

Capitolo 19

I controlli sugli organi regionali e locali

1. I CONTROLLI SUGLI ORGANI DELLE REGIONI

A) Il controllo sugli organi delle Regioni a Statuto ordinario

La L. cost. 1/1999 ha interamente riscritto l'art. 126 della Costituzione concernente il controllo del Consiglio regionale.

Il testo della norma, nella dizione novellata, distingue cause di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta che implicano un controllo statale e cause di scioglimento per così dire «interne», cioè relative al funzionamento e alle attività degli organi politici regionali.

Le prime sono adesso ricondotte a due ipotesi:

- il compimento di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge;
- la presenza di ragioni di sicurezza nazionale.

In tali ipotesi, lo scioglimento e la rimozione sono disposti con decreto motivato del Capo dello Stato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (si tratta, pertanto, di un atto governativo soltanto formalmente presidenziale), sentito il parere obbligatorio della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, formata da venti deputati e venti senatori.

A seguito dello scioglimento, la versione originaria dell'art. 126 disponeva l'insediamento di un'amministrazione straordinaria, costituita da tre membri nominati dal Presidente della Repubblica nello stesso decreto di scioglimento (scelti fra una lista di nove nomi designati dalla Commissione parlamentare, che li individuava fra gli eleggibili al Consiglio regionale). L'amministrazione straordinaria avrebbe dovuto indire, entro tre mesi, le elezioni per il rinnovo del disciolto Consiglio.

Il nuovo art. 126, invece, nulla prevede al riguardo, lasciando pertanto libero il Governo di individuare le forme di gestione provvisoria (Commissario straordinario o collegio commissariale), nonché di scegliere i soggetti cui affidare i relativi incarichi.

Sono, invece, cause di scioglimento e di rimozione «interne», che cioè non configurano forme di controllo statale sugli organi regionali:

- l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale nei confronti del Presidente della Giunta che sia stato eletto a suffragio universale e diretto (è la cd. norma «antiribaltone», che mira ad impedire la formazione di maggioranze politiche diverse da quelle che hanno originariamente sostenuto il Presidente eletto);
- la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta che sia stato eletto a suffragio universale e diretto;
- le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio regionale.

B) I controlli sugli organi delle Regioni a Statuto speciale

Per la Sardegna, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia, è previsto un sistema di controllo sugli organi regionali (e cioè lo *scioglimento dei Consigli regionali*) pressoché identico a quello originariamente previsto per le Regioni ordinarie. Diverso è, invece, il sistema previsto per la Sicilia dall'art. 8 del suo Statuto. In tale Regione, infatti, spetta al Commissario dello Stato di proporre al Governo lo scioglimento dell'Assemblea regionale, e ciò può avvenire per *un solo motivo*, e cioè per *persistente violazione dello Statuto*.

2. LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI

L'art. 141 del Testo Unico degli enti locali dispone che i Consigli comunali e provinciali vengano sciolti nei seguenti casi:

- **compimento di atti contrari alla Costituzione;**
- **gravi e persistenti violazioni di legge;**
- **gravi motivi di ordine pubblico;**
- **impossibilità di normale funzionamento degli organi e dei servizi** per le seguenti cause:
 - 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia;
 - 2) dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia;
 - 3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei consiglieri assegnati, non computando a tal fine il Sindaco o il Presidente della Provincia;
 - 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del Consiglio;
- **mancata approvazione nei termini del bilancio;**
- **mancata adozione degli strumenti urbanistici generali**, entro 18 mesi dalla data di elezione degli organi, presso gli enti con più di 1000 abitanti che ne siano sprovvisti (ipotesi aggiunta nel testo dell'art. 141 Testo Unico degli enti locali dal D.L. 269/2003 conv. con mod. in L. 326/2003).

A queste ipotesi di scioglimento se ne aggiungono altre:

- mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Provincia (art. 52 Testo Unico degli enti locali);
- fenomeni di infiltrazione e di condizionamento mafioso (art. 143, Testo Unico degli enti locali, vedi §4);
- omissione della deliberazione di dissesto finanziario (art. 247, Testo Unico degli enti locali);
- inosservanza del termine per la formulazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi mossi dalla Commissione per la finanza locale (art. 261, Testo Unico degli enti locali).

Esaminiamo partitamente ciascuna delle suddette ipotesi:

a) *Compimento di atti contrari alla Costituzione*

Essa configura la più grave irregolarità addebitabile al Consiglio comunale, ovvero «lo sconfinamento dal proprio ambito costituzionale di competenza» (STADERINI).

Si pensi al caso in cui l'ente locale manifesti inequivocabilmente la volontà di violare i principi consacrati nella Carta costituzionale e che informano l'ordinamento repubblicano.

In questo caso — come nell'ipotesi di scioglimento per motivi di ordine pubblico — il provvedimento di scioglimento non è subordinato ad una preventiva diffida.

b) *Gravi e persistenti violazioni di legge*

Già prevista nella legislazione antecedente alla L. 142/1990, tale ipotesi è oggetto di una nuova formulazione sotto due aspetti:

- la *gravità* del comportamento violatorio, per cui può definirsi violazione grave quella che si riflette direttamente sulle posizioni giuridiche dei cittadini; compromette la funzionalità dell'ente locale; attenta alla funzionalità complessiva del sistema dei pubblici poteri per interferire nella sfera di altri soggetti pubblici;
- la *mancanza di una espressa diffida* all'osservanza degli obblighi quale presupposto per il successivo intervento sanzionatorio. In realtà, pur tacendo la legge sulla necessità della diffida come atto introduttivo del procedimento sanzionatorio, deve ritenersi confermato l'obbligo di diffidare il comportamento violatorio, in qualità di strumento ordinario di accertamento delle violazioni gravi e persistenti e di elemento tipico dei procedimenti sanzionatori.

c) *Gravi motivi di ordine pubblico*

La Corte costituzionale, con sentenza n. 40 dell'11 luglio 1961, ha interpretato l'ordine pubblico come «sicurezza e quiete pubblica», talché ogni comportamento che attenti o comprometta gravemente la pacifica e fattiva convivenza sociale è sanzionato con lo scioglimento del Consiglio comunale.

d) *Impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia*

In dette ipotesi la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio. Ambedue gli organi collegiali restano comunque in carica sino all'elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco o Presidente della Provincia le cui funzioni sono, frattanto, svolte dal vicesindaco o dal vicepresidente.

e) *Dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri assegnati all'ente*

La surrogazione dei consiglieri dimissionari non è ammessa e si procede pertanto allo scioglimento del Consiglio, ogni qualvolta si dimettano contestualmente, anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente la metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il Sindaco o il Presidente della Provincia, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lettera b), numero 3) del Testo Unico degli enti locali.

f) *Riduzione dell'organico assembleare per impossibilità di surroga della metà dei componenti del Consiglio*

In caso di dimissioni contestuali della metà dei consiglieri, anche se rese con atti separati ma presentati contemporaneamente al Protocollo dell'ente, il Consiglio, entro e non oltre 10 giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari e laddove ciò risulti impossibile si procede allo scioglimento.

g) *Dimissioni del Sindaco*

Le dimissioni presentate dal Sindaco diventano efficaci ed irrevocabili trascorsi 20 giorni dalla loro presentazione al Consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del Consiglio e alla contestuale nomina di un Commissario.

h) *Mancata approvazione nei termini del bilancio*

Trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla Giunta il relativo schema, era previsto che il CORECO nominasse un commissario preposto all'adozione del provvedimento sostitutivo.

