

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2424

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GARRA, PRESTIGIACOMO, CASCIO, FLORESTA, PALUMBO,
SIGONA, DI MUCCIO, TADDEI**

Modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in tema di adozione dei piani comunali territoriali ed urbanistici

Presentata il 26 aprile 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esposizione della normativa novella che si intende sottoporre all'esame della Camera presuppone che si abbia ben chiaro il panorama legislativo attuale sull'argomento del quale ci occupiamo, nelle cui nebbie gli amministratori comunali si vanno ogni giorno di più smarrendo.

Il punto di avvio è, di certo, la legge 8 giugno 1990, n. 142, e, più esattamente, il comma 1 dell'articolo 64 della legge medesima.

Anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, dottrina e giurisprudenza propendevano per la tesi della vigenza dell'articolo 290 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio

decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e contestualmente affermavano che — per effetto della entrata in vigore dell'articolo 25 della legge 9 giugno 1947, n. 530 — era abrogato l'articolo 279 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

Quali i rispettivi contenuti normativi?

L'articolo 290 del citato testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 — secondo la decisione del Consiglio di Stato (sezione IV) n. 214 del 7 giugno 1967 — vietava al consigliere comunale di prendere parte alle deliberazioni nelle quali egli era interessato (poteva presenziare alle sedute, ma non prendere la parola e votare).

L'articolo 279 del testo unico, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, aveva, invece, stabilito l'obbligo degli amministratori e del segretario comunale dell'allontanamento dall'aula nella quale il consiglio comunale aveva luogo, allorché fossero esaminati affari in ordine ai quali sussistesse un interesse degli amministratori o del predetto funzionario ovvero un interesse del coniuge o di parenti od affini fino al quarto grado.

Le valutazioni circa la vigenza dell'articolo 290 e la non vigenza dell'articolo 279 sono rimaste superate dal chiaro disposto dell'articolo 64, comma 1, della legge di riforma delle autonomie locali (la n. 142 del 1990), che ha menzionato nel novero delle disposizioni dei ricordati testi unici lasciate in vigore dalla medesima legge n. 142 del 1990 sia l'articolo 290 del testo unico approvato con regio decreto n. 148 del 1995, sia l'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto n. 383 del 1934.

Ciò posto, se anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, ossia anteriormente al 13 giugno 1990, era consentito che i consiglieri comunali fossero presenti in sede di esame dei piani regolatori generali e di adozione delle deliberazioni, fermo l'obbligo di non prendere la parola e di astenersi in sede di votazione per l'adozione del piano regolatore generale, una volta riaffermata la vigenza dell'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, (come testualmente leggesi alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 64 della legge 8 giugno 1990, n. 142), discende ineluttabilmente l'attuale obbligo dell'allontanamento dall'aula, così che diventa adesso del tutto problematico che l'organo consiliare abbia il necessario numero di consiglieri presenti per poter svolgere i propri lavori (cosiddetto numero legale), ove solo si consideri che i consiglieri devono non solo astenersi « ... dal prendere parte alle deliberazioni ... quando si tratta di interesse proprio o d'interesse, liti o contabilità dei loro parenti o affini sino al quarto grado o del coniuge ... », ma essi sono

anche obbligati ad « ... allontanarsi dalla sala delle adunanze durante la trattazione di detti affari ».

Diviene solo una affermazione di principio quella di cui all'articolo 32 della legge di riforma delle autonomie locali (sempre la legge n. 142 del 1990), laddove al comma 2, lettera b), si afferma la competenza deliberativa dei consigli comunali per l'adozione dei « piani territoriali ed urbanistici ». Nel passato, anzi, la dottrina aveva perfino enfatizzato il ruolo delle autonomie comunali in ordine alla pianificazione del territorio.

Né è un segreto che ai piani medesimi si è spesso attribuita dagli urbanisti e dai politici una funzione « salvifica » in direzione dello sviluppo economico, quando invece è tipica funzione di detti strumenti quella volta a mettere « ordine » nell'assetto del territorio, essendo un'ottima pianificazione di per sé insufficiente ad avviare sviluppo economico in una situazione locale nella quale gli operatori economici non dovessero avviare loro iniziative, nel quadro della pianificazione del territorio prevista dal piano regolatore generale.

Sofferamoci, in particolare, sulle correlazioni che attengono al buon andamento delle amministrazioni locali, se esse devono procedere sul doppio binario costituito per un verso dall'articolo 32, comma 2, della legge n. 142 del 1990 e, per altro verso, dall'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, la cui attuale vigenza è espressamente sancita dall'articolo 64, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 142 del 1990.

L'articolo 279 citato, secondo la giurisprudenza, non presuppone alcuna sfiducia sulla capacità del singolo consigliere comunale di saper decidere anche contro il proprio interesse.

Non può tuttavia ignorarsi che la scelta del legislatore — nell'imporre l'obbligo dell'astensione del singolo amministratore cui è affidata la cura dell'interesse pubblico — è stata mossa dal convincimento che l'amministratore deve essere posto in condizione di operare le proprie scelte senza condizionamenti di sorta.

Da tale premessa discende che i consiglieri comunali sono obbligati ad astenersi dal prendere parte ai lavori degli organi collegiali (consiglio comunale e commissione consiliare competente) ogni qualvolta la determinazione da assumere sia in grado di riflettersi, positivamente o negativamente, nella loro sfera giuridica.

Corollario è che dalla violazione di tale obbligo di astensione discende l'invalidità della manifestazione di volontà che l'amministratore ha concorso a formare, a prescindere dai vantaggi o dagli svantaggi che ne ha ricevuto e dalla legittimità od illegittimità del procedimento seguito.

Nella recente giurisprudenza del massimo organo di giustizia amministrativa, tutta la « filosofia » della disposizione dell'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, è nel senso che l'astensione costituisce regola assoluta che — in quanto dettata al fine di assicurare agli utenti la trasparenza dell'azione amministrativa — non conosce eccezioni e non ammette distinzioni (Consiglio di Stato - sezione V: decisione n. 437 del 23 maggio 1994).

Né è possibile distinguere tra grandi città e piccoli paesi: la circostanza che nei piccoli comuni i rapporti di parentela fra amministratori e amministrati costituiscono fenomeno frequentissimo ed inevitabile, non esclude l'applicazione rigorosa dell'obbligo di astensione, così che anche in siffatte realtà l'amministrazione comunale non può non vedere affidata ad un terzo (il commissario *ad acta* nominato dalla regione) il compito di deliberare gli strumenti urbanistici per l'assetto del territorio comunale, allorché l'organo consiliare competente all'adozione delle relative deliberazioni non sia in grado di esprimere una maggioranza non inquinata da interessi personali o familiari (Consiglio di Stato - sezione V: decisione richiamata).

Recenti fatti di cronaca hanno richiamato, in particolare, l'attenzione dei presentatori di questa proposta di legge.

Il quotidiano *La Sicilia* del 14 aprile 1995 ha dato notizia di un parere espresso dal collegio di difesa del comune di Cata-

nia, che applica rigorosamente l'articolo 176 della legge regionale siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (corrisponde alle disposizioni dell'articolo 290 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e dell'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383).

Secondo l'articolo apparso sul menzionato quotidiano « ... i consiglieri comunali proprietari di immobili non possono partecipare alle sedute in cui si discute del piano regolatore regionale ».

Analogo l'orientamento del comitato regionale di controllo di Palermo che in sede di esame della deliberazione avente ad oggetto il piano regolatore regionale del comune di Letoanni (Messina) ha confermato l'obbligo di astensione dei consiglieri comunali, così motivando: « La situazione di astratto conflitto che impone l'obbligo di astensione si verifica ogniqualvolta l'amministratore o un suo parente o affine entro il quarto grado sia proprietario di un immobile comunque ricadente nel comune, potendo consistere il vantaggio non solo nell'attribuzione di edificabilità al suolo, ma anche nella mancata imposizione di un vincolo allo stesso ».

