

**INU**

Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Sezione Piemonte e Valle d'Aosta

---

# Nuova pianificazione del territorio e riforma istituzionale in Piemonte

---

Con la collaborazione di



Direzione Programmazione Strategica  
Politiche Territoriali ed Edilizia

Torino, 2 Luglio 2014

---

# **Nuovi profili istituzionali e amministrativi**

---

**Pianificare con unioni e fusioni di  
Comuni**

Avv. Giovanni Martino

---

## Riferimenti normativi

- UNIONI = L. 56/14 art. 1 commi 104-115 (+art. 32 TU 267/00)
  - FUSIONI = L. 56/14 art. 1 commi 116-129 (+art. 15-16 TU 267/00)
- + incorporazioni = L. 56/14 art. 1 comma 130
- + incentivi per unioni e fusioni di comuni = L. 56/14 art. 1 commi 131-139
-

---

- **FUSIONI DI COMUNI**

- strumento pressoché inutilizzato nel territorio piemontese (Verbania 1939, Montiglio Monferrato 1998)
  - qualche iniziativa in tempi recenti ma di scarso successo
  - evidenti ragioni campanilistiche e di attaccamento alle tradizioni locali
-

## L. 56/14

### - Molteplici disposizioni per favorire e incentivare il processo di fusione

- Modifica art. 15 TU 267/00: possibilità di uno statuto “anticipato”, approvato dai CC dei Comuni, che prevede forme di partecipazione e decentramento dei servizi per le comunità locali in via di fusione
- Al Comune derivante da fusione tra Comuni aventi ciascuno popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazioni previste per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti
- Attenuazione dell’obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, disciplinato da legge regionale
- Altre misure finanziarie

---

## In ordine alla pianificazione:

- A regime, il Comune derivante dalla fusione è senz'altro un "Comune" ed esercita le funzioni pianificatorie proprie, con riferimento ad un territorio che è quello conseguente alla fusione
  - Comma 124: salva diversa disposizione di L.R., gli strumenti urbanistici del Comune oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione del Comune restano in vigore, con riferimento ai singoli ambiti territoriali, fino alla data di entrata in vigore degli strumenti urbanistici approvati dal Commissario o dal nuovo Comune
  - Comma 120: fino alla elezione degli organi del nuovo Comune, il Commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione è coadiuvato da un comitato composto dagli ex Sindaci, che deve essere consultato sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici
-

---

# UNIONI DI COMUNI

- Figura istituzionale presente e diffusa in Piemonte: circa 50, di cui la metà nelle province di Asti ed Alessandria
  - Art. 32 comma 1 T.U. 267/00: “L’unione di comuni è l’ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi.”
  - Organi:
    - presidente, scelto tra i sindaci dei Comuni associati
    - giunta, composta da assessori dei Comuni associati
    - consiglio, composto da membri eletti - tra i propri componenti - dai singoli consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze e di ogni Comune
  - ente locale di secondo grado, strumento per la gestione associata delle funzioni comunali
-

---

# UNIONE DI COMUNI – LA PIANIFICAZIONE

Dal DL 78/2010 (Conv. in L. 122/2010), poi modificato con il DL 95/2012 ( Conv. in L. 135/2012) ed ancora modificato con la L. 56/2014 risulta che:

- Art. 14 comma 28: i Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti (o sino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane) esercitano obbligatoriamente in forma associata – mediante unione di Comuni o convenzione – le funzioni fondamentali dei Comuni di cui al comma 27
  - Art. 14 comma 27: sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. p) della Cost. (...) d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale
  - Art. 14 comma 28-bis: per le unioni di cui al comma 28 si applica l'art. 32 del T.U. di cui al D.Lvo. 267/2000
-



- 
- la pianificazione urbanistica è funzione fondamentale dei Comuni, che – nei casi indicati dalla norma – va esercitata obbligatoriamente in forma associata
  - art. 14 comma 31-ter: entro il 31.12.2014 tutte le funzioni fondamentali vanno gestite in forma associata
  - si può immaginare che, tra le varie funzioni fondamentali, la pianificazione non sarà tra le prime ad essere gestita in forma associata
-

- 
- le norme in materia di pianificazione della novellata L.R. 56/77 fanno sempre riferimento al Comune o alla “forma associativa che svolge la funzione in materia di pianificazione urbanistica”
  - Es: art. 15 L.R. 56/77 (formazione e approvazione del PRG e delle sue varianti strutturali e generali) qualifica il Comune o la “forma associativa che svolge ...” come “soggetto proponente” ed in tutto il testo si ripete questa espressione; a proposito dell’organo che adotta il progetto preliminare del piano e approva lo strumento urbanistico usa l’espressione “consiglio”, riferibile sia al Comune sia alla Unione
- allo stato, l’Unione potrebbe esercitare la funzione pianificatoria con le norme vigenti
-

- 
- Si possono però ipotizzare scenari e fornire suggestioni per un superamento della semplice alternativa Comune/Unione quale soggetto che esercita la funzione di pianificazione
  - La mera “sostituzione” dell’Unione al Comune come “soggetto proponente” suscita infatti perplessità:
    - il Consiglio dell’Unione (non eletto dai cittadini e rappresentativo di una comunità locale solo in via mediata ed indiretta) adotta e approva i PRG e le varianti ai PRG dei Comuni associati
    - il processo valutativo e decisionale finalizzato ad una variante al

PRG

dovrebbe essere svolto dall’Unione, ma probabilmente verrà svolto sempre dal singolo Comune interessato, con uno svuotamento sostanziale del ruolo dell’Unione

- potrebbe così riproporsi una esperienza sostanzialmente fallimentare quale è stata quella dei piani regolatori intercomunali, basati sulla presenza di un consorzio
-

---

# A/ in forza delle norme vigenti

- Art. 14-bis (elaborazione del PRG nelle componenti strutturale e operativa)
    - componente strutturale = riconosce, evidenzia e interpreta i caratteri e le qualità del territorio; indica le scelte fondamentali e durature di conservazione, valorizzazione, trasformazione ...
    - componente operativa = definisce le azioni, gli interventi ed i progetti di trasformazione, riqualificazione, nuovo impianto da intraprendere e ne disciplina contenuti tecnici e modalità operative
  - La natura duale del PRG si presterebbe ad essere applicata dalle Unioni, che potrebbero prevedere – nell’ambito della loro decisiva potestà statutaria e regolamentare – che il “soggetto proponente” rispetto al procedimento di formazione e variazione
    - = della componente strutturale del PRG è l’Unione
    - = della componente operativa del PRG è il Comune
-

---

## *B/ di domani non c'è certezza*

- In una condizione normativa complessa, in rapida ed affannosa evoluzione, vi sono almeno due elementi di particolare rilevanza:
    - = la ventilata modifica dell'art. 117 Cost. in senso più “statalista”, con la riconduzione alla esclusiva competenza statale delle materie di attuale competenza concorrente Stato/Regioni
    - = bozza di disegno di legge della segreteria tecnica del Min. Infrastrutture, con previsioni interessanti ma migliorabili, che
      - configura due articolazioni del piano comunale (programmatorio/operativo)
      - in controtendenza rispetto alla ipotizzata modifica costituzionale, ma coerentemente alle attuali previsioni, rimette alla Regione la disciplina dell'esercizio in forma associata della funzione pianificatoria comunale (Art. 7 comma 9): “Le Regioni incentivano la pianificazione urbanistica intercomunale, con l'approvazione di piani urbanistici che si estendono al territorio di più comuni”
-

- 
- ma nella L.R. 3/13 (che ha riformato la L.R. 56/77) c'è una previsione “aperta” (art. 88): “A seguito dell’attuazione del processo di riordino degli enti locali (...) i nuovi enti o le loro forme associative che svolgano la funzione in materia di pianificazione urbanistica si dotano di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al territorio di competenza, anche tramite il coordinamento dei singoli piani previgenti”
  - è quindi possibile pensare a nuove tipologie di piano ed a nuove procedure adeguate alla specificità della Unione dei Comuni, che dovranno essere previste dalla L.R.
-