

TAR Veneto, Sez. II, sentenza 14.12.2016 n. 1375 “Conformità”, “compatibilità” e “coincidenza”: significati e implicazioni

Data di pubblicazione: 12/01/2017

Il pronunciamento del TAR Veneto in commento conferma la legittimità del provvedimento, adottato dal Comune di Verona, di restituzione di un piano attuativo. La Giunta Comunale era pervenuta a tale determinazione nonostante il parere tecnico istruttorio favorevole dei propri uffici.

La sentenza ribadisce il principio giurisprudenziale, già sostenuto dalla stessa Sezione (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 04.04.2016, n. 351, già commentato in questa rubrica) secondo il quale *“l’approvazione del piano attuativo di iniziativa privata non è un atto dovuto, ancorché il medesimo risulti conforme al piano regolatore generale, perché, sussistendo un rapporto di necessaria compatibilità ma non di formale coincidenza tra quest’ultimo e i suoi strumenti attuativi ed essendovi una pluralità di modi con i quali dare attuazione alle previsioni dello strumento urbanistico generale, è ineliminabile la sussistenza di un potere discrezionale nella valutazione delle soluzioni proposte, dato che il Comune non si limita a svolgere un semplice riscontro della conformità del piano allo strumento generale, ma esercita pur sempre poteri di pianificazione del territorio comunale e pertanto può negare l’approvazione del piano attuativo facendo riferimento a ragioni interne al medesimo quali possono essere i temi dell’organizzazione urbanistica, viabilistica o architettonica dell’intervento”*.

Tralasciando gli altri motivi dell’impugnazione – tutti egualmente respinti dal TAR – ed altri elementi specifici del contenzioso, pare interessante proporre qualche riflessione sulla natura delle valutazioni che, nell’esercizio dell’ampia discrezionalità propria degli atti di pianificazione del territorio, l’organo di governo dell’Ente designato all’approvazione di un piano può esprimere. In particolare sulla distinzione – desumibile dal pronunciamento del giudice amministrativo – tra le nozioni di *compatibilità*, di *conformità* e di *formale coincidenza* di uno strumento urbanistico attuativo rispetto alla pianificazione sovraordinata.

Com’è noto, l’art. 20, comma 4 bis, della LR n. 11/2004, ha introdotto il dibattuto principio del silenzio-assenso nel campo della pianificazione urbanistica attuativa sulla base del comma 1 dello stesso articolo, il quale prevede che il piano attuativo sia restituito *“qualora non conforme alle norme e agli strumenti urbanistici vigenti”*. Ciò in coerenza con quanto dispone la norma statale (art. 5 del DL n. 70/2011, convertito in legge n. 106/2011), la quale ha previsto che la Giunta approvi i piani attuativi *“conformi allo strumento urbanistico generale vigente”*.

Se la nozione di *conformità* può risultare pertinente nella valutazione dei contenuti di un progetto edilizio in rapporto alla disciplina operativa dello strumento urbanistico sovraordinato (PRG, PI o PUA), essendo sostanzialmente riferibile alla rispondenza ai parametri urbanistico-edilizi, alle destinazioni ammesse dalle norme di zona e alle norme del regolamento edilizio, meno scontato è invece definire cosa si intenda per *conformità* quando si valutano i rapporti tra piani urbanistici e territoriali posti a differenti livelli gerarchici.

La sentenza in commento pare infatti mettere in discussione non solo il postulato che un piano attuativo sia necessariamente da approvarsi quando conforme allo strumento urbanistico generale vigente – condizione che giustificerebbe l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso, analogamente a quanto avviene per i progetti edilizi – ma la questione più generale della valutazione dei rapporti tra strumenti di pianificazione.

Se, come affermato dal TAR, vi è “*una pluralità di modi con i quali dare attuazione alle previsioni dello strumento urbanistico generale*”, tale considerazione è ancor più vera quando si deve valutare il rapporto tra strumenti di pianificazione comunale e strumenti sovraordinati di natura strategico strutturale o territoriali. Parafrasando il giudice, potremmo cioè affermare che vi è “*una pluralità di modi*” con i quali nel PI si possono declinare le indicazioni strategico-strutturali del PAT, così come nei PAT le indicazioni dei PTCP o, infine, nei PTCP quelle del PTRC.

Sembrano considerazioni ovvie, ma il termine *conformità* non sempre è utilizzato in maniera appropriata alla natura e ai contenuti dei piani post-riforma urbanistica. Se in urbanistica i termini devono avere un significato univoco e condiviso, pare quantomeno parziale riferirsi alla mera *conformità* quando – nel momento in cui esercita le proprie prerogative in materia di pianificazione – l'Ente pianificatore dovrebbe più propriamente riferirsi alla valutazione della *coerenza* o della *compatibilità* dei propri atti pianificatori rispetto ad indirizzi e direttive che possono essere declinati in modi assai differenti (per l'appunto, “*una pluralità*”).

Se dunque è ragionevole ammettere che la discrezionalità propria degli atti di pianificazione del territorio abbia, oltre al limite esplicito costituito dal quadro delle prescrizioni e dei vincoli, quello di non poter effettuare valutazioni in contrasto con quelle già formalizzate dalla pianificazione sovraordinata, per il resto i “paletti” e le valutazioni appaiono molto più articolate e non sempre univocamente interpretabili. Questa complessità potrebbe anche spiegare, almeno in parte, le diverse conclusioni cui è pervenuta la Giunta comunale di Verona rispetto alle valutazioni dei propri uffici tecnici.