

## **Semplificazione e procedimenti di pianificazione**

Il procedimento di approvazione\*

di

Pier Luigi Portaluri

Ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università del Salento

Publicato sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/> il 4 ottobre 2011

SOMMARIO: 1.- Il cammino dell'ordinamento verso l'applicazione di istituti di semplificazione ai procedimenti di pianificazione del territorio. 2.- Tecniche di semplificazione *per silentium* e conferenze di servizi nella formazione delle regole di governo del territorio. 3.- L'effettività della semplificazione nell'approvazione dei piani urbanistici.

**1.- Il cammino dell'ordinamento verso l'applicazione di istituti di semplificazione ai procedimenti di pianificazione del territorio.** Centrale nel quadro delle riforme amministrative degli ultimi anni il ruolo della semplificazione: un insieme assai variegato di interventi, aventi il fine ultimo di diminuire il "carico burocratico" che grava su cittadini, imprese[1] e più in generale sulla collettività.

Come tutti sanno, è con la legge n. 241 del 1990 che per la prima volta il legislatore ha affrontato in modo organico il tema della semplificazione dell'azione amministrativa[2]: nel Capo IV trova posto la disciplina generale della conferenza di servizi, degli accordi fra pubbliche Amministrazioni, dell'acquisizione di pareri e valutazioni tecniche, dell'autocertificazione, della denuncia di inizio attività (ora segnalazione certificata di inizio attività), del silenzio assenso.

Tra questi istituti, alcuni paiono finalizzati a rendere possibile la cd. semplificazione *organizzativa*, ossia ad abbattere principalmente i costi amministrativi; altri paiono diretti ad assicurare la «semplificazione *di garanzia*», ossia ad abbattere i «*compliance costs*»[3] che gravano principalmente sul privato.

L'applicazione di tecniche di semplificazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica è stata una conquista tutto sommato recente.

Nel modello pianificatorio tradizionale, infatti, l'*iter* di formazione del piano urbanistico non registrava affatto l'impiego di meccanismi semplificatori.

Com'è noto, quel procedimento comprendeva due *sub*-procedimenti: il primo concluso dalla delibera *comunale* di adozione del p.r.g. (cd. *prima* battuta); il secondo dall'atto – statale e, in seguito, regionale/provinciale – di approvazione del piano medesimo (cd. *seconda* battuta).

Quel procedimento rispecchiava invero la natura del p.r.g. medesimo: il quale – pur essendo nato, nelle intenzioni del legislatore del 1942, come atto *comunale* soggetto a controllo ministeriale di legittimità – finì per divenire atto *complesso* (diseguale), fondato sulla concorrente volontà del Comune e dell'Ente deputato alla sua approvazione.

Con le modifiche legislative del 1967<sup>[4]</sup>, l'Ente approvante si vide d'altro canto espressamente riconosciuti estesi poteri di modifica unilaterale del p.r.g. adottato potendo – con l'atto d'approvazione – apportare al p.r.g. licenziato dagli uffici comunali: «le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione» (modifiche cd. *minori*); «le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale» (modifiche cd. *consensuali*); le modifiche «che siano riconosciute indispensabili» per assicurare il rispetto delle previsioni del piano d'area vasta (il p.t.c.), la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici monumentali ambientali ed archeologici, l'osservanza degli *standards* previsti dalla legge (modifiche cd. *necessarie*)<sup>[5]</sup>.

Il riconoscimento – anche formale – all'Autorità statale (poi alle Regioni) del potere di sovrapporre la propria volontà alle scelte urbanistiche operate dal Comune col p.r.g. adottato ebbe l'effetto di accrescere la conflittualità tra questi attori istituzionali e di provocare un notevole allungamento dei tempi per l'approvazione del p.r.g..

Da qui l'insostenibile durata della seconda battuta – in cui quegli attori si contendevano, per l'appunto, la primazia – e dunque l'inadeguatezza del p.r.g. poi finalmente approvato rispetto ai concreti processi reali che avrebbe preteso di regolare.

Non è casuale allora se, già dalla metà degli anni '80, iniziarono a manifestarsi segnali di reazione nei confronti delle lungaggini del procedimento di formazione del

p.r.g. e, più in generale, nei confronti del modello pianificatorio tradizionale ad atto complesso.

Al punto che, con la l. 28 febbraio 1985 n. 47[6], il legislatore statale – peraltro rinnegando di fatto entrambi i principi cardinali sui quali quel modello pianificatorio fondava (ossia la «cascata» e la complessità ineguale dello strumento urbanistico comunale) – introdusse misure di semplificazione dei procedimenti urbanistici.

In particolare, l'art. 24 di quella legge stabilì che per la formazione degli strumenti *attuativi* (conformi al piano regolatore generale) non sarebbe stata più richiesta l'approvazione della Regione[7]; mentre il successivo comma demandava al legislatore regionale l'emanazione di «norme cui i Comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti [...] *al fine di garantire la snellezza del procedimento* e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati»[8].