Concludeva l'articolista de *La Sicilia*, con riferimento al problema della adozione del nuovo piano regolatore generale del comune di Catania, evidenziando l'estrema gravità dell'eventuale mancato rispetto — da parte dei consiglieri di quel comune — dell'obbligo di astensione, che esporrebbe i medesimi a sanzioni penali e che renderebbe illegittimo l'atto deliberativo adottato sotto il profilo dell'irregolare costituzione dell'organo deliberante.

In altri termini, se il consigliere deve astenersi anche nel caso in cui i suoi nonni, genitori, figli, nipoti, zii e cugini, oltre agli affini ed al coniuge, siano proprietari di immobili, l'impossibilità ad avere una costituzione legittima dell'organo deliberante è del tutto evidente, essendo più agevole anche per il consigliere comunale non proprietario astenersi anch'egli nel dubbio che alcuno dei parenti od affini risulti proprietario.

Il caso di Catania (sul quale i proponenti si sono soffermati) è un caso emblematico e credo che situazioni similari siano inevitabili nella quasi generalità dei comuni italiani.

Al consiglio comunale di Catania — concludeva l'articolista — la metà dei consiglieri e lo stesso presidente del consiglio comunale sono nella condizione di doversi astenere dai lavori per l'adozione del nuovo piano regolatore generale, la cui approvazione finirà con l'essere attribuita ad un commissario *ad acta* nominato dalla Regione siciliana.

È quella dei piani regolatori regionali adottati da commissari *ad acta* una via democratica e che attua i principi autonomistici?

Credo che tale via sia l'opposto della esaltazione dei principi di autonomia degli enti locali enunciati dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in attuazione della Costituzione.

Ed è stata questa la giustificazione della presente proposta di legge, che vuole sperimentare nuove forme organizzative ed adattare il complesso procedimento di adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici, varcando le « colonne d'Ercole » che bloccano ogni prospettiva di pianificazione del territorio a livello comunale, per un verso stante l'impossibilità della convocazione di consigli comunali legittimamente deliberanti e, per altro verso, stante la necessità della via burocratica, quella dei *missis dominici* ossia quella dei commissari *ad acta*, nominati dal Governo regionale.

Se non si vuole « espropriare » totalmente i comuni della effettiva competenza ad adottare i piani territoriali ed urbanistici, assegnandone in via sostitutiva le funzioni relative alle regioni, sia pure con la *fiction* di un funzionario regionale investito dei poteri del consiglio comunale, ma nella sostanza sottoposto al potere gerarchico del presidente della giunta regionale, occorre ripensare all'*iter* di adozione dei piani regolatori generali, senza dubbio l'archetipo più significativo tra i piani territoriali ed urbanistici.

La presente proposta di legge, che novella ed integra la legge di riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990) si compone di appena sei articoli.

Nel caso in cui, ai sensi dell'articolo 1 del testo di legge proposto, che introduce l'articolo 32-*bis* della legge n. 142 del 1990, la maggioranza dei componenti del consiglio comunale abbia dichiarato il proprio intendimento di astenersi dal prendere parte alle sedute consiliari per l'esame del piano regolatore generale o delle relative varianti, il presidente del consiglio comunale dovrà indire nuova, apposita convocazione del consiglio medesimo per l'elezione di tre tecnici qualificati, chiamati a far parte di apposita commissione, da istituire ai sensi dell'articolo 2 del testo di legge proposto, che introduce l'articolo 32-*ter* della legge n. 142 del 1990.

La commissione all'uopo prevista dallo stesso articolo 32-*ter* è composta da un delegato del presidente della giunta regionale, in veste di presidente; da tre tecnici del consiglio comunale con voto limitato a due e, quindi, con uno dei tre tecnici espresso dalla minoranza consiliare, nonché dall'ingegnere capo del genio civile e dal dirigente della competente sovrintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici; ha sede presso l'ufficio tecnico comunale ed è assistita, in qualità di segretario, dal dirigente dell'ufficio predetto.

È compito della commissione esprimere parere contrario o favorevole, o favorevole con condizioni in ordine al progetto di piano regolatore generale e relativi allegati, redatto dal progettista o dai progettisti incaricati ai sensi della legislazione urbanistica.

La commissione è tenuta ad espletare il proprio compito entro il termine di tre mesi, avente decorrenza dalla data dell'insediamento. Ove nell'arco dei tre mesi ricada il periodo di ferie estive, la durata in carica di detta commissione è ampliata da tre a quattro mesi. Ai componenti competono i compensi stabiliti con apposito decreto del presidente della giunta di ciascuna regione (articolo 32-*quater* della

legge n. 142 del 1990, che si propone di introdurre con l'articolo 3 della presente proposta di legge).

L'articolo 4 del testo di legge proposto introduce l'articolo 32-*quinquies* della legge n. 142 del 1990, che rimette all'esame dell'organo consiliare le valutazioni conclusive in ordine all'adozione del piano regolatore generale e degli altri piani territoriali ed urbanistici.

Poiché per il consiglio comunale le conclusioni dell'apposita commissione sono semi-vincolanti, nel senso che il consiglio può approvare o non approvare in blocco le conclusioni dell'organo tecnico-consulativo, non è preclusa la partecipazione dei consiglieri (ed anche di quelli che avevano manifestato la loro incompatibilità rispetto al piano regolatore generale), in deroga all'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383. La mancata approvazione della proposta dell'organo tecnico-consulativo equivale a clausola di dissoluzione dell'organo elettivo (sulla proposta dovrà poi deliberare il consiglio comunale neo-eletto).

Alla espressa non approvazione è equiparato il mancato esame od il rinvio pro-

tratto per oltre tre mesi (comma 3 dell'articolo 32-*quinquies*, della legge n. 142 del 1990 che si propone di introdurre).

Infine, gli articoli 5 e 6, rispettivamente, hanno i seguenti contenuti: l'articolo 5 modifica il testo dell'articolo 39, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142, includendo l'ipotesi di cui al comma 3 dell'articolo 32-*quinquies* tra i casi di scioglimento del consiglio comunale ivi previsti, mentre l'articolo 6 lascia in vigore ogni altra disposizione della legislazione urbanistica (non incompatibile con le novelle disposizioni) in tema di procedimento di formazione ed in tema di approvazione dei piani regolatori generali o dei piani territoriali ed urbanistici diversi dai piani regolatori generali, introducendo l'articolo 32-*sexies* della legge n. 142 del 1990.

Lo spirito di servizio che ha indotto i proponenti a farsi promotori della proposta di legge che si sottopone alla cortese attenzione del Parlamento è sperabile che dia copiosi frutti. I proponenti sono apertissimi agli apporti che da qualunque parte politica possano intervenire in un arco di tempo che si auspica breve.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è inserito il seguente:

« ART. 32-bis. — (*Esame dei piani comunali territoriali ed urbanistici*). — 1. Prima di sottoporre all'adozione del consiglio comunale i piani comunali territoriali ed urbanistici, il presidente di tale organo sottopone il progetto del piano regolatore generale e degli altri piani territoriali ed urbanistici all'esame del consiglio comunale stesso, allo specifico fine di verbalizzare le dichiarazioni dei singoli consiglieri sulla loro eventuale impossibilità a partecipare ai lavori della commissione consiliare permanente e dell'organo deliberante per interesse personale o del coniuge, ovvero di parenti ed affini fino al quarto grado, ai sensi dell'articolo 279 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

2. Qualora la maggioranza dei consiglieri comunali dichiarò l'intendimento di non prendere parte ai lavori per l'adozione dei piani territoriali ed urbanistici, l'esame dei progetti redatti dai tecnici incaricati ai sensi della legislazione in materia deve essere rimessa, senza ritardi, all'apposita commissione di cui agli articoli 32-ter e 32-quater.

3. Onde rendere possibile la costituzione della commissione di cui al comma 2, il presidente del consiglio comunale convoca l'organo consiliare con all'ordine del giorno l'elezione di tre tecnici, dei quali uno esperto in discipline giuridiche, chiamati a partecipare ai lavori della stessa commissione.

4. L'elezione dei tecnici di cui al comma 3 ha luogo con il sistema del voto limitato a due nominativi, onde assicurare la partecipazione di un rappresentante della minoranza consiliare ai lavori della commissione medesima.

5. Ai tecnici incaricati dal consiglio comunale si applica il divieto di esercitare attività libero-professionale nel territorio del comune. ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 32-*bis* della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 32-*ter*. — (*Istituzione della commissione tecnica*). — 1. Ove ricorra l'ipotesi prevista dall'articolo 32-*bis*, comma 2, è costituita, su iniziativa del sindaco, un'apposita commissione avente sede presso l'ufficio tecnico comunale e composta da:

a) un delegato del presidente della giunta regionale, che la presiede;

b) tre tecnici, di cui uno esperto in discipline giuridiche, incaricati dal consiglio comunale ai sensi dell'articolo 32-*bis*;

c) l'ingegnere capo del genio civile;

d) il dirigente della sovrintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici.

2. La commissione, nella seduta di insediamento, elegge un vicepresidente, scelto tra i tecnici eletti dal consiglio comunale.

3. Perché possa legittimamente operare occorre che alle sedute della commissione prendano parte almeno tre componenti, tra i quali il presidente od, in sua assenza, il vicepresidente.

4. La commissione esprime parere favorevole o contrario, o favorevole con condizioni in ordine al piano territoriale ed urbanistico sottoposto al suo esame.

5. Assolve le funzioni di segretario della commissione il dirigente dell'ufficio tecnico comunale ».

ART. 3.

1. Dopo l'articolo 32-*ter* della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 32-*quater*. — (*Lavori della commissione tecnica*). — 1. La commissione di cui

all'articolo 32-ter è tenuta a completare i propri lavori entro tre mesi dalla data di insediamento.

2. Ove i lavori abbiano luogo nei mesi estivi, il termine di tre mesi di cui al comma 1 è ampliato a mesi quattro.

3. Con decreto del presidente della giunta regionale sono stabiliti i compensi spettanti ai componenti della commissione, il cui onere, limitatamente ai tecnici eletti dal consiglio comunale, è a carico del comune ».

ART. 4.

1. Dopo l'articolo 32-quater della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dall'articolo 3 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 32-quinquies. — (Approvazione dei piani comunali territoriali ed urbanistici). — 1. Il consiglio comunale è convocato dal suo presidente per l'esame dei piani territoriali ed urbanistici dopo l'ultimazione dei lavori della commissione di cui agli articoli 32-bis e 32-ter.

2. Il consiglio comunale approva le conclusioni alle quali è pervenuta la commissione senza condizioni, riserve o limitazioni. Non si applicano i divieti previsti dall'articolo 290 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e dall'articolo 279 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, relativi alla partecipazione dei consiglieri comunali ai lavori consiliari.

3. Ove il consiglio comunale respinga il parere dato dalla commissione, opera di diritto lo scioglimento anticipato del consiglio medesimo. Equivale a rigetto del parere della commissione il ritardo od il rinvio dei lavori consiliari protratto per oltre tre mesi dall'avvenuto deposito degli atti della commissione presso la presidenza del consiglio comunale ».

ART. 5.

1. All'articolo 39, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142, dopo la lettera *c*) è aggiunta la seguente:

« *c-bis.* quando non sia approvato il parere espresso dalla commissione ai sensi dell'articolo 32-*quinqies*, comma 3 ».

ART. 6.

1. Dopo l'articolo 32-*quinqies* della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dall'articolo 4 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 32-*sexies.* — (*Norme applicabili*).
— 1. Al procedimento di adozione ed approvazione dei piani territoriali ed urbanistici continuano ad applicarsi — per quanto non previsto dalla presente legge — le vigenti disposizioni della legislazione statale e regionale in materia ».

