartimento di Giurisprudenza;

Capitolo 5 - Fabrizio Tigano, Prof. Ordinario di Diritto Amministrativo,
Università di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche;

Capitolo 6 - Fabio Saitta, Prof. Ordinario di Diritto Amministrativo, Università
di Reggio Calabria, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia;

Capitolo 7 - Fabio Cusano, Avvocato.

Capitolo 8 - Fabio Cusano, Avvocato, e Giuseppe Vallefucio, Dottorando di ricerca presso
l'Università dell'Aquila.

Il Volume è stato chiuso il 20 giugno 2023.

ISBN: 978-88-6650-225-8

Il volume è liberamente scaricabile nei formati digitali dal portale
IFEL-Documenti e Pubblicazioni.

È vietata la riproduzione in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo elettronico o meccanico, inclusi i sistemi di archiviazione e recupero delle informazioni, senza il consenso espresso di IFEL-Fondazione ANCI. Le amministrazioni pubbliche che desiderano riprodurre parti della presente pubblicazione possono farlo previa comunicazione ad IFEL all'indirizzo direzione@fondazioneifel.it, indicandone la finalità. È sempre vietata la riproduzione di qualsivoglia contenuto per finalità, anche indirette, di lucro da parte dei soggetti privati.



Indice

Prefazione di Pierciro Galeone	7
Introduzione. Alla ricerca della città pubblica di Paolo Urbani	11

Capitolo I.

Che cos'è la rigenerazione urbana di Annalisa Giusti	17
1. Alla ricerca di una definizione della rigenerazione urbana	19
2. Dalle pratiche alla definizione: la rigenerazione come "rammendo delle periferie" e "cura" dei beni comuni urbani	21
2.1. (segue) ... e come "recupero", "riuso", "riqualificazione" e "ristrutturazione"	24
3. La rigenerazione urbana nella legislazione regionale	26
3.1. (segue) nelle misure di coesione economica-sociale	29
3.2. (segue) e nelle iniziative de iure condendo	31
4. Oltre le formule e le definizioni: la riscoperta del valore euristico della rigenerazione urbana	33
5. Conclusioni	36

Capitolo II.

L'emergere dei beni comuni di Valter Cavallaro	39
1. Premessa	41
2. Beni comuni urbani e rigenerazione urbana: nuovi approcci	42
3. Beni comuni urbani e spazio pubblico (comune)	46
4. Beni comuni urbani e nuovi modelli per i servizi di prossimità	48
5. Forme di diritto amministrativo per i beni comuni urbani: tra atti autoritativi e contratti	51
6. Governance collaborativa per i beni comuni urbani a Torino	54
7. Cogestione dei beni comuni urbani e norme sulla sicurezza	57
8. Valutazioni economiche, interesse pubblico e uso dei beni comuni urbani	60
9. Conclusioni	63

Capitolo III.

La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale di Luca Golisano	67
1. Brevi premesse sull'oggetto d'indagine	69
2. La partecipazione nella formazione dei piani regolatori secondo la legge urbanistica del 1942	72
3. La prosecuzione regionale del tradizionale modello delle osservazioni	84
3.1. Abruzzo, l. reg. 12 aprile 1983, n. 18	84

3.2. Friuli-Venezia Giulia, l. reg. 23 febbraio 2007, n. 5	86
3.3. Liguria, l. reg. 4 settembre 1997, n. 36	88
3.4. Marche, l. reg. 5 agosto 1992, n. 34	89
3.5. Valle d'Aosta, l. reg. 6 aprile 1998, n. 113	91
4. La duplicazione delle osservazioni nella normativa regionale	93
4.1. Piemonte, l. reg. 5 dicembre 1977, n. 56	93
4.2. Puglia, l. reg. 2011, n. 20 e l. reg. 13 luglio 2017, n. 28	95
5. L'introduzione nella normativa regionale di nuovi strumenti ai fini della duplicazione dei momenti di partecipazione	98
5.1. Campania, l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16	98
5.2. Veneto, l. reg. 23 aprile 2004, n. 11	99
5.3. Sardegna, l. reg. 22 dicembre 1989, n. 45 e l. reg. 22 agosto 1990, n. 40	101
5.4. Lazio, l. reg. 22 dicembre 1999, n. 38	103
5.5. Lombardia, l. reg. 11 marzo 2005, n. 12	104
5.6. Umbria, l. reg. 21 gennaio 2015, n. 1	106
5.7. Trento, l. prov. 4 agosto 2015, n. 15 e l. prov. 16 giugno 2006, n. 3, e Bolzano, l. prov. 10 luglio, 2018, n. 9	109
6. L'istituzione di un apposito responsabile della partecipazione nella normativa regionale	113
6.1. Calabria, l. reg. 16 aprile 2002, n. 19	113
6.2. Basilicata, l. reg. 11 agosto 1999, n. 23	116
6.3. Sicilia, l. reg. 13 agosto 2020, n. 19	118
7. Le normative della Toscana e dell'Emilia-Romagna	120
7.1. Toscana, l. reg. 10 novembre 2014, n. 65 e la regolamentazione attuativa	121
7.2. Emilia-Romagna, l. reg. 21 dicembre 2017, n. 24 e l. reg. 22 ottobre 2018, n. 15	125
8. Conclusioni. Un tentativo di riordino	128

Capitolo IV.

L'urbanistica consensuale di Marzia De Donno	137
1. Premessa. Rileggere l'urbanistica consensuale oggi: una ricostruzione per comprenderne le finalità	139
2. L'art. 11 della l. n. 241/1990: alcune precisazioni sull'agire consensuale della P.A.	146
3. Gli accordi amministrativi nel governo del territorio: il caso dei c.d. accordi a monte delle prescrizioni urbanistiche	153
3.1. L'assenza di una legislazione di livello statale e il falso problema dell'art. 13 della l. n. 241/1990	157
4. Il regime giuridico degli accordi a monte	163
4.1. Gli accordi a monte "atipici"	164

5. La disciplina degli accordi a monte nella Regione Emilia-Romagna (e nella Regione Veneto)	171
5.1. <i>Il procedimento di conclusione degli accordi integrativi del PUG</i>	174
5.2. <i>Il procedimento di conclusione degli accordi operativi</i>	179
6. Brevi considerazioni conclusive	185

Capitolo V.

Il contenuto degli accordi al vaglio del giudice amministrativo: alla ricerca dell'interesse pubblico di Fabrizio Tigano	189
1. La genesi dell'art. 11 l.n. 241/1990 (Cenni generali ed introduttivi)	191
2. L'attuazione dell'art. 11 l.n. 241/1990: la tutela giurisdizionale	196
3. La casistica giurisprudenziale	198
3.1. <i>Le convenzioni di lottizzazione</i>	199
3.2. <i>Gli accordi di programma</i>	204
3.3. <i>Gli effetti dell'inadempimento alle obbligazioni assunte in sede di stipula delle convenzioni urbanistiche: la posizione della giurisprudenza, anche con riferimento al mancato versamento degli oneri di urbanizzazione da parte dell'assegnatario di un lotto in un Piano per gli insediamenti industriali (P.I.P.)</i>	206
3.3.1. <i>L'inadempimento della parte pubblica alla convenzione urbanistica: rimedi esperibili</i>	214
3.4. <i>La trasmissibilità e la modifica delle convenzioni urbanistiche</i>	217
3.5. <i>La cessione volontaria del bene espropriando</i>	218
3.6. <i>Il caso degli atti di sottomissione accessivi al rilascio del permesso di costruire</i>	225
4. Conclusioni: i risultati dell'analisi e le prospettive attuali	228

Capitolo VI.

Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere di Fabio Saitta	231
1. Situazioni plurisoggettive e tutela giurisdizionale: il problema della legittimazione	233
2. Tutela degli interessi superindividuali e legittimazione a ricorrere come mera affermazione	240
3. L'interesse diffuso come posizione di più individui singolarmente considerati: un'ipotesi di lavoro	248
4. Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale: nihil sub sole novum?	251
5. Legittimazione a ricorrere e controllo sociale diffuso del territorio come bene comune: tra vicinitas e principio di sussidiarietà orizzontale	254

6. Per concludere: quali prospettive di tutela per gli interessi diffusi senza snaturare il processo amministrativo ed il ruolo di giudice e legislatore?	277
---	-----

Capitolo VII.

Le responsabilità dirigenziale e amministrativo-contabile di Fabio Cusano	289
1. Introduzione	291
2. La dirigenza pubblica	297
2.1. <i>L'accesso alla dirigenza e il conferimento dell'incarico e la natura del provvedimento</i>	298
2.2. <i>Lo spoil system</i>	302
2.3. <i>La responsabilità dirigenziale</i>	304
3. La responsabilità dei dirigenti degli enti locali	306
4. La responsabilità amministrativo-contabile	309
4.1. <i>Il danno erariale</i>	310
4.2. <i>Il rapporto di servizio</i>	313
4.3. <i>Il dolo e la colpa grave prima e dopo il Decreto Semplificazioni</i>	316
4.4. <i>L'esimente politica</i>	319
5. L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali	321
6. Conclusioni	324

Capitolo VIII.

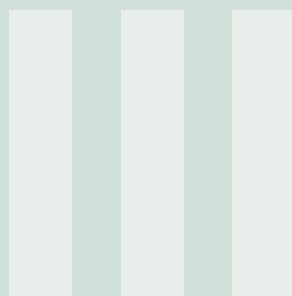
L'abuso d'ufficio di Fabio Cusano e Giuseppe Vallefucio	327
1. Introduzione	329
2. L'evoluzione legislativa dell'abuso d'ufficio	332
3. L'attuale configurazione dell'abuso d'ufficio	335
3.1. <i>La condotta</i>	335
3.2. <i>(Segue) La violazione di specifiche regole di condotta</i>	337
3.3. <i>(Segue) L'esclusione dei regolamenti e il problema delle violazioni mediate</i>	339
3.4. <i>(Segue) Il problema della discrezionalità e dell'eccesso di potere</i>	342
3.5. <i>L'evento</i>	349
3.6. <i>L'elemento soggettivo</i>	352
3.7. <i>Profili critici del diritto intertemporale</i>	353
3.8. <i>La sentenza n. 8 del 2022 della Corte costituzionale</i>	355
4. Conclusioni	358

Allegati

1. Esempio di regolamento di partecipazione (Comune di Milano)	363
2. Esempio di accordo pubblico privato (Comune di Reggio Emilia)	421

La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della legislazione statale e regionale

di **Luca Golisano**



1. Brevi premesse sull'oggetto d'indagine

Lo scopo del presente contributo è di procedere ad una disamina puntuale della normativa urbanistica sulla partecipazione dei privati nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici.

Il tema della partecipazione, pur rappresentando un classico ambito di indagine della scienza pubblicistica, giuridica e non solo, può dirsi tuttora di grande interesse e attualità. Non a caso, davanti alla crisi del tradizionale modello della democrazia rappresentativa, ben dimostrata dal crescente astensionismo elettorale⁹⁰, la dottrina maggioritaria sottolinea l'importanza di valorizzare anche i processi di democrazia partecipativa⁹¹

90 Come riportato in <https://www.openpolis.it/lastensionismo-e-il-partito-del-non-voto/>, secondo le elaborazioni di Openpolis sui dati messi a disposizione dal Ministero dell'Interno, dalle elezioni parlamentari del 1979 l'affluenza alle urne ha subito un drastico e costante calo, passando dal 93,4% della popolazione avente diritto al voto nel 1979 al solo 63,8% nelle elezioni parlamentari del 2022. Per di più, sempre secondo le elaborazioni di Openpolis, nelle tre elezioni parlamentari dell'ultimo decennio è sempre risultato primo il c.d. "partito del non voto", il quale è calcolato sommando il numero delle schede bianche e degli elettori non recatisi a votare. I dati sull'astensionismo sono ancora più preoccupanti se si guarda alle elezioni amministrative. Invero, come riportato in <https://www.lavoce.info/archives/95918/un-bilancio-sulle-elezioni-amministrative/>, nelle tornate svoltesi nel giugno 2022, che hanno interessato 971 Comuni e quasi 9 milioni di cittadini, l'astensionismo ha riguardato più del 45% della popolazione avente diritto al primo turno e quasi il 60% al secondo turno di ballottaggio.

91 La necessità di affiancare il voto con strumenti di partecipazione diretta della cittadinanza è oggi sottolineata anche dal legislatore regionale e provinciale. In tal senso è sufficiente richiamare le affermazioni programmatiche della l. prov. Bolzano, 3 dicembre 2018, n. 22, che – come verrà approfondito nel seguito della presente trattazione – ha introdotto alcuni strumenti di democrazia partecipativa. In particolare, all'art. 1, l. prov. Bolzano n. 22/2018, si può leggere che: «La democrazia diretta e quella partecipativa sono, insieme alla democrazia rappresentativa, espressione della volontà dei cittadini e vengono riconosciute come parte della vita democratica dell'Alto Adige. La presente legge mira ad ampliare, rafforzare e rendere accessibili le possibilità e le forme di espressione delle decisioni democratiche».

e il coinvolgimento diretto della popolazione nell'azione amministrativa⁹². La promozione delle istanze partecipative favorisce difatti l'associazionismo civico e, di riflesso, la crescita economica locale, nonché la qualità dell'azione amministrativa, potendo altresì operare come un fattore di legittimazione per i Consigli comunali. Guardando poi all'attività di pianificazione, l'apporto collaborativo garantito dalla partecipazione della cittadinanza arricchisce l'istruttoria condotta dalle amministrazioni, assicurando una migliore comprensione e, quindi, un migliore bilanciamento dei molteplici interessi presenti sul territorio e conformati dallo strumento di piano.

Ciò detto, posto che la materia del governo del territorio rientra, ex art. 117, c. 3, Cost., tra le materie di legislazione concorrente⁹³, la disciplina sulla partecipazione alla formazione dei piani urbanistici sarà analizzata guardando sia alla legge fondamentale dell'urbanistica del 1942, l. 17 agosto 1942, n. 1150, che alla normativa regionale. In particolare, una volta esaminato il tradizionale strumento delle osservazioni ai piani adottati, delineato dall'art. 9, l. n. 1150/1942, si procederà ad una rassegna delle diverse leggi regionali in materia⁹⁴, le quali possono suddivi-

92 La letteratura in materia è estremamente vasta e, senza alcuna presunzione di esaustività, si rinvia, tra i tanti, a A. Valastro, *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, in G. Arena e F. Cortes, a cura di, *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, 2011, p. 164, che pone l'accento sulla partecipazione come strumento di garanzia dell'uguaglianza sostanziale ex art. 3, c. 2, Cost.; V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 68 ss.; A. Previato, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2019, p. 9 ss.; V. Pepe, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Collana Il Univ. degli Studi di Napoli "Jean Monnet" Quaderni, 2015, p. 107 ss.; M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, 2011, p. 37 ss.; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, p. 295 ss.

93 Sull'annoso tema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia urbanistica si veda P. Stella Richter, *Diritto del territorio e Costituzione*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter e P. Urbani, a cura di, *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2018, p. 9 ss.

94 Le uniche Regioni a non essere esaminate saranno il Molise e il Trentino Alto-Adige. Il Molise è, difatti, l'unica Regione a non essersi ancora dotata di una legge urbanistica; mentre nel Trentino Alto-Adige la relativa disciplina è dettata direttamente dalle Province autonome di Trento e Bolzano anziché dalla Regione.

dersi in più categorie⁹⁵. Una prima ricomprende tutte quelle Regioni che hanno mantenuto il modello partecipativo minimo della l. n. 1150/1942. Una seconda attiene alle Regioni che hanno raddoppiato i momenti in cui viene riconosciuto a chiunque la possibilità di presentare le osservazioni. Una terza ricomprende invece tutte quelle Regioni che hanno duplicato i momenti di partecipazione, ricorrendo però anche a nuovi strumenti di coinvolgimento della popolazione, ad esempio mediante la consultazione di quest'ultima e delle associazioni di categoria in una fase preliminare dell'attività di pianificazione.

In una quarta categoria possono inserirsi le Regioni accomunate dall'attenzione mostrata sotto il profilo organizzativo, avendo individuato un soggetto appositamente responsabile della promozione della partecipazione nei procedimenti urbanistici. Infine, va garantito un esame separato per le normative della Toscana e dell'Emilia-Romagna che, per dottrina pressoché unanime, si differenziano da tutte le altre leggi regionali in virtù del loro particolare carattere innovativo⁹⁶.

Tanto premesso, si precisa altresì che per garantire un'analisi puntuale e rigorosa di ciascuna disciplina regionale, ci si soffermerà soltanto sulle forme di partecipazione riconosciute nell'ambito dei procedimen-

95 La normativa urbanistica regionale in materia di partecipazione è stata già oggetto in passato di alcune ricostruzioni sistematiche, tra le quali si segnalano quelle svolte da A. Simonati, La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare", in Rivista giuridica dell'edilizia, n. 3, 2016, p. 270 ss; C. Cudia La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato, in Diritto pubblico, n. 1, 2008, p. 280 ss.; P. Marzaro, La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale, in P. Stella Richter, a cura di, La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale. Palermo, 27-28 ottobre 2019, Giuffrè, Milano, 2021, p. 45 ss. Tuttavia, se le precedenti disamine tendevano ad individuare complessivamente gli elementi comuni e le peculiarità presenti nella normativa regionale, la presente trattazione cercherà di esaminare – seppur in modo sintetico – come la partecipazione della cittadinanza si inserisca all'interno di ciascun procedimento di formazione dei piani disciplinato da ogni singola legge regionale.

96 Si veda, per tutti, P. Marzaro, La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale, cit., p. 50, la quale sottolinea però anche la rilevanza della normativa lombarda. Il carattere particolarmente innovativo della normativa toscana è poi sottolineata sia da A. Giusti, La rigenerazione urbana. Temi, questioni, approcci nell'urbanistica di nuova generazione, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 81, e P. Santacroce, Partecipazione e governo del territorio: l'esperienza toscana, in F. Pizzolato, F. Corvaja e A. Scalone, La città e la partecipazione tra diritto e politica, Torino, Giappichelli 2019, p. 313 ss.

ti di formazione dei piani urbanistici generali. Viceversa, nella presente trattazione non saranno affrontati gli strumenti di partecipazione riconosciuti sia a monte rispetto alla pianificazione territoriale e sovracomunale, sia a valle con riferimento ai piani attuativi e ai progetti di rigenerazione urbana⁹⁷.

2. La partecipazione nella formazione dei piani regolatori secondo la legge urbanistica del 1942

Nella legislazione statale, a più di ottanta anni dalla sua entrata in vigore, la norma di riferimento in materia di partecipazione alla formazione dei piani regolatori generali è tuttora costituita dall'art. 9, l. n. 1150/1942.

La disciplina della partecipazione della cittadinanza all'attività di pianificazione è dunque rimasta invariata nonostante in quasi un secolo di storia si sia assistito: al passaggio del nostro ordinamento dal regime fascista sotto la monarchia sabauda alla Repubblica e all'entrata in vigore della Costituzione nel 1948⁹⁸; alla riforma della stessa Costituzione nel 2001, anche al fine di esplicitare il principio di sussidiarietà orizzon-

97 Per un esame delle esperienze rigenerative, tra i diversi contributi in materia, si suggerisce quantomeno la lettura di A. Giusti, La rigenerazione urbana, cit.

*98 Costituzione che già nella sua formulazione originaria ben poteva costituire il punto di riferimento per una riforma della disciplina urbanistica allora vigente, in particolare con riferimento alla conformazione della proprietà fondiaria. Basti pensare che la legge urbanistica è stata licenziata nella vigenza dello Statuto Albertino che sanciva, all'art. 29, l'inviolabilità, «senza alcuna eccezione», di tutte le proprietà. L'art. 44 Cost., diversamente, sin dal 1948, sancisce che: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata». Quanto poi alla conformazione della proprietà privata per come tutelata dall'art. 42, Cost., non può che rinviarsi a M. S. Giannini, Basi costituzionali della proprietà privata, in *Politica del diritto*, 1971, p. 459 ss. Per una disamina più attuale della medesima tematica si veda invece P. Urbani, Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica, in P. Urbani, a cura di, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 109 ss.; V. Cerulli Irelli, Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione, in P. Urbani, a cura di, *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 11 ss.; C. Salvi, Proprietà privata e funzione sociale, in F.G. Scoca, P. Stella Richter e P. Urbani, a cura di, *Trattato di diritto del territorio*, cit., p. 81 ss.*

tale⁹⁹; alle significative modifiche alla l. n. 1150/1942 apposte dalla l. 6 agosto 1967, n. 765, notoriamente chiamata “legge ponte” in quanto avrebbe dovuto costituire il punto di partenza per l’adozione di una nuova normativa urbanistica poi mai adottata; all’entrata in vigore nel 1990 della legge sul procedimento amministrativo, la quale è stata introdotta anche per rafforzare le istanze partecipative all’interno dell’azione amministrativa¹⁰⁰.

99 L’art. 118, c. 4, Cost., introdotto dalla l. cost. n. 3/2001, dispone che: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Come noto la disposizione costituisce uno dei parametri costituzionali in forza dei quali, a partire dal regolamento di Bologna approvato con la deliberazione del Consiglio comunale del 19 maggio 2014, n. 172, numerose amministrazioni comunali hanno dato avvio al fenomeno della micro-rigenerazione, ossia alla partecipazione diretta della cittadinanza nella gestione dei beni comuni urbani. La letteratura in materia è sconfinata e, tra i tanti contributi al riguardo, si segnala la lettura di F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, p. 271 ss; C. Iaione, *La collaborazione civica per l’amministrazione, la governance e l’economia dei beni comuni*, in C. Iaione e G. Arena, a cura di, *L’età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni la città come bene comune*, Carocci, Roma, 2015, p. 31 ss; F. Giglioni, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta della città come ordinamento giuridico*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 1, 2018, p. 12 ss.

100 Si potrebbe obiettare che in forza dell’art. 13, c. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, le norme contenute nel III capo sulla “partecipazione al procedimento amministrativo” «non si applicano nei confronti dell’attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione» e, dunque, anche a tutti gli atti di pianificazione urbanistica e agli atti amministrativi generali, «per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione». La disposizione, tuttavia, non afferma l’incompatibilità tra gli istituti di partecipazione per come disciplinati dalla l. n. 241/1990 e l’attività di pianificazione urbanistica ma, come precisato dallo stesso art. 13, c. 1, l. n. 241/1990, semplicemente rinvia alla disciplina ad hoc contenuta nella normativa di settore. La dottrina, difatti, dopo un iniziale dibattito focalizzatosi soltanto sugli accordi sostitutivi del provvedimento previsti dall’art. 11, l. n. 241/1990, è oramai univoca nel qualificare la deroga di cui all’art. 13 come un semplice rinvio alla disciplina di settore. Sul tema si veda, tra i tanti, A. Travi, *Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in *Foro italiano*, 2002, p. 274 ss.; P. Urbani, *Pianificare per accordi*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2005, p. 177 ss.; F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell’Amministrazione, Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, 1994, p. 39 ss. Quanto poi alla giurisprudenza, il Consiglio di Stato ha già avuto occasione di ricordare che: «con particolare riferimento ai procedimenti di pianificazione e programmazione, le ragioni di tale deroga», ossia quella di cui all’art. 13, l. n. 241/1990, «si fondano – anche e soprattutto – sulla circostanza che la disciplina di settore, sia statale che regionale, contempla specifiche forme di partecipazione procedimentale da parte dei soggetti interessati, cui è data ampia possibilità di interloquire con i soggetti pubblici, in funzione sia collaborativa sia difensiva » (così Cons. Stato, sez. IV, 19 settembre 2012, n. 4979).

Dunque, nonostante il tempo trascorso, le ripetute richieste di modifiche da parte della dottrina¹⁰¹ e il susseguirsi negli ultimi decenni diversi disegni di legge presentati alle Camere per una riforma urbanistica¹⁰², ancora oggi ci si trova a confrontarsi con la scarna previsione di cui all'art. 9, l. n. 1150/1942. La norma, come noto, consente la presentazione di osservazioni sui piani adottati, recependo così il medesimo istituto già previsto per la progettazione di opere pubbliche¹⁰³ dagli art. 4 e 5 della legge sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica del 1865, l. 25 giugno 1865, n. 2359¹⁰⁴.

Più precisamente, in forza dell'art. 9, l. n. 1150/1942, il progetto di Piano regolatore generale (PRG) va depositato per un intero mese presso la segreteria comunale al fine di consentire a chiunque di prenderne visione¹⁰⁵.

101 Basti pensare che l'auspicio di una novella legislativa era stata già espressa nel corso degli anni Settanta da G. Alpa, *Aspetti e problemi della partecipazione nel diritto urbanistico. Appunti per una discussione*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1979, p. 281 ss.

102 D'altronde, la particolare attenzione che negli ultimi decenni il legislatore statale ha dedicato alla materia edilizia e alla disciplina dei diversi incentivi a questa legati non sembra essere accompagnata da un'altrettanta cura per tutti quegli ulteriori e rilevanti temi che interessano il governo del territorio. Ad esempio, manca tuttora una normativa statale di principio in materia di consumo di suolo e rigenerazione nonostante, a partire dal d.d.l. "Catania" del 2012, siano stati già presentati più di venti disegni di legge in materia. Ad ogni modo, si riporta che un ultimo tentativo di riforma organica della disciplina urbanistica è stato promosso nel corso della precedente legislatura con il decreto ministeriale dell'11 novembre 2020, n. 411, che ha istituito una Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia edilizia, di pianificazione del territorio e di standard urbanistici, la quale ha provveduto a predisporre un apposito disegno di legge consultabile al seguente indirizzo <https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/>.

103 Cfr. G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2014, p. 21.

104 Più precisamente, in forza dell'art. 4, l. n. 2359/1865, la domanda per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità di un'opera andava pubblicata presso ciascun Comune affinché chiunque, ex art. 5, l. n. 2359/1865, potesse averne conoscenza e presentare osservazioni.

105 Ai sensi dell'art. 9, l. n. 1150/1942: «Il progetto di piano regolatore generale del Comune deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge. Fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito possono presentare osservazioni le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate».

Entro trenta giorni dalla scadenza del termine di deposito, la norma riconosce espressamente soltanto ad associazioni sindacali, enti pubblici ed istituzioni la facoltà di presentare osservazioni¹⁰⁶.

Le modalità di comunicazione dell'intervenuto deposito, inoltre, dovevano essere dettate da un regolamento attuativo della legge urbanistica che, tuttavia, non è mai stato adottato¹⁰⁷ e oggi la relativa disciplina è rimessa alle Regioni nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità sanciti all'art. 39, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33¹⁰⁸.

Nell'intenzione del legislatore del 1942 l'onere di pubblicità e la correlata facoltà di presentare osservazioni¹⁰⁹ erano funzionali a garantire la par-

106 Come osservato anche da M. Borioni, *La situazione in Italia*, in G. Paleologo, a cura di, *Piani urbanistici e controllo giurisdizionale in Spagna ed in Italia. Un colloquio fra giudici superiori*, Giuffrè, 2002, p. 123 ss., previsioni analoghe a quelle dettate per i piani regolatori generali si rinvenivano anche nella disciplina della partecipazione per le varianti agli stessi piani urbanistici (art. 10), per la formazione dei piani urbanistici intercomunali (art. 12) e dei piani particolareggiati. Peraltro, lo stesso autore sottolinea come le previsioni sulla partecipazione adottate dalla legge urbanistica siano state sostanzialmente recepite senza variazioni rilevanti anche nelle leggi regionali di prima generazione promulgate tra gli anni Settanta e Ottanta.

107 Al riguardo, va comunque ricordato il contesto storico in cui è entrata in vigore la legge. Invero, tanto il conflitto bellico quanto la successiva caduta del regime fascista e l'avvento della Repubblica impedirono nei fatti sia l'adozione del regolamento che, più in generale, l'implementazione della legge urbanistica. Sul punto, cfr. E. Boscolo, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale: il diritto urbanistico oltre la tradizione: efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali*, Volume I: l'evoluzione storica, Torino, Giappichelli, 2017, p. 50. A questo proposito, può essere utile ricordare che nemmeno un anno dopo la pubblicazione della legge urbanistica prendeva avvio l'operazione Husky con lo sbarco in Sicilia della settima armata americana del generale Patton e dell'ottava armata inglese del generale Montgomery.

108 Al riguardo, si veda anche S. C. Matteucci e P. Urbani, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VII ed., 2020, Torino, Giappichelli, p. 131-132. Nello specifico, in forza dell'art. 39, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013, è prevista la pubblicazione da parte delle amministrazioni di tutti gli atti di governo del territorio, ivi compresi gli «strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti». Tuttavia, va evidenziato che l'art. 43, c. 1, lett. f), d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha abrogato la successiva lett. b) dell'art. 39, c. 1, d.lgs. n. 33/2013, la quale disponeva che: «per ciascuno degli atti di cui alla lettera a) sono pubblicati, tempestivamente, gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione; i relativi allegati tecnici».

109 Il nesso tra l'onere di pubblicità e la presentazione di osservazioni viene ancora oggi ribadito dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare, secondo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato? «la pubblicazione prevista dall'art. 9 L. 17 agosto 1942, n. 1150 (e dalle corrispondenti norme regionali), è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano adottato dal comune» (cfr., ex multis Cons. Stato, Sez. IV, 21 aprile 2022, n. 3018; Id., sez. II, 31 agosto 2020, n. 5316; Id., 12 marzo 2020, n. 1807; Id., sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144; Id., 13 marzo 2014, n. 1241; Id., 5 settembre 2003, n. 4980; Id., 4 marzo 2003, n. 1197; Id., 20 novembre 2000, n. 6178; Id., 20 febbraio 1998, n. 301; Id., 11 giugno 1996, n. 777).

tecipazione non dei cittadini, ma di altre pubbliche amministrazioni ovvero, al più, di associazioni private istituzionalizzate, quali erano i sindacati sotto il regime fascista.

La legge urbanistica, pur nelle sue modernità che ne consentono ancora oggi la vigenza a quasi un secolo dalla sua entrata in vigore, aveva infatti recepito il modello organizzativo e sociale dell'ordinamento fascista, nel quale ad una visione corporativista dei rapporti privati si affiancava un centralismo amministrativo nell'organizzazione degli uffici. Tanto è vero che la stessa potestà pianificatoria dei Comuni risultava fortemente circoscritta dalle numerose prerogative riconosciute alle autorità statali¹¹⁰.

A titolo esemplificativo, in forza dell'art. 10, l. n. 1150/1942, l'approvazione dei piani era rimessa all'allora Ministro per i lavori pubblici che, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, vi provvedeva mediante decreto con il quale poteva altresì apporre modifiche al piano¹¹¹. Similmente, l'art. 11, l. n. 1150/1942, consentiva al Ministro delle Corporazioni di autorizzare la realizzazione di impianti industriali «fuori delle zone private dai piani regolatori»; mentre l'art. 31, l. n. 1150/1942, attribuiva al podestà del Comune la competenza al rilascio delle licenze edilizie e, dunque, l'esercizio della funzione di controllo sull'attività edilizia.

110 Per un approfondimento sull'influenza dell'ideologia fascista nella genesi della legge urbanistica, nonché sul dibattito svoltosi all'epoca si rinvia a E. Boscolo, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale*, cit., p. 46 ss.; B. Giuliani, *La nascita della legge urbanistica fondamentale del 1942, tra dibattito disciplinare e regime fascista*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2005, p. 229 ss., nonché G. Pagliari, M. Sollini e G. Farri, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad Oggi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, p. 290 ss.

111 Inoltre, ex art. 11, c. 3 e c. 2, lett. c), l. n. 1150/1942, il Ministro doveva coinvolgere anche il Ministro per la pubblica istruzione per apporre modifiche che riguardavano «la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici».

In altri termini, i piani regolatori rappresentavano – e tuttora rappresentano, sebbene con il coinvolgimento di attori diversi – degli atti complessi alla cui formazione dovevano ugualmente concorrere sia il Comune che lo Stato¹¹². Il quadro normativo appena sintetizzato è rimasto pressoché inalterato sino ad oggi. Al più, può ricordarsi la circolare del Ministero lavori pubblici n. 2495 del 7 luglio 1954, secondo la quale l'art. 9, l. n. 1150/1942, va inteso nel senso di consentire tanto agli enti pubblici quanto ai privati di «presentare “osservazioni”, ai fini di un apporto collaborativo dei cittadini al perfezionamento del piano». Invero, l'unica differenza rispetto al modello originario risiede nel fatto che il compito di dialogare con il Comune in sede di pianificazione è stato trasferito dallo Stato alle Regioni o alle Province. Resta però fermo che quest'ultime non operano sullo stesso piano del Comune in virtù dei principi di autonomia comunale e di sussidiarietà verticale, nonché delle funzioni ad esso attribuite in materia¹¹³.

Nel corso dei decenni si è così consolidato rispetto alla normativa nazionale uno schema procedimentale che la giurisprudenza e la dottrina pacificamente articolano nelle seguenti fasi: a) l'adozione del piano da parte del Comune e la sua pubblicazione; b) la presentazione delle osservazioni private; c) le controdeduzioni alle osservazioni mediante delibera del Consiglio comunale; d) la trasmissione di tutti gli atti alla Regione ovvero

112 V. De Lucia, La legge urbanistica del 1942, in Eddyburg.it, 2006. La giurisprudenza ancora oggi continua a definire il piano come un atto complesso in cui concorrono le volontà del Comune e, attualmente, delle Regioni. Secondo la giurisprudenza «Il piano regolatore generale è un atto avente natura complessa in quanto alla sua formazione concorrono le volontà di due Enti diversi, il Comune, al quale spetta l'iniziativa e la definizione dei contenuti dell'atto di pianificazione, e la Regione, che deve provvedere alla definitiva approvazione dello strumento urbanistico; (...) nonostante la concorrente partecipazione delle suddette Amministrazioni si tratta di atto complesso di tipo diseguale, che vede nel procedimento di formazione, sotto un profilo sostanziale oltreché procedimentale, un ruolo differenziato dei predetti Enti, dovendosi attribuire una posizione preponderante all'ente locale nella regolazione degli interessi urbanistici comunali» (in tali termini, Cons. Stato, sez. IV, 4 novembre 2020, n. 6810; Id., sez. II, 29 ottobre 2020, n. 6628; Id., sez. II, 12 ottobre 2020, n. 6055; Id., Sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6392; Id., sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1346; in termini analoghi, si veda anche C.g.a.r.s., sez. giur., 29 dicembre 2021, n. 1083; Tar Sicilia, sez. I, 30 ottobre, n. 2848; Tar Puglia, sez. II, 29 aprile 2020, n. 592. Analoghe riflessioni si rinvencono anche nella dottrina, tant'è che G. Pagliari, Manuale di Diritto Urbanistico, Milano, Giuffrè, 2019, p. 207, definisce il piano regolare generale viene definito dalla dottrina come un “atto a complessità diseguale”, mentre in S. C. Matteucci e P. Urbani, Diritto urbanistico, cit., p. 140, si parla del PRG come di un “atto complesso”

113 Cfr. P. Urbani e S. C. Matteucci, Diritto urbanistico, cit., p. 141.

alla Provincia per l'approvazione del piano; e) la conclusiva fase di approvazione e/o modifica del piano¹¹⁴.

Rispetto a tale schema l'unico elemento di parziale rottura è rappresentato dalla scelta di diversi legislatori regionali di delegare ai Comuni anche la funzione di approvare i piani da loro adottati. In tali ipotesi, invero, le funzioni di controllo della Regione e/o della Provincia, in origine esercitate in sede di approvazione, vengono recuperate all'interno del procedimento. Ciò, come in seguito meglio si approfondirà, avviene riconoscendo agli enti sovracomunali la facoltà di formulare osservazioni o pareri vincolanti che condizionano la successiva approvazione oppure di intervenire in apposite Conferenze di copianificazione urbanistica.

Inquadrata brevemente la disciplina nazionale relativa alla formazione dei piani urbanistici generali, è possibile soffermarsi sul ruolo della partecipazione dei cittadini, la cui norma di riferimento aveva però come *ratio* di fondo quella di promuovere il dialogo del Comune con altre amministrazioni più che con gli stessi cittadini. L'unico elemento innovativo risiede nell'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 9 della l. n.

¹¹⁴ Lo schema così sintetizzato è richiamato dalla dottrina e giurisprudenza unanime, potendosi al più riscontrare delle differenze rispetto ai momenti procedurali ove viene posto l'accento. Quanto alla giurisprudenza, si possono distinguere due orientamenti. Il primo distingue tra: «adozione del piano da parte del Comune, presentazione delle osservazioni da parte dei privati, controdeduzioni del Comune alle osservazioni presentate mediante delibera del Consiglio, trasmissione degli atti per l'approvazione alla Regione» (così, ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144; Tar Emilia-Romagna, sez. I, 26 agosto 2016, n. 250). Similmente, un secondo orientamento articola il procedimento nelle seguenti fasi: pubblicazione del piano, presentazione di osservazioni, esame delle stesse, controdeduzioni da parte del Comune e approvazione; al riguardo, si veda, ex multis, Tar Molise, sez. I, 26 giugno 2021, n. 239; Tar Lombardia, sez. II, 6 aprile 2021, n. 879; Id., sez. II, 19 febbraio 2021, n. 477; Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 2 maggio 2020, n. 143; Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2012, n. 704; Id., sez. IV, 16 settembre 2011, n. 5229. Analoghe piccole differenze si rinvergono anche nelle ricostruzioni dottrinali. Ad esempio, in S. C. Matteucci e M. D'Angelosante, *La conformazione dei suoli*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter e P. Urbani, a cura di, *Trattato di diritto del territorio*, cit., p. 500 e in S. C. Matteucci e P. Urbani, *Diritto urbanistico*, cit., p. 141, si distingue tra una fase di adozione del piano, la sua pubblicazione e la successiva fase di approvazione che si articola a sua volta nella presentazione di osservazioni, nelle controdeduzioni alle medesime e nella delibera di approvazione del piano e, infine, nella pubblicazione del PRG vigente. G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 203, distingue invece in modo piuttosto approfondito tra fasi necessarie e soltanto eventuali del procedimento di formazione del PRG.

1150/1942 posto che la giurisprudenza, adeguandosi ai chiarimenti della circolare ministeriale del 1954, ha riconosciuto che chiunque può presentare osservazioni¹¹⁵.

La norma attribuisce così a tutti la facoltà di “partecipare” all’interno del procedimento di piano, garantendo una facoltà ovvero un diritto, come prevede la normativa regionale più innovativa, di partecipazione che è slegato dalla concreta situazione giuridica di cui sono portatori i destinatari¹¹⁶.

Sono difatti ammessi a presentare osservazioni anche coloro che non sono portatori di uno specifico interesse proprio; sicché al riguardo vi è chi parla di una partecipazione di terzi al procedimento amministrativo di piano¹¹⁷. Non manca però chi sottolinea – ad avviso di chi scrive correttamente – che la partecipazione per mezzo delle osservazioni è volta non solo ad arricchire l’istruttoria ai fini di un miglior perseguimento dell’interesse pubblico, ma anche a tutela dei propri interessi individuali¹¹⁸.

Ad ogni modo, secondo la giurisprudenza consolidata, così come per parte della dottrina, tale partecipazione dei cittadini privati avrebbe invece una sola funzione collaborativa, e non anche difensiva¹¹⁹.

115 Cfr. C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale*, cit., p. 298. Tra le prime sentenze in tal senso si veda Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 1968, n. 195.

116 Al riguardo, ad esempio, Tar Trentino-Alto Adige, sez. I, 4 ottobre 2021, n. 152 parla delle osservazioni nei termini di «una partecipazione al procedimento di adozione di un atto di pianificazione che, a tutta evidenza, prescinde dalla titolarità di una particolare posizione soggettiva (pur potendo quest’ultima ben essere presente e indurre alla presentazione di osservazioni), e risponde ad una esigenza eminentemente collaborativa, di coinvolgimento di chiunque vi abbia interesse alla definizione dei modi di utilizzo di un determinato territorio».

117 G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 186.

118 Cfr. C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale*, cit., p. 271; A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 274. Anche in S. C. Matteucci e P. Urbani, *Diritto urbanistico*, cit., p. 121, si parla di una eccessiva “enfaticizzazione” da parte della giurisprudenza della sola dimensione collaborativa della partecipazione, a discapito quindi di quella “difensiva” a garanzia degli interessi individuali dei singoli che presentano osservazioni nei procedimenti di formazione dei piani.

119 Di funzione collaborativa parla, ad esempio, G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 23 e 203. Quanto alla giurisprudenza, la dimensione collaborativa della partecipazione costituisce il presupposto giuridico-logico delle numerose sentenze riportate nelle note seguenti.

Per di più, la giurisprudenza attribuisce natura collaborativa sia alle osservazioni di cui all'art. 9 della legge urbanistica, sia alle opposizioni di cui all'art. 15¹²⁰ che, secondo la dottrina, dovrebbero viceversa costituire uno strumento rimediabile avente funzione difensiva per i proprietari immobiliari interessati dal piano esecutivo¹²¹. Invero, le opposizioni, a differenza delle osservazioni, costituiscono il rimedio individuato dall'art. 15, l. n. 1150/1942, in favore dei proprietari immobiliari ricompresi nei piani particolareggiati ad iniziativa pubblica¹²².

Per la giurisprudenza, pertanto, le osservazioni dei privati, così come le opposizioni, costituirebbero degli strumenti non per la tutela giuridica dei propri interessi, ma soltanto di arricchimento dell'istruttoria condotta dall'amministrazione¹²³. La qualificazione della partecipazione cittadina come meramente collaborativa ha, inoltre, indotto i giudici amministrativi a circoscriverne la rilevanza all'interno del procedimento di formazione dei piani regolatori, ridimensionando sia gli oneri di pubblicità che di mo-

120 In tal senso, ad esempio, si veda il Tar Sicilia, sez. III, 21 luglio 2015, n. 1796, ove si può leggere che: «Nell'ambito del procedimento volto alla formazione degli strumenti urbanistici i privati possono intervenire solo attraverso le opposizioni e le osservazioni, e cioè attraverso strumenti che non hanno la forza di modificare le scelte effettuate, ma la funzione, sostanzialmente collaborativa, di evidenziare particolari situazioni o circostanze che possano indurre l'amministrazione a rivedere le scelte in corso di adozione».

121 S. C. Matteucci e P. Urbani, *Diritto urbanistico*, cit., p. 121. Si pensi a quanto scritto in G. Pagliari, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 186, ove si sottolinea che le opposizioni «previste espressamente per gli strumenti urbanistici attuativi a causa della più diretta incidenza di questi ultimi sul diritto di proprietà dei singoli, costituiscono dei veri rimedi giuridici e obbligano, quindi, l'amministrazione a provvedere».

122 Premesso che in forza dell'art. 14, c. 1, l. n. 1150/1942, i piani particolareggiati di esecuzione dovrebbero essere ad iniziativa pubblica essendo «compilati dal Comune», il successivo art. 15 dispone che: «I piani particolareggiati devono essere depositati nella Segreteria del Comune per la durata di 30 giorni consecutivi. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge. Fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito potranno essere presentate opposizioni dai proprietari di immobili compresi nei piani ed osservazioni da parte delle Associazioni sindacali interessate.».

123 In tal senso, il Consiglio di Stato già nella sentenza n. 270 del 18 marzo 1980 della sez. IV, 18 marzo 1980, n. 270, aveva chiarito che: «Le osservazioni presentate al comune da privati interessati, ai sensi dell'art. 9 l. 17 agosto 1942 n. 1150, non costituiscono rimedi giuridici a tutela degli interessi bensì mere forme di collaborazione alla formazione del piano». E, ancora oggi, la giurisprudenza amministrativa parla di una «natura collaborativa e non rimediabile delle osservazioni» (così Cons. Stato, sez. II, 6 agosto 2020, n. 4960; Tar Campania, sez. VIII, 26 ottobre 2020, n. 4808).

tivazione posti a carico dell'amministrazione.

Quanto ai primi, la giurisprudenza, sin dagli anni '70, ha sempre escluso l'obbligo per l'amministrazione di procedere alla ripubblicazione del piano così come modificato a seguito dell'accoglimento di eventuali osservazioni presentate da privati¹²⁴.

Come hanno precisato i giudici di Palazzo Spada: «le controdeduzioni alle osservazioni, anche ove favorevoli ai privati, sono atti che rivestono una semplice funzione endoprocedimentale consultiva e propositiva (...) Eventuali nuove determinazioni, risultanti dell'esame delle osservazioni presentate, sono quindi idonee ad acquisire contenuto precettivo solo in conseguenza della loro assunzione nel piano definitivamente approvato¹²⁵». L'obbligo di ripubblicazione, invero, è riconosciuto solo in presenza di alcune ipotesi circoscritte che, rappresentando delle eccezioni alla regola generale, vengono interpretate restrittivamente. Tali eccezioni, ormai consolidate in un orientamento giurisprudenziale formatosi più di quaranta anni fa, sono riconducibili a due ipotesi.

Da un lato, se sono accolte osservazioni private che comportano una profonda evoluzione dei criteri originariamente posti a base del piano adottato¹²⁶.

124 Detto orientamento si è venuto a formare a partire dalle seguenti pronunce: Tar Lazio, sez. I, 8 marzo 1978, n. 239; Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 1979, n. 839, Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 1980, n. 1075; Cons. Stato, Sez. IV, 14 aprile 1981, n. 367; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 1983, n. 850. In particolare, il Tar Lazio aveva chiarito che: "Qualora l'Ammministrazione comunale, durante l'iter formativo del piano regolatore generale, addivenga ad una modifica del progetto a seguito delle osservazioni presentate da privati, non è necessaria l'adozione di una nuova deliberazione, che sia come la prima soggetta all'osservanza della procedura prevista dagli art. 9 e 10 l. 17 agosto 1942 n. 1150, così come modificati dalla l. 6 agosto 1967 n. 765, solo ove trattasi di modifiche non sostanziali che non macchino l'originaria fisionomia del piano regolatore generale." (così Tar Lazio, sez. I, nella sentenza n. 239/1978).

125 Così espressamente Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2019, n. 7144.

126 Tuttavia, come evidenziato in S. C. Matteucci e M. D'Angelosante, *La conformazione dei suoli*, cit., p. 509, spesso è difficile comprendere quando il Comune, pronunciandosi sulle osservazioni dei privati, intende semplicemente prendere posizione o, viceversa, intervenire per modificare i contenuti essenziali del piano adottato.

Dall'altro, se il Comune, controdeducendo alle modifiche proposte dalla Regione, delibera una sostanziale modifica immediata del piano¹²⁷.

Nelle pronunce richiamate, la pubblicazione dei progetti di piano è così ridotta a mero incidente procedimentale senza che venga tutelato il suo carattere strumentale alla partecipazione della comunità e, dunque, all'arricchimento dell'istruttoria. D'altronde, il mancato onere di ripubblicazione del piano, a seguito dell'eventuale accoglimento di osservazioni, preclude la stessa conoscibilità del provvedimento in corso di approvazione e rende sterile qualsiasi apporto collaborativo dei privati. Altrettanto ampio e complesso è poi il correlato tema dell'onere motivazionale della pubblica amministrazione.

Preliminarmente, si ricorda che l'art. 3, c. 2, della l. n. 241/1990 esclude l'obbligo di motivazione per agli atti normativi e a contenuto generale, quali i piani regolatori. Tuttavia, la mancata previsione di tale onere viene oggi più correttamente interpretato non come l'assenza di un obbligo motivazionale, bensì come un rinvio alla disciplina di settore¹²⁸. In altri termini, per l'art. 3, c. 2, l. n. 241/1990 ricorrerebbe la medesima *ratio* dell'art. 13, il quale non esclude di per sé la compatibilità degli istituti di partecipati previsti dalla l. n. 241/1990 per gli atti amministrativi generali e di pianificazione, ma si limita a

127 Al riguardo si veda, ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 7 dicembre 2022, n. 10731; Id., 15 gennaio 2020, n. 379; Id., 18 agosto 2017, n. 4033; Id., 13 marzo 2014, n. 1241; Id., 10 gennaio 2014, n. 43; Tar Sicilia, Sez. I, 26 marzo 2015, n. 880; Tar Puglia, Sez. III, 27 marzo 2015, n. 51; Tar Campania, sez. II, 15 novembre 2021, n. 2448; Tar Lombardia, sez. IV, 14 maggio 2021, n. 1196; Id., sez. II, 12 novembre 2020, n. 2139. La soluzione elaborata dalla giurisprudenza è stata recentemente sintetizzata dal Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2023, n. 21, ove si legge che: «Costituisce, perciò, principio pacifico in giurisprudenza quello secondo cui si rende necessaria la ripubblicazione del piano solo quando, a seguito dell'accoglimento delle osservazioni presentate dopo l'adozione, vi sia stata una "rielaborazione complessiva" del piano stesso, e cioè un "mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che presiedono alla sua impostazione" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2020, n. 6944; 21 settembre 2011, n. 5343, 26 aprile 2006 n. 2297, 31 gennaio 2005, n. 259; 10 agosto 2004, n. 5492), mentre tale obbligo non sussiste nel caso in cui le modifiche non comportino uno stravolgimento dello strumento adottato ovvero un profondo mutamento dei suoi stessi criteri ispiratori, ma consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario, quand'anche queste siano numerose sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree (Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2020, n. 7027; sez. IV, 4 dicembre 2013, n. 576)».

128 Questa la conclusione cui è pervenuta la dottrina maggioritaria, sul punto si vedano in particolare le riflessioni di A. Cassatella, *La motivazione dei piani urbanistici: aspetti evolutivi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3, 2016 p. 290 e T. Bonetti, *La deroga all'obbligo di motivare gli atti a contenuto generale: vent'anni dopo*, in A. Sandulli e G. Piperata, a cura di, *La legge sul procedimento amministrativo vent'anni dopo, 2011*, Editoriale Scientifica, p. 339 ss.

rinvia alle “particolari norme” che regolano la loro formazione.

Ciononostante, il legislatore statale non ha in alcun modo disciplinato l’obbligo di motivazione per i piani urbanistici e su tale vuoto normativo si è consolidato un orientamento giurisprudenziale particolarmente elastico nei confronti dell’amministrazione.

La giurisprudenza, salvo che per alcune specifiche eccezioni, ritiene di fatto sufficiente una generica quanto sintetica motivazione, anche *per relationem*, che si traduce nel richiamo ai criteri generali di piano desumibili dagli atti del procedimento o dai documenti di accompagnamento al piano¹²⁹. Inoltre, come già chiarito, l’assenza di uno specifico onere motivazionale viene giustificato dalla giurisprudenza sia alla luce dell’ampia discrezionalità che caratterizza gli atti di pianificazione, sia in ragione del contenuto meramente collaborativo delle osservazioni che non giustificano la formazione di aspettative specifiche¹³⁰.

Pertanto, le uniche ipotesi in cui si richiede un rafforzato onere motivazionale sono generalmente legate al legittimo affidamento maturato dai singoli proprietari immobiliari¹³¹, sicché non rispondono comunque ad una

129 Al riguardo, si veda, tra i tanti, Cons. Stato, sez. IV, n. 21/2023; Id., 25 luglio 2022, n. 6525; Id., 22 marzo 2021, n. 2415; Id., 11 settembre 2019, n. 6146; Id., 19 novembre 2018, n. 6484; Tar Marche, sez. I, 25 ottobre 2021, n. 748; Id., 29 giugno 2018, n. 483. Tar Lombardia, sez. I, 30 marzo 2020, n. 255; Id., 20 dicembre 2018, n. 1231; Id., 11 gennaio 2022, n. 19; Tar Lombardia, sez. II, 11 dicembre 2020, n. 2473; Tar Emilia-Romagna, sez. I, 11 febbraio 2020, n. 130. 130 Cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2022, n. 4416; Id., sez. IV, 4 novembre 2020, n. 6803; Tar Campania, sez. VIII, 7 gennaio 2022, n. 109; Id., 11 febbraio 2021, n. 868; Tar Lombardia, sez. II, 4 ottobre 2022, n. 907; Id., 10 ottobre 2022, n. 791; Id., 13 giugno 2022, n. 590; Id., 11 maggio 2022, n. 1075; Id., 1° febbraio 2022, n. 220; Id., 5 gennaio 2021, n. 21.

131 Dette eccezioni riguardano: l’affidamento qualificato, e quindi individuale, del singolo privato derivante da convenzioni di lottizzazione ovvero da altre tipologie di accordi sottoscritti con il Comune; la reiterazione dei vincoli preordinati all’esproprio; il sovradimensionamento degli standard urbanistici minimi previsti dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444; aspettative nascenti da sentenze passate in giudicato per l’annullamento di provvedimenti, espressi o impliciti, sulle domande di permesso di costruire; l’attribuzione della destinazione agricola ad un fondo intercluso da aree edificate. Al riguardo, si veda, ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 5 agosto 2022, n. 6952; Id., 5 luglio 2022, n. 5609; Id., sez. VI, 17 novembre 2022, n. 10108; Id., sez. IV, 26 aprile 2022, n. 3170; Id., 20 marzo 2019, n. 1831; Id., 20 agosto 2018, n. 4965; Tar Emilia-Romagna, sez. I, 5 maggio 2022, n. 407; Tar Lombardia, sez. II, 1° febbraio 2019, n. 221; Tar Lazio, sez. I, 9 giugno 2018, n. 343; Tar Toscana, Sez. I, 26 aprile 2018, n. 569). Per un esame di alcune di tali fattispecie si rinvia alla lettura di F. Saïta, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 6, 2018, p. 429 ss.; V. Mele, *La motivazione delle scelte di governo del territorio tra buona amministrazione ed effettività della tutela*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter e P. Urbani, a cura di, *Trattato di diritto del territorio*, cit., p. 585 ss.

logica di tutela della partecipazione della cittadinanza in quanto tale¹³².

In conclusione, dunque, la partecipazione dei cittadini nella formazione dei piani urbanistici, così come disciplinata dal legislatore statale e intesa dalla giurisprudenza, sembra ridursi ad un mero simulacro formale dato che le osservazioni – non comportando alcun onere effettivo per l'amministrazione – appaiono prive di qualsiasi incidenza sul procedimento istruttorio condotto dal Comune.

3. La prosecuzione regionale del tradizionale modello delle osservazioni

Richiamato il tradizionale modello delineato dalla legge urbanistica del 1942 e individuare alcune delle sue criticità, è possibile esaminare le diverse normative regionali in materia, partendo da quelle che ripropongono, senza particolari stravolgimenti, il modello delle osservazioni, ossia quelle dell'Abruzzo, della Liguria, del Friuli-Venezia Giulia, delle Marche e della Valle d'Aosta.

3.1. Abruzzo, l. reg. 12 aprile 1983, n. 18

Procedendo per ordine, in Abruzzo la formazione dei piani regolatori è disciplinata dall'art. 10, l. reg. 12 aprile 1983, n. 18, da ultimo modificata dalla l. reg. 13 ottobre 2020, n. 29, che recepisce il modello originario della legge urbanistica del 1942¹³³.

132 Tale circoscrizione dell'onere motivazionale da parte della giurisprudenza, come già emerso, presta il fianco a diverse critiche. Basti pensare, ad esempio, all'evidente contraddizione per la quale è proprio l'ampia discrezionalità che caratterizza l'attività di elaborazione dei piani urbanistici, a giustificare l'ampliamento, anziché la restrizione, dell'impianto motivazionale richiesto all'amministrazione comunale. Altre criticità, ben cinque, sono poi individuate da A. Cassatella, La motivazione dei piani urbanistici: aspetti evolutivi, cit., p. 294 ss.

133 Si segnala, ad ogni modo, che recentemente la Giunta Regionale ha predisposto delle Linee guida per l'adozione di una nuova legge regionale urbanistica che sostituisca il modello vigente considerato obsoleto anche alla luce delle innovazioni normative portate avanti in materia da altre Regioni. Le Linee guida sono consultabili al seguente indirizzo: https://www.regione.abruzzo.it/system/files/urbanistica-territorio/nuova-legge-urbanistica/lur_linee_guida.pdf.

In conformità a quanto previsto dall'art. 9, l. n. 1150/1942, il Consiglio comunale adotta con delibera il progetto di PRG cui deve seguire entro dieci giorni il suo deposito ai fini della presa visione da parte del pubblico, il quale può presentare osservazioni durante i quarantacinque giorni del deposito del progetto¹³⁴. Tuttavia, diversamente da quanto avviene nella l. n. 1150/1942, il piano non è approvato da un'amministrazione sovraordinata a quella comunale, ma vi è l'indizione di una conferenza dei servizi decisoria cui poi segue l'approvazione del piano da parte dello stesso Comune. Più precisamente, entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di deposito del PRG, il Comune convoca una conferenza di servizi, cui partecipano i dirigenti dei servizi regionali interessati e nella quale la Provincia si esprime sulla conformità del PRG alla pianificazione territoriale provinciale¹³⁵.

La procedura così delineata trova applicazione sia per le varianti agli strumenti urbanistici¹³⁶ che per i Piani regolatori esecutivi, i quali possono essere adottati dal Comune in alternativa ai PRG e si differenziano da questi ultimi poiché contengono anche delle prescrizioni esecutive con i medesimi effetti dei piani particolareggiati¹³⁷.

Quanto invece alla partecipazione della cittadinanza ai piani urbanistici non si rinvencono particolari divergenze rispetto alla legge urbanistica del 1942¹³⁸. Da un lato, la normativa si preoccupa soltanto di precisare che

¹³⁴ Cfr. art. 10, c. 1, 2 e 3, l. reg. n. 18/1983.

¹³⁵ Cfr. art. 10, c. 4, l. reg. n. 18/1983.

¹³⁶ Nello specifico, il procedimento delineato dall'art. 10, l. reg. n. 18/1983, trova applicazione anche per le varianti agli strumenti urbanistici dato che secondo il successivo art. 35, c. 1, l. reg. n. 18/1983: «per la variazione dei piani vigenti si rinvia alle disposizioni della presente legge relative alla formazione degli strumenti urbanistici generali e attuativi».

¹³⁷ La disciplina dei piani regolatori esecutivi è contenuta agli artt. 12 e ss., l. reg. n. 18/1983.

¹³⁸ Maggiori margini di partecipazione sono riconosciuti rispetto alla formazione di altri strumenti di piano, ad esempio mediante il ricorso a consultazioni pubbliche per i Piani di settore e per i Progetti speciali territoriali previste dall'art. 6-bis, c. 4, l. reg. n. 18/1983. D'altronde, come sottolineato anche in C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale*, cit., p. 281, la partecipazione assume un certo rilievo nella normativa abruzzese posto che tra le finalità della legge, ai sensi dell'art. 1, c. 1, n. 7, l. reg. n. 18/1983, rientra anche «la partecipazione democratica delle comunità abruzzesi al processo di formazione della politica dell'uso del suolo urbano ed extraurbano».

sulle osservazioni presentate dai privati il Comune deve esprimersi con deliberazione motivata, fatta eccezione soltanto per le osservazioni tardive che sono espressamente definite come irricevibili¹³⁹. Dall'altro, non viene esplicitata la possibilità per il pubblico o per le associazioni di categoria di partecipare alla conferenza; una precisazione quest'ultima che potrebbe essere di non poco rilievo dato che la l. n. 241/1990, con formulazione non del tutto chiara, consente soltanto di invitare alle conferenze gli eventuali soggetti interessati¹⁴⁰.

3.2. Friuli-Venezia Giulia, l. reg. 23 febbraio 2007, n. 5

Previsioni analoghe a quelle abruzzesi, quantomeno sotto il profilo della partecipazione, si rinvencono nella disciplina urbanistica del Friuli-Venezia Giulia, contenuta nella l. reg. 23 febbraio 2007, n. 5.

La normativa friulana articola la formazione dello strumento urbanistico generale, ossia il Piano strutturale comunale (PSC), in più momenti di dialogo procedimentale che, tuttavia, sono strumentali a garantire il coinvolgimento di altre amministrazioni, in particolare della Regione, piuttosto che della cittadinanza. Più precisamente, il combinato disposto di cui agli artt. 17, 18 e 19, l. reg. n. 5/2007, suddivide il procedimento di formazione del piano nelle fasi di seguito sintetizzate.

Innanzitutto, il Comune elabora ed approva il documento preliminare di piano, cui segue la convocazione di una conferenza di pianificazione alla quale sono invitate le amministrazioni interessate, tra le quali la Provincia, la Regione e i Comuni confinanti¹⁴¹. A conclusione della conferenza, il cui verbale sostituisce le autorizzazioni e i necessari atti di assenso comunque definiti, il Comune e la Regione definiscono un'intesa di pianificazione¹⁴², la quale verte sul recepimento nel piano comunale delle

¹³⁹ Cfr. art. 10, c. 3, l. reg. n. 18/1983.

¹⁴⁰ Più precisamente, l'art. 14-ter, c. 6, l. n. 241/1990, nel disciplinare la conferenza simultanea, prevede che: «Alle riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza».

¹⁴¹ Si veda il combinato disposto di cui agli artt. 17, c. 2, e 18, c. 3, l. reg. n. 5/2007.

¹⁴² L'intesa raggiunta, in forza dell'art. 19, c. 4, l. reg. n. 5/2007, viene "espressa" con deliberazione sia della Giunta regionale che del Consiglio comunale.

prescrizioni del Piano territoriale regionale (PTR)¹⁴³ e sulla delega per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

Nel rispetto di tale intesa, il Comune provvede all'adozione del PSC, dandone avviso e depositandolo al fine di consentire a chiunque di formulare osservazioni entro il termine di 30 giorni¹⁴⁴. Infine, sulle osservazioni presentate il Comune, ex art. 17, c. 6, l. reg. n. 5/2007, «decide motivatamente sulle osservazioni e approva il PSC qualora non siano introdotte modifiche ai contenuti dell'intesa». Nell'ipotesi però in cui si intenda modificare il PSC intervenendo su profili oggetto dell'intesa, il Comune deve richiedere alla Regione il raggiungimento di un'ulteriore intesa; tanto è vero che sempre l'art. 17, al successivo c. 11, l. reg. n. 5/2007, sanziona con l'inefficacia i piani adottati in assenza o in difformità dall'intesa.

Dunque, rispetto alla partecipazione della cittadinanza, nessuna previsione particolare si rinviene nella normativa friulana che si limita a prevedere la possibilità di presentare osservazioni e l'obbligo di motivazione del Comune. Cionondimeno, maggiori margini di coinvolgimento della popolazione possono comunque fondarsi sulla soggezione del PSC, ex art. 17, c. 21, l. reg. n. 5/2007, alla procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) e, soprattutto, all'Agenda 21. Trattasi del documento adottato dalla Conferenza dell'ONU in materia di sviluppo sostenibile svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, il quale pone l'accento anche sul rafforzamento del ruolo delle forze sociali, prevedendo specifiche iniziative che le amministrazioni locali dovrebbero assumere ai fini di un maggiore coinvolgimento della popolazione¹⁴⁵.

¹⁴³ Il piano, come precisato dall'art. 2, c. 1, lett. d), l. reg. n. 5/2007, costituisce lo strumento «con il quale la Regione svolge le proprie funzioni di pianificazione territoriale regionale e di tutela e impiego delle risorse essenziali di interesse regionale».

¹⁴⁴ Cfr. art. 17, c. 5, l. reg. n. 5/2007.

¹⁴⁵ In tal senso è sufficiente ricordare che secondo il capitolo 28.1 dell'Agenda, le amministrazioni locali che «sovrintendono ai processi di pianificazione», «rappresentando il livello di governo più vicino ai cittadini, svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare, mobilitare e rispondere alla cittadinanza per promuovere lo sviluppo sostenibile». Tanto è vero che, ad esempio, il successivo obiettivo 28.2, lett. d) richiede, rispetto all'attività di tali amministrazioni, di «garantire la rappresentanza delle donne e dei giovani nei processi decisionali, nella pianificazione e nell'attuazione delle politiche locali».

3.3. Liguria, l. reg. 4 settembre 1997, n. 36

Quanto alla normativa ligure, la l. reg. 4 settembre 1997, n. 36, articola la pianificazione territoriale di livello comunale in tre diversi strumenti pianificatori: il Piano dei servizi e delle infrastrutture (PSI) che delinea il sistema delle dotazioni territoriali, il Piano urbanistico locale (PUL) per la disciplina dell'uso del territorio, il Piano urbanistico comunale (PUC) che contiene la normativa puntuale dei diversi ambiti territoriali¹⁴⁶.

I procedimenti di formazione del PSI e del PUC sono pressoché analoghi. In entrambi i casi vi è l'avvio di una fase preliminare per l'acquisizione della VAS, cui segue l'adozione dei progetti di piani da parte del Comune, la presentazione di osservazioni da parte delle amministrazioni coinvolte e dei privati e, infine, l'approvazione dei piani da parte della Regione¹⁴⁷. Parzialmente diverso è il procedimento di formazione del PUL che, ad esempio, è approvato sempre dal Comune anziché dalla Regione.

Ad ogni modo, rispetto alla partecipazione nella formazione del PSI, del PUL e del PUC, si prevede soltanto la possibilità per i privati di presentare osservazioni sui progetti dei piani, senza però che sia esplicitato l'obbligo per il Comune di motivare la propria posizione sulle osservazioni ricevute. Non mancano però alcune previsioni meritevoli di particolare attenzione.

In primo luogo, a differenza di quanto previsto dalla maggioranza delle leggi regionali e dalla norma generale di cui all'art. 9, l. n. 1150/1942, il legislatore ligure specifica l'onere di ripubblicare il progetto di piano qualora vengano apposte modifiche rispetto all'indirizzo originario del piano. Più precisamente, è prevista la riapertura della «fase di pubblicità-partecipazione» qualora la proposta del Comune «di accoglimento delle osservazioni, apportando modifiche di carattere sostanziale, comporti la riadozione delle previsioni» di piano¹⁴⁸.

¹⁴⁶ I contenuti del PSI, del PUL e del PUC sono disciplinati rispettivamente dagli artt. 23-bis, 23-ter e 24 e ss., l. reg. n. 36/1997.

¹⁴⁷ Il procedimento di formazione del PSI è disciplinato dall'art. 23-quater, l. reg. n. 36/1997, mentre il procedimento del PUC è disciplinato dall'art. 38 ed il procedimento del PUL dall'art. 23-quinquies.

¹⁴⁸ Così gli artt. 23-quater, c. 7, rispetto al PSI, e 38, c. 8, l. reg. n. 36/1997, rispetto al PUC.

In secondo luogo, si riscontra una particolare attenzione per le modalità con cui va garantita adeguata pubblicità al deposito dei progetti di piano.

Nello specifico, si prevede la pubblicazione dei progetti di piano sul sito internet del Comune, nonché il ricorso facoltativo ad altri mezzi di diffusione ritenuti idonei¹⁴⁹. Per di più, è altresì prevista l'illustrazione del progetto di PSI e di PUC mediante la «effettuazione di una o più udienze pubbliche, da indirsi a cura del Comune nei primi venti giorni del periodo di inserimento nel sito informatico e di messa a disposizione presso la segreteria comunale¹⁵⁰». Tali udienze sembrano quindi riconducibili all'obiettivo di garantire un'adeguata conoscenza dei procedimenti di pianificazione, piuttosto che a quello di estendere i margini per un intervento diretto della popolazione, alla quale viene difatti espressamente riconosciuta soltanto la facoltà di presentare osservazioni.

3.4. Marche, l. reg. 5 agosto 1992, n. 34

La normativa urbanistica delle Marche, contenuta nella l. reg. 5 agosto 1992, n. 34, recepisce integralmente il modello della legge urbanistica del 1942, prevedendo come strumento di partecipazione quello della presentazione di osservazioni da parte del *quisque de populo*.

In forza dell'art. 26, l. reg. n. 34/1992, il Comune, una volta adottato il PRG, lo deposita presso la propria segreteria per un periodo di sessanta giorni, durante il quale chiunque può presentare osservazioni. In seguito, entro il termine di centottanta giorni, il Comune si pronuncia sulle osservazioni e contestualmente, anche apportando modifiche in conseguenza delle osservazioni, adotta definitivamente il piano che va trasmesso nei successivi trenta giorni alla Provincia.

Di conseguenza, secondo la sequenza procedimentale prevista dal legislatore regionale, l'eventuale accoglimento delle osservazioni non comporta l'onere di ripubblicare il piano, ma conduce comunque alla sua adozione

¹⁴⁹ Cfr. gli artt. 23-quater, c. 4, lett. a), e 23-quinquies, c. 2, e 38, c. 4, lett. a), l. reg. n. 36/1997.

¹⁵⁰ Così gli artt. 23-quater, c. 4, lett. b), e 23-quinquies, c. 2, e 38, c. 4, lett. b), l. reg. n. 36/1997.

definitiva e alla sua trasmissione alla Provincia. Inoltre, quest'ultima, in passato tenuta all'approvazione del piano, esprime oggi un parere vincolante con il quale può richiedere anche modifiche o adeguamenti al piano adottato¹⁵¹. Infine, una volta ricevuto il parere favorevole della Provincia e/o recepiti i relativi rilievi, il Comune approva il piano sempre con delibera del Consiglio comunale¹⁵².

Come evidente, il procedimento delineato dal legislatore marchigiano è pressoché analogo a quello del legislatore statale salvo che per alcuni chiarimenti disposti dalla normativa regionale, i quali operano sotto un triplice profilo. Innanzitutto, a differenza di quanto avviene nella legge urbanistica, l'art. 26, l. reg. n. 34/1992, precisa che le osservazioni possono avere ad oggetto soltanto i criteri e le linee generali del PRG adottato¹⁵³. Inoltre, la delibera del Consiglio comunale che prende posizione sulle osservazioni e adotta definitivamente un piano, da un lato, deve essere espressamente motivata e, dall'altro, va adottata entro un termine che il legislatore definisce come perentorio in quanto il suo inutile decorso comporta l'onere per il Comune di procedere da principio alla rielaborazione del piano¹⁵⁴.

151 Il passaggio dall'approvazione della Provincia al suo parere vincolante è stato disposto dalla l. reg. 16 agosto 2001, n. 19, di modifica della precedente l. reg. n. 34/1992. Inoltre, come precisa la normativa vigente e la consolidata giurisprudenza del Tar Marche, tale parere «si esprime sulla conformità dello strumento urbanistico con la normativa vigente e con le previsioni dei piani territoriali e dei programmi di carattere sovracomunale» (così Tar Marche, sez. I, 12 gennaio 2018, n. 27; Id., 16 luglio 2010, n. 3113; Id., 5 giugno 2015, n. 452). L'originario meccanismo di approvazione da parte della Provincia è invece rimasto per le variazioni parziali al PRG che in via semplificata richiedono, ex art. 16, l. reg. n. 34/1992, soltanto l'adozione di una delibera con cui si chiede appunto l'approvazione provinciale.

152 Nello specifico, se la Giunta provinciale non formula rilievi nel proprio parere, il Comune approva il piano entro sessanta giorni dal ricevimento del parere stesso, mentre nel caso di rilievi da recepire il termine per l'approvazione del piano è raddoppiato sino a centoventi giorni. Se invece il Comune intende controdedurre ai rilievi della Provincia, deve allora provvedervi con delibera motivata entro novanta giorni dal ricevimento del parere della Provincia che, una volta ricevute le controdeduzioni del Comune, dovrà esprimersi definitivamente sul piano entro un ulteriore termine di novanta giorni.

153 Cfr. anche A. Simonati, La partecipazione dei privati al governo del territorio, cit., p. 275. Più precisamente, ai sensi dell'art. 26, c. 1, ult. periodo, l. n. 34/1992: «Entro i sessanta giorni di deposito, chiunque può formulare osservazioni sui criteri e sulle linee generali del P.R.G. adottato».

154 La natura perentoria del termine entro il quale il Comune si deve esprimere sulle osservazioni non è però prevista a specifica tutela della partecipazione dei privati. Invero, al solo fine di garantire una più celere conclusione del procedimento di pianificazione, il legislatore qualifica come perentori pressoché tutti i termini endoprocedimentali che conducono all'adozione e approvazione del piano.

Da ultimo, va segnalata la recente adozione da parte del legislatore marchigiano di una normativa *ad hoc* sulla partecipazione, *id est* la l. reg. 23 luglio 2020, n. 31, volta a promuovere la partecipazione attiva nella valutazione ed elaborazione delle politiche pubbliche. La normativa, all'art. 4, riconosce un "diritto di partecipazione", che consta della facoltà di avviare processi di partecipazione, a chiunque sia interessato al territorio di riferimento, anche a chi semplicemente lì lavora o studia.

Tali processi si concludono con un documento di proposta partecipata per l'ente interessato, ossia la Regione o un ente locale, che previa motivazione può decidere se recepirlo o meno. Non è tuttavia chiaro se i processi partecipativi possano interessare anche l'attività di pianificazione generale delle amministrazioni comunali. Tale possibilità sembrerebbe *prime facie* da escludere tenuto conto che i piani urbanistici sono efficaci a tempo indeterminato e in forza dell'art. 10, c. 1, l. reg. n. 31/2020, i processi partecipativi possono avere ad oggetto soltanto «atti normativi, progetti, procedure amministrative o scelte pubbliche su cui gli enti responsabili non hanno ancora assunto un atto definitivo». Tuttavia, ciò non dovrebbe impedire l'avvio di processi partecipativi per l'adozione di nuovi piani urbanistici o di varianti ai medesimi.

3.5. Valle d'Aosta, l. reg. 6 aprile 1998, n. 11

Brevi cenni merita anche la legge urbanistica della Valle d'Aosta, l. reg. 6 aprile 1998, n. 11. Nella normativa valdostana lo strumento di pianificazione comunale è rappresentato dal piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG). Inoltre, la normativa regionale non disciplina espressamente i procedimenti di adozione e approvazione dei PRG, ma soltanto le varianti al medesimo. La regolazione dei soli procedimenti di variazione dei piani si ricollega alla previsione di cui all'art. 19, l. reg. n. 11/1998, che impone ai Comuni di riconsiderare periodicamente i contenuti della propria pianificazione «decorsi dieci anni dalla data in cui il PRG ha assunto efficacia e allo scadere di ogni successivo decennio».

Ciò detto, il PRG, qualora già adeguato alla normativa regionale, può essere soggetto a quattro diverse tipologie di varianti: le varianti sostanziali generali, le varianti sostanziali parziali, le varianti non sostanziali e le modifiche non costituenti varianti¹⁵⁵.

Quanto alla partecipazione ai procedimenti di variante¹⁵⁶, lo schema è pressoché analogo per tutte e tre le tipologie di varianti allo strumento di piano, mentre alcun margine di partecipazione è previsto per la procedura di apposizione di mere modifiche¹⁵⁷. Rispetto alle varianti al piano, è prevista semplicemente la pubblicazione del testo preliminare di variante, cui segue la possibilità per chiunque di presentare osservazioni e sulle quali il Comune si pronuncia motivatamente, non essendo però soggetto ad un obbligo di ripubblicazione in caso di modifiche apposte in accoglimento delle osservazioni¹⁵⁸.

155 Il contenuto specifico di ciascuna variante è disciplinato dall'art. 14, l. reg. n. 11/1998. Le varianti sostanziali parziali sono quelle che incrementano, entro determinati limiti, l'indice di edificabilità delle destinazioni d'uso o la superficie delle zone di completamento o di espansione o, ancora, che operano determinate scelte urbanistiche, quali la previsione di nuove edificazioni nelle aree agricole o di nuovi collegamenti stradali per determinate lunghezze. Sono invece generali le varianti sostanziali che eccedono i limiti per gli incrementi fissabili dalle varianti parziali o che riconsiderano il PRG per intero o nelle sue parti organiche. Diversamente, le modifiche che non costituiscono varianti sono principalmente quelle che dispongono la correzione di meri errori materiali e adeguamenti di limitata entità. Le varianti non sostanziali rappresentano invece una categoria residuale, essendo tali tutte le modifiche non rientranti nelle precedenti definizioni.

156 Gli artt. 15, 15-bis, 16 e 17, l. reg. n. 11/1998 disciplinano rispettivamente i procedimenti di formazione delle varianti sostanziali generali, delle varianti sostanziali parziali, delle varianti non sostanziali e delle modifiche non costituenti varianti.

157 Le principali differenze tra i procedimenti attengono alla VAS. Invero, il procedimento per la formazione delle varianti sostanziali generali è soggetto alla procedura di VAS, mentre per le varianti sostanziali parziali è prevista la verifica di assoggettabilità a VAS. Inoltre, qualora si accerti la necessità di VAS la variante parziale è adottata e approvata secondo il medesimo procedimento previsto per le varianti sostanziali generali. Il legislatore regionale, invece, non aveva previsto la verifica di assoggettabilità a VAS per le varianti non sostanziali e per le mere modifiche. Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza del 16 maggio 2019, n. 118, ha dichiarato l'illegittimità della normativa valdostana nella parte in cui consente di non sottoporre alla verifica di assoggettabilità le varianti non sostanziali e i Piani urbanistici di dettaglio che determinano modifiche non costituenti variante del PRG vigente.

158 Il legislatore per tutte le varianti precisa, da un lato, che «le osservazioni sono espresse nel pubblico interesse» e, dall'altro, che il loro accoglimento «non può avere natura di nuova variante sostanziale generale o parziale» e neppure comporta un obbligo di ripubblicazione.

4. La duplicazione delle osservazioni nella normativa regionale

Diverse Regioni si sono affrancate dallo schema partecipativo della l. n. 1150/1942 raddoppiando le fasi procedurali aperte alla partecipazione della cittadinanza o delle associazioni potenzialmente interessate dal piano. Alcune Regioni si sono limitate a prevedere due diversi momenti in cui è possibile presentare osservazioni sul progetto di piano pubblicato dal Comune. Altre, invece, hanno introdotto nella fase preliminare del procedimento di pianificazione nuove modalità di ascolto e raccolta degli interessi, ricorrendo ad esempio alla consultazione della popolazione o alla concertazione delle associazioni di categoria.

Nel presente paragrafo saranno quindi esaminate quelle che prevedono più volte la possibilità di presentare osservazioni, mentre nel seguente si analizzeranno le normative che hanno duplicato i momenti di partecipazione ricorrendo anche a nuovi strumenti.

4.1. Piemonte, l. reg. 5 dicembre 1977, n. 56

I momenti in cui è possibile presentare osservazioni sono innanzitutto raddoppiati dalla l. reg. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, che, inoltre, codifica in via generale i principi della partecipazione e della dimensione pubblica dei procedimenti di pianificazione. In particolare, nel I titolo della legge si ribadisce il carattere pubblico dei processi di formazione dei piani e la necessità di promuovere la conoscenza dei procedimenti e la partecipazione, «attraverso specifici momenti di confronto», dei cittadini, degli enti e dei titolari d'interessi diffusi¹⁵⁹».

Quanto al procedimento, viene riconosciuta a chiunque la possibilità di presentare osservazioni sulla proposta tecnica del progetto preliminare

¹⁵⁹ Cfr. art. 1-bis, c. 2, l. reg. n. 56/1977. Inoltre, come sottolineato anche da A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 273, l'art. 1, c. 1, n. 8, l. reg. n. 56/1977, ricomprende tra le finalità della legge urbanistica regionale anche la partecipazione democratica al processo decisionale e gestionale dell'uso del suolo urbano ed extraurbano.

di piano predisposto dal Comune o dall'associazione di Comuni¹⁶⁰. Più precisamente, il piano viene pubblicato per trenta giorni e dalla data della sua pubblicazione chiunque, entro un termine non inferiore a quindici giorni, può presentare osservazioni¹⁶¹. In aggiunta, contestualmente alla pubblicazione del piano, l'amministrazione procedente convoca una prima Conferenza di copianificazione e valutazione che, entro novanta giorni dalla prima riunione, dovrà fornire osservazioni e contributi sulla proposta tecnica¹⁶². Sulla base dei rilievi pervenuti in sede di conferenza viene predisposto e adottato il progetto preliminare, il quale è pubblicato per sessanta giorni entro i quali si riconosce nuovamente la facoltà per chiunque di presentare osservazioni che vanno però «riferite separatamente agli aspetti urbanistici e agli aspetti ambientali»¹⁶³.

Valutate le osservazioni, viene predisposta e adottata la proposta tecnica del progetto definitivo del piano che, anche in caso di modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni ricevute, non è soggetta a nuova pubblicazione¹⁶⁴, ma è sottoposta all'esame di una seconda conferenza di copianificazione. All'esito di quest'ultima, infine, il piano viene approvato dal Consiglio comunale che dà atto di aver recepito gli esiti della seconda conferenza e si esprime altresì sulle osservazioni in precedenza presentate¹⁶⁵.

Salvo che per la duplicazione delle osservazioni, la normativa piemontese non si differenzia quindi dal modello originario della l. n. 1150/1942. Non a caso, la giurisprudenza, pronunciandosi proprio sulla l. reg. n. 56/1977, ha recentemente ribadito l'apporto meramente collaborativo delle osservazioni e l'assenza di un obbligo di motivazione puntuale a carico dell'am-

¹⁶⁰ Come avviene anche in molte altre Regioni, l'art. 16, l. reg. n. 56/1977 consente a due o più Comuni confinanti di procedere alla formazione congiunta di un piano intercomunale che sostituisce a tutti gli effetti i singoli piani regolatori comunali.

¹⁶¹ Cfr. art. 15, c. 4, l. reg. n. 56/1977.

¹⁶² Si veda il combinato disposto di cui all'art. 15, c. 5 e c. 6, l. reg. n. 56/1977.

¹⁶³ Così l'art. 15, c. 9, l. reg. n. 56/1977. Il successivo art. 15, c. 10, l. reg. n. 56/1977, precisa altresì, con riferimento alla definizione della proposta tecnica del progetto definitivo del piano, che le osservazioni presentate «devono essere riferite agli ambiti e alle previsioni del piano».

¹⁶⁴ Questa la precisazione contenuta all'art. 15, c. 10, l. reg. n. 56/1977.

¹⁶⁵ Ad ogni modo, in forza dell'art. 15, c. 14, l. reg. n. 56/1977, se il Comune non accetta l'esito della conferenza, può riproporre gli elementi controversi innanzi ad un'ulteriore conferenza di copianificazione che si esprimerà definitivamente entro trenta giorni dalla sua prima riunione e alla quale potrà seguire l'approvazione del piano.

ministrazione¹⁶⁶. Nondimeno, va valorizzata l'attenzione dedicata dalla normativa piemontese alla possibilità di un coinvolgimento della popolazione anche in sede di conferenza. Invero, a differenza di quanto prevedono altre normative regionali, in forza dell'art. 15-*bis*, c. 3, l. reg. n. 56/1977, la conferenza di copianificazione può consultare, pur non riconoscendo loro alcun diritto di voto, i portatori di interessi diffusi e «le associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei principali settori economici presenti sul territorio».

4.2. Puglia, l. reg. 27 gennaio 2001, n. 20 e l. reg. 13 luglio 2017, n. 28

La Puglia è nota per essere stata tra le prime Regioni ad adottare apposite disposizioni a promozione delle politiche rigenerative e della partecipazione della popolazione nella programmazione dei relativi interventi¹⁶⁷. Quanto invece alla partecipazione rispetto agli strumenti urbanistici generali, disciplinata dall'art. 11, l. reg. 27 gennaio 2001, n. 20, non si rinvencono delle peculiarità rispetto alle altre normative regionali. Invero, come in Piemonte, la normativa pugliese si limita a duplicare le fasi di partecipazione e, in particolare, i momenti in cui è possibile presentare osservazioni.

Più precisamente, in una fase preliminare è prevista l'adozione da parte del Consiglio comunale del Documento programmatico preliminare (DPP) del Piano urbanistico generale (PUG), il quale viene depositato affinché chiunque possa presentare osservazioni entro il termine di venti giorni. In seguito, sulla base del DPP, il Consiglio comunale provvede all'adozione del piano che, a sua volta, viene pubblicato affinché possa-

¹⁶⁶ In particolare, secondo il Tar Piemonte, 7 ottobre 2022, n. 824: «per consolidato insegnamento giurisprudenziale, le osservazioni formulate dai proprietari interessati dalla pianificazione comunale costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici, per cui il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute, in modo serio e ragionevole, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della pianificazione».

¹⁶⁷ Il riferimento è qui alla l. reg. 29 luglio 2008, n. 21, recante appunto norme sulla rigenerazione urbana e per il cui approfondimento si rinvia a A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 68 ss.

no essere nuovamente presentate osservazioni, questa volta entro un più ampio termine di sessanta giorni decorrenti dal deposito del PUG. Come previsto nella legge urbanistica, segue poi la delibera di controdeduzioni del Comune e le eventuali modifiche apposte, in accoglimento delle osservazioni, al piano. Quest'ultimo viene poi trasmesso alla amministrazione sovraordinata ai fini del controllo sullo strumento di piano e, infine, è approvato sempre dal Consiglio comunale.

Non si rinvencono quindi particolari variazioni rispetto al modello della legge urbanistica; tuttavia, è rilevante il richiamo operato dal legislatore regionale alla possibilità di presentare osservazioni «anche ai sensi dell'articolo 9 della L. n. 241/1990¹⁶⁸».

Tale rinvio e, dunque, la riconosciuta compatibilità degli strumenti previsti dalla l. n. 241/1990 con la partecipazione della cittadinanza alla formazione dei piani urbanistici costituisce la prova di due asserzioni di carattere generale. Nello specifico, da un lato, il rinvio dimostra che – come già osservato in passato dalla dottrina – la partecipazione ai piani urbanistici può avere anche una funzione difensiva come avviene usualmente nell'intervento dei soggetti interessati nel procedimento amministrativo¹⁶⁹. Dall'altro, vi è altresì la prova che gli istituti partecipativi previsti dalla l. n. 241/1990 non trovano applicazione, ex art. 13, l. n. 241/1990, per gli atti di pianificazione e amministrativi generali non perché siano incompatibili con tali tipologie di atti ma, più semplicemente, perché questi ultimi restano disciplinati soltanto dalle normative di settore.

Ciò detto, l'elemento di differenziazione della normativa pugliese rispetto alle altre esperienze regionali risiede al più nell'adozione di una normativa *ad hoc* a tutela della partecipazione e che consente di integrare l'assenza nella legge urbanistica di disposizioni di principio in tal senso¹⁷⁰.

Trattasi della l. reg. 13 luglio 2017, n. 28¹⁷¹ che, pur avendo principalmen-

168 Così l'art. 11, c. 5, l. reg. n. 20/2001.

169 A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 274.

170 Al più, l'art. 2, c. 1, lett. c) l. reg., n. 20/2001, si limita a richiedere il rispetto del principio di «trasparenza delle scelte, con la più ampia partecipazione».

171 Per un esame della normativa si rinvia a M. Troisi, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 872 ss.; M. Troisi, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018, p. 9 ss.

te ad oggetto l'attività posta in essere dalla Regione, prevede diversi istituti a promozione dei principi di sussidiarietà orizzontale e della democrazia partecipativa.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla facoltà di avviare un dibattito pubblico regionale su determinati progetti e interventi di particolare rilevanza; all'istituzione di *Town meeting* annuali partecipati dagli amministratori locali e dei *Citizen meeting*; alla creazione di un Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini che è chiamato a vigilare sull'effettiva attuazione delle legge; alla previsione di fondi per promuovere iniziative culturali volte a sensibilizzare sull'importanza di una partecipazione diffusa¹⁷².

Ai fini che qui interessano, la l. reg. n. 28/2017 prevede anche la promozione di processi partecipativi per l'elaborazione o adozione di un'ampia gamma di atti, ivi compresi quelli di competenza degli enti locali, e, quindi, anche i PUG¹⁷³. Detti processi sono sostenuti, anche finanziariamente, dalla Regione. Ciò avviene a seguito di una selezione svolta dall'Ufficio della partecipazione incardinato presso la struttura organizzativa della Giunta regionale e avente ad oggetto le proposte di processi partecipativi presentate¹⁷⁴ in risposta ad un apposito avviso pubblicato annualmente¹⁷⁵.

Tali processi si concludono con dei documenti rivolti alle amministrazioni competenti e che, in sede di adozione dei provvedimenti finali, comportano un particolare obbligo di motivazione qualora queste intendano discostarsi dai contributi partecipativi¹⁷⁶.

¹⁷² Il dibattito pubblico, i meeting, l'Osservatorio regionale e la previsione di fondi sono disciplinati rispettivamente dagli artt. 7, 8, 11 e 16, l. reg. n. 28/2017. Si segnala, peraltro, che tali istituti trovano ulteriore e più dettagliata disciplina nel Regolamento regionale 10 settembre 2018, n. 13, attuativo della legge sulla partecipazione.

¹⁷³ Ai sensi dell'art. 3, c. 2, l. reg. n. 28/2017: «Si definiscono partecipativi i processi che coinvolgono i soggetti titolari del diritto di partecipazione e che prevedono attività di coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati».

¹⁷⁴ Le proposte di processi partecipativi possono essere presentate, ex art. 15, l. reg. n. 28/2017, da enti locali, università, scuole, altre amministrazioni, associazioni, fondazioni, società e imprese.

¹⁷⁵ Cfr. art. 14, l. reg. n. 28/2017.

¹⁷⁶ Cfr. art. 4, c. 7, l. reg. n. 28/2017.

5. L'introduzione nella normativa regionale di nuovi strumenti ai fini della duplicazione dei momenti di partecipazione

Come già anticipato, numerose Regioni hanno provveduto a raddoppiare i momenti di partecipazione, prevedendo non solo la possibilità di presentare osservazioni sul piano adottato ma, ad esempio, anche la consultazione della popolazione e degli enti rappresentativi di interessi economici e sociali.

5.1. Campania, l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16

Innanzitutto, va richiamata l'esperienza della Regione Campania, ove l'art. 5, l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16, sancisce in via programmatica che nella formazione degli strumenti di piano vanno «assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione¹⁷⁷». La concreta disciplina dei procedimenti di pianificazione e degli istituti partecipativi è però contenuta all'art. 7 del regolamento attuativo dell'art. 43-bis, l. reg. n. 16/2004, adottato con delibera della Giunta regionale del 24 maggio 2011, n. 214¹⁷⁸, che duplica i momenti di partecipazione¹⁷⁹. In particolare, è prevista la consultazione pubblica al momento della predisposizione del progetto preliminare di piano e, al contempo, è mantenuta

¹⁷⁷ Tuttavia, sotto un profilo più propriamente operativo, in S. Caiazza, *In Campania la pianificazione urbanistica e la partecipazione pubblica servono ancora?*, in *documenti geografici*, 2, 2022, p. 465 ss., si sottolinea sia il mancato aggiornamento dei piani urbanistici da parte della maggioranza dei Comuni campani, sia l'assenza di un effettivo coinvolgimento della popolazione nelle stesse politiche di pianificazione.

¹⁷⁸ Al riguardo, la Corte costituzionale nella sentenza del 6 giugno 2016, n. 130, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale con la quale si lamentava l'introduzione di un procedimento di delegificazione da parte dell'art. 43-bis, l. reg. n. 16/2004, che aveva rimesso ad un regolamento di attuazione la disciplina dei procedimenti di pianificazione.

¹⁷⁹ Più precisamente l'art. 43-bis, l. reg. n. 16/2004, prevede che la Regione, nel rispetto dei principi generali della disciplina statale e regionale in materia urbanistica ed edilizia, regoli con regolamento attuativo i procedimenti di formazione dei diversi strumenti urbanistici. Inoltre, lo stesso art. 7, c. 1, del regolamento attuativo precisa altresì che: «L'amministrazione procedente garantisce la partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati nel procedimento dei piani o di loro varianti, in attuazione delle disposizioni della legge n. 241/90 e dell'articolo 5 della legge regionale n. 16/2004».

la tradizionale possibilità di presentare osservazioni entro sessanta giorni dalla pubblicazione del piano adottato¹⁸⁰. Il regolamento attuativo, inoltre, rimette alla discrezionalità del Comune la decisione di aprire anche ad un terzo momento di partecipazione. Più precisamente, qualora si voglia approfondire l'esame delle osservazioni e provvedere alle conseguenti modifiche sugli strumenti di piano, l'art. 7 del Regolamento consente l'indizione di una conferenza di pianificazione *ad hoc* cui invitare tutti i soggetti interessati, siano essi pubblici o privati¹⁸¹.

5.2. Veneto, l. reg. 23 aprile 2004, n. 11

Una duplicazione dei momenti partecipativi si riscontra anche nella normativa veneta, rappresentata dalla l. reg. 23 aprile 2004, n. 11, sebbene quest'ultima differenzi la posizione del *quisque de populo* da quella delle associazioni di categoria, valorizzando principalmente il confronto con quest'ultime.

La normativa veneta, similmente a quanto avviene nella maggioranza delle leggi urbanistiche regionali, dedica alla partecipazione una disposizione di principio. Invero, l'art. 5, l. reg. n. 11/2004, assicura, nella formazione degli strumenti di piano, il confronto non solo con le altre amministrazioni pubbliche, ma anche con le associazioni rappresentative degli interessi diffusi e degli interessi rilevanti per il territorio, quali quelli economici e sociali. Inoltre, per garantire un effettivo coinvolgimento dell'amministrazione e delle associazioni di categoria è istituito a livello regionale un "Osservatorio della pianificazione territoriale ed urbanistica". L'Osservatorio è chiamato raccogliere, gestire, elaborare e diffondere tutte le informazioni e i dati necessari a comprendere le tematiche interessate dai piani urbanistici e territoriali¹⁸².

180 Dalla data di pubblicazione del piano adottato i Comuni devono pronunciarsi sulle osservazioni entro novanta giorni, se con una popolazione inferiore ai quindicimila abitanti, e centoventi giorni se con una popolazione superiore ai quindicimila abitanti.

181 Ad ogni modo, l'art. 7, c. 5. del Regolamento precisa altresì che la fase di confronto deve concludersi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla prima riunione.

182 Al riguardo si veda il combinato disposto di cui agli artt. 8 e 10, l. reg. n. 11/2004.

La partecipazione è assicurata da due distinti strumenti, la concertazione con le associazioni e le osservazioni presentate da chiunque, che si inseriscono nel procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale, ossia il Piano regolatore comunale (PRC). Il piano si compone di due parti: il Piano di assetto del territorio (PAT) e il piano degli interventi (PI)¹⁸³. IL PAT contiene disposizioni strutturali, individuando le scelte strategiche per l'assetto e lo sviluppo del territorio, mentre il PI contiene disposizioni operative, disciplinando gli interventi da realizzare sul territorio e la cui concreta attuazione è rimessa alla pianificazione esecutiva, ossia ai Piani urbanistici attuativi (PUA)¹⁸⁴.

Ciò precisato, i procedimenti di formazione del PAT e del PI e i relativi margini di partecipazione sono pressoché analoghi. In entrambi i casi, prima ancora dell'adozione del piano, è prevista la "concertazione"¹⁸⁵ con gli enti pubblici e le associazioni eventualmente interessate, il cui apporto è preso in considerazione ai fini dell'adozione del piano. Una volta adottato, il piano viene depositato per trenta giorni affinché nei successivi trenta giorni chiunque possa presentare osservazioni¹⁸⁶. Segue poi la delibera di controdeduzioni sulle osservazioni, per la quale non viene esplicitato l'obbligo di motivazione, e l'approvazione dei piani da parte della Provincia nel caso del PAT e da parte dello stesso Comune nel caso del PI.

Come evidente, l'unico elemento di novità introdotto dal legislatore veneto rispetto al modello della l. n. 1150/1942 risiede nell'attenzione per la partecipazione delle associazioni mediante l'istituto della concertazione

¹⁸³ Cfr. art. 12, l. reg. n. 11/2004.

¹⁸⁴ Il contenuto del PAT è specificato dall'art. 13, l. reg. n. 11/2004, mentre il contenuto del PI è precisato all'art. 17, l. reg. n. 11/2004.

¹⁸⁵ Con specifico riferimento al PAT, l'art. 14, c. 1, l. reg. n. 11/2004, rinvia espressamente alla concertazione di cui all'art. 5, l. reg. n. 11/2004, che, al secondo comma, prevede che: «L'amministrazione procedente assicura, altresì, il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione».

¹⁸⁶ Si vedano gli artt. 14, c. 1, 2 e 3, l. reg. n. 11/2004, rispetto al PAT, e 18, c. 1, 2 e 3, l. reg. n. 11/2004, rispetto al PI.

previsto in una fase preliminare del procedimento di pianificazione¹⁸⁷.

5.3. Sardegna, l. reg. 22 dicembre 1989, n. 45 e l. reg. 22 agosto 1990, n. 40

Anche nella normativa sarda in materia di governo del territorio, *id est* la l. reg. 22 dicembre 1989, n. 4, si può apprezzare una differenziazione nelle modalità di partecipazione riconosciute alle associazioni di categoria e alla generalità dei consociati. In Sardegna il procedimento di formazione del piano urbanistico comunale (PUC) o intercomunale, qualora predisposto da più Comuni in forma associata, è disciplinato dall'art. 20, l. reg. 22 dicembre 1989, n. 45, che lo articola in più fasi.

Innanzitutto, vi è una fase preliminare nella quale i Comuni deliberano l'avvio del procedimento del PUC, comunicando contestualmente anche l'avvio del diverso procedimento di VAS¹⁸⁸ e dando avvio all'elaborazione dello Studio comunale di assetto idrogeologico. Segue la predisposizione e approvazione del piano urbanistico preliminare, dalla quale decorre un termine di centottanta giorni per la predisposizione e adozione con delibera del Consiglio comunale del PUC¹⁸⁹.

Dell'adozione del PUC viene pubblicato apposito avviso affinché chiunque possa prenderne visione e presentare osservazioni scritte entro il termine

¹⁸⁷ Per un esame in dettaglio della normativa veneta si veda G. Mattiazzi, V. Garramone, L. Lancerin e F. Musco, *Partecipazione pubblica in Veneto: verso una tecnologia dei processi decisionali*, in *Economia e società regionale*, n. 1, 2017, p. 89 ss. Il contributo è di particolare interesse anche perché gli autori, partendo dalla l. reg. n. 11/2004, distinguono tra diverse tipologie di partecipazione; in particolare parlano di: a) una "partecipazione passiva" legata alla sola semplificazione dei procedimenti di pianificazione e al rispetto del principio di trasparenza; b) una "partecipazione d'élite" relativa allo scambio di conoscenze e informazioni tra le associazioni di categoria e l'Osservatorio regionale; c) una "partecipazione/consultazione" e una "consultazione/concertazione" legate alla previsione di cui all'art. 5, l. reg. n. 11/2004; d) una "partecipazione negoziale per accordi" legata al classico e noto modello dell'urbanistica contrattata; e) una "partecipazione economico-infrastrutturale" relativa alla possibilità di inserire determinate proposte o progetti nel PI e di partecipare all'attuazione diretta dello stesso; f) una "partecipazione collegiale delle istituzioni" relativa quindi al coinvolgimento delle altre amministrazioni.

¹⁸⁸ Sul rapporto tra la VAS e i procedimenti di pianificazione urbanistica si vedano A. Licci Marini, *VAS e pianificazione urbanistica*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1, 2018, p. 133 ss.

¹⁸⁹ Cfr. art. 20, c. 6, l. reg. n. 45/1989.

di sessanta giorni, decorso il quale il Comune deve convocare la conferenza di copianificazione¹⁹⁰. In sede di conferenza, le competenti amministrazioni si esprimono motivatamente sul piano e sulle osservazioni pervenute, le quali sono oggetto di un esame preliminare da parte del Comune¹⁹¹.

Infine, similmente a quanto già visto in Piemonte, una volta conclusasi la conferenza e sulla base di quanto espresso dalla stessa il Comune recepisce le proposte motivate di accoglimento o rigetto delle osservazioni, appone le opportune revisioni del piano e approva definitivamente il medesimo¹⁹². Tuttavia, a differenza di quanto avviene in Piemonte, la conferenza di copianificazione sarda non è aperta alla partecipazione dei privati o, quantomeno, delle associazioni di categoria, potendovi prendere parte soltanto le amministrazioni competenti¹⁹³.

Come emerso, l'art. 20, l. reg. n. 45/1989, prevede soltanto la formulazione di osservazioni come momento di partecipazione rispetto alla formazione del PUC. La duplicazione dei momenti partecipativi è, difatti, garantita da una diversa legge, la l. reg. 22 agosto 1990, n. 40, che ha introdotto, all'art. 18, l'istituto dell'istruttoria pubblica per l'adozione degli strumenti urbanistici e di tutti gli atti che incidono sull'assetto del territorio¹⁹⁴.

Nell'istruttoria pubblica, da avviare in una fase preliminare della pianificazione, emerge la distinzione tra le associazioni di categoria e la generalità dei consociati cui si faceva prima riferimento. In particolare, l'istruttoria consiste in un insieme di riunioni per esporre ed esaminare l'iniziativa pubblica promossa e alle quali sono invitate anche le organizzazioni sociali e di categoria che possono prendervi parte per mezzo di unico rappresentante.

¹⁹⁰ Cfr. art. 20, c. 9, l. reg. n. 45/1989.

¹⁹¹ Cfr. art. 20, c. 12 e 13, l. reg. n. 45/1989.

¹⁹² Inoltre, per esaminare come il Comune abbia recepito le osservazioni, condizioni e prescrizioni espresse dalla prima conferenza di copianificazione, l'art. 20, c. 16, l. reg. n. 45/1989 prevede la possibilità di convocare anche una seconda conferenza.

¹⁹³ Le finalità e le amministrazioni invitate a partecipare alla conferenza di copianificazione sono individuate all'art. 2-bis, l. reg. n. 45/1989.

¹⁹⁴ Si segnala ad ogni modo che il ricorso all'istruttoria pubblica è espressamente prevista dalla l. reg. n. 45/1989, all'art. 11, c. 1, soltanto con riferimento ai piani paesaggistici regionali mentre non viene richiamata anche per la formazione del PUC.

Minori sono invece i margini riconosciuti a singoli interessati in quanto questi non possono partecipare alle riunioni dell'istruttoria, le quali si concludono con la predisposizione di apposito verbale, ma possono soltanto presentare osservazioni o proposte scritte¹⁹⁵.

5.4. Lazio, l. reg. 22 dicembre 1999, n. 38

La normativa laziale in materia di governo del territorio, contenuta nella l. reg. 22 dicembre 1999, n. 38, al pari di molte altre Regioni, contiene una disposizione programmatica per sancire la garanzia della «più ampia partecipazione» nei procedimenti di pianificazione.

Un elemento di differenziazione rispetto alle altre normative regionali risiede però nell'attenzione dedicata al settore dell'istruzione, in quanto il legislatore laziale prevede la promozione da parte della Regione di «iniziative presso le scuole dirette alla realizzazione della più ampia conoscenza delle problematiche inerenti al governo del territorio ed agli strumenti di pianificazione dello stesso¹⁹⁶». Rispetto invece al procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale, ossia il Piano urbanistico generale comunale (PUGC), non si riscontrano peculiarità degne di nota. Anche nella normativa laziale, difatti, si riscontrano i medesimi istituti della conferenza di pianificazione, della consultazione e delle osservazioni già riscontrati in altre Regioni. Al più, può evidenziarsi la volontà di garantire nelle fasi preliminari dell'attività di pianificazione il coinvolgimento anche della cittadinanza e non solo delle associazioni di categoria. Procedendo per ordine, in una prima fase preliminare, il Comune predispone il documento preliminare di indirizzo del PUGC e convoca una conferenza di servizi per acquisire entro il termine di trenta giorni il parere della Regione e della Provincia sulla compatibilità degli indirizzi del PUGC con la pianificazione sovracomunale¹⁹⁷.

195 Una simile distinzione tra la posizione dei singoli interessati e delle associazioni di categoria è sottolineata anche da C. Cudia, La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale, cit., p. 293.

196 Così espressamente, l'art. 5, c. 3, l. reg. n. 38/1999.

197 Cfr. l'art. 32, c. 2, l. reg. n. 38/1999.

IL PUCG, ex art. 33, c. 2, l. reg. n. 38/1999, è invece adottato dal Consiglio comunale dopo aver svolto delle consultazioni con enti pubblici e associazioni di categoria¹⁹⁸ e, in ogni caso, dopo aver attivato dei «processi di partecipazione e informazione finalizzati a promuovere forme di intervento diretto dei cittadini». Adottato così il piano, questo viene depositato affinché chiunque, entro sessanta giorni dal deposito, possa presentare osservazioni sulle quali il Comune è chiamato a dedurre entro un ulteriore termine di 120 giorni adeguando, se del caso, il piano alle osservazioni accolte e trasmettendolo poi alla Provincia¹⁹⁹.

Infine, entro un ulteriore termine di novanta giorni, il Comune deve convocare una nuova conferenza di servizi al fine di raggiungere con la Provincia un accordo di pianificazione in merito al contenuto del PUCG e alla sua compatibilità con il Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG)²⁰⁰. Una volta conclusasi la conferenza e predisposto lo schema di accordo, questo viene sottoscritto dal Comune e dalla Provincia, nonché ratificato dal Consiglio comunale che provvede contestualmente anche all'approvazione del PUCG²⁰¹.

5.5. Lombardia, l. reg. 11 marzo 2005, n. 12

La normativa lombarda, più precisamente la l. reg. 11 marzo 2005, n. 12, ricomprende la partecipazione popolare²⁰² e la trasparenza²⁰³ tra i propri

198 Più precisamente, l'art. 33, c. 2, l. reg. n. 38/1999, prevede la consultazione con «enti pubblici e con le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali interessate».

199 Art. 33, c. 3 e 4, l. reg. n. 38/1999.

200 Art. 33, c. 1, 4 e 5, l. reg. n. 38/1999.

201 Art. 33, c. 8 e 9, l. reg. n. 38/1999. Inoltre, in forza dell'art. 34, l. reg. n. 38/1999 il procedimento di formazione del PCUG trova applicazione anche nelle ipotesi di varianti o aggiornamenti anche se in tali casi i termini sono ridotti alla metà «per le disposizioni programmatiche e per le modifiche rese necessarie da variazioni della normativa vigente».

202 Sulla partecipazione della cittadinanza e sulla negoziazione delle scelte di pianificazione nella normativa lombarda si rinvia a A. Fossati, *Manuale di diritto urbanistico e dell'edilizia della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 17 ss. Per un esame puntuale della normativa lombarda si veda altresì E. Boscolo, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Pubblicazioni dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Giuffrè, Milano, 2006.

203 D'altronde, come già evidenziato da C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale*, cit., p. 283, il principio di pubblicità o trasparenza costituisce «la condicio sine qua non di una partecipazione consapevole ed efficace».

criteri ispiratori²⁰⁴, al pari quindi di quanto avviene nelle altre legislazioni territoriali. La partecipazione della popolazione sancita in via generale dalla normativa regionale è garantita anche durante il procedimento di formazione degli atti costituenti il Piano di governo del territorio (PGT)²⁰⁵. In una prima fase preliminare, anteriore allo stesso conferimento dell'incarico per la redazione degli atti del PGT, viene pubblicato l'avviso di avvio del procedimento affinché chiunque possa presentare suggerimenti e proposte²⁰⁶. Inoltre, tramite apposite consultazioni viene altresì acquisito il parere delle parti sociali ed economiche²⁰⁷. Pertanto, la partecipazione viene garantita in una fase antecedente rispetto alla stessa attività di elaborazione del progetto di piano in modo da consentire il coinvolgimento della popolazione anche sull'*an* delle scelte urbanistiche²⁰⁸. Sulla base dei predetti apporti collaborativi, il Comune elabora e adotta il piano che è oggetto di deposito per permettere a chiunque di presentare osservazioni²⁰⁹.

Decorso il termine per la presentazione delle osservazioni il Comune, entro novanta giorni, adotta la delibera di controdeduzioni alla quale segue l'approvazione degli atti del PGT da parte dello stesso Consiglio comu-

204 Nello specifico, ai sensi dell'art. 2, c. 5, l. reg. n. 12/2005: «Il governo del territorio si caratterizza per: a) la pubblicità e la trasparenza delle attività che conducono alla formazione degli strumenti; b) la partecipazione diffusa dei cittadini e delle loro associazioni».

205 La pianificazione comunale in Lombardia si compone di più strumenti urbanistici e, in particolare, del documento di piano, del piano dei servizi e del piano delle regole. Il documento di piano, ex art. 8, l. reg. n. 12/2005, individua gli obiettivi di sviluppo sulla base di un quadro ricognitivo e conoscitivo del territorio comunale e del relativo tessuto economico e sociale. Il piano dei servizi, ex art. 9, l. reg. n. 12/2005, come efficacemente sintetizzato in P. Urbani e S. C. Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, VI ed., 2017, Giappichelli, Torino, 2017, p. 145, è invece chiamato all'accertamento del fabbisogno di opere di urbanizzazione, e dei servizi e delle infrastrutture pubbliche da garantire. Il piano delle regole, disciplinato dall'art. 10, l. reg. n. 12/2005, provvede invece alla concreta definizione delle previsioni urbanistiche.

206 L'art. 13, c. 2, l. reg. n. 12/2005, precisa che tale apporto collaborativo può essere effettuato entro il termine stabilito dal Comune e a tutela degli interessi diffusi.

207 Tale parere, ex art. 13, c. 3, l. reg. n. 12/2005, va acquisito entro il termine di trenta giorni. Inoltre, in forza dell'art. 13, c. 2, l. reg. n. 12/2005, resta ferma la possibilità per il Comune di porre in essere ulteriori e diverse forme di partecipazione e di pubblicità degli atti di pianificazione.

208 A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 278.

209 Più precisamente, l'art. 13, c. 4, l. reg. n. 12/2005 prevede che gli atti di PGT sono depositati entro novanta giorni dalla loro adozione e per un periodo di trenta giorni «ai fini della presentazione di osservazioni nei successivi trenta giorni».

nale²¹⁰. La delibera di controdeduzioni non è soggetta a nuova pubblicazione²¹¹ e recepisce sia le osservazioni accolte, sia le eventuali prescrizioni imposte dalla Provincia e/o dalla Regione per garantire la compatibilità della pianificazione comunale con quella provinciale e regionale²¹².

5.6. Umbria, l. reg. 21 gennaio 2015, n. 1

Come in molte altre Regioni, anche in Umbria la partecipazione è riconosciuta e valorizzata da un'apposita disposizione di principio della normativa sul governo del territorio. Si fa qui riferimento all'art. 5, l. reg. 21 gennaio 2015, n. 1, il quale dà della partecipazione al governo del territorio due possibili declinazioni che si aggiungono al tradizionale strumento delle osservazioni, ossia la concertazione e la consultazione.

La concertazione avviene, ex art. 5, c. 3, lett. a), l. reg. n. 1/2015, «con i soggetti economici e sociali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire». La consultazione, invece, ex art. 5, c. 3, lett. b), mira a conoscere le posizioni espresse dai cittadini, sia singoli che associati, a tutela degli interessi diffusi. Inoltre, se i legislatori regionali non pongono di solito particolare attenzione in merito alla pubblicità degli atti di pianificazione, la normativa umbra pone invece l'accento sull'uso di servizi telematici e sulla

210 Il termine è previsto dall'art. 13, c. 7, l. reg. n. 12/2005, recentemente modificato dalla l. reg. 20 maggio 2022, n. 9, per rimuovere il precedente riferimento alla sanzione dell'inefficacia nell'ipotesi di mancato rispetto del termine. Tuttavia, già prima della novella normativa, la giurisprudenza era consolidata nel ritenere il relativo termine di natura ordinatoria, cfr. ex multis, Tar Lombardia, sez. II, 12 gennaio 2022, n. 62; Id., 10 febbraio 2021, n. 374 Id., 28 dicembre 2020, n. 2613. Per un commento, piuttosto critico, in merito alla precedente previsione di inefficacia si veda altresì E. Romano, *Celerità dell'azione amministrativa nella formazione degli atti di pianificazione urbanistica*, in *Urbanistica e appalti*, n. 12, 2010, p. 1414 ss.

211 Art. 13, c. 9, l. reg. n. 12/2005.

212 In forza dell'art. 13, c. 13, l. reg. n. 12/2005, il procedimento qui descritto per la formazione degli atti di PGT si applica anche per le varianti ai medesimi. Ne consegue altresì che nell'ipotesi di varianti generali, aventi ad oggetto una nuova disciplina generale del territorio, «il Comune ha l'obbligo di permettere a tutti i soggetti legittimati di presentare osservazioni estese all'intero territorio comunale e di esaminarle» (così, Tar Lombardia, sez. II, 3 ottobre 2018, n. 2097). Infine, il procedimento disciplinato dall'art. 13 e, dunque, come sottolineato dal Cons. Stato, sez. IV, 3 gennaio 2020, n. 62, le correlate garanzie partecipative non trovano invece applicazione per l'ipotesi in cui il Comune con delibera motivata provveda, ex art. 13, c. 14-bis, l. reg. n. 12/2005, alla mera correzione di errori materiali.

diffusione di dati aperti in conformità anche a quanto previsto dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ossia dalla disciplina sull'accesso civico²¹³.

Ciò detto, nella normativa umbra il PRG si compone di una parte strutturale²¹⁴ e di una operativa ed è predisposto sulla base del "sistema delle conoscenze e delle valutazioni", ossia di tutte le informazioni e i dati inerenti alle risorse del territorio e alle modalità per garantirne uno sviluppo sostenibile²¹⁵. Il procedimento di formazione dello strumento generale si articola in numerose fasi all'interno di ciascuna delle quali vengono sempre garantiti margini di partecipazione.

In una prima fase preliminare, il Comune, in conformità con il sistema delle conoscenze e delle valutazioni, approva il documento programmatico con gli indirizzi per la parte strutturale del PRG. Il documento programmatico è pubblicato sul sito istituzionale del Comune e ne viene assicurata la diffusione anche con ulteriori strumenti di informazione affinché tutti i soggetti pubblici e privati interessati possano, entro un termine non inferiore ai trenta giorni, presentare valutazioni e proposte in via collaborativa²¹⁶. Una volta pervenute le valutazioni e proposte²¹⁷, il Comune adotta la parte strutturale del PRG che, comunemente a quanto previsto dalla l. n. 1150/1942 e dalle altre leggi regionali in materia, viene depositato al fine di consentire la presentazione di osservazioni.

²¹³ Così sempre l'art. 5, c. 3, lett. b), l. reg. n. 1/2015. Analoga previsione è dettata anche dall'art. 2, c. 4, l. reg. n. 1/2015.

²¹⁴ La parte strutturale del PRG, ai sensi dell'art. 21, c. 1, l. reg. n. 1/2015, «identifica, in riferimento ad un'idea condivisa di sviluppo socio-economico e spaziale e mediante individuazione fondiaria, le componenti strutturali del territorio». La parte operativa, disciplinata dall'art. 22, l. reg. n. 1/2015, individua la disciplina di dettaglio del territorio. Si segnala, inoltre, che non solo la parte operativa ma anche alcune specifiche previsioni della parte strutturale hanno valore prescrittivo e conformativo della proprietà e degli altri diritti reali.

²¹⁵ Il relativo contenuto è descritto all'art. 23, l. reg. n. 1/2015.

²¹⁶ Cfr. l'art. 24, c. 4, l. reg. n. 1/2015.

²¹⁷ In realtà, il procedimento si arricchisce di un'ulteriore fase intermedia rappresentata dalla conferenza di copianificazione e da un accordo preliminare di copianificazione qualora si intendano valutare interventi o previsioni di rilevanza sovracomunale oppure aggiornare le infrastrutture e i servizi esistenti in raccordo con le amministrazioni competenti. Più precisamente, in forza dell'art. 25, l. reg. n. 1/2015, il Comune convoca una conferenza di copianificazione, cui sono invitati la Regione, la Provincia e i Comuni e le Province limitrofe al fine di ottenere delle valutazioni preliminari sugli obiettivi del documento programmatico. Alla conferenza dei servizi può seguire la sottoscrizione, ex art. 26, c. 1, l. reg. n. 1/2015, di un «accordo preliminare di copianificazione sulla proposta del comune procedente in merito alle scelte strategiche di assetto del territorio».

Tuttavia, diversamente da quanto avviene nella normativa statale e nelle altre Regioni, il legislatore umbro apre alla possibilità di un dialogo tra i privati, consentendo loro di replicare alle osservazioni altrui. Viene così rafforzata l'istruttoria garantita dall'apporto collaborativo dei privati, permettendo al Comune di avere una maggiore consapevolezza degli interessi da conformare attraverso lo strumento di piano e, auspicabilmente, riducendo il rischio di futuri contenziosi e impugnazioni del PRG. Ciò, più precisamente, viene garantito attraverso i seguenti termini assegnati dall'art. 28, c. 3 e ss., l. reg. n. 1/2015: a) uno di trenta giorni dall'avviso di deposito del piano, entro il quale chiunque può prendere visione del progetto di PRG; b) un ulteriore termine di trenta giorni entro cui i soggetti interessati possono presentare le proprie osservazioni, anch'esse depositate affinché chiunque possa prenderne visione ed estrarre copia; c) un termine di dieci giorni, decorrenti dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, entro il quale chiunque può replicare alle osservazioni medesime; d) un ulteriore ed ultimo termine di centoventi giorni in cui il Comune prende posizione sulle osservazioni e repliche con delibera che non è soggetta a pubblicazione anche nel caso di accoglimento di quest'ultime²¹⁸.

Tale delibera di controdeduzione è, infine, trasmessa alla Regione che provvede a convocare una conferenza istituzionale per la formazione del PRG in modo da valutare eventuali modifiche da apporre alla parte strutturale e il suo adeguamento alle normative di settore e alla pianificazione sovracomunale. La conferenza può, ove possibile, concludersi con la sottoscrizione di un accordo definitivo con i soggetti partecipanti alla conferenza ed avente ad oggetto le modifiche o gli adeguamenti da apporre al piano, cui segue infine la sua approvazione da parte del Consiglio comunale. Un procedimento analogo, sebbene più semplificato, si applica infine per la formazione anche dalla parte operativa del PRG²¹⁹.

Da ultimo, può menzionarsi l'adozione da parte del legislatore umbro anche di una normativa *ad hoc* per promuovere la partecipazione della cit-

²¹⁸ Come ricordato da A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 279, tale dialogo partecipativo è garantito anche rispetto alla formazione del piano territoriale di coordinamento provinciale, cfr. art. 18, l. reg. n. 1/2015, e dei piani attuativi, cfr. art. 56, l. reg. n. 1/2015.

²¹⁹ Il procedimento di formazione della parte operativa è disciplinato dal successivo art. 31, l. reg. n. 1/2015.

tadinanza, la l. reg. 16 febbraio 2010, n. 14, mettendo a sua disposizione gli istituti dell'iniziativa legislativa e referendaria, del diritto di petizione e della consultazione²²⁰. La normativa²²¹, pur dimostrando la particolare attenzione dedicata al tema della partecipazione, non può però essere qui approfondita dato che, interessando soltanto le funzioni legislative e amministrative di competenza della Regione, non trova applicazione anche nei confronti dell'attività di pianificazione generale del Comune.

5.7. Trento, l. prov. 4 agosto 2015, n. 15 e l. prov. 16 giugno 2006, n. 3, e Bolzano, l. prov. 10 luglio, 2018, n. 9

L'esame delle normative che duplicano i momenti partecipativi può concludersi con l'analisi delle leggi in materia di governo del territorio delle Province autonome di Trento e Bolzano, ossia rispettivamente la l. prov. 4 agosto 2015, n. 15, e la l. prov. 10 luglio 2018, n. 9. Le due normative provinciali presentano però ben poche affinità, condividendo al più la tradizionale distinzione tra fase di adozione comunale del piano e quella di sua successiva approvazione da parte della Provincia.

Procedendo per ordine, la l. prov. Trento n. 15/2015, a differenza di quella di Bolzano, esplicita più volte la volontà di promuovere la partecipazione della popolazione, la quale viene innalzata a principio generale in materia di pianificazione e a finalità ultima della legge provinciale²²².

220 La consultazione, come specificato dall'art. 64, c. 1, l. reg. n. 14/2010, consiste in incontri pubblici, in pareri scritti, anche mediante la predisposizione di appositi questionari, e nell'audizione diretta di amministrazioni locali, sindacati, associazioni a tutela dei consumatori e delle altre organizzazioni sociali, economiche e professionali interessate dall'attività della Regione.

221 In dottrina sono state però sollevate alcune perplessità sull'effettiva incidenza della normativa umbra in materia di partecipazione. Al riguardo si veda, ad esempio, P. Marzaro, *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, cit., p. 49, e M. Troisi, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale*, cit., p. 4.

222 Si veda l'art. 2, c. 1, lett. f), l. prov. Trento n. 15/2015, che ricomprende tra le finalità della legge il rispetto del principio di partecipazione nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed il successivo art. 17, c. 3, che similmente ricomprende tale principio tra quelli che ispirano il sistema di pianificazione. Viceversa, alcuna previsione analoga si rinviene nella normativa di Bolzano, rispetto alla quale si può al più richiamare l'art. 2, c. 1, lett. d), l. prov. n. 9/2018, il quale ricomprende tra le finalità della legge: «la valorizzazione dello spazio pubblico al fine di creare luoghi di incontro dove può generarsi "comunità", dove si realizza coesione sociale creando qualità urbana e ambientale».

Inoltre, l'art. 19, l. prov. Trento n. 15/2015, contiene un catalogo delle possibili declinazioni della partecipazione. La norma distingue in via generale, e quindi non solo ai fini della formazione del PRG, tra: a) il coinvolgimento di altri enti pubblici e di associazioni rappresentative di interessi di categoria e diffusi; b) il coinvolgimento dei cittadini; c) l'intervento di soggetti interessati ed enti territoriali confinanti; d) il ricorso ad accordi urbanistici. Diversamente, nella normativa di Bolzano si riscontra una maggiore attenzione per il coinvolgimento non tanto della popolazione quanto di esperti e tecnici. Coinvolgimento quest'ultimo che viene garantito mediante la costituzione di commissioni e comitati, provinciali e comunali, con funzioni consultive e di supporto tecnico rispetto all'elaborazione degli interventi di pianificazione e trasformazione urbanistica²²³.

Non è quindi un caso che la l. prov. Bolzano n. 9/2018 non contenga specifiche disposizioni a tutela della partecipazione rispetto alla formazione dei due strumenti urbanistici comunali, ossia il Programma di sviluppo comunale per il territorio e il paesaggio e il Piano comunale per il territorio e il paesaggio. Invero l'art. 53, c. 2, l. prov. n. 9/2018, oltre a consentire la possibilità per chiunque di presentare osservazioni rispetto alla proposta di Piano o di Programma, rimette direttamente ai Comuni il compito di disciplinare «ulteriori misure idonee di informazione e partecipazione della popolazione²²⁴» rispetto ai procedimenti di formazione di entrambi gli strumenti urbanistici.

Ben maggiore è invece l'attenzione dedicata alla partecipazione dalla normativa trentina, la quale si contraddistingue sotto un duplice profilo.

Da un lato, la l. prov. n. 15/2015 raddoppia i momenti di partecipazione. Invero, ferma restando la tradizionale possibilità di presentare osserva-

²²³ Nello specifico, la l. prov. n. 9/2018 prevede una commissione provinciale, ex art. 3, l. prov. n. 9/2018, e una commissione comunale, ex art. 4, per il territorio e il paesaggio. In aggiunta, il successivo art. 6 prevede l'istituzione di un comitato provinciale per la cultura edilizia e il paesaggio, mentre l'art. 5 consente ai Comuni di istituire anche un proprio comitato comunale per la cultura architettonica con funzioni consultive.

²²⁴ La delega ai Comuni del compito di disciplinare gli strumenti di partecipazione è evidenziata, nei suoi riflessi sotto il profilo della valorizzazione dell'autonomia comunale e del principio di sussidiarietà, anche da P. Marzaro, *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, cit., p. 50.

zioni, la legge trentina introduce un ulteriore *step* partecipativo, preliminare alla stessa fase di adozione del piano²²⁵. Più precisamente, in forza dell'art. 37, c. 1, l. prov. n. 15/2015, il Comune prima di procedere all'adozione del piano deve pubblicare un avviso contenente gli obiettivi che intende perseguire con la pianificazione per consentire a chiunque di presentare, in via collaborativa, delle proposte non vincolanti²²⁶.

Dall'altro, la normativa reinterpreta il modello della presentazione di osservazioni sul piano adottato, il quale viene arricchito di un ulteriore momento di confronto con la popolazione. Similmente a quanto avviene in Umbria, una volta scaduto il termine per la presentazione di osservazioni sul piano, l'art. 37, c. 4, l. prov. n. 15/2015, prevede la pubblicazione anche delle osservazioni pervenute e delle previsioni di piano interessate da queste in modo che chiunque, entro venti giorni, possa presentare ulteriori osservazioni correlate alle prime²²⁷.

Una volta presentate tutte le osservazioni, la Provincia convoca un'apposita conferenza di servizi per verificare la coerenza e compatibilità del piano adottato con la pianificazione sovracomunale, la quale si conclude con un verbale costituente il parere definitivo sulla correttezza del piano comunale. Conclusasi la conferenza, il Comune provvede a modificare il piano in conseguenza sia di quanto espresso nel parere definitivo, sia dell'eventuale accoglimento delle osservazioni pervenute. Segue l'adozione definitiva del piano da parte del Consiglio comunale, che ha l'obbligo di motivare anche rispetto «alle osservazioni pervenute e non accolte²²⁸», e la sua trasmissione alla Provincia ai fini dell'approvazione.

Da ultimo, una volta esaminati i procedimenti di formazione dei piani urbanistici, va evidenziata l'esistenza di un'ulteriore significativa differen-

²²⁵ Il parallelismo tra la normativa umbra e trentina rispetto alla disciplina delle osservazioni viene evidenziato anche da A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 278-279.

²²⁶ In aggiunta, la l. prov. trentina n. 15/2015, richiamando il già esaminato art. 19, consente ai Comuni di prevedere ulteriori forme di pubblicità e partecipazione rispetto sia alla fase di pubblicazione dell'avviso contenente gli obiettivi di piano, sia alla fase di deposito del piano adottato ai fini della presentazione di osservazioni.

²²⁷ L'art. 37, c. 4, l. prov. n. 15/2015, precisa altresì che i relativi termini hanno natura perentoria.

²²⁸ Così l'art. 37, c. 8, l. prov. n. 15/2015.

za nella legislazione delle due Province autonome e che risiede nelle normative *ad hoc* in materia di partecipazione adottate da Bolzano e Trento. La Provincia di Bolzano, similmente a quanto già visto per le Marche e l'Umbria, si è dotata di un'apposita normativa volta a promuovere alcuni istituti di democrazia partecipativa. Trattasi della l. prov. 3 dicembre 2018, n. 22, che, concernendo esclusivamente l'attività della Provincia, non investe anche l'attività di pianificazione comunale²²⁹. Diversamente, a Trento la l. prov. 16 giugno 2006, n. 3, contiene un apposito capo, il V-ter introdotto dalla l. prov. 13 novembre 2014, n. 12, per la promozione di processi partecipativi nelle politiche pubbliche degli enti locali.

Tali processi, possono essere promossi dai Comuni, dalle Comunità²³⁰, dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative e da almeno il 5% dei residenti aventi un'età maggiore a sedici anni²³¹. I processi si svolgono sotto la garanzia e il supporto di un'apposita Autorità della partecipazione nominata dalla Provincia e avente sede presso la stessa²³² e si concludono con la presentazione di un documento in cui vengono descritti il processo svolto e le conclusioni cui è giunta la popolazione. Detti documenti non sono però vincolanti per l'amministrazione cui sono rivolti. Difatti, similmente a quanto previsto nella normativa pugliese in materia di partecipazione, tali documenti si traducono in un aggravio dell'oneri motivazionale per l'amministrazione interessata qualora quest'ultima

229 Tra gli istituti previsti, oltre ai classici strumenti del referendum e dell'iniziativa popolare, vi è anche quello del "Consiglio delle cittadine e dei cittadini", disciplinato dagli artt. 17 ss., l. prov. n. 22/2018. Il Consiglio, pur intervenendo soltanto su attività di competenza della Provincia, merita qualche approfondimento data la sua originalità rispetto agli altri strumenti di partecipazione predisposti nella normativa statale e regionale. In particolare, volendo sintetizzare brevemente le sue principali caratteristiche, si può ricordare che il Consiglio: a) ex art. 17, c. 2, può soltanto presentare suggerimenti e raccomandazioni sui processi decisionali della Provincia; b) ex art. 18, c. 3, non costituisce un organo permanente e a "competenza generale", ma viene di volta in volta istituito, e poi sciolto, per ciascuna specifica tematica che intende affrontare; c) ex art. 18, c. 1, prevede lo svolgimento di tre fasi, ossia «il Consiglio delle cittadine e dei cittadini, l'evento pubblico e l'inoltro dei risultati ai responsabili delle decisioni».

230 Come specificato dall'art. 2, c. 1, lett. d), l. prov. n. 3/2006, la "Comunità" costituisce un ente pubblico composto da più Comuni per l'esercizio di determinate funzioni e attività amministrative, nonché servizi.

231 Cfr. art. 17-undecies, c. 3, l. prov. n. 3/2006.

232 L'Autorità è disciplinata dall'art. 17-duodecies, l. prov. n. 3/2006.

intenda discostarsi dagli esiti dei processi partecipativi²³³.

6. L'istituzione di un apposito responsabile della partecipazione nella normativa regionale

Diverse Regioni si sono preoccupate di tutelare la partecipazione dei cittadini anche sotto il profilo organizzativo, individuando il soggetto preposto a favorire e garantire la medesima²³⁴. Tra queste possono richiamarsi la Calabria, la Basilicata e la Sicilia, nonché la Toscana e l'Emilia-Romagna che però, dato il carattere particolarmente innovativo della loro legislazione, saranno esaminate in seguito.

6.1 Calabria, l. reg 16 aprile 2002, n. 19

La normativa urbanistica calabrese, rappresentata dalla l. reg. 16 aprile 2002, n. 19, tutela la partecipazione sotto un triplice profilo.

In primo luogo, come in molte altre leggi regionali, la legge si apre con un'apposita disposizione in materia di partecipazione, ossia l'art. 2, l. reg. n. 19/2002. In secondo luogo, a differenza di quanto avviene in parte della legislazione regionale, alla partecipazione viene dedicato anche un apposito capo, il secondo, che disciplina altresì la concertazione istituzionale con le altre amministrazioni diverse dal Comune. In terzo e ultimo luogo, la partecipazione è direttamente tutelata anche dalle specifiche disposi-

²³³ Cfr. Art. 17-*quindicies*, l. prov. n. 3/2006, ai sensi del quale: «Il processo partecipativo si conclude entro tre mesi dal suo avvio, o nel diverso termine previsto dal regolamento di esecuzione, mediante l'approvazione da parte dell'autorità di un documento in cui è descritto il processo svolto e i suoi esiti. Il documento non vincola l'ente locale interessato a decidere in modo conforme. L'ente locale motiva comunque le proprie decisioni, se differiscono dai risultati emersi nel processo partecipativo. Alla motivazione viene data diffusione sul sito istituzionale dell'ente».

²³⁴ Un esame delle diverse normative regionali con specifico riferimento all'individuazione di un soggetto preposto a curare la partecipazione e la conoscenza dei procedimenti di pianificazione si rinviene anche in A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 279 ss.

zioni che regolano il procedimento di formazione dei piani urbanistici²³⁵. Dal combinato disposto delle diverse disposizioni della normativa calabrese emergono almeno sei diverse declinazioni della partecipazione e più precisamente: a) la concertazione con le forze economiche e sociali ; b) il raccordo tra soggetti pubblici e privati; c) la consultazione e il coinvolgimento diretto dei singoli cittadini; d) la particolare attenzione alla pubblicità degli atti; e) lo specifico obbligo di motivazione dell'amministrazione rispetto agli apporti collaborativi dei privati; f) l'individuazione del soggetto responsabile di curare la partecipazione.

Quanto alla prima declinazione, l'art. 2, l. reg. n. 19/2002, prevede, nell'individuazione degli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire per mezzo della pianificazione, la concertazione con le forze economiche e sociali e le categorie tecnico-professionali²³⁶. Tale concertazione si garantisce mediante la costituzione di Organismi consultivi ai quali partecipano, per mezzo di un proprio rappresentante, le associazioni di enti locali, le federazioni di determinati ordini professionali²³⁷, le organizzazioni ambientaliste – in questo caso mediante un unico rappresentante unitario – e quelle professionali e agricole. Similmente, è poi previsto il raccordo tra i soggetti privati e pubblici preposti alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla salvaguardia del territorio e alla gestione di attività produttive che incidono sul medesimo. Ciò viene garantito anche mediante il coinvolgimento nelle Conferenze di pianificazione²³⁸ delle medesime formazioni già invitate negli Organismi consultivi in modo che possano concorrere «alla definizione degli obiettivi e delle scelte dei piani delineate dal documento preliminare» predisposto dal Comune²³⁹.

235 In particolare, il procedimento di formazione del PSC è disciplinato dall'art. 27, l. reg. n. 19/2002.

236 Cfr. art. 2, c. 1, lett. a), l. reg. n. 19/2002.

237 A tali organismi, ex art. 11, c. 1, lett. a), l. reg. n. 19/2002, partecipano i rappresentanti dell'U-PI, dell'ANCI, UNCEM, ANPC, ANCE e delle federazioni degli ordini degli «architetti - pianificatori - paesaggisti - conservatori, degli agronomi, geologi ed ingegneri, nonché dei geometri».

238 In forza dell'art. 12, c. 2, l. reg. n. 19/2002, la conferenza di pianificazione costituisce, insieme alla conferenza di servizi e all'accordo di programma, uno degli strumenti della concertazione istituzionale, ossia del coinvolgimento della Regione, delle Province e dei Comuni nell'attività di pianificazione. Inoltre, la partecipazione delle forze economiche e sociali, nonché dei soggetti interessati, è prevista anche dall'art. 27, c. 5, l. reg. n. 19/2002, che – come già ricordato – disciplina il procedimento di formazione del PSC.

239 Così l'art. 13, c. 4, l. reg. n. 19/2002.

In aggiunta, la normativa calabrese non si limita soltanto ad ammettere la partecipazione diretta dei cittadini nei procedimenti di pianificazione, ma si preoccupa anche di specificarne le possibili modalità di coinvolgimento. Invero, l'art. 11, l. reg. n. 19/2004, oltre a garantire «specifiche forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela d'interessi diffusi²⁴⁰», prevede altresì la partecipazione dei cittadini mediante "laboratori di partecipazione²⁴¹".

Ai fini che qui interessano, tra le possibili tipologie di laboratori delineate dal legislatore, vanno menzionati i laboratori urbani che garantiscono la partecipazione anche rispetto agli strumenti urbanistici generali. Nello specifico, tali laboratori sono organizzati, ove possibile, in *urban center* comunali e associati e consentono il coinvolgimento della popolazione in modo trasparente e documentato, tant'è vero che tutti gli interventi e le osservazioni vengono raccolte in un apposito fascicolo della partecipazione²⁴².

Come già accennato, la partecipazione è tutelata anche sotto il profilo della pubblicità degli atti di pianificazione, dell'onere della motivazione e dell'organizzazione dell'amministrazione.

Quanto al primo profilo, il legislatore calabrese impone la pubblicazione di tutti gli atti che interessano le politiche di governo del territorio e i procedimenti di pianificazione, ivi compresi i contributi garantiti dai processi partecipativi, quali ad esempio i fascicoli predisposti nell'ambito dei laboratori di partecipazione. La rilevanza di tale onere di trasparenza posto a carico dell'amministrazione è poi dimostrata dal fatto che la mancata pubblicazione di tutta la documentazione inerente ai procedimenti di pianificazione è sanzionata con l'inefficacia dei piani²⁴³.

²⁴⁰ Così l'art. 11, c. 1, lett. b), l. reg. n. 19/2002.

²⁴¹ Come specificato all'art. 11, c. 6, l. reg. n. 19/2002, i laboratori sono funzionali a «promuovere la partecipazione allargata dei cittadini alla definizione degli strumenti urbanistici e delle politiche di sviluppo e governo del territorio comunale nonché (a) favorire una reale attività di partecipazione e condivisione collettiva».

²⁴² Cfr. art. 11, c. 7, l. reg. n. 19/2002.

²⁴³ Cfr. art. 2, c. 4, l. reg. n. 19/2002, il quale precisa altresì che l'inefficacia degli atti può essere rilevata da chiunque.

Quanto invece all'onere di motivazione, questo viene delineato dal legislatore calabrese in modo più dettagliato rispetto a quanto previsto in altre normative regionali posto che, in forza dell'art. 2, l. reg. n. 19/2002, il Comune è tenuto al «tempestivo ed adeguato esame delle deduzioni dei soggetti interessati e l'indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o meno delle stesse²⁴⁴».

Infine, come anticipato, la partecipazione trova ulteriore tutela sotto il profilo organizzativo. Viene, infatti, introdotto l'onere per le amministrazioni di individuare, sulla falsariga di quanto previsto in via generale dall'art. 4, l. n. 241/1990, un apposito responsabile del procedimento per la cura di tutte le attività di pubblicazione del procedimento di pianificazione, nonché per assicurare la partecipazione nel medesimo. Ad esempio, spetta al responsabile redigere un fascicolo della partecipazione e concertazione in cui si dà conto di tutte le attività svolte per garantire il coinvolgimento della cittadinanza e degli altri enti territoriali interessati al procedimento di pianificazione²⁴⁵.

6.2. Basilicata, l. reg. 11 agosto 1999, n. 23

Di particolare interesse è anche la normativa lucana sul governo del territorio, l. reg. 11 agosto 1999, n. 23, la quale opera tre scelte di grande rilievo nel III capo dedicato appositamente alla partecipazione.

In primo luogo, viene adottata un'apposita definizione dei soggetti ammessi a partecipare alle politiche urbanistiche, i quali, a differenza di quanto si legge nella l. n. 1150/1942 e in molte altre leggi regionali, non sono identificati con il pronome "chiunque". Diversamente, l'art. 8, c. 1, l. reg. n. 23/1999, parla di utenti della pianificazione territoriale e urbanistica, per tali intendendosi «tutti i soggetti pubblici e privati, rappresentati in forma singola o associata con o senza fini di profitto». Nella categoria degli utenti sono ricompresi i soggetti no profit e rappresentativi delle categorie economiche e sociali che, in forza dell'art. 8, c. 2, l. reg. n. 23/1999,

²⁴⁴ Così l'art. 2, c. 2, l. reg. n. 19/2002.

²⁴⁵ Cfr. art. 1, c. 3, l. reg. n. 19/2002.

devono obbligatoriamente consultarsi durante la prima redazione degli strumenti territoriali ed urbanistici.

In secondo luogo, con un apprezzabile sforzo sistematico, l'art. 9 della normativa della Basilicata si preoccupa di esplicitare le diverse forme di partecipazione ammesse in sede di pianificazione. Più precisamente, si distingue tra: i) la tradizionale partecipazione per mezzo della presentazione di osservazioni ai fini dell'approvazione degli strumenti di piano, la quale è riconosciuta in favore di enti, associazioni e cittadini; ii) la partecipazione, anch'essa tradizionale, "convenzionale" rispetto agli strumenti urbanistici attuativi; iii) la "partecipazione di bando" a favore degli operatori rispetto ai piani urbanistici operativi o attuativi.

In terzo luogo, l'effettiva conoscenza degli strumenti di piano e la partecipazione dei soggetti interessati alla loro formazione viene assicurata mediante l'individuazione di un apposito soggetto, il "Garante dell'informazione", chiamato appunto ad «assicurare la conoscenza tempestiva delle scelte, la consultazione allargata dei cittadini, ed il rispetto delle procedure²⁴⁶».

Qui, viene effettuata una scelta di maggior pregio rispetto a quella calabrese. Difatti, si prevede l'istituzione di una figura *ad hoc* per la cura soltanto della partecipazione all'interno del procedimento, e consentendosi solo nei Comuni con meno di cinquemila abitanti che tale figura coincida con quello del responsabile del procedimento²⁴⁷.

Quanto agli strumenti di partecipazione in sede di formazione del PSC, a parte il coinvolgimento delle forze sociali in una fase preliminare, non si rinvencono ulteriori peculiarità rispetto alla legislazione regionale già esaminata in precedenza²⁴⁸. Da un lato, come avviene altrove, è prevista la convocazione di una conferenza di pianificazione con il coinvolgimento delle amministrazioni sovraordinate a quella comunale per verificare la compatibilità del PSC con la pianificazione territoriale. Dall'altro, la partecipazione dei soggetti interessati si esplica sempre nella possibilità di presentare osservazioni sul piano adottato.

²⁴⁶ Così l'art. 9, c. 5, l. reg. n. 23/1999.

²⁴⁷ Si veda sempre l'art. 9, c. 5, l. reg. n. 23/1999.

²⁴⁸ La partecipazione nel procedimento di formazione del PSC è disciplinata all'interno dell'art. 36, l. reg. n. 23/1999.

6.3. Sicilia, l. reg. 13 agosto 2020, n. 19

Particolare attenzione al tema della partecipazione è dedicata dalla normativa siciliana, rappresentata dalla l. reg. 13 agosto 2020, n. 19 che, data la recente genesi, ha presumibilmente tratto ispirazione dalle soluzioni individuate negli anni precedenti dagli altri legislatori regionali.

La partecipazione, come in altre Regioni, è innanzitutto oggetto di una disposizione *ad hoc*, l'art. 6, l. reg. n. 19/2020, che la garantisce attraverso «l'ascolto attivo delle esigenze, il dibattito pubblico sugli obiettivi generali, la più ampia pubblicità degli atti e dei documenti di pianificazione, la possibilità di presentare osservazioni e proposte di modifica, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle relative deduzioni tramite l'accoglimento o il non accoglimento motivato delle stesse²⁴⁹».

A tal fine, sulla falsariga di quanto disposto dal legislatore calabrese, è prevista la nomina di un responsabile del procedimento chiamato a garantire tutte le attività di consultazione, accesso e pubblicità degli atti di pianificazione²⁵⁰. Tanto premesso, nell'ambito dei procedimenti di pianificazione la partecipazione è garantita in più fasi. Inoltre, come già visto per il Veneto e la Sardegna, anche in Sicilia risulta particolarmente marcata la differenza tra le modalità di coinvolgimento del *quisque de populo* e quelle delle associazioni di categoria.

In una fase preliminare, il responsabile del procedimento dà avviso dell'avvio del procedimento di formazione del PUG da cui comincia a decorrere un termine di trenta giorni. Entro tale termine chiunque può presentare proposte o suggerimenti e, al contempo il responsabile del procedimento deve individuare le modalità per consultare, anche mediante la costituzione di appositi *forum*²⁵¹, e coinvolgere i «soggetti pubblici e privati ed i rappresentanti degli ordini e collegi dei professionisti» interessati al piano date le «loro specifiche competenze e responsabilità²⁵²».

249 Così l'art. 6, c. 1, l. reg. n. 19/2020.

250 Art. 6, c. 3, l. reg. n. 19/2020.

251 A detti forum si affiancano, nella fase a valle di pianificazione attuativa, gli urban center previsti dall'art. 43, c. 2, l. reg. n. 19/2020, «quale luogo di diffusione, ricerca e proposta in tema di progettazione urbana con riferimento alle attività di recupero, riuso e rigenerazione urbana».

252 Così l'art. 26, c. 3, l. reg. n. 19/2020.

Sulla base anche di tali apporti collaborativi, il Comune, entro novanta giorni dall'avviso dell'avvio del procedimento, predispone un documento preliminare del PUG che, una volta trasmesso dal responsabile del procedimento al Consiglio comunale²⁵³, viene adottato da quest'ultimi²⁵⁴. In seguito, sulla base del documento preliminare adottato, il Comune predispone il progetto definitivo del PUG sul quale è chiamata ad esprimersi una conferenza di pianificazione convocata dal responsabile del procedimento ai fini della sottoscrizione di un accordo di pianificazione.

Alle riunioni della conferenza possono essere chiamate a partecipare le organizzazioni, sociali, sindacali, ambientali, culturali e di categoria interessate al piano. Tuttavia, a differenza di quanto previsto nella fase preliminare di pianificazione, alle riunioni possono partecipare soltanto le organizzazioni che siano, ex art. 10, c. 3, l. reg. n. 19/2020, "legalmente riconosciute". Tale precisazione desta però qualche perplessità sia nella misura in cui riduce il numero di soggetti ammessi a partecipare alle riunioni della conferenza, sia poiché assume una posizione restrittiva rispetto ai più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa sulla legittimazione ad agire degli enti associativi. Come noto, difatti, nella sentenza n. 6 del 20 febbraio 2020 la Plenaria ha ribadito la legittimazione delle associazioni rappresentative degli interessi collettivi di determinate categorie o comunità ad agire in giudizio a tutela degli interessi medesimi anche se non iscritti negli appositi albi previsti dal legislatore²⁵⁵.

253 Nel caso di piani predisposti in forma associata da più Comuni, il documento preliminare del PUG viene trasmesso e adottato da ciascun Consiglio comunale interessato.

254 Più precisamente, in virtù dell'art. 26, c. 6, l. reg. n. 19/2020, entro dieci giorni dalla definizione del documento preliminare, il responsabile del procedimento lo trasmette ai Consigli comunali che devono poi adottarli entro sessanta giorni dalla loro trasmissione.

255 La Plenaria ha chiarito che: «Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso». La sentenza, come noto, si era interessata della diversa categoria delle associazioni rappresentative dei consumatori, tuttavia ha ribadito in via generale la legittimazione ad agire di tutti gli enti esponenziali in possesso dei requisiti elaborati da una consolidata giurisprudenza con riferimento alle associazioni ambientaliste. Trattasi dei tre presupposti del perseguimento non occasionale degli obiettivi previsti nello statuto, dell'adeguata rappresentatività e stabilità dell'ente, di una certa afferenza territoriale rispetto al bene a fruizione collettiva che si intende tutelare.

Di conseguenza, a fronte del riconoscimento giurisprudenziale di ampi margini di legittimazione in giudizio che prescindono dalla loro forma giuridica o dall'iscrizione o meno in determinati elenchi, non si comprende la scelta di delimitare invece i margini di partecipazione delle organizzazioni all'interno dei procedimenti amministrativi.

Per tali ragioni appare condivisibile la scelta dell'Assessorato regionale, effettuata nel decreto n. 116 del 7 luglio 2021 e recante le linee guida per la formazione del PUG²⁵⁶, di invitare le amministrazioni «ad andare oltre il mero rispetto del dispetto legislativo ed allargare il più possibile la platea dei soggetti partecipanti al processo di costruzione del Piano Urbanistico Comunale», individuando anche alternative modalità di coinvolgimento. Chiusa così questa parentesi legata alla partecipazione delle associazioni nelle conferenze di pianificazione, è possibile riprendere l'esame del procedimento di formazione del PUG da dove si era interrotto, ossia dalla conclusione della prima conferenza di pianificazione e dalla sottoscrizione dell'accordo di pianificazione. Sulla base dell'accordo di pianificazione, il Consiglio comunale può deliberare l'introduzione di eventuali modifiche, cui segue il deposito e la pubblicazione di tutta la documentazione da parte del responsabile del procedimento affinché chiunque nel termine di sessanta giorni possa presentare ulteriori osservazioni²⁵⁷. Infine, ottenuto il parere del Consiglio comunale sulle osservazioni, il responsabile del procedimento convoca una nuova seduta della conferenza per esprimersi sull'accoglimento delle osservazioni e, di conseguenza, per presentare la proposta di delibera per l'approvazione del PUG, cui provvede il Consiglio comunale entro trenta giorni dalla chiusura dei lavori della conferenza²⁵⁸.

7. Le normative della Toscana e dell'Emilia-Romagna

Di particolare rilievo, come più volte anticipato, sono i margini per la par-

256 È possibile prendere visione del decreto recante le linee guida al seguente indirizzo: <https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2021-07/LINEE%20GUIDA%20PUG%20decreto%20116%20del%207%20lug%202021%20.pdf>.

257 Cfr. Art. 26, c. 14-bis, 15, 16, l. reg. n. 19/2020.

258 Cfr. Art. 26, c. 17, 18 e 19, l. reg. n. 19/2020.

tecipazione riconosciuti dalla normativa toscana ed emiliana²⁵⁹, le quali possono essere esaminate a conclusione dell'analisi delle normative regionali svolta sin qui.

7.1 Toscana, l. reg. 10 novembre 2014, n. 65 e la regolamentazione attuativa

In Toscana, la partecipazione della popolazione alle politiche e alle attività amministrative della Regione e degli enti locali è regolata da diverse fonti e, in particolare, da: i) la l. reg. 2 agosto 2013, n. 46 in materia di partecipazione; ii) la l. reg. 10 novembre 2014, n. 65 sul governo del territorio; iii) le numerose fonte attuative della legge urbanistica toscana, tra le quali si segnalano il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 4 del 14 febbraio 2017, recante il regolamento sull'informazione e partecipazione nella formazione degli atti di governo del territorio e sulle funzioni del relativo garante, e le linee guida sui livelli partecipativi minimi adottate con la delibera della Giunta regionale n. 1112 del 16 ottobre 2017.

La l. reg. n. 46/2013 in materia di partecipazione, non trovando applicazione nei confronti degli atti del governo del territorio²⁶⁰, non può qui essere approfondita, ma merita comunque due precisazioni. Da un lato, la normativa

²⁵⁹ Per un esame della normativa toscana in tema di partecipazione si rinvia altresì a F. De Sanctis, *La partecipazione nel governo del territorio in Toscana*, in F. De Sanctis (a cura di), *La partecipazione nel governo del territorio in Toscana*, pubblicata dalla Regione Toscana, 2021, p. 17 ss.; C. P. Santacroce, *Partecipazione e governo del territorio: l'esperienza toscana*, cit., p. 313 ss.; M. Brunazzo, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3, 2017, p. 847 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 81 ss.. Per un'analisi invece della normativa emiliana – anche, ma non solo, con riferimento alla disciplina degli strumenti partecipativi – si veda O. Pini, *Semplificazione, limiti all'espansione, rigenerazione dell'esistente: gli ambiziosi obiettivi della nuova l.r. Emilia-Romagna 24/2017 sulla tutela e l'uso del territorio*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, p. 771 ss.; T. Bonetti, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2017, p. 681 ss.; R. Tonanzi, *La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2018, p. 968 ss.; A. Prevato, *Processi di progettazione partecipata*, cit., p. 25 ss. Per un esame invece della disciplina partecipativa tanto nella normativa toscana quanto in quella emiliana-romagnola si veda sempre M. Troisi, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale*, cit., p. 1 ss.

²⁶⁰ Come evidenziato in A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 83, l'art. 23, l. reg. n. 46/2013, dispone che: «La partecipazione al processo di formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio avviene secondo gli istituti ed i regolamenti attuativi previsti dalla legislazione regionale in materia di governo del territorio».

costituisce un modello di riferimento per gli altri legislatori regionali, dato il suo carattere particolarmente innovativo²⁶¹ come dimostrato, ad esempio, dalla dettagliata disciplina per l'obbligatoria sottoposizione di determinati interventi e progetti a un dibattito pubblico regionale²⁶².

Dall'altro, la l. reg. n. 46/2013, ha rappresentato il presupposto e il modello per la successiva disciplina della partecipazione nei procedimenti di formazione dei piani urbanistici contenuta nella l. reg. n. 65/2014 in materia di governo del territorio. Non a caso, nel considerando n. 8, l. reg. n. 65/2014, la partecipazione è chiamata a rappresentare una «componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani», in chiaro rimando all'art. 1, c. 2, lett. b), l. reg. n. 46/2013, ove similmente si parla della partecipazione come «forma ordinaria di amministrazione»²⁶³.

Tanto chiarito, è possibile esaminare la normativa urbanistica toscana sul governo del territorio partendo da quelle disposizioni minime e riscontrabili anche nelle altre leggi urbanistiche che sono dettate dall'art. 19, l. reg. n. 65/2014, con riferimento ai procedimenti di pianificazione urbanistica. Innanzitutto, conformemente al modello della l. n. 1150/1942, è prevista la possibilità per chiunque di presentare osservazioni sul piano adottato entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data del suo deposito²⁶⁴. Inoltre, viene altresì specificato l'obbligo di motivazione dell'amministrazione posto che l'approvazione del piano deve contenere, ex art. 19, c. 5, l. reg. n. 65/2014, «il

²⁶¹ La rilevanza della normativa toscana in materia di partecipazione è evidenziata in tutti gli scritti richiamati nelle note a piè di pagina precedenti.

²⁶² Il dibattito pubblico regionale è disciplinato dagli artt. 7 ss., l. reg. n. 46/2013. Come osserva A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 82, il dibattito pubblico è stato disciplinato dal legislatore toscano sulla falsariga dell'analogo istituto francese e prima ancora di un intervento del legislatore statale avvenuto con l'art. 22 del codice appalti del 2016, ossia il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e il successivo d.P.C.m 10 maggio 2018, n. 76. Per un esame della disciplina statale in materia di dibattito pubblico si rinvia alla lettura di V. Molaschi, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Prime riflessioni sul d.P.C.M. n. 76 del 2018*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2018, p. 386 ss.

²⁶³ Tale richiamo del considerando n. 8, l. reg. n. 65/2014, è evidenziato da gran parte dei commentatori della normativa toscana e, in particolare, da P. Santacroce, *Partecipazione e governo del territorio: l'esperienza toscana*, cit., p. 316, e da F. De Sanctis, *La partecipazione nel governo del territorio in Toscana*, cit., p. 28. Più precisamente, al considerando n. 8, l. n. 65/2014, si legge che: «La necessità di considerare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani affinché sia resa più trasparente e coerente, ed i soggetti istituzionali, i cittadini e gli attori economici possano partecipare, ognuno per le proprie funzioni, alla costruzione e gestione di decisioni».

²⁶⁴ Cfr. art. 19, c. 2, l. reg. n. 65/2014.

riferimento puntuale alle osservazioni pervenute e l'espressa motivazione delle determinazioni conseguentemente adottate». Tuttavia, a differenza di quanto previsto in gran parte del resto d'Italia, l'amministrazione procedente nel proprio atto di avvio del procedimento di pianificazione urbanistica deve altresì presentare «il programma delle attività di informazione e di partecipazione della cittadinanza alla formazione dell'atto di governo del territorio²⁶⁵».

Invero, la normativa toscana dedica un apposito capo agli istituti di informazione e partecipazione che arricchiscono l'armamentario a disposizione della generalità dei consociati, andando ben oltre la semplice possibilità di presentare osservazioni. Più precisamente, la disciplina dei predetti istituti di partecipazione e informazione si rinviene nel capo V del titolo II e, in particolare, negli artt. 36 ss., l. reg. n. 65/2014, i quali disciplinano sia il profilo organizzativo, sia il contenuto degli istituti rinviando però a tal fine ad altre fonti di regolazione.

Quanto al primo profilo, l'effettiva tutela della partecipazione e dell'informazione nei procedimenti di formazione dei piani è rimessa all'apposito garante, le cui funzioni e organizzazione sono disciplinate dal regolamento previsto dall'art. 36, c. 4, l. reg. n. 65/2014, e poi adottato con il decreto del Presidente di Giunta n. 4/2017.

Il garante, ex art. 37, l. reg. n. 64/2014, dev'essere istituito come un autonomo soggetto all'interno della struttura organizzativa degli enti locali e dei Comuni con una popolazione superiore ai ventimila abitanti, mentre i Comuni meno popolosi devono semplicemente individuare chi è chiamato a svolgerne le funzioni. Resta però fermo che, per garantire un'effettiva autonomia e rilevanza al ruolo del garante, questo non può essere svolto dagli amministratori e dai consiglieri locali, nonché dal responsabile del procedimento e dal progettista del piano²⁶⁶. Per di più, i diversi garanti svolgono le proprie funzioni con l'ausilio e il coordinamento²⁶⁷ di un uni-

²⁶⁵ Così l'art. 17, c. 3, lett. e), l. reg. n. 65/2014.

²⁶⁶ Cfr. art. 37, c. 3, l. reg. n. 64/2014.

²⁶⁷ Il coordinamento tra i garanti è regolato dagli artt. 4, 5, 11 e 12, del regolamento adottato con il decreto n. 4/2017.

co “garante regionale dell’informazione e della partecipazione²⁶⁸” nominato dal Presidente della Giunta regionale e al quale dovrebbero potersi rivolgere direttamente anche i cittadini²⁶⁹.

Ciò detto, quanto invece al possibile contenuto della partecipazione, la scelta concreta circa le modalità di partecipazione della popolazione è rimessa alle amministrazioni precedenti nel rispetto però di alcuni standard minimi riscontrabili in un quadro normativo piuttosto articolato. Concentrando l’attenzione sulla sola partecipazione rispetto allo strumento urbanistico generale, cui è dedicata minore attenzione rispetto ai piani attuativi, si rinvencono diversi livelli di regolazione.

Ad un primo livello, si pone l’art. 36, l. reg. n. 65/2014, che richiede l’adozione di efficaci modalità di informazione e di partecipazione, nonché il rispetto per i piani soggetti a VAS degli obblighi procedurali previsti dalla l. reg. 12 febbraio 2010, n. 10, in materia ambientale²⁷⁰.

Ad un secondo livello, vi è il regolamento sulle funzioni del garante adottato con il decreto n. 4/2017 in attuazione di quanto previsto dall’art. 36, c. 4, l. reg. n. 65/2014²⁷¹ ed in base al quale le forme di partecipazione e informazione sono scelte direttamente dalle amministrazioni precedenti nel rispetto di due diversi limiti minimi. Da una parte, vanno in ogni caso rispettati i livelli prestazionali previsti dall’art. 16, c. 2, del decreto n. 4/2017, i quali consistono in: «a) disponibilità ed accessibilità degli atti di governo del territorio; b) attivazione di momenti di discussione e confronto con i cittadini ed i soggetti interessati, in assemblee, in incontri per gruppi di interesse specifici, ed anche in via telematica, finalizzati alla formulazione di proposte di contenuto per gli atti di governo del territorio». Dall’altra, in forza dell’art. 14. del decreto, le forme di partecipazione vanno individuate nel rispetto anche di quei livelli minimi per una participa-

²⁶⁸ Il garante regionale è disciplinato dall’art. 39, l. reg. n. 65/2014.

²⁶⁹ A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio*, cit., p. 280.

²⁷⁰ A proposito del coordinamento tra la normativa regionale urbanistica e quella in materia ambientale, l’art. 36, c. 6, l. reg. n. 65/2014, precisa che: «Per i piani e i programmi soggetti a VAS le attività di informazione e partecipazione di cui al presente capo sono coordinate con le attività di partecipazione di cui alla L.R. 10/2010, nel rispetto del principio di non duplicazione».

²⁷¹ Invero, ai sensi dell’art. 36, c. 4, l. reg. n. 65/2014: «La Regione specifica, con regolamento, le funzioni del garante dell’informazione e della partecipazione secondo i contenuti previsti dagli articoli 37, 38 e 39».

zione uniforme sull'intero territorio regionale che sono previsti nelle linee guida adottate con la delibera n. 1112/2017²⁷².

Al terzo e ultimo livello di regolazione, vi sono appunto le linee guida n. 1112/2017 che impongono alcune prestazioni minime, tra le quali vi è la predisposizione di almeno una forma di partecipazione in via digitale e l'organizzazione di uno o più incontri pubblici²⁷³.

Alla luce di quanto richiamato è evidente come la normativa toscana si ponga su un altro piano rispetto a tutte le altre normative regionali.

Ciò non solo per gli elevati margini di partecipazione riconosciuti dal legislatore toscano, ma anche per l'originalità di alcune sue scelte. Basti pensare, ad esempio, che la Toscana è l'unica Regione ad aver rimesso alle singole amministrazioni il compito di scegliere le modalità di partecipazione e informazione che ritengono più opportune nel rispetto però di alcuni standard minimi fissati direttamente dalla stessa Regione.

7.2 Emilia-Romagna, l. reg. 21 dicembre 2017, n. 24

Anche in Emilia-Romagna, come si è detto, si può apprezzare una normativa particolarmente attenta sotto il profilo della partecipazione della popolazione agli strumenti urbanistici. D'altronde, nella legge dell'Emilia-Romagna in materia di governo del territorio, l. reg. 21 dicembre 2017, n. 24, la partecipazione dei cittadini e la pubblicità rientrano tra i principi generali in materia di formazione del PUG e degli altri piani urbanistici e territoriali²⁷⁴. Quanto al procedimento di formazione dei piani, in una prima fase preliminare di elaborazione del piano si impone la consultazione delle altre amministrazioni, specie quelle competenti in maniera ambientale, mediante uno o più incontri preliminari²⁷⁵. Peraltro, resta ferma la possibilità per il Comune di coinvolgere già in questa fase la cittadinanza mediante percorsi di

²⁷² L'adozione delle linee guida è inoltre prevista direttamente dall'art. 36, c. 5, l. reg. n. 24/2017.

²⁷³ Le linee guida prevedono degli standard minimi per tutti gli atti di governo del territorio disciplinati dall'art. 3, cui si sommano degli ulteriori e più alti livelli partecipativi previsti per gli atti di pianificazione territoriale (art. 4), di pianificazione urbanistica (art. 5) e di pianificazione settoriale (art. 5).

²⁷⁴ Cfr. art. 43, c. 1, lett. a), l. reg. n. 24/2017.

²⁷⁵ Cfr. art. 44, l. reg. n. 24/2017.

progettazione urbana²⁷⁶ per «assicurare il coinvolgimento in prima persona, con modalità attive e socialmente visibili, dei residenti e degli utilizzatori nella ridefinizione degli spazi urbani, delle dotazioni territoriali e dei servizi pubblici che ricadono nel loro territorio di vita quotidiana²⁷⁷».

Conclusasi la prima fase preliminare di consultazione con le amministrazioni competenti, se ne apre una seconda preposta invece ad ascoltare la popolazione residente, così come le forze economiche e sociali. Nello specifico, una volta depositata e pubblicata la proposta di piano, viene concesso un termine prorogabile sino a sessanta giorni per la presentazione da parte di chiunque di osservazioni che, come in Abruzzo, potranno essere esaminate soltanto se non tardive²⁷⁸. Tuttavia, a differenza di quanto disciplinato nel resto d'Italia, è prevista – sebbene solo in via facoltativa – la possibilità di svolgere un «contraddittorio pubblico con coloro che hanno presentato osservazioni e proposte²⁷⁹».

Accanto al tradizionale strumento delle osservazioni, la normativa prevede anche ulteriori modalità di coinvolgimento della popolazione. Innanzitutto, al fine di favorire la partecipazione e la conoscenza dei procedimenti di pianificazione, il Comune ha l'onere di organizzare almeno una presentazione pubblica del progetto di piano. Vi sono poi ulteriori modalità di coinvolgimento che sono però rimesse alla discrezionalità del Comune. Oltre alla già richiamata possibilità di instaurare un contraddittorio con chi ha presentato le osservazioni, il Comune può attuare altre forme di consultazione e di partecipazione dei cittadini. Nello specifico, il Comune può avviare dei processi partecipativi oppure promuovere un'istruttoria pubblica in cui coinvolgere anche «i comitati e i gruppi di cittadini portatori di interessi a carattere non individuale²⁸⁰».

276 Oltre ai percorsi di progettazione urbana, l'art. 44, l. reg. n. 24/2017, rimette all'amministrazione procedente la possibilità di avviare in questa prima fase preliminare anche dei concorsi di architettura.

277 Così l'art. 17, c. 3, richiamato dall'art. 44, c. 5, l. reg. n. 24/2017. Per l'esame di un concreto caso di progettazione urbana in Emilia-Romagna si rinvia alla lettura di C. Bernabini, *Progetto partecipato per orientare gli interventi urbanistici, di mobilità e di marketing urbano - L'esperienza del Comune di Forlì*, in *Azienditalia*, n. 10, 2020, p. 1638 ss.

278 Cfr. art. 45, c. 5, l. reg. n. 24/2017.

279 Cfr. art. 45, c. 8, l. reg. n. 24/2017.

280 Cfr. art. 45, c. 8, l. reg. n. 24/2017.

A completamento di quanto descritto vanno individuati due elementi aggiuntivi che rafforzano i margini di partecipazione per come tutelati nella normativa sul governo del territorio.

In primo luogo, la normativa dell'Emilia-Romagna si contraddistingue anche per l'attenzione posta al linguaggio adoperato dall'amministrazione ai fini dell'effettivo coinvolgimento della popolazione mediante il ricorso a forme comunicative che consentano di arginare quel tecnicismo giuridico proprio dell'attività amministrativa e che sovente allontana i cittadini. Tale attenzione per il linguaggio²⁸¹ si rinviene sotto più profili. Da una parte, nell'organizzare le presentazioni pubbliche del piano, si richiede di osservare «tempi, modalità e forme comunicative non tecniche che consentano la partecipazione e comprensione anche ai non addetti ai lavori²⁸²». Dall'altra, l'utilizzo di un linguaggio comprensibile per tutti viene richiesto anche in sede di motivazione circa l'accoglimento o meno delle osservazioni pervenute. Più precisamente, accanto alla delibera di adozione del piano va predisposta una dichiarazione di sintesi che, «in linguaggio non tecnico», spiega come sono stati valutati gli esiti delle consultazioni predisposte e le osservazioni ricevute e perché sono state accolte o respinte²⁸³.

In secondo luogo, sotto il profilo organizzativo, le amministrazioni devono nominare un "Garante della comunicazione e della partecipazione" chiamato ad assicurare l'effettiva e corretta partecipazione al procedimento dei cittadini e delle associazioni²⁸⁴. Peraltro, similmente a quanto avviene in Basilicata e in Toscana, il legislatore si preoccupa di precisare che il ruolo di garante non può essere ricoperto da chi già svolge la funzione di responsabile del procedimento²⁸⁵.

281 La cura del legislatore emiliano-romagnolo per il linguaggio utilizzato anche a tutela della trasparenza dei procedimenti di pianificazione è evidenziata da , P. Marzaro, *La partecipazione consapevole nella nuova urbanistica regionale*, cit., p. 56.

282 Cfr. sempre art. 45, c. 8, l. reg. n. 24/2017.

283 Cfr. art. 46, c. 1, l. reg. n. 24/2017, ove si richiede nella formulazione della motivazione di rendere conto anche «delle ragionevoli alternative che erano state individuate».

284 Peraltro, in forza dell'art. 56, c. 1, lett. c), l. reg. n. 24/2017, il garante deve anche garantire il diritto di contraddittorio in favore di coloro «nei confronti dei quali il piano è destinato a produrre effetti diretti, prevedendo l'approvazione di un vincolo di natura espropriativa o conformativa».

285 Cfr. art. 56, c. 1, l. reg. n. 24/2017.

Infine, anche in Emilia-Romagna è stata adottata un'apposita legge in materia partecipazione, la l. reg. 22 ottobre 2018, n. 15, che al pari delle altre introduce l'istituto dei processi partecipativi. Per di più, similmente a quanto previsto dal legislatore marchigiano, l'art. 15, c. 1, l. reg. n. 15/2018, esclude la possibilità di avviare processi partecipativi rispetto «ad atti normativi, progetti, procedure amministrative o scelte pubbliche su cui gli enti responsabili non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo».

Ad ogni modo, è pacifica la possibilità di ricorrere a processi partecipativi anche con riferimento ai Piani urbanistici generali. D'altronde, da un lato, la facoltà di avviare dei processi partecipativi è espressamente prevista dall'art. 55, l. reg. n. 65/2014 e, dall'altro, si sono già registrate in questi anni diverse esperienze partecipative promosse in forza della l. reg. n. 15/2018 ed aventi ad oggetto proprio la costruzione di nuovi PUG²⁸⁶.

8. Conclusioni. Un tentativo di riordino

A conclusione di questa lunga disamina della normativa nazionale e, soprattutto, regionale è possibile tirare le fila di quanto osservato in precedenza, cercando altresì di individuare alcuni possibili modelli di riferimento per i legislatori.

Innanzitutto, appare evidente che l'urbanistica, a causa anche dell'assenza di un intervento del legislatore statale, sia oramai rimessa alla legislazione residuale delle Regioni nonostante la materia del governo del territorio rientri tra le materie di competenza legislativa concorrente. D'altronde, la disciplina della formazione dei piani urbanistici varia da Regione a Regione lungo tutta l'Italia e l'unico elemento comune alle diverse normative regionali risiede nella possibilità per gli interessati di presentare osservazioni secondo quanto previsto in via generale dall'art. 9, l. n. 1150/1942.

Nella normativa regionale è difatti possibile riscontrare delle peculiarità

²⁸⁶ Ad esempio, un processo partecipativo è stato avviato per la formazione del nuovo PUG del Comune di Sissa Trecasali, in provincia di Parma, e i cui esiti possono essere consultati al seguente indirizzo: <https://www.osservatoriopartecipazione.it/scheda-processo/1246>.

e divergenze rispetto a ciascuna delle diverse declinazioni possibili della partecipazione agli strumenti di piano e, in particolare, rispetto a: i) i rimedi utilizzati per garantire un'adeguata pubblicità e conoscenza dei procedimenti di pianificazione; ii) l'individuazione, sotto il profilo organizzativo, del soggetto preposto a curare la partecipazione iii) la disciplina della modalità di presentazione delle osservazioni; iv) i margini di partecipazione per le associazioni nelle conferenze di pianificazione; v) la differenziazione della posizione dei singoli consociati e delle associazioni di categoria e la scelta del momento in cui aprire alla partecipazione; vi) l'adozione o meno di leggi generali in materia di partecipazione; vii) l'onere di motivazione gravante sul Comune. Nonostante le differenze, è però opportuno soffermarsi su alcune soluzioni che potrebbero costituire dei modelli di riferimento per i singoli legislatori regionali o per quello statale in sede di adozione di una nuova normativa di principio in materia urbanistica. In primo luogo, quanto alle forme di pubblicità dei procedimenti di pianificazione – premessa logica prima ancora che giuridica per un'effettiva partecipazione – nella gran parte delle normative regionali si rinvencono previsioni pressoché analoghe. Nello specifico, si prevede la pubblicazione del piano sull'albo comunale, sul bollettino regionale e, conformemente a quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, sul sito internet istituzionale del Comune. Inoltre, è spesso rimessa alle amministrazioni comunali la facoltà di individuare anche ulteriori forme di pubblicità.

Si ritiene però necessario predisporre anche altri e più efficaci strumenti di informazione della popolazione. A questo riguardo, un possibile modello di riferimento può essere rappresentato dalla normativa ligure e da quella emiliana, le quali impongono rispettivamente l'organizzazione di udienze e presentazioni pubbliche del progetto di piano²⁸⁷. Per di più, nella società attuale in cui fasce sempre più ampie della popolazione si informano direttamente sui *social network*, sarebbe opportuno richiedere la pubblicazione dei procedimenti di pianificazione anche sui profili *social*, ove esistenti, degli enti locali.

²⁸⁷ Si vedano rispettivamente gli artt. 23-quater, c. 4, lett. b), e 23-quinquies, c. 2, 38, c. 4, lett. b), l. reg. Liguria n. 36/1997, e l'art. 45, c. 8, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017.

La conoscenza dei procedimenti di pianificazione deve essere poi accompagnata dalla loro effettiva comprensibilità. Non può ragionevolmente aspettarsi un vero coinvolgimento della popolazione se questa, pur venendo a conoscenza del piano, non è in grado di comprenderne l'impatto e la rilevanza a causa dell'elevato tecnicismo del linguaggio adoperato dalle amministrazioni, soprattutto sotto il profilo giuridico. È, quindi, necessario che i cittadini siano in grado di comprendere le scelte di pianificazione sulle quali hanno la possibilità di incidere, anche se solo in via collaborativa. A garanzia di ciò, andrebbero intrapresi due diversi percorsi di azione. Da un lato, possono rivelarsi utili degli incontri per la divulgazione e l'esposizione al pubblico dei progetti di piano, sul modello quindi delle già richiamate udienze e presentazioni pubbliche previste in Liguria e in Emilia-Romagna. Dall'altro, è necessaria una particolare attenzione al linguaggio utilizzato²⁸⁸, prendendo a riferimento sempre il legislatore dell'Emilia Romagna che chiede di adoperare forme comunicative "non tecniche" sia negli incontri pubblici, sia in sede di motivazione dell'accoglimento o meno delle osservazioni²⁸⁹.

In secondo luogo, quanto richiamato dimostra che la partecipazione della cittadinanza può avere rilievo soltanto se presa sul serio. In caso contrario, vi è il rischio che i prescritti momenti di coinvolgimento della popolazione si traducano in meri oneri istruttori che rallentano il procedimento di formazione degli strumenti urbanistici senza offrire alcun reale arricchimento conoscitivo per il Comune. Affinché la partecipazione sia presa sul serio è necessario che vi sia nell'amministrazione un soggetto preposto a curare la stessa e a cui i cittadini e le associazioni possono rivolgersi. A questo proposito il punto d'arrivo è sicuramente il modello del "garante" previsto in Basilicata²⁹⁰, in Emilia-Romagna²⁹¹ e, soprattutto, in Tosca-

288 Sul punto, senza scomodare le riflessioni della dottrina, è sufficiente rinviare alla nota e dissacrante riflessione di Calvino sulla forma italiana adoperata dalle nostre amministrazioni e dalle forze dell'ordine, ossia a I. Calvino, *L'antilingua*, pubblicata sul quotidiano "Il Giorno" il 3 febbraio 1965.

289 Cfr. art. 45, c. 8, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017, rispetto alle presentazioni pubbliche, e all'art. 46, c. 1, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017, relativamente alla dichiarazione di sintesi da allegare alla delibera di adozione del piano.

290 Cfr. art. 9, c. 5, l. reg. Basilicata n. 23/1999.

291 Cfr. art. 56, c. 1, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017.

na²⁹², ossia l'istituzione di un soggetto *ad hoc*, distinto dal responsabile del procedimento o dal progettista del piano e preposto esclusivamente all'organizzazione delle modalità di informazione e partecipazione. Cionondimeno, un primo passo in avanti sarebbe già rappresentato dal recepimento in tutta la legislazione regionale della soluzione calabrese, ossia l'individuazione e comunicazione al pubblico del soggetto responsabile del procedimento ed anche della promozione della partecipazione ai procedimenti di pianificazione²⁹³.

In terzo luogo, si è già detto che tutte le normative regionali hanno mantenuto il tradizionale istituto delle osservazioni al piano adottato; tuttavia, soltanto tre Regioni hanno innovato l'istituto introducendo anche una successiva fase di contraddittorio. Si fa riferimento alle già richiamate normative dell'Umbria²⁹⁴ e della Provincia autonoma di Trento²⁹⁵ che consentono agli interessati di replicare alle osservazioni già presentate da altri, nonché all'Emilia-Romagna che invece prevede in via facoltativa un contraddittorio pubblico tra l'amministrazione e i privati che hanno presentato osservazioni²⁹⁶.

292 Cfr. art. 37, c. 3, l. reg. Toscana n. 64/2014

293 Cfr. art. 1, c. 3, l. reg. Calabria n. 19/2002.

294 In forza dell'art. 28, c. 6 e 7, l. reg. Umbria, n. 1/2015: «Entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, chiunque ne ha interesse può presentare brevi repliche alle osservazioni eventualmente pervenute. Sulle osservazioni, anche conseguenti alla verifica di cui al comma 2, ultimo periodo, nonché sulle eventuali repliche, delibera il consiglio comunale entro e non oltre centoventi giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 6.».

295 Ai sensi dell'art. 37, c. 4, l. prov. Trento n. 15/2015: «Nel termine previsto dal comma 3 chiunque può presentare osservazioni sul piano nel pubblico interesse. Entro venti giorni dalla scadenza del termine il comune pubblica, per venti giorni consecutivi, nel sito internet del comune o nel sito internet del consorzio dei comuni trentini, l'elenco degli articoli delle norme di attuazione del piano interessati dalle osservazioni pervenute e una planimetria con l'indicazione delle parti di territorio oggetto di osservazioni. Contestualmente alla pubblicazione, le osservazioni pervenute sono messe a disposizione del pubblico presso gli uffici comunali. Nel periodo di pubblicazione chiunque può presentare ulteriori osservazioni correlate alle osservazioni pubblicate dal comune. I termini previsti da questo comma sono perentori».

296 In forza dell'art. 45, c. 8, ultimo periodo, l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017: «Qualora lo ritenga opportuno, l'amministrazione procedente può svolgere altresì un contraddittorio pubblico con coloro che hanno presentato osservazioni e proposte, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine stabilito dal comma 9», ossia il termine di sessanta giorni decorrenti dalla data del deposito del piano.

Ad avviso di chi scrive, l'introduzione di un meccanismo di contraddittorio, sia esso solo tra privati²⁹⁷ o anche con l'amministrazione, andrebbe recepito in tutta la legislazione regionale, specie nelle Regioni che continuano a prevedere la presentazione delle osservazioni come unico momento di partecipazione alla formazione dei piani. D'altronde, detto contraddittorio non solo rafforzerebbe i margini di partecipazione, ma agevolerebbe altresì l'attività del Comune tenuto conto che, per giurisprudenza consolidata, le osservazioni hanno la funzione di arricchire l'istruttoria condotta dall'amministrazione. Invero, il Comune potrebbe beneficiare del contraddittorio già svoltosi tra/con i privati e che ha evidenziato pregi o criticità delle osservazioni ricevute, agevolando così il suo compito di motivare le ragioni dell'accoglimento o del rigetto delle stesse.

In quarto luogo, va brevemente osservato che soltanto alcune Regioni consentono alle associazioni di categoria di partecipare alle conferenze di copianificazione, come ad esempio avviene in Piemonte²⁹⁸ o in Sicilia²⁹⁹. Tuttavia, sarebbe opportuno che tale partecipazione sia espressamente riconosciuta da tutte le normative regionali che hanno sostituito la fase di approvazione del piano da parte di un'amministrazione sovraordinata al Comune con l'indizione di una conferenza di servizi tra la fase di adozione e approvazione del piano rimesse entrambe alla competenza del Consiglio comunale³⁰⁰. Peraltro, qualora soltanto pochi soggetti presentino delle osservazioni al piano adottato, si potrebbe altresì consentire la loro partecipazione alle riunioni delle conferenze di pianificazione.

297 Qualora si intenda recepire il modello del contraddittorio tra i soli soggetti privati che hanno presentato osservazioni, è forse preferibile la soluzione adottata a Trento che prevede un termine per le "repliche" di venti giorni e non di dieci giorni come in Umbria. Un termine di dieci giorni sembra difatti troppo breve per incentivare i soggetti interessati ad assumersi l'impegno di replicare alle osservazioni altrui che, peraltro, hanno una mera funzione collaborativa e, pertanto, non vincolano in alcun modo l'amministrazione comunale.

298 Cfr. art. 15-bis, c. 3, l. reg. Piemonte n. 56/1977.

299 Cfr. art. 10, c. 3, l. reg. Sicilia n. 19/2020.

300 Non mancano però delle eccezioni. Ad esempio, l'art. 37, l. prov. Trento n. 15/2015 prevede la convocazione di una conferenza di pianificazione all'interno del procedimento di formazione del piano urbanistico generale nonostante questo resti soggetto all'approvazione della Provincia.

In quinto luogo, la proposta di consentire ai soggetti che hanno presentato osservazioni di partecipare alle riunioni delle conferenze di pianificazione risponde anche ad un'ulteriore esigenza, ossia alla necessità di favorire la partecipazione non solo delle associazioni di categoria e a tutela degli interessi diffusi, ma anche dei singoli cittadini. Sul punto, si è ben consapevoli della maggiore facilità di un dialogo con associazioni dotate di apposite strutture e delle competenze necessarie per confrontarsi con le amministrazioni e per tutelare gli interessi cui intendono dare rappresentanza.

Tuttavia, resta ferma la necessità di garantire una partecipazione aperta a tutti, consentendo a chiunque sia interessato di intervenire nei processi decisionali che lo riguardano, quali sono appunto i procedimenti di pianificazione urbanistica. Non a caso, la dottrina prevalente riconosce il carattere maggiormente innovativo proprio di quelle normative regionali, si pensi alla quella toscana o dell'Emilia-Romagna, che sono state capaci di predisporre nuovi strumenti per il coinvolgimento dei singoli cittadini. Un ulteriore elemento su cui va posta l'attenzione è quello del momento in cui occorre aprire alla partecipazione. Nella presente disamina si è potuto accertare che quasi tutte le normative regionali hanno duplicato le fasi in cui è ammesso l'intervento dei cittadini e delle associazioni. Tuttavia, sono poche le normative che anticipano il primo momento di partecipazione ad una fase preliminare e antecedente alla stessa elaborazione del piano. Si pensi alla Lombardia e a Trento che prevedono di dare avviso al pubblico dell'avvio del procedimento in modo da consentire la presentazione di proposte che verranno poi esaminate dall'amministrazione ai fini dell'adozione del piano³⁰¹. Tale soluzione è sicuramente quella preferibile in quanto consente ai soggetti interessati di incidere maggiormente sui processi decisionali dell'amministrazione, potendola indirizzare prima ancora che abbia provveduto alla concreta redazione del piano. Incidentalmente, va anche segnalato che le Regioni hanno preso decisioni divergenti rispetto all'annoso tema della ripubblicazione del piano in caso di modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni.

³⁰¹ Cfr. rispettivamente l'art. 13, c. 2, l. reg. Lombardia n. 12/2005 e l'art. 37, c. 1, l. prov. Trento n. 15/2015.

Alcune Regioni escludono in ogni caso l'obbligo di ripubblicare il piano, altre invece prevedono il riavvio del procedimento nell'ipotesi in cui siano apposte modifiche sostanziali, mentre altre ancora non forniscono alcun chiarimento al riguardo. Per garantire quindi degli standard partecipativi uniformi sull'intero territorio nazionale sarebbe auspicabile che tutte le Regioni si indirizzino verso una medesima soluzione. Tale soluzione, inoltre, ad avviso di chi scrive e come prevede la giurisprudenza, dovrebbe essere quella di consentire la ripubblicazione del piano a fronte di modifiche rilevanti.

In sesto luogo, soltanto poche Regioni si sono dotate anche di una normativa di carattere generale in materia di partecipazione, ma è auspicabile una loro adozione in tutta Italia. Le normative in materia di partecipazione, accomunate dalla previsione di processi partecipativi, potrebbero poi svolgere un ruolo importante anche rispetto alla formazione dei piani urbanistici generali. Ad esempio, per riconoscere maggiori margini di azione per le amministrazioni e le comunità più virtuose, si potrebbe consentire ai Comuni di ricorrere nei procedimenti di pianificazione anche alle modalità di coinvolgimento previste dalla rispettiva legge regionale sulla partecipazione. A titolo esemplificativo, si potrebbe generalizzare il modello dell'Emilia-Romagna che consente di avviare i processi partecipativi previsti dalla legge regionale sulla partecipazione anche rispetto alla formazione dei PUG.

In settimo e ultimo luogo, nei procedimenti di pianificazione la partecipazione non può che avere l'effetto di aggravare l'onere motivazionale a carico dell'amministrazione. Pertanto, a valle degli strumenti di coinvolgimento in precedenza descritti, la partecipazione può essere tutelata soltanto se il Comune è chiamato a dar conto degli apporti collaborativi forniti dai cittadini e dalle associazioni. A tal fine si rende necessario un maggiore impegno da parte dei legislatori regionali e della giurisprudenza.

Quanto ai primi, l'onere di motivazione deve essere esplicitato in tutte le Regioni data l'assenza di una disposizione in tal senso nella legge urbanistica del 1942. Peraltro, un obbligo di motivazione è già presente in molte Regioni, ma è auspicabile che tutti i legislatori precisino il contenuto e le modalità delle motivazioni richieste all'amministrazione.

I possibili modelli di riferimento in tal senso si rinvencono sempre nella normativa toscana e dell'Emilia Romagna dato che l' art. 19, c. 5, l. reg. Toscana n. 65/2014, richiede in sede di motivazione «il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute», mentre in Emilia-Romagna la dichiarazione di sintesi allegata alla delibera di adozione deve dare conto anche delle ragionevoli alternative individuate³⁰².

Uno sforzo maggiore va però richiesto ai giudici amministrativi. In particolare, appare doveroso superare quel consolidato orientamento che ridimensiona l'onere motivazionale richiesto alle amministrazioni in sede di pianificazione. Difatti, di fronte alle prime normative regionali che espressamente impongono ai Comuni di indicare le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni ricevute, la giurisprudenza non può più attenuare tale onere motivazionale in ragione della sua mancata previsione negli artt. 3, l. n. 241/1990, e 9, l. n. 1150/1942. Per di più, neppure l'onere di motivazione può essere attenuato in ragione della natura "collaborativa" della partecipazione. In caso contrario, difatti, si eluderebbe la *ratio* delle leggi urbanistiche e in materia di partecipazione adottate dalle Regioni per valorizzare il coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali in espressa attuazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e di democrazia partecipativa. Detto in altri termini, è necessario impedire che gli sforzi profusi dai legislatori regionali nella predisposizione di nuovi strumenti e processi partecipativi siano vanificati dalla possibilità riconosciuta dalla giurisprudenza alle amministrazioni di discostarsi dall'esito della partecipazione senza doverne neppure motivare adeguatamente le ragioni.

³⁰² Cfr. art. 46, c. 1, l. reg. n. 24/2017.