Tuttavia, in considerazione del fatto che i CO.RE.CO. sono stati aboliti per effetto dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. disposta dalla L. cost. 3/2001, il Governo è intervenuto con il D.L. 13/2002, convertito con modifiche nella L. 75/2002, individuando nel **Prefetto** la figura sostitutiva dei CO.RE.CO. preposta alla eventuale nomina dei commissari ad acta.

Detto meccanismo sostitutivo introdotto dal citato D.L. 13/2002 in riferimento all'esercizio finanziario 2002, è stato riconfermato per gli anni successivi da altre disposizioni, ovvero: dal D.L. 80/2004 (conv. in L. 140/2004); dal D.L. 314/2004 (conv. in L. 26/2005); dal D.L. 44/2005 (conv. in L. 88/2009); dalla L. 266/2005; dalla L. 296/2006 e in ultimo, per l'anno 2010, dal **D.L. 25 gennaio 2010, n. 2**, in attesa di conversione.

i) *Mancata adozione degli strumenti urbanistici generali*

Si tratta di una ipotesi introdotta nel corpo dell'art. 141 Testo Unico degli enti locali in forza della previsione della L. 24-11-2003, n. 326 che converte, apportandovi modifiche, il D.L. 30-9-2003, n. 296.

Tale ipotesi di scioglimento viene riferita esclusivamente agli enti territoriali con popolazione al di sopra dei 1000 abitanti qualora, entro 18 mesi dalla data di elezione degli organi, non abbiano adottato gli strumenti urbanistici generali. In questo caso, la Regione territorialmente competente segnala al Prefetto l'ente inadempiente. Il Prefetto formula all'indirizzo di quest'ultimo invito ad adempiere entro quattro mesi, decorsi infruttuosamente i quali, avvia la procedura per lo scioglimento del Consiglio.

l) *Mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco e del Presidente della Provincia*

Secondo quanto stabilito dall'art. 52 del D.Lgs. 267/2000 il voto del Consiglio comunale o provinciale contrario ad una proposta del Sindaco o del Presidente della Provincia o delle rispettive Giunte non comporta le dimissioni degli stessi.

Il Sindaco o il Presidente della Provincia o le rispettive Giunte cessano dalla carica nell'ipotesi di approvazione di una *mozione di sfiducia* (motivata e sottoscritta da almeno i due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il Sindaco e il Presidente della Provincia) votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio. Se la mozione viene approvata, si procede allo *scioglimento del Consiglio* e alla *nomina di un commissario*.

m) *Omissione della deliberazione di dissesto finanziario*

A norma dell'art. 244 del Testo Unico degli enti locali si ha stato di dissesto finanziario quando:

- l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili;
- esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si sia fatto validamente fronte.

Laddove l'organo di controllo, attraverso l'esame dei bilanci di previsione, dei rendiconti o per altra fonte, venga a conoscenza dello stato di dissesto finanziario dell'ente, può chiedere chiarimenti allo stesso, e nel caso di accertato dissesto può assegnare al Consiglio un termine di 20 giorni affinché provveda alla deliberazione relativa. Decorso infruttuosamente tale termine, l'organo di controllo nomina un *commissario ad acta* che adotta il provvedimento sostitutivo e, nel contempo, ne dà comunicazione al Prefetto per l'avvio della procedura di scioglimento del Consiglio (art. 247 Testo Unico degli enti locali).

Inoltre, ai sensi dell'art. 193, comma 4, del Testo Unico degli enti locali, la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio di bilancio è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione.

Prima della L. cost. 3/2001 il menzionato organo di controllo era individuato nel CO.RE.CO, con la soppressione della funzione di controllo affidata a tale organo, nasce l'esigenza di affidare tale procedura ad altri organismi. Parte della dottrina richiama a tal proposito il difensore civico, mentre altri ritengono che sia il Prefetto a dover svolgere tali funzioni prima svolte dal CO.RE.CO.

n) *Inosservanza del termine per la formulazione, dopo la deliberazione di dissesto, dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi mossi dalla Commissione per la finanza locale*

I Consigli degli enti comunali dissestati sono tenuti — ex art. 259 del Testo Unico degli enti locali — a deliberare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato nel termine di *tre mesi* dall'emanazione del decreto di nomina dell'organo straordinario di liquidazione. L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato è istruita dalla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, che formula eventuali rilievi o richieste istruttorie cui l'ente fornisce risposta entro 60 giorni.

L'inosservanza di uno di tali termini integra l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lett. a), del Testo Unico degli enti locali con conseguente scioglimento del Consiglio (art. 262, Testo Unico degli enti locali).

3. LA PROCEDURA DI SCIoglIMENTO

Il provvedimento di scioglimento assume la veste formale di *decreto del Presidente della Repubblica*, su proposta del Ministro dell'Interno; al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i **motivi** del provvedimento (art. 141, comma 6).

Dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Parlamento e fatta pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Con il decreto di scioglimento si provvede anche alla gestione commissariale del Comune con la nomina di un **commissario**, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. Ciò avviene in tutte le ipotesi, fatta eccezione per il caso di cessazione anticipata dalla carica del Sindaco e per l'ipotesi di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, per la quale è nominata una commissione straordinaria.

A norma dell'art. 19 del Testo Unico degli enti locali L.C.P. del 1934 (lasciato in vigore dall'art. 273 del Testo Unico degli enti locali), il Prefetto ha, infatti, «la facoltà di inviare appositi commissari presso le amministrazioni degli enti territoriali locali e istituzionali per reggerle, per il periodo di tempo strettamente necessario, qualora non possano, per qualsiasi ragione, funzionare».

Il rinnovo del Consiglio disciolto avviene in coincidenza con il primo turno elettorale utile; fino ad allora i consiglieri cessati dalla carica conservano gli incarichi esterni loro attribuiti.

Le norme esaminate dell'art. 141 del Testo Unico degli enti locali si applicano in quanto compatibili, ove non diversamente previsto dalle leggi regionali, agli altri enti locali menzionati dall'art. 2, comma 1 del testo unico in esame, nonché ai consorzi tra enti locali. Tuttavia il relativo provvedimento di scioglimento degli organi di tali enti è disposto con **decreto del Ministro dell'Interno** (comma 8, art. 141, Testo Unico degli enti locali).

4. SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI PER FENOMENI DI INFILTRAZIONE O CONDIZIONAMENTI DI TIPO MAFIOSO

L'art. 143 del D.Lgs. 267/2000, interamente sostituito ad opera dell'art. 2, comma 30, della **L. 15-7-2009, n. 94** cd. *Pacchetto sicurezza bis*, prevede una particolare causa di scioglimento dei Consigli comunali o provinciali che va ad aggiungersi alle altre ipotesi previste dall'art. 141, trattata dello scioglimento conseguente a fenomeni di infiltrazione o condizionamenti di tipo mafioso o similare.

In particolare, stante la lettera del novellato art. 143, i Consigli comunali e provinciali vengono sciolti qualora — a seguito di appositi accertamenti svolti dal Prefetto ai sensi dell'art. 59, comma 7 del Testo Unico degli enti locali — emergano *concreti, univoci e rilevanti* elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata degli amministratori, ovvero su forme di condizionamento degli stessi tali da determinare un'alterazione del procedimento di

formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Con la riforma dell'art. 143 del Testo Unico degli enti locali, il legislatore ha provveduto a precisare che detti fenomeni non sono riferibili esclusivamente agli organi elettivi dell'ente, ma possono riguardare anche il Segretario, il Direttore generale, i dirigenti e in generale tutti i dipendenti. Pertanto, se la relazione prefettizia (che conclude il procedimento di accertamento) rilevi la presenza di infiltrazioni o condizionamenti in riferimento a detti soggetti, pur mancando i presupposti per addivenire allo scioglimento dell'organo consiliare, la legge richiede comunque che venga adottato — con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del Prefetto — ogni provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in atto, ivi inclusa la sospensione del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione, con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente (comma 5).

D'altra parte, uno degli aspetti importanti della riforma consiste proprio nell'aver stabilito che la procedura volta ad accertare infiltrazioni mafiose, una volta avviata, si concluda in ogni caso con un provvedimento certo (nello specifico, un decreto del Ministro dell'Interno) nel quale si dia conto degli esiti della verifica, ancorché non sussistano i presupposti per lo scioglimento o per l'adozione di provvedimenti ad personam (comma 7).

Nello svolgere l'attività di accertamento, il Prefetto è coadiuvato da una **Commissione di indagine**, da lui stesso nominata, composta da tre funzionari della P.A., attraverso la quale esercita i *poteri di accesso e di accertamento* di cui è titolare per delega del Ministro dell'Interno.

Il procedimento si conclude, quindi, con una **relazione prefettizia** che, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato dal Procuratore della Repubblica competente per territorio, viene inviata al Ministro dell'Interno.

Entro tre mesi dalla trasmissione di tale relazione, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro, è disposto lo scioglimento.

Lo scioglimento del Consiglio in questo caso opera ad ampio raggio, infatti, il comma 6 del novellato art. 143 dispone che a partire dalla data di pubblicazione del relativo decreto sono sciolti di diritto tutti gli incarichi a contratto di cui all'art. 110 del Testo Unico degli enti locali, nonché gli incarichi di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa purché non vengano rinnovati dalla Commissione straordinaria nominata con il decreto di scioglimento per la gestione temporanea dell'ente.

5. LA SOSPENSIONE DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI

L'art. 141, comma 7 del Testo Unico degli enti locali prevede la facoltà del **Prefetto** di sospendere dalle funzioni il Consiglio comunale per non più di 90 giorni, nominando contestualmente, un *Commissario prefettizio* per la provvisoria amministrazione.

Presupposti per l'emanazione di detto provvedimento sono:

- a) l'avvenuta attivazione della procedura per lo scioglimento del Consiglio;
- b) la sussistenza di motivi di grave ed urgente necessità tali da rendere opportuna l'adozione del provvedimento sospensivo.

Il riconoscimento di tale facoltà in capo al Prefetto è espressamente ribadito dal comma 12 dell'art. 143 del Testo Unico degli enti locali novellato dalla **L. 94/2009**, ovvero nell'ambito dell'ipotesi di scioglimento per accertati fenomeni di infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso. In questo caso, tuttavia, la sospensione non può eccedere la durata di 60 giorni.

Si noti, ad ogni modo, che in ogni caso di sospensione del Consiglio, il termine per il rinnovo dello stesso non decorre più dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento, bensì da quella del provvedimento di sospensione.

6. RIMOZIONE E SOSPENSIONE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI

A) Generalità

La rimozione dalla carica per gli amministratori degli enti locali consegue, *ex art.* 142 del Testo Unico degli enti locali:

- al compimento di atti contrari alla Costituzione;
- a gravi e persistenti violazioni di legge;
- a gravi motivi di ordine pubblico.

L'ambito di applicazione della norma in esame è piuttosto ampio: la rimozione può essere disposta non solo nei confronti del Sindaco ma anche per il Presidente della Provincia, per i Presidenti dei consorzi e delle Comunità montane, per i componenti dei Consigli e delle Giunte, e per i Presidenti dei Consigli circoscrizionali.

Il provvedimento di rimozione è adottato con **decreto del Ministro dell'Interno**. Esso deve essere adeguatamente motivato (anche *per relationem*) e deve contenere l'indicazione dei fatti che legittimano la misura sanzionatoria. Non è richiesta la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

In attesa che venga adottato il provvedimento di rimozione il Prefetto può provvedere, *in via cautelare e provvisoria*, alla sospensione degli amministratori da rimuovere, qualora sussistano motivi di **grave e urgente necessità**.

Il comma 3 dell'art. 142 fa salve le disposizioni dettate dagli artt. 58 e 59 del Testo Unico degli enti locali, concernenti rispettivamente le cause ostative alla candidatura e le fattispecie di sospensione e decadenza di diritto.

B) Il commissariamento dell'ente in caso di inosservanza degli obblighi relativi allo smaltimento rifiuti

Nel periodo in cui in talune Province della Campania si palesava il deplorabile fenomeno dell'emergenza rifiuti, il Governo ha tentato di far fronte alla grave situazione dettando delle regole generali. È stato così emanato il **D.L. 6-11-2008, n. 172** conv. con modif. in **L. 30-12-2008, n. 210** recante, per l'appunto, «Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento rifiuti nella Regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale».

L'art. 3 di tale decreto ha inserito nel corpo dell'art. 142 del Testo Unico degli enti locali il comma 1bis ai sensi del quale, relativamente ai territori in cui vige lo stato di emergenza rifiuti (dichiarato in base alla L. 225/1992), in caso di grave inosservanza degli obblighi posti a carico delle Province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, ovvero in caso di grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi del Codice dell'Ambiente, il Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza assegna all'ente interessato un congruo termine perentorio per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Decorso inutilmente tale termine, su proposta motivata dello stesso Sottosegretario, con decreto del Ministro dell'Interno possono essere **rimossi il Sindaco, il Presidente della Provincia o i componenti dei consigli e delle giunte**.

Questionario

1) Il Comune è un ente:

- A) Dotato di un proprio Statuto e di propri poteri, chiamato a svolgere esclusivamente quelle funzioni che gli vengono delegate di volta in volta dai livelli di governo superiore.
- B) Autonomo dotato di un proprio Statuto e di propri poteri e funzioni.
- C) Derivato della Regione che ne stabilisce poteri e funzioni.
- D) Locale che si differenzia dagli altri (Province e Città metropolitane) in quanto è dotato di propri poteri e funzioni.

2) Organi di governo del Comune sono:

- A) Il Consiglio, la Giunta e il Presidente del Consiglio.
- B) Il Consiglio, la Giunta e il Sindaco.
- C) Il Consiglio e la Giunta.
- D) La Giunta, gli assessori e il Sindaco.

3) È possibile un terzo mandato per il Sindaco e per Presidente della Provincia?

- A) No, mai.
- B) Sì, purché non siano mandati consecutivi. È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti si è concluso prima di due anni, sei mesi e un giorno a causa di dimissioni volontarie.
- C) Sì, purché non siano mandati consecutivi. È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per motivi diversi dalle dimissioni volontarie.
- D) Sì, purché non siano mandati consecutivi.

4) Il Comune è titolare:

- A) Esclusivamente di funzioni ad esso delegate con legge statale.
- B) Soltanto di funzioni proprie.
- C) Sia di funzioni proprie che di quelle ad esso conferite con legge dello Stato e della Regione.
- D) Soltanto di funzioni conferite con legge regionale.

5) I Comuni godono di autonomia finanziaria?

- A) Soltanto alcuni Comuni individuati dalla legge.
- B) No.
- C) Sì, ad eccezione dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti.
- D) Sì, in base all'art. 119 Cost.

6) Lo Statuto comunale e provinciale è deliberato dal Consiglio con il voto favorevole:

- A) Dei 2/3 dei consiglieri assegnati.
- B) Di 1/3 dei consiglieri assegnati.
- C) Della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.
- D) Dell'unanimità dei consiglieri.

7) **L'adozione di regolamenti da parte di Comuni e Province nelle materie di propria competenza, deve avvenire nel rispetto:**

- A) Esclusivo della Costituzione.
- B) Delle direttive impartite dalle Regioni di appartenenza.
- C) Delle direttive impartite dal Sindaco in quanto Ufficiale del Governo.
- D) Dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto.

8) **Un'Unione di Comuni è:**

- A) Una Provincia.
- B) Una Città metropolitana.
- C) Un ente locale costituito da più Comuni.
- D) Un Comune sorto dalla fusione di più Comuni preesistenti.

9) **Nell'ambito dei poteri del Sindaco vi rientra quello di:**

- A) Segnalare alle competenti autorità l'eventuale condizione irregolare di uno straniero, ma non di un cittadino dell'UE.
- B) Adottare provvedimenti di espulsione o di allontanamento avverso stranieri irregolari.
- C) Segnalare alle competenti autorità l'eventuale condizione irregolare di uno straniero o di un cittadino dell'UE.
- D) Collaborare con le competenti autorità affinché gli immigrati clandestini regolarizzino il proprio soggiorno in Italia.

10) **I Sindaci, al fine di segnalare alle Forze di Polizia situazioni che arrechino danno alla sicurezza urbana, possono avvalersi della collaborazione:**

- A) Di associazioni non armate formate necessariamente da appartenenti, in congedo, delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato.
- B) Di associazioni tra cittadini non armati.
- C) Di associazioni tra cittadini di comprovata onorabilità ed integrità morale iscritti in un apposito elenco tenuto dal Prefetto.
- D) Di associazioni armate formate necessariamente da appartenenti, in congedo, delle Forze dell'ordine o delle Forze armate.

11) **Nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti il Consiglio comunale è presieduto:**

- A) Dal consigliere anziano.
- B) A turno da ogni consigliere.
- C) Dal Sindaco, salvo differente previsione statutaria.
- D) Dal Presidente della Provincia.

12) **Ai sensi di quanto disposto dall'art. 3 del T.U., la Provincia:**

- A) Cura gli interessi, promuove e coordina lo sviluppo della propria comunità, ma non la rappresenta.
- B) Rappresenta la propria comunità ma non ne cura gli interessi in quanto tale compito spetta soltanto ai Comuni.
- C) Rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo pur non essendo tenuta a coordinarlo, compito che, invece, spetta alle Regioni.
- D) Rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove e coordina lo sviluppo.

13) **Quale fonte disciplina il funzionamento del Consiglio comunale e provinciale?**

- A) Lo Statuto. C) La legge statale.
 B) Un regolamento. D) La legge regionale.

14) **Da chi è nominata la Giunta comunale e provinciale?**

- A) Dal Consiglio.
 B) Dal Segretario comunale o provinciale.
 C) Dal Sindaco e dal Presidente della Provincia.
 D) Dal Presidente della Regione.

15) **La Città metropolitana è:**

- A) Un'Unione di Comuni.
 B) Una Circoscrizione provinciale.
 C) Un ente locale autonomo che una volta istituito acquisisce le funzioni della Provincia.
 D) Un ente locale autonomo che laddove istituito si affianca alla Provincia.

16) **La mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco e del Presidente della Provincia deve essere approvata:**

- A) Dalla maggioranza della Giunta.
 B) Dai 2/3 dei consiglieri.
 C) Da 1/3 dei consiglieri.
 D) Dalla maggioranza assoluta dei consiglieri.

17) **Il Sindaco, oltre ad essere Capo dell'amministrazione comunale, è anche:**

- A) Commissario del Governo. C) Segretario comunale.
 B) Ufficiale del Governo. D) Direttore generale.

18) **Quale organo ha il potere di sciogliere i Consigli comunali e provinciali?**

- A) Il Ministro dell'Interno. C) Il Presidente della Repubblica.
 B) Il Questore. D) Il Prefetto.

19) **Il Sindaco ed il Presidente della Provincia possono essere rimossi con provvedimento:**

- A) Del Ministro dell'Interno. C) Del Presidente della Repubblica.
 B) Del Prefetto. D) Del Commissario di Governo.

20) **In caso di grave inosservanza degli obblighi posti in capo alla Provincia inerenti lo smaltimento dei rifiuti, può essere rimosso il Presidente?**

- A) No, ma possono essere rimossi i componenti delle Giunte e dei Consigli.
 B) No, ma possono essere rimossi gli assessori competenti per materia.
 C) Sì, dopo che sia decorso inutilmente il termine assegnato all'ente dal Sottosegretario di Stato (delegato alla gestione dell'emergenza) per l'adozione dei provvedimenti dovuti o necessari.
 D) Sì, dopo che sia decorso inutilmente il termine assegnato all'ente dal Prefetto per l'adozione dei provvedimenti dovuti o necessari.

21) **Chi nomina il Segretario comunale e provinciale?**

- A) Il Consiglio. C) Il Sindaco e il Presidente della Provincia.
 B) Il Consiglio e la Giunta. D) Il Prefetto e il Presidente della Provincia.

- 22) **Quale fonte disciplina la figura del Difensore civico comunale e provinciale?**
- A) La legge regionale.
 - B) La legge statale.
 - C) Il regolamento.
 - D) Lo Statuto.
- 23) **Le forme di consultazione della popolazione sono previste:**
- A) Dalla legge regionale.
 - B) Dallo Statuto.
 - C) Dal regolamento.
 - D) Dalla legge statale.
- 24) **I provvedimenti adottati dal Sindaco al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana:**
- A) Devono essere comunicati al Prefetto entro 48 ore.
 - B) Devono essere preventivamente comunicati al Ministro dell'Interno.
 - C) Devono essere preventivamente comunicati al Prefetto.
 - D) Devono essere preventivamente comunicati al Prefetto in ipotesi specificamente individuate dall'art. 54 T.U.
- 25) **Le società di trasformazione urbana sono:**
- A) Istituzioni.
 - B) Aziende speciali.
 - C) Società per azioni.
 - D) Consorzi.
- 26) **Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti la prima seduta del Consiglio è convocata:**
- A) Dal Presidente.
 - B) Dal Sindaco.
 - C) Dal consigliere anziano.
 - D) Dal Segretario comunale.
- 27) **Chi può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune e alla Provincia?**
- A) Ciascun elettore.
 - B) Ciascun cittadino.
 - C) Il 50% degli elettori.
 - D) Le associazioni di categoria.
- 28) **Il diritto di voto per l'elezione del Consiglio comunale è riconosciuto anche agli stranieri residenti in Italia?**
- A) No, mai.
 - B) Sì, ma soltanto se sono muniti di regolare permesso di soggiorno.
 - C) Sì, purché si tratti di cittadini dell'Unione europea muniti di cittadinanza italiana.
 - D) Sì, purché si tratti di cittadini dell'Unione europea anche se privi della cittadinanza italiana.
- 29) **Cosa accade nell'ipotesi in cui si accertino fenomeni di infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso all'interno del Consiglio comunale o provinciale?**
- A) Vengono sospesi i consiglieri che ne risultano coinvolti.
 - B) Vengono rimossi di consiglieri che ne risultano coinvolti.
 - C) Si procede allo scioglimento del Consiglio.
 - D) Si dà luogo all'esercizio di un potere sostitutivo da parte del Prefetto.
- 30) **In che modo si appura la sussistenza di fenomeni di infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso all'interno dell'amministrazione dell'ente locale?**
- A) Mediante la costituzione di una Commissione di indagine all'interno del Consiglio.
 - B) Mediante lo svolgimento di un apposito accertamento da parte del Prefetto.

Territorio, ambiente e infrastrutture

1. NOZIONE

Il settore organico dell'**assetto ed utilizzazione del territorio** così come definito dal titolo V del D.P.R. 616/1977 assorbe le funzioni amministrative in materia di:

- urbanistica;
- tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;
- viabilità;
- acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- caccia e pesca nelle acque interne.

Il decentramento di funzioni e compiti amministrativi attuato con il D.Lgs. 112/1998 ridefinisce più ampiamente il suddetto settore organico rinominandolo **territorio, ambiente e infrastrutture** ricomprendendovi le seguenti materie:

- territorio e urbanistica;
- protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti;
- risorse idriche e difesa del suolo;
- opere pubbliche;
- viabilità;
- trasporti;
- protezione civile.

Sezione Prima

Territorio e urbanistica

2. L'URBANISTICA

L'urbanistica si propone di assicurare, pur promuovendo lo sviluppo edilizio delle città, lo *sfruttamento razionale del territorio* al fine di contenere gli effetti più deleteri di esso (sovraffollamento, inquinamento, alterazioni dell'assetto idrogeologico della zona, inadeguatezza dei servizi etc.) nonché la *protezione dell'ambiente*, cioè la tutela e la salvaguardia dell'equilibrio e dell'armonico sviluppo dell'ecosistema.

La prima legge organica in materia è stata la L. 7 agosto 1942, n. 1150 (cd. *legge urbanistica*) la quale, pur in parte abrogata dal D.P.R. 380/2001 (T.U. edilizia) e dal D.P.R. 327/2001 (T.U. espropriazioni), ne rappresenta ancora il testo fondamentale.

Per ridare vigore a tale disciplina fu emanata la L. 6 agosto 1967, n. 765, cd. *Legge ponte*, il cui nome sta appunto ad indicarne il carattere provvisorio. Essa, modificando la legge del 1942, avrebbe dovuto costituire, infatti, un «ponte» fra la legge urbanistica, rivitalizzandola ed attuandola parzialmente, ed una futura legge organica di riforma in materia, adeguata ai mutati tempi, ma ancor'oggi al di là da venire.

La legge ponte generalizza l'obbligo per le amministrazioni comunali di dotarsi di piani regolatori e ne amplia al massimo grado l'ambito applicativo: tutti i Comuni devono avere una pianificazione urbanistica, e questa deve tendenzialmente riguardare l'intero territorio comunale, di modo che tutto il territorio nazionale venga ad essere regolamentato.

Ulteriori leggi succedutesi in materia sono, tra le altre, la L. 28 gennaio 1977, n. 10 (cd. legge Bucalossi) e la L. 28 febbraio 1985, n. 47 recante norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia.

3. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: GENERALITÀ

La funzione amministrativa in materia urbanistica è una funzione essenzialmente di **pianificazione** e si esplica attraverso l'emanazione di atti amministrativi di carattere *generale* (piani urbanistici) o *specifico* (rilascio di atti autorizzatori di interventi edilizi) che incidono sul diritto di proprietà dei cittadini, regolamentandolo e limitandolo in vario modo. Titolari di tale funzione sono diversi soggetti: Regioni, Stato, Comuni, Province ma anche Aree metropolitane e Comunità montane.

I **piani urbanistici** costituiscono, dunque, **strumenti di controllo e di indirizzo dello sviluppo urbanistico**.

Facendo ricorso ad uno schema largamente esemplificativo può dirsi che la legislazione vigente prevede i seguenti **tipi principali di piano**:

- a) *piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali*, che indirizzano a fini di coordinamento la programmazione e la pianificazione urbanistica degli enti locali;
- b) *piani regolatori generali intercomunali*, che coordinano le direttive riguardanti l'assetto urbanistico di due o più Comuni limitrofi;
- c) *piani regolatori generali comunali*, che traducono le direttive generali in prescrizioni più precise con riferimento alla totalità del territorio di un Comune;
- d) *programmi di fabbricazione*, che possono definirsi come elementari piani regolatori dei Comuni minori;
- e) *programmi pluriennali di attuazione*, che perseguono finalità sia di predeterminazione dell'assetto del territorio sia di esecuzione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione, indicando — nell'ambito del territorio comunale — le zone in cui lo sviluppo edilizio dovrà indirizzarsi (in via esclusiva o prioritaria) per un arco di tempo prefissato, compreso fra i 3 ed i 5 anni;
- f) *piani particolareggiati di esecuzione e piani di lottizzazione*, che rappresentano strumenti di attuazione dei piani regolatori generali, specificandone le destinazioni fino al dettaglio planivolumetrico;
- g) *piani speciali di zona* (piani per l'edilizia economica e popolare — piani degli insediamenti produttivi — piani di recupero), che appartengono al genere dei piani particolareggiati, ma se ne distinguono per essere finalizzati all'espropriazione dell'intero territorio da essi considerato.

La funzione dei piani territoriali di coordinamento e dei piani regolatori generali intercomunali è quella di *fornire direttive ampie*, rivolte ad orientare e coordinare gli interventi urbanistici ed edilizi in un ambito territoriale più vasto di quello comunale.

I piani regolatori generali comunali e i programmi di fabbricazione sono finalizzati, invece, alla *regolamentazione operativa* dell'assetto urbanistico del territorio comunale.

I programmi pluriennali di attuazione sono predisposti alla *temporalizzazione degli interventi*, cioè alla indicazione delle priorità da osservare nell'attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

I piani particolareggiati di esecuzione, i piani di lottizzazione e i piani speciali di zona, infine, hanno finalità *attuative* dei piani sopraordinati.

Il sistema di pianificazione urbanistica dianzi schematizzato si articola, pertanto, in *una serie di procedimenti tra loro collegati* rivolti a conferire un assetto ordinato al territorio (cosiddetta **pianificazione a cascata**).

I piani urbanistici sono classificati dalla dottrina secondo un **rapporto di gerarchia** a piramide rovesciata, nel senso che vi sono strumenti dotati di valore prescrittivo (*pianificazione di direttive*) nei confronti dei piani di livello inferiore (*pianificazione esecutiva*).

Generalmente questa scala gerarchica corrisponde a quella dell'estensione dei rispettivi ambiti territoriali, vale a dire che i piani di minore estensione debbono rispettare le prescrizioni di quelli di maggiore estensione.

Molte critiche sono state rivolte ad un sistema siffatto, che — a causa della sua *rigidità* — non consente una rapida correzione delle scelte urbanistiche effettuate nei piani di diverso livello per adattarle al repentino mutamento delle esigenze socio-economiche.

La legislazione statale più recente, però, e le normative introdotte da alcune Regioni conferiscono, con sempre maggiore frequenza, ai piani esecutivi la facoltà di apportare deroghe alle prescrizioni dei piani sovraordinati al fine di correggere la lamentata rigidità della pianificazione.

4. I PIANI TERRITORIALI DI COORDINAMENTO

A) Il piano territoriale di coordinamento regionale

Il piano territoriale di coordinamento è previsto dall'art. 5 della L. 1150/1942 «allo scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale» e di attuare una sistemazione omogenea di vasti comprensori comprendenti varie zone di insediamento, stabilendo le *direttive principali* da specificare mediante i piani urbanistici comunali (individuazione di aree omogenee per insediamenti residenziali, industriali o commerciali, localizzazione di opere ed impianti pubblici comuni, individuazione di zone soggette a speciali vincoli etc.).

Obiettivi di tale piano — la cui formazione non è obbligatoria — sono pertanto:

- individuare e separare nel territorio determinate aree destinate ad insediamenti edilizi, residenziali, direzionali, industriali, agricoli etc., fissando la collocazione più adatta di ciascuna zona di insediamento, in relazione ai centri di produzione e di lavoro;
- assicurare la conservazione degli aggregati edilizi esistenti;
- determinare la natura e la estensione degli impianti pubblici comuni alle varie zone.

L'art. 24 della legge 28-2-1985, n. 47 ha demandato, altresì, al piano di coordinamento la individuazione delle *aree* e degli *ambiti territoriali* che vanno qualificati «di interesse regionale» e per i quali permane la necessità dell'approvazione regionale degli strumenti urbanistici attuativi di quelli generali.

L'elaborazione e l'approvazione del piano territoriale di coordinamento spettano alle Regioni (la procedura di approvazione varia da Regione a Regione).

Il piano è sovraordinato rispetto a quelli di livello territoriale inferiore, che devono ritenersi vincolati dalle prescrizioni urbanistiche di esso; *ha vigore a tempo indeterminato*, ma allo stesso possono essere approvate *varianti*, con il medesimo procedimento previsto per l'approvazione.

B) Il piano provinciale territoriale di coordinamento

L'art. 20 D.Lgs. 267/2000 ha introdotto — in un contesto di rivalutazione e rivitalizzazione delle funzioni e del ruolo istituzionale della Provincia — tra i compiti di programmazione demandati a quest'ente, la predisposizione ed adozione di un *piano territoriale di coordinamento ad estensione provinciale*, da inquadrarsi secondo le direttive fissate dalla legislazione e dai programmi regionali, ferme restando le competenze pianificatorie dei Comuni.

Tale piano deve determinare **gli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale** ed indicare, in particolare:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Trattandosi di un piano di *indirizzo* urbanistico (e non operativo), anch'esso, di regola, non è immediatamente vincolante per i privati.

Il D.Lgs. n. 112/1998 (art. 57) ha puntato ad un decisivo rilancio di tale strumento di indirizzo urbanistico rimasto quasi del tutto inattuato dalle Province: le **leggi regionali**, infatti, devono prevedere che il piano di coordinamento provinciale assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga previa intesa fra Provincia ed amministrazioni, anche statali, competenti. In mancanza di tale intesa, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti per essi previsti dalle norme statali e regionali.

Si fa presente, infine, che alla Città metropolitana restano demandate la predisposizione e l'adozione del *piano provinciale territoriale di coordinamento*, poiché spettano ad essa quelle funzioni che la legge attribuisce normalmente alla Provincia (art. 23, comma 5, TUEL).

5. I PIANI PROGRAMMATICI

A) Il piano regolatore generale (p.r.g.)

Il **piano regolatore generale** è lo strumento urbanistico che fissa le direttive generali di sistemazione della *totalità del territorio di un Comune*, anche con imposizione di limiti e condizioni di uso alla proprietà privata dei suoli (*vincoli preordinati all'espropriazione, vincoli di inedificabilità*), al fine di garantirne la *funzione sociale* di cui all'art. 42 Cost. Tale piano è finalizzato, pertanto, ad assicurare la migliore composizione urbanistica dei singoli insediamenti e ad indicare la futura configurazione del territorio comunale, fissando le norme e le prescrizioni necessarie per attuare detti scopi, in relazione alle peculiari condizioni dell'ambiente ed alle esigenze della popolazione.

Le prescrizioni contenute nel piano regolatore generale (art. 7 L. 1150/1942) possono essere classificate nell'ambito di due grandi categorie:

- a) **zonizzazioni**, cioè divisioni del territorio comunale in grandi aree omogenee, caratterizzate dalla tipologia (caratteristiche tecniche costruttive) e dalla volumetria (densità edilizia) degli edifici;
- b) **localizzazioni**, cioè individuazioni delle opere di *urbanizzazione primaria* (strade e piazze, fognature e rete di fornitura dei servizi pubblici essenziali) e di *urbanizzazione secondaria* (scuole, ospedali, chiese, giardini pubblici, mercati, edifici pubblici etc.).

Sono **obbligati a dotarsi di p.r.g.** i Comuni iscritti in appositi elenchi approvati con decreto del Presidente della Giunta regionale (D.P.R. 15-1-1972, n. 8); tutti gli altri Comuni ne hanno solo la facoltà. I Comuni che decidono di non dotarsi di un p.r.g., tuttavia, devono comunque dotarsi di un *programma di fabbricazione* (art. 34 L. 1150/1942).

Il piano regolatore generale si compone, in genere:

- di una **relazione** sulla struttura e sulla funzione di esso, *che ne costituisce la motivazione*; in essa sono descritti: la situazione geografica ed ambientale del territorio comunale, le esigenze economiche, demografiche e sociali della popolazione residente, i criteri che hanno ispirato la redazione del piano e gli scopi che esso intende perseguire;
- di una **parte tavolare**, consistente in una serie di planimetrie del territorio comunale che ne inquadrano la posizione geografica, individuano la zonizzazione generale e riproducono singole zone aventi caratteristiche peculiari;
- di una **parte normativa**, che stabilisce i caratteri e le prescrizioni riguardanti ciascuna zona con specificazione degli interventi ammessi, degli «indici di fabbricabilità» e delle destinazioni d'uso consentite.

Il progetto di piano regolatore viene adottato dal Consiglio comunale ed è depositato nella segreteria del Comune per trenta giorni, durante i quali chiunque (anche privati cittadini) ne può prendere visione al fine di presentare *osservazioni*, le quali dovranno essere prese in considerazione dall'amministrazione.

In seguito, il progetto, eventualmente emendato, viene trasmesso alla Regione (o all'organo provinciale delegato) per l'approvazione, che, salvo scadenze e modalità diverse stabilite con legge regionale, deve avvenire *entro dodici mesi* dal deposito.

Il decreto di approvazione del p.r.g. è infine pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (oggi anche nel Bollettino ufficiale della Regione); il piano viene depositato definitivamente al Comune e diviene esecutivo dal momento del deposito. Resta in vigore a tempo *indeterminato*, ma allo stesso possono essere apportate delle *varianti*, con il medesimo procedimento seguito per l'approvazione.

Nelle more dell'approvazione del p.r.g., la legge impone al Comune — per tutto il tempo che va dall'adozione all'approvazione — di non rilasciare nuove concessioni edilizie che, pur se conformi al piano vigente, si presentino in contrasto con le prescrizioni del piano ancora *in itinere*, onde non vanificarne la concreta attuabilità. Si tratta delle cd. **misure di salvaguardia**, volte ad evitare che, nelle more dell'approvazione del piano regolatore, si pongano in essere interventi in contrasto con il medesimo e, quindi, idonei a frustrare irrimediabilmente il perseguimento delle relative finalità.

B) Il programma di fabbricazione (p.f.)

Il programma di fabbricazione è un documento che i Comuni, non obbligati a dotarsi di piano regolatore generale, devono includere nel regolamento edilizio, per garantire un minimo di disciplina urbanistica indispensabile per l'ordinato sviluppo del territorio. Il programma di fabbricazione deve contenere, al pari del p.r.g., la zonizzazione del territorio comunale, la localizzazione della grande viabilità e le direttrici di espansione dell'abitato. Nonostante venga approvato senza le garanzie richieste per il

piano regolatore generale, può imporre vincoli alla edificabilità e preordinati all'esproprio della stessa efficacia di quelli derivanti dal p.r.g. Dal punto di vista formale, il programma di fabbricazione si configura come un allegato al regolamento edilizio.

6. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA DI ATTUAZIONE

A) I piani attuativi: generalità

Le scelte urbanistiche contenute nei piani regolatori generali devono trovare attuazione in ulteriori strumenti di pianificazione, finalizzati a disciplinare nel dettaglio l'edificazione nelle varie parti del territorio.

I piani di attuazione, per la loro natura esecutiva, devono rispettare le disposizioni degli strumenti di pianificazione generale (cd. *principio di conformità*), ma varie disposizioni normative consentono ai piani attuativi di derogare, in casi particolari, al piano generale.

La legge urbanistica ha previsto due tipi di piani attuativi a carattere generale:

- i **piani particolareggiati** (P.P.);
- i **piani di lottizzazione** (P.L.) che, in alcune Regioni, assumono il nome di *piani particolareggiati di iniziativa privata*.

Altri strumenti urbanistici particolareggiati affiancano alla funzione di pianificazione urbanistica di dettaglio anche quella di strumenti di politica economica e sociale: i piani per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.) (vedi § 13), i piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.) etc.

B) Il piano particolareggiato

Il piano particolareggiato è il principale strumento di attuazione del piano regolatore generale. La sua funzione è quella di dargli esecuzione sviluppando, con prescrizioni più dettagliate, le direttive programmatiche contenute nel primo; proprio grazie alla sua funzione esecutiva, il piano in esame è assistito da finanziamento.

I piani particolareggiati sono di regola più d'uno per ogni Comune, riguardando non l'intero territorio comunale ma sue singole parti. Naturalmente non possono contenere prescrizioni in contrasto con quelle del piano regolatore generale, che è atto amministrativo di livello superiore.

I Comuni devono predisporre i piani particolareggiati secondo le direttive fissate dalle leggi regionali e con le procedure da queste determinate. Non è però richiesta l'approvazione da parte della Regione, se non per le aree e gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni stesse come di interesse generale.

Il piano particolareggiato, quanto al contenuto, alla procedura di approvazione e al termine di esecuzione, è disciplinato dagli artt. 13-17 della legge n. 1150/1942. Tali norme sono state abrogate dal D.P.R. 8-6-2001, n. 327 (T.U. in materia di espropriazione) solo limitatamente alle disposizioni in materia di espropriazione.

In particolare, a norma dell'art. 13 della legge n. 1150/1942, il *piano particolareggiato* è un piano di dettaglio esecutivo, specificato (se occorre) fino alla progettazione volumetrica. Esso, pertanto, deve contenere:

- a) l'indicazione delle reti stradali e dei principali dati altimetrici della zona;
- b) la determinazione:
 - delle masse e delle altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;
 - degli spazi riservati ad opere o impianti d'interesse pubblico;
 - degli edifici destinati a demolizione o ricostruzione, ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia;
 - delle suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili, secondo la tipologia indicata nel piano;
 - della profondità delle zone laterali ad opere pubbliche, la cui occupazione serve ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

La **durata**, a differenza del p.r.g., è limitata. Nel decreto di approvazione deve essere infatti fissato il termine, *non superiore a dieci anni*, nel quale il piano dev'essere attuato; scaduto tale termine, il piano diviene inefficace per la parte che non ha avuto attuazione, ed il Comune ne deve disporre uno nuovo.

L'effetto fondamentale del piano particolareggiato è quello di determinare la *limitazione o l'affievolimento del diritto di proprietà*. Il piano particolareggiato equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza delle opere in esso previste (art. 12 D.P.R. 327/2001 T.U. espropriazioni sostituito dal D.Lgs. 302/2002).

C) Il piano di lottizzazione

Il piano di lottizzazione è uno strumento urbanistico di attuazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione, *alternativo* al piano particolareggiato. Infatti, qualora il Comune non sia dotato di piano particolareggiato, i privati che intendono procedere alla lottizzazione di un terreno a scopo edificatorio, possono «inserirsi» nella disciplina urbanistica presentando appositi piani di lottizzazione contenenti prescrizioni di dettaglio sostitutive di quelle omesse dal Comune, al fine di armonizzare la loro iniziativa con le scelte pianificatorie degli strumenti urbanistici generali.

La lottizzazione però è subordinata al rilascio di un apposito *provvedimento autorizzativo* del Comune, in esito ad una complessa procedura.

Il contenuto del piano di lottizzazione deve ritenersi analogo a quello del piano particolareggiato, con previsioni di *zonizzazione* e di *localizzazione*.

D) I programmi pluriennali di attuazione

L'art. 13 della legge n. 10 del 1977 ha introdotto un istituto che costituisce un importantissimo mezzo di programmazione-controllo per una efficace politica territoriale: **i programmi pluriennali di attuazione** degli strumenti urbanistici generali, che delimitano le aree e le zone — incluse o meno in piani particolareggiati o in piani di lottizzazione — nelle quali debbono realizzarsi le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo determinato (non inferiore a 3 e non superiore a 5 anni).

Il programma pluriennale di attuazione definisce, dunque, i tempi per la realizzazione di quanto disposto dagli strumenti pianificatori generali (cd. **pianificazione temporale**).

I programmi pluriennali avrebbero dovuto modificare profondamente le tecniche del governo pubblico del territorio e trasformare la pianificazione urbanistica, convertendola da strumento negativo ed impeditivo in *strumento di impulso*, attraverso una programmazione temporale di attività.

Essi, però, non hanno avuto fortuna e scarso riscontro ha trovato, nella pratica, la pur ampia legislazione regionale in materia.

L'art. 6 del D.L. 23-1-1982, n. 9 (convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo unico legge 25 marzo 1982, n. 94), recante *norme per l'edilizia residenziale*, ha espressamente stabilito che i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti sono esonerati dall'obbligo di dotarsi di programmi pluriennali di attuazione; inoltre, per la formazione dei programmi pluriennali di attuazione, *non è richiesta l'approvazione regionale né alcun parere preventivo di altre amministrazioni statali o subregionali*.

7. L'EDILIZIA

A) Generalità

Con il termine «edilizia», spesso usato in unione o in alternativa al termine «urbanistica», si indica la branca del diritto urbanistico che si occupa specificamente degli aspetti esecutivi dell'attività edilizia.

Per *attività edilizia* si intende la costruzione di manufatti stabili destinati a soddisfare bisogni abitativi o produttivi.

Per lungo tempo la disciplina urbanistica e quella relativa all'edilizia erano sovrapposte, ma grazie all'introduzione del **T.U. in materia edilizia** (D.P.R. 6-6-2001 n. 380) e del **T.U. in materia di espropriazione** (D.P.R. 8-6-2001, n. 327), le due materie hanno trovato per la prima volta organica ed autonoma disciplina.

In particolare, il D.P.R. 380/2001 ha riunito e riordinato le norme legislative e regolamentari in materia edilizia nel tentativo di ricondurre ad unità organica, il complesso materiale normativo sparso nei numerosi provvedimenti emanati dal 1942 ad oggi.

B) Il regolamento edilizio

Il regolamento edilizio è «lo strumento di disciplina dell'attività edilizia, avente il precipuo scopo di assicurare l'igiene, l'estetica e il decoro dei centri urbani, in armonia con le prescrizioni dei piani urbanistici» (SALVIA-TERESI). Esso è uno *strumento integrativo essenziale* dei piani urbanistici.

Se i piani urbanistici stabiliscono l'*an*, il *quid* ed il *quando* della edificabilità, il regolamento edilizio ne stabilisce il *quomodo*. In termini concreti, la differenza si può così sintetizzare:

- il piano urbanistico stabilisce **dove** costruire;
- il regolamento edilizio stabilisce **come** costruire.

Il contenuto del regolamento edilizio (originariamente regolato dall'art. 33 L. 1150/1942 ora abrogato dal T.U. edilizia) è individuato dall'art. 4 del D.P.R. 380/2001 per il quale il regolamento edilizio deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi. Il regolamento deve indicare anche gli interventi sottoposti al preventivo parere della Commissione edilizia, qualora il Comune intenda istituire tale organo.

Ai sensi del comma 1bis del citato art. 4 (inserito dal comma 350 dell'art. 1 della L. 296/2006 e, successivamente, sostituito ex art. 1, comma 289 della L. 244/2007, Finanziaria 2008), a decorrere dal 1° gennaio 2009 i regolamenti edilizi devono richiedere, ai fini del rilascio del permesso di costruire, la previsione, per gli edifici di nuova costruzione, dell'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore a 1 kw per ciascuna unità abitativa.

Il regolamento edilizio è predisposto dalla Giunta comunale e adottato con delibera del Consiglio comunale. È poi sottoposto ad approvazione da parte della Regione.

Ha natura normativa: esattamente si tratta di un regolamento indipendente, ma assume anche la natura di regolamento delegato grazie alla delegificazione effettuata dall'art. 871 c.c. In quanto regolamento amministrativo, non è autonomamente impugnabile.

C) Il permesso di costruire

Con il T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001) l'istituto della concessione edilizia è stato sostituito, anche se solo dal punto di vista meramente terminologico, dal **permesso di costruire**. La modifica terminologica vale essenzialmente a prendere atto della ritenuta inerenza dello *ius aedificandi* al diritto di proprietà e della correlativa improprietà del riferimento all'istituto concessorio.

L'art. 10 del T.U. edilizia individua gli interventi da sottoporre al previo rilascio del permesso di costruire:

- interventi di nuova costruzione (definiti nell'art. 3 del T.U. come modificato dal D.Lgs. 301/2002);
- interventi di ristrutturazione urbanistica;
- interventi di ristrutturazione edilizia che diano luogo ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, che comportino modifiche sostanziali dell'esistente (quali: aumento dell'unità immobiliare, variazioni del volume, della sagoma etc.), ovvero mutamenti della destinazione d'uso dell'immobile.

È dato comunque alle Regioni il potere di subordinare al permesso di costruire ulteriori categorie di interventi (anche se è espressamente escluso che le fattispecie abusive rispetto a queste ulteriori categorie di interventi possano avere rilievo penale).

D) La denuncia di inizio attività

L'art. 22 del D.P.R. 380/2001 (così come modificato dal D.Lgs. 301/2002) individua gli interventi edilizi realizzabili mediante denuncia di inizio attività *in via residuale* rispetto alle categorie espressamente sottoposte al permesso di costruire, purché siano conformi agli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi ed in generale alla disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Sono, inoltre, realizzabili mediante d.i.a. le varianti ai permessi di costruire che non incidano su elementi essenziali dell'immobile (quali i parametri urbanistici, la volumetria, la sagoma, la destinazione d'uso, la categoria edilizia) e non violino particolari prescrizioni contenute in esso.

Infine, possono essere realizzati mediante d.i.a. in sostituzione del permesso di costruire (cd. super-d.i.a.):

- gli interventi di ristrutturazione che portino ad un immobile diverso dal precedente in tutto o in parte (art. 10, comma 1, lett. c);