

# SULLA EFFICACIA E SUL RUOLO DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE APPROVATO E SULLA (ILLEGITTIMA) ULTRATTIVITÀ DELLA DISCIPLINA DELLE DISPOSIZIONI DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE SOLAMENTE ADOTTATO

dell'Avv. Paolo Pittori, vice direttore della Gazzetta Amministrativa.

*Nonostante una recente circolare della Regione Lazio sembri prospettare una diversa interpretazione, il contributo chiarisce come l'entrata in vigore del nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale impedisca ogni forma di ultrattività delle norme del medesimo piano adottate ma non approvate e del precedente Piano Territoriale Paesistico. Il nuovo piano si applica indistintamente a tutte le procedure in corso al momento della sua entrata in vigore.*

*Despite the fact that a recent circular from the Lazio Region seems to suggest a different interpretation, the contribution clarifies how the entry into force of the new Regional Territorial Landscape Plan prevents the rules of the same plan adopted but not approved and the previous Landscape Territorial Plan from having any form of ultractivity. The new Plan applies indiscriminately to all procedures in progress at the time of its entry into force.*

*Sommario: 1. Premessa; 2. Il problema dell'efficacia dei piani abrogati e delle previsioni dei piani adottati; 3. Sulle problematiche implicazioni operative; 4. Qualche considerazione conclusiva.*

## 1. Premessa.

Dopo oltre dodici anni dalla sua adozione (delibere di giunta regionale 25 luglio 2007, n. 556 e 21 dicembre 2007, n. 1025), e dopo due proroghe legislative, in data 13 febbraio 2020 (BURL n. 13) è stato pubblicato il Piano Territoriale Paesistico Regionale (anche PTPR), approvato con delibera del Consiglio Regionale del Lazio 2 agosto 2019, n. 5. Il nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale, dunque, in carenza di diverse disposizioni relative alla sua efficacia, è entrato in vigore il 14 febbraio 2020, e ha definitivamente sostituito il precedente Piano Territoriale Paesaggistico (cd. PTP).

Così dispone, infatti, l'art.36 *bis* della legge regionale del Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) avente ad oggetto i "Criteri per la redazione del primo PTPR – Disposizioni transitorie" a mente del quale "I PTP approvati con deliberazione del Consiglio regionale alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad avere

efficacia fino alla data di approvazione del PTPR".

La legge regionale, dunque, dispone espressamente che, all'entrata in vigore del PTPR, cessa l'efficacia del PTP senza prevedere, né consentire, dopo questo momento, di attribuire a quest'ultimo alcuna forma di ultrattività. E ciò neppure in via transitoria.

In questo contesto, la Regione Lazio ha emanato una circolare "esplicativa" rivolta a tutti i Comuni delegati al rilascio di provvedimenti di autorizzazione paesaggistica, al fine di fornire indicazioni uniformi e univoche circa la disciplina da applicare ai procedimenti in corso e specialmente ai procedimenti pendenti alla data del 14 febbraio 2020 e non ancor definiti (si tratta della circolare della direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della regione Lazio 80143490581)

L'esigenza di chiarimenti nascerebbe, ad avviso della Regione Lazio, dalle differenze esistenti tra previsioni del PTPR adottato e definitivamente approvato: sicché occorre stabilire per quali procedimenti continui a

trovare applicazione “*il combinato disposto del PTP e del PTPR come adottato*” e quando invece deve applicarsi il PTPR approvato e pubblicato sul Burl 13/2020.

La soluzione, a mio avviso, non poteva che essere una sola: in carenza di un (diverso) regime transitorio previsto dal PTPR stesso, o meglio ancora, da una norma di legge regionale, deve trovare immediata applicazione, per tutti i procedimenti ancora da definire, il nuovo PTPR. E ciò, non solo per l’espressa previsione legislativa sopra richiamata ma anche in virtù del principio *tempus regit actum* per cui i provvedimenti amministrativi sono adottati secondo le norme in vigore al momento della loro adozione.

La circolare regionale invece opta per un regime differenziato a seconda che il procedimento sia stato avviato prima o dopo l’entrata in vigore del nuovo PTPR: *per tutte le istanze di autorizzazione paesaggistica protocollate entro la data del 13 febbraio 2020 le disposizioni applicabili ai fini della definizione e conclusione dei relativi procedimenti saranno quelle contenute nei PTP e nel PTPR nella versione adottata.*

Ciò varrebbe per tutte le procedure in corso, pendenti sia secondo le forme ordinarie ex art. 146 d.lgs.42/2004 che nelle forme semplificate ex d.p.r. 2017, e ciò al fine di assicurare un identico trattamento e identico esito, a parità di condizioni, a tutte le domande presentate nel medesimo arco temporale e sulle quali i privati avrebbero fatto affidamento.

## **2. Il problema dell’efficacia dei piani abrogati e delle previsioni dei piani adottati.**

Sebbene le intenzioni siano meritevoli, considerata la durata dell’iter procedimentale (che ha preso ben tredici anni), la soluzione parrebbe prestare il fianco ad una serie di considerazioni critiche, in punto di legittimità e di ragionevolezza.

Innanzitutto, essa si pone in aperto contrasto con il principio *tempus regit actum*, corollario dei principi di tipicità e legalità degli atti amministrativi, per cui la pubblica amministrazione può adottare atti solo se conformi al diritto vigente al momento della loro emanazione.

Sia il PTP previgente sia il PTPR adottato non sono più efficaci successivamente alla data di pubblicazione del PTPR e dunque non possono più costituire un valido parametro per l’esame delle istanze di autorizzazione paesaggistica.

Pertanto, in carenza di una disposizione transitoria del PTPR o meglio ancora di una legge regionale che preveda l’ultrattività delle norme del PTP – e, come si vedrà, ammesso che una simile operazione sia legittima – tale ultrattività non può essere disposta con circolare regionale che non è abilitata a derogare all’ordinario regime di efficacia degli atti amministrativi e deve attenersi a quanto dispone l’art. 36 *bis* l.24.cit.

A ciò si aggiunga che, nel violare l’art. 36 *bis* cit., la circolare tenta di attribuire all’efficacia di salvaguardia del PTPR adottato in combinato disposto con il precedente PTP una ultrattività che non gli è propria e che contraddice la sua stessa natura e funzione, che è di carattere transitorio e cautelare rispetto all’efficacia e all’effettività delle prescrizioni del piano *definitivo* e, dunque, temporaneamente circoscritta alla sua entrata in vigore.

In proposito occorre ricordare che il PTPR è un atto complesso a formazione progressiva (ancorché non vi sia “*interferenza dei poteri*”) secondo una sequenza nota e comune a tutti gli ordinari strumenti di pianificazione: adozione, partecipazione, approvazione. Efficacia e stabilità del piano si producono esclusivamente al momento della sua definitiva approvazione.

Prima di tale momento restano fermi gli effetti definitivi dell’atto di pianificazione vigente (nel nostro caso il precedente PTP) cui si sovrappone la disciplina di salvaguardia del piano “*in itinere*”, che in via eccezionale e peraltro necessariamente limitata nel tempo, conferisce efficacia ad un atto ancora imperfetto e ancora non partecipato.

E’ chiaro che la disciplina dell’efficacia dei piani, soprattutto se derogatoria rispetto ai principi generali, in quanto incide sul regime dei suoli e dei relativi diritti di proprietà, possa essere prevista solo dalla legge: è solo la legge che può attribuire una efficacia *extra-procedimentale* ad un atto di pianificazione territoriale non ancora approvato che ha va-

lenza di atto meramente “endoprocedimentale” (si ricordi in proposito che a ridimensionare la rilevanza del piano meramente adottato, si è sottolineato come sino all’approvazione non vi sarebbero atti con valore provvedimentale ma solo materiale istruttorio ordinato da vari atti *endoprocedimentali* G. Sciullo, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè Milano, 1984, 267 e ss; su questi profili si v. Stefano Civitarese Matteucci “*La conformazione dei suoli*”, in *Trattato del diritto del territorio*, Giappichelli, 2018, Volume 1, pag.515 e ss). E’ solo la legge che può attribuire ultrattività ad un piano abrogato.

In questo quadro, in coerenza con l’art. 12 co.1 e 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia per gli atti di pianificazione urbanistica *tipica* (si consideri che l’art. 12 cit. è dichiarato norma di principio dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 7 aprile 2008, n. 2 prevalente anche sulla disciplina regionale; sul tema delle temporaneità delle misure di salvaguardia e del suo valore come norma di principio del “governo del territorio”, come tale prevalente rispetto alla disciplina regionale si v. Corte Cost. 29.5.2013, n.102), la legge regionale n. 24 cit., in materia di misure di salvaguardia in pendenza dell’approvazione del PTPR, attribuisce al PTPR adottato un limitato effetto, (art. 23 bis. reg. n. 24/1998) sia relativamente all’ambito oggettivo di applicazione (disponendo che “*dalla data di pubblicazione del PTPR [...] non sono consentiti [...] interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato*”) sia quanto alla sua stabilità, avendo le misure di salvaguardia un’efficacia limitata sino all’approvazione del piano (art. 21, co.1 l. reg. n. 24/1998); ricordiamo, a tal proposito, che il termine ivi previsto è stato più volte prorogato - con norme di dubbia legittimità costituzionale - proprio al fine di evitare la cessazione di efficacia delle misure di salvaguardia. La normativa regionale in esame è coerente anche con la disciplina generale di cui all’art. 143, co. 9 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 che - con norma di principio in una materia di competenza esclusiva dello stato - così dispone in ambedue le direzioni:

*“A far data dall’adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all’articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici”.*

Approvato il PTPR viene meno con effetto immediato tutta la disciplina previgente, sostituita dalla nuova pianificazione. In questo senso, se vogliamo aver riguardo alla disciplina delle fonti, è pacifico che la nuova prescrizione urbanistica abroga la precedente (per tutti, in dottrina, Paolo Stella Richter, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*).

Dunque, a seguito dell’approvazione del nuovo PTPR, se si ha riguardo, all’indietro, al precedente piano, il PTP, questo è stato abrogato e ha cessato di produrre i suoi effetti per disposizione di legge (art. 36 bis. L.R. n. 24 cit.); se guardiamo “avanti” la nuova disciplina è quella, e solo quella, del PTPR vigente. In questo quadro non vi è spazio per discipline “intermedie”, tantomeno per una ultrattività dell’efficacia interinale e di salvaguardia del PTPR *adottato*.

Non vi è, infatti, nessuna norma, nazionale e/o regionale, e dunque non c’è nessuna copertura legislativa, che attribuisca ad un atto “imperfetto” – qual’è l’atto meramente adottato ma non “*approvato*” - una qualche efficacia definitiva, per giunta in contrasto con la disciplina della pianificazione a regime.

Dunque non appare possibile, sulla base di una mera circolare, riconoscere non solo un’efficacia straordinaria ad un atto infra procedimentale – il PTPR adottato - che mai ha esteso i suoi effetti al di là delle misure di salvaguardia (e nei limiti anche temporali della relativa disciplina) ma anche attribuirgli una forza innovativa nell’ordinamento in contrasto con la disciplina vigente.

Lo stesso vale per il PTP *previgente*, abrogato con effetto immediato e impossibile da resuscitare, se non per via legislativa, essendo la legge stessa a collegare la cessazione dell’efficacia dei PTP all’atto di approvazione del nuovo PTPR.

Neppure il PTPR approvato avrebbe potuto attribuire, con norma transitoria, ultrattività al precedente PTP ed efficacia stabilizzata alle prescrizioni del PTPR approvato sia pur solo per la disciplina delle istanze di autorizzazione paesaggistica presentate sino alla data di approvazione del PTPR medesimo: un'ulteriore efficacia di prescrizioni del piano adottato (ma poi superata in sede di approvazione dall'organo consiliare) a qualsiasi fine, come detto, dovrebbe essere espressamente prevista da una norma legislativa quantomeno regionale (ammesso che una tale operazione sia consentita, apparendo, come si dirà, di dubbia legittimità costituzionale e unionale).

Ciò che è certo è che tale "ultra-*efficacia*" non può essere attribuita, per così dire, attraverso una circolare dell'Amministrazione e degli organi dirigenziali che, invece, dovrebbero dare attuazione al PTPR vigente.

Dunque, a prescindere da quanto voglia disporre l'amministrazione, il binomio PTP-PTPR adottato non può trovare applicazione perché il primo è abrogato, mentre il secondo è carente di funzione regolatoria nella parte non approvata, in quanto non ha natura di atto di pianificazione, né alcuna efficacia esterna e dunque nessuna capacità innovativa dell'ordinamento in generale le può essere riconosciuta a seguito dell'approvazione del PTPR.

La questione peraltro non si esaurisce nel mero rapporto formale tra fonti, ma incide sul riparto delle competenze tra giunta e consiglio regionali e sugli istituti della democrazia partecipativa, che sono parte essenziale delle scelte in materia di pianificazione dell'uso del territorio.

Quanto alle competenze, è noto che l'adozione del piano è atto di giunta mentre la sua approvazione rientra nelle attribuzioni del consiglio. Sotto questo profilo, la circolare finisce illegittimamente per dare prevalenza ad una scelta della sola maggioranza assunta in sede di adozione del piano in mancanza di rappresentanti delle minoranze, presenti solamente nel consiglio, assemblea rappresentativa dell'intera collettività, chiamata a pronunciarsi sull'approvazione del piano medesimo.

Ed è proprio per tale diversa rappresentatività che, secondo un principio pacifico, in ma-

teria urbanistica e territoriale le scelte definitive relative all'uso e alla disciplina dei suoli sono attribuite alla competenza del consiglio (comunale e/o regionale) peraltro in materie disciplinate con legge dello stato (si v. per le competenze dei Comuni, ex art. 117 co.2 lett.p Cost., l'art. 42, co.2 lett. b, del d.lgs. 267/2000; per la competenza del consiglio regionale, dispone in tal senso l'art. 121, co. 2 della Cost.; il principio è anche affermato dall'art. 23 co.2 lett.g dello Statuto della Regione Lazio approvato con legge statutaria 11 novembre 2004, n.1 che demanda alla competenza del consiglio la pianificazione territoriale generale dell'uso e dell'assetto del territorio e i relativi piani settoriali e confermato dall'art. 23 co.5 e 6 della legge regionale n. 24 del 1998 cit.).

Attribuire al piano meramente adottato un'efficacia stabile, oltre la funzione di salvaguardia, finisce dunque per incidere sul circuito rappresentativo delle scelte in materia di disciplina e dell'uso del territorio che, ricordiamo, non ammette deroga (come chiarito dal Consiglio di Stato sin dalla famosa pronuncia della VI Sezione, 5 gennaio 2001 n. 25 che nell'ammettere la possibilità di variare, attraverso il ricorso all'accordo di programma, anche i Piani Paesaggistici ritenne ineludibile l'approvazione dello strumento acceleratorio da parte del Consiglio Regionale).

Vi sono poi pesanti incidenze anche sul piano della partecipazione procedimentale (su cui, per tutti, v. F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Cedam, Padova, 1996) che nei procedimenti di pianificazione territoriale e ambientale assume una funzione di democrazia partecipativa ed ha una tradizione avanguardista, sin dal suo riconoscimento come principio in materia di formazione dei piani e programmi relativi al governo del territorio riconosciuta da parte della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (artt. 86 e 87), fatto proprio e valorizzato nella legge urbanistica fondamentale (legge 17 agosto 1942, n. 1150) e poi rafforzatosi nel corso degli quest'ultimi 50 anni anche come precipitato diretto della normativa comunitaria e internazionale in materia, specie ambientale derivata dalla convenzione di Aarhus (su cui v. *infra*).

E' inutile ricordare come non ci sia norma che non preveda come fase procedimentale obbligatoria e fondamentale la partecipazione dei cittadini e delle altre formazioni sociali e imprenditoriali alla formazione dei piani e programmi urbanistici e paesaggistici sin dalla loro adozione: per il PRG, si veda l' art. 9 della legge n. 1150 cit.; per i piani particolareggiati, si veda l'art.15 della medesima legge urbanistica n.1150 cit.; per i piani speciali dispone in tal senso per l'edilizia economica e popolare l'art. 6 della l. 18 aprile 1962, n. 167, per i piani insediamenti produttivi, si veda l'art. 27 co. 2 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e gli esempi potrebbero continuare risalendo negli anni sino ai nostri giorni; per i piani paesaggistici prevedeva forme di partecipazione e opposizione anche il regolamento 29 giugno 1939, n.1497 sulla protezione delle bellezze naturali (artt. 3 e 5); dispongono in tal senso, per rimanere al caso che ci occupa, l'art 23 co 2, 3, 4 e 5 della legge regionale n. 24 cit. in materia di approvazione del PTPR e, con norma di principio in materia di competenza esclusiva, l'art. 144 del d.lgs. n. 42 cit., *Pubblicità e partecipazione*, ai sensi del quale: *“Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione);* a livello internazionale ed europeo, con disciplina applicabile trasversalmente a tutti i piani e programmi aventi valenza urbanistico-paesaggistica, si veda la convenzione internazionale di Aarhus *“sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”* ratificata in Italia con la l. 16 marzo 2001, n.108 (art. 7, partecipazione ai piani, programmi e politiche).

Ad aggravare poi l'illegittimità sta anche la violazione del diritto alla partecipazione procedimentale dei soggetti pubblici e in particolare modo dei Comuni, la cui compressione

non può giungere alla completa pretermisione, dovendosi sempre garantire al Comune *“di partecipare in modo effettivo e congruo nel procedimento di approvazione degli strumenti che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio”* (così Corte Cost. 27 luglio 2000, n. 378, proprio in tema di piani paesaggistici; sulla necessaria e effettiva partecipazione dell'Ente locale la Corte Costituzionale si è più volte pronunciata; si v. Corte Cost. 19 marzo 1996, n. 79 e 26 giugno, 2001 n. 206). Trattasi della garanzia costituzionale della necessaria competenza comunale - ente di rilievo costituzionale la cui competenza è rafforzata dal principio di sussidiarietà - in relazione a interessi riferibili al proprio territorio, garanzia posta anche nei confronti della legislazione regionale.

Dare la prevalenza al piano adottato rispetto al piano approvato significa dunque dare prevalenza non solo ad un piano fuori dal circuito della rappresentatività ma anche ad un atto *“non partecipato”* e dunque privo di tale fondamentale e ineludibile passaggio procedimentale, esplicitazione, da una parte, del principio della compartecipazione del Comune alle scelte inerenti gli interessi che gravitano sul proprio territorio e dall'altra della partecipazione dei cittadini (in tutte le loro formazioni sociali) e delle imprese alla formazione delle scelte della pubblica amministrazione portato, come detto, di principi e disposizioni di rilevanza costituzionale e matrice europea e internazionale.

In questo quadro sembrerebbe doversi ritenere che l'ultrattività delle prescrizioni di salvaguardia non solo non potrebbe essere disposta attraverso l'approvazione di una norma transitoria del PTPR - non potendo un atto amministrativo generale disporre in violazione di legge - ma che neppure una legge regionale potrebbe arrivare al medesimo risultato, il quale si porrebbe in contrasto con principi generali dell'ordinamento stabiliti dalla nostra carta costituzionale, da leggi di principio dello Stato in materie di competenza esclusiva e di altrettanti principi di matrice europea e internazionale in ordine al nocciolo *“duro”* della partecipazione ai procedimenti di pianificazione per la loro inestricabile rilevanza ambientale.

Sicché, considerata l'attuale rilevanza fondamentale del principio di partecipazione, espressione, in materia di pianificazione, tra l'altro, di democrazia procedimentale di scelte che riguardano l'intera collettività territoriale, si può affermare che l'efficacia definitiva o meno delle previsioni degli strumenti di pianificazione corrisponde anche al grado di rappresentatività degli stessi. Efficacia *interinale* o *definitiva*, in altri termini, è anche derivazione del principio di democraticità delle scelte in materia urbanistico-ambientale. Alla minore rappresentatività dell'atto di adozione corrisponde una più limitata efficacia che non può andare mai oltre, nel tempo, l'approvazione dell'atto definitivo.

### 3. Sulle problematiche implicazioni operative.

Anche passando dal piano della legalità a quello dell'opportunità, la soluzione di estendere l'efficacia delle misure di salvaguardia oltre l'approvazione del nuovo PTPR non appare priva di implicazioni problematiche nonostante la lodevole ricerca di una soluzione che tuteli l'affidamento.

Un primo problema attiene all'incertezza della regola applicativa e della stabilità dei rapporti giuridici.

Al riguardo occorre muovere dal considerare tra le eventuali ipotesi di difformità tra PTPR adottato in combinato con le previsioni del precedente PTP e PTPR definitivamente approvato (ammesso ma non concesso che non vi sia "*discrasia*" tra i primi due e non si voglia dare prevalenza, altrettanto illegittimamente, al secondo), la *discrasia* più evidente: l'ipotesi che la disciplina del PTPR approvato sia più restrittiva rispetto al PTPR adottato e dunque si finisca, per effetto della disposizione in commento, per autorizzare un qualche intervento di trasformazione del suolo che, a regime di PTPR vigente, non potrebbe essere realizzato in tutto o in parte che sia.

In siffatti ipotesi la circolare in questione non metterebbe certo al riparo autorizzante (amministratore locale) e privati (proprietario, appaltatore, direttore dei lavori ecc.) né dalla responsabilità penale – è sin troppo noto che il giudice penale ancorché l'intervento sia formalmente autorizzato configura egualmen-

te il reato di abuso edilizio nell'ipotesi di accertata violazione sostanziale delle norme urbanistiche e di tutela ambientale vigenti (sugli approdi raggiunti dalla giurisprudenza penale in relazione alla punibilità dell'edificazione basata non solo su di un titolo inefficace, inesistente o nullo ma anche solo illegittimo si v. da ultimo Cassazione Penale, III, 17 dicembre 2018, n.56678 e divi richiami in *Urbanistica e Appalti*, n. 2, 2019, pag. 291), dovendosi al riguardo anche considerare lo stretto rapporto di interdipendenza tra l'autorizzazione paesaggistica ed il titolo edilizio, essendo la prima atto presupposto e condizione di validità del secondo ai fini proprio della legittimazione dell'intervento, anche sotto il punto di vista strettamente urbanistico-edilizio - né dall'eventuale impugnativa dell'autorizzazione illegittima da parte di terzi davanti al giudice amministrativo, dinanzi al quale sarà gioco facile rappresentare l'abuso sostanziale effettuato in violazione del regime del vigente PTPR e ottenerne l'annullamento.

Ciò senza neppure indagare la responsabilità penale (per reati contro la pubblica amministrazione) dell'amministratore locale che altrettanto certamente non potrà "giustificare", anche sotto il profilo soggettivo, la sua condotta facendo riferimento alla circolare in questione e gli effetti risarcitori e ripristinatori conseguenti agli annullamenti che potrebbe disporre il giudice amministrativo a seguito delle impugnative di terzi avverso tali autorizzazioni.

La soluzione messa in campo dalla circolare, dunque, finisce per esporre i privati a gravi conseguenze anche di rilievo penale, chiedendo agli amministratori locali di adottare atti palesemente illegittimi che potrebbero anche configurare ipotesi di (grave) rilevanza penale sotto diversi profili (edilizi, ambientali e contro la pubblica amministrazione) con tutte le eventuali connesse responsabilità di ordine risarcitorio e (conseguentemente) di responsabilità erariale per i danni causati all'ente locale di riferimento.

Non mancano implicazioni problematiche neppure considerando l'ipotesi opposta, e cioè che la disciplina del PTPR adottato in binomio con il precedente PTP sia più restrittiva rispetto al PTPR approvato. In tal caso, in ossequio ai principi di affidamento e di

eguale trattamento, argomentando nei medesimi termini della circolare, dovremmo ritenere che il PTPR approvato non dovrebbe applicarsi anche a coloro rispetto ai quali il PTPR adottato non prevedeva nessuna forma di vincolo, risultando quest'ultimo inserito in sede di approvazione. E gli esempi potrebbero continuare.

#### 4. Qualche considerazione conclusiva

La circolare regionale si giustifica principalmente in funzione di tutela dell'affidamento del privato a fronte di un tempo molto lungo (come dicevamo in apertura quasi 13 anni) impiegato per il passaggio dall'adozione all'approvazione del nuovo PTPR e alla sua pubblicazione.

E tuttavia, proprio a proposito della tutela dell'affidamento quale *ratio* sottesa alla conservazione degli effetti di salvaguardia del piano approvato, occorre rilevare come nessun affidamento legittimo possa nascere rispetto alla stabilità di effetti *ex lege* provvisori derivanti da un atto interinale, interno ad un procedimento non concluso, non "*partecipato*" e comunque (gravemente) imperfetto e dunque per sua natura non in grado di rappresentare la volontà definitiva dell'Ente.

Quello che in realtà viene in rilievo, a tutela del privato anche in relazione al suo legittimo affidamento, sono profili risarcitori legati alle mancate decisioni sulle istanze dei privati nei termini previsti dalla legge, decisioni che avrebbero dovuto essere adottate osservando, nel caso di specie, il principio della doppia conformità del progetto all'atto adottato e al PTP all'epoca vigente e in particolare tenendo conto, per le aree vincolate, della disciplina più restrittiva tra le due (art.25 co.5 l.n.24 cit.).

Ciò sembra sufficiente per auspicare un ripensamento generale sulla questione.

Nel frattempo sembra a chi scrive che non si possa che disattendere la circolare regionale andando sulle strade sicure della legittimità e della legalità e dunque applicando il PTPR vigente piuttosto che addentrarsi in pericolosi quanto defatiganti percorsi giudiziari.

Piuttosto c'è da chiedersi come sia possibile che un Piano di così grande importanza economica e sociale rispetto al quale la disciplina normativa prevede tempi di approvazione as-

sai circoscritti (l'art. 23 co.4 e 5 della n. 24 cit. prevede per gli adempimenti successivi all'adozione - pubblicazione della delibera di adozione, osservazioni, raccolta, controdeduzioni regionali e istruttoria per il Consiglio regionale - sei mesi di tempo) possa impiegare quasi 13 anni per passare dall'adozione alla sua approvazione, peraltro neppure "definitiva".

Come è noto, infatti, agli operatori il PTPR è stato approvato e pubblicato senza pervenire all'accordo con il Ministero dei beni culturali e dunque senza "*copianificazione*": ciò da una parte ha comportato l'adozione da parte della Regione, il giorno dopo la sua pubblicazione, di una variante al nuovo PTPR e dall'altra ha condotto il Governo ad impugnare il medesimo PTPR dinnanzi alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzioni (il ricorso del Governo è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio del 28 aprile 2020, n. 20).

Dopo 13 anni dunque ci troviamo dinnanzi ad un "*inestricabile*" groviglio di norme spesso contraddittorie tra loro derivanti da:

- 1) un PTPR approvato e sottoposto, probabilmente a ragione, alla Corte Costituzionale, con il rischio del suo annullamento;
- 2) un PTPR adottato in variante di salvaguardia il giorno dopo;
- 3) un binomio PTP - PTPR adottato ma non approvato che si vorrebbe prevalente sulle norme del PTPR approvato e dunque ancora "*efficace*" per *le procedure in corso*.

A questo punto si dovrebbe anche aprire un nuovo capitolo circa il rapporto tra le misure di salvaguardia del nuovo PTPR adottato e il PTPR approvato, nonché tra il primo e il precedente PTPR adottato e mai approvato e che si vorrebbe dotato di ultrattività.

In questo quadro, non è neanche detto che non rientri "in gioco" il PTPR precedente che, in caso di annullamento del PTPR da parte della Corte Costituzionale, rimarrebbe l'unico piano "*definitivo*", almeno sino all'approvazione di un nuovo PTPR.

Dopo tredici anni, dunque, non solo non abbiamo un Piano Territoriale Paesaggistico definitivo ma ci ritroviamo in un *groviglio* inestricabile di norme stratificate nel tempo, alcune provvisorie, altre claudicanti, con buona pace della certezza del diritto, della celerità

dell'azione amministrativa e delle sempre più pressanti istanze di semplificazione del sistema.

Un groviglio che, è inutile dirlo, scoraggia ogni iniziativa economica, anche la più meritevole, sul territorio. Le risorse, infatti, ed è cosa nota, si allocano in modo direttamente proporzionale alla certezza e alla chiarezza del sistema normativo (oltre che ai tempi di risposta dell'apparato burocratico).

Forse è anche arrivato il momento non solo di ripensare ma anche di ridisegnare la struttura stessa della pianificazione urbanistica territoriale regionale - che risale agli anni '80 - la sua estensione e la sua pervasività aderendo chi scrive all'idea della miglior dottrina che sia un'utopia quella di voler disciplinare oggi, e per il futuro di lungo periodo, l'intero territorio di una regione, per giunta con prescrizioni direttamente conformative della proprietà privata (e ciò a parte lo svilimento dei piani regolatori comunali).

Ma se così deve essere, allora lo sia veramente attenendosi però al principio: un territorio, un unico piano in grado di "inglobare" tutte le prescrizioni urbanistico territoriali dei

diversi livelli di governo del territorio e in grado al tempo stesso di essere flessibile per dare risposte immediate alla società del nuovo millennio che le esige non solo a "pianificazione inalterata" ma soprattutto riguardo a esigenze, interessi e istanze oggi non previste né prevedibili e quindi certamente o (appunto) "non previste" o "non conformi" al piano, che rischia di essere un neonato già anziano (sulla necessità di pervenire ad un unico piano che recepisca tutte le scelte di pianificazione territoriale la dottrina urbanistica è tendenzialmente univoca, si v. P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 148 e ss; Vincenzo Cerulli Irelli, *Il Governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in *Atti del settimo convegno nazionale dell'AIDU di Pescara, Il Governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 511);

La risposta a tali istanze non solo sarà un fatto ineludibile ma ci mostrerà il grado di modernizzazione della pubblica amministrazione che è dato dalla sua capacità non tanto di dare risposte ma di darle in tempi utili alla società.

«.....GA.....»