Più rilevante il successivo art. 25 – rubricato proprio «*semplificazione delle procedure*» – con il quale il legislatore statale affidò alle Regioni il compito di emanare disposizioni che prevedano «*procedure semplificate*» per l'approvazione sia di *varianti agli strumenti generali* finalizzate all'adeguamento agli *standards* urbanistici sia di strumenti attuativi *in variante agli strumenti generali*.

Ai sensi del secondo comma di quell'articolo, poi, nel dettare le norme di semplificazione per l'approvazione dei predetti piani attuativi e varianti al p.r.g., *il legislatore regionale avrebbe dovuto prevedere i termini entro i quali la Regione deve comunicare al Comune le proprie determinazioni, trascorsi i quali gli stessi si intendono approvati*.

È questa la prima applicazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica (e, specificamente, a quelli di variazione del p.r.g. oltreché di formazione dei piani attuativi) del silenzio assenso, ossia di quel fatto giuridico – consistente nel contegno omissivo tenuto dall'Amministrazione nel termine per la conclusione del procedimento – cui la legge attribuisce gli effetti d'assenso: sicché esso corrisponde «sul piano sostanziale, ad un consenso silenzioso e, sul piano procedimentale, ad un modo (alternativo al provvedimento formale) di conclusione del procedimento»[9].

Due anni dopo la l. n. 47/85 il legislatore statale fece di nuovo applicazione della tecnica di semplificazione *de qua* nei procedimenti di pianificazione urbanistica: questa volta con riferimento non già alla formazione di varianti al p.r.g., bensì all'approvazione del p.r.g. medesimo.

Il riferimento è al d.l. 20 novembre 1987, n. 474 – recante «Proroga di termini per l'attuazione di interventi nelle zone terremotate della Campania, della Basilicata e della Puglia, nonché altre disposizioni dirette ad accelerare lo sviluppo delle zone medesime» (convertito con modifiche in legge 21 gennaio 1988, n. 12), il quale contempla un'ipotesi di «silenzio-approvazione»<sup>[10]</sup> per la formazione dei piani urbanistici dei Comuni disastriati e gravemente danneggiati dagli eventi sismici del novembre 1980, febbraio 1981 e marzo 1982<sup>[11]</sup>.

In particolare, l'art. 2, comma 2, l. n. 474/87 cit. – ora art. 34, comma 16, d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76<sup>[12]</sup> – prevede che gli strumenti urbanistici generali ed attuativi nonché le loro varianti adottati dai Comuni in questione «sono approvati dalla Regione o dall'Ente delegato entro centoventi giorni dal ricevimento dei relativi atti»; e sancisce che «decorso tale termine, gli strumenti si intendono approvati, qualora essi siano stati inoltrati per l'approvazione entro centoventi giorni dalla data della delibera di adozione<sup>[13]</sup>».

Già dal 1987, allora, per i Comuni disastriati o gravemente danneggiati dagli eventi sismici l'intero strumento urbanistico poteva formarsi con un apporto tacito della Regione, ossia *per silentium*.

Con la l. 24 marzo 1989 n. 122<sup>[14]</sup>, poi, il legislatore applicò di nuovo il silenzio assenso nei procedimenti di pianificazione del territorio.

Infatti, nel disciplinare la formazione dei programmi comunali dei parcheggi – i quali, si noti, possono determinare una variante agli strumenti urbanistici vigenti – il legislatore statale assegnò alle Regioni un termine di appena 30 giorni<sup>[15]</sup> per provvedere alla loro approvazione, *decorsi i quali essi si intendono approvati*.

In altri termini, le disposizioni in questione consentivano che le varianti apportate ai piani regolatori generali in occasione della formazione dei programmi comunali dei parcheggi potessero essere approvate *per silentium*.

Queste norme<sup>[16]</sup> furono subito indubiate per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto ritenute lesive delle competenze regionali in materia di urbanistica, trasporti ed assetto del territorio.

La Corte<sup>[17]</sup> dichiarò sì infondata la questione di legittimità, ma la decisione – lungi dall'affermare che gli strumenti urbanistici e le loro varianti possano perfezionarsi *per silentium* prescindendo dall'approvazione regionale – è fondata sul carattere *straordinario* di quel modello programmatorio. In effetti, secondo la Consulta

non può ritenersi irragionevole che, «nel predisporre un programma di provvidenze straordinarie ed eccezionali», il legislatore statale preveda termini particolarmente brevi per l'esercizio di quelle funzioni regionali, dovendo censurare consimili disposizioni solo se i termini «dovessero risultare in modo macroscopico in tal senso impeditivi».

Pochi anni dopo la Corte affrontò in più pronunce la questione dell'utilizzabilità del silenzio assenso per la formazione e/o variazione degli strumenti urbanistici generali e ciò fece in fattispecie relative al *programma integrato di intervento*: non connotate dunque da quei caratteri di eccezionalità ed emergenza che avevano ispirato la decisione del 1989 sui programmi comunali dei parcheggi.

Con riferimento a questo programma – introdotto con l'art. 16, l. 17 febbraio 1992 n. 179[18] – il legislatore specificò che qualora il suo procedimento formativo abbia esiti non conformi con le previsioni degli strumenti urbanistici, alla fase comunale debba seguire quella regionale di approvazione. Tuttavia, per l'esercizio di quel potere la norma assegnava alla Regione il termine di 150 giorni, *decorso infruttuosamente il quale il programma si sarebbe inteso come approvato*.

Indubbiamente anche queste disposizioni, con la sentenza n. 393 del 1992[19] la Corte le dichiarò incostituzionali, ritenendo illegittima l'«incidenza» «sulla potestà legislativa (art. 117, primo comma, Cost.) e sulle attribuzioni amministrative (art. 118, primo comma, Cost.) delle Regioni, con violazione dell'autonomia garantita dall'art. 115 Cost.».

Qualche anno dopo la Corte tornò a precisare, con la sentenza n. 408 del 1995[20], che il silenzio-assenso «può ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità, mentre *la trasposizione di tale modello nei procedimenti ad elevata discrezionalità, primi tra tutti quelli della pianificazione e programmazione territoriale, finisce per incidere sull'essenza stessa della competenza regionale*»[21].

Ancora, nella successiva sentenza n. 26 del 1996[22] il Giudice delle leggi affermò che nei procedimenti di pianificazione del territorio il ricorso al silenzio assenso collide con il «principio per cui gli strumenti urbanistici generali (di ambito comunale e sovracomunale) e anche le relative varianti danno luogo ad un procedimento complesso cui devono partecipare e concorrere necessariamente il Comune e la Regione sia pure in posizione ineguale (cosiddetto principio dell'atto complesso)».

A prima vista, la lettura combinata delle due affermazioni di principio sembrerebbe non lasciare alcuno spazio di operatività ad interventi di semplificazione del procedimento di formazione dello strumento generale, i quali agiscano sulla seconda battuta lasciando alla Regione la possibilità di pronunciarsi entro un termine dato decorso il quale il piano comunale s'intende approvato.

A ben vedere, tuttavia, quelle sentenze non sembrano aver frapposto uno sbarramento *totale* nei confronti di questa tecnica di semplificazione, ma paiono, invece, aver lasciato non pochi spazi di operatività al silenzio assenso in fattispecie per così dire *intermedie*: dove cioè non si eserciti né un potere latamente discrezionale (come la pianificazione dell'intero territorio comunale), né – all'opposto – un potere vincolato nei suoi presupposti (come la formazione di strumenti attuativi, nel qual caso la tecnica *de qua* è pacificamente ammessa).

Con la citata sentenza n. 408 del 1995 la Corte finì infatti per avallare la costituzionalità di quella norma che ha segnato l'inizio del cammino dell'ordinamento nel campo della «semplificazione delle procedure»[\[23\]](#) di piano: il citato art. 25, l. n. 47 del 1985, il quale – come detto – rende possibile l'approvazione tacita delle varianti agli strumenti urbanistici generali derivanti dalla formazione degli strumenti attuativi ovvero finalizzate all'adeguamento agli *standards*.

Norma questa della cui legittimità la Corte non ha mai dubitato, pur preoccupandosi di precisare che le fattispecie di cui all'art. 25 cit. si riferiscono «ad un ambito ben individuato di provvedimenti di carattere attuativo di previsioni urbanistiche generali preesistenti e non invece a provvedimenti programmatori con elevato tasso di discrezionalità»[\[24\]](#).

Non del tutto estranea alla pronuncia n. 408 del 1995 – come pure alla n. 26 del 1996 – pare inoltre essere stata una valutazione in ordine alla congruità del termine assegnato alle Regioni per assumere le proprie determinazioni in procedimenti pur caratterizzati da profili di rilevante discrezionalità[\[25\]](#), quasi a suggerire che la previsione di termini ragionevoli in relazione alla complessità delle valutazioni da compiere avrebbe potuto risultare rilevante ai fini dell'esito del sindacato di legittimità costituzionale.

Infine, in ambedue le sentenze[\[26\]](#) l'illegittimità costituzionale della previsione del silenzio assenso nel procedimento di formazione dei programmi integrati di intervento

parrebbe essere fondata principalmente sulla valenza *ambientale* di questi strumenti, piuttosto che sul loro rilievo *urbanistico*.

Di conseguenza, l'esclusione di meccanismi acceleratori basati sul silenzio assenso sarebbe il semplice corollario del principio fondamentale<sup>[27]</sup> circa la necessità di pronuncia esplicita da parte dell'Ente preposto alla cura degli interessi ambientali: «il silenzio dell'amministrazione preposta a vincolo ambientale non può avere valore di assenso»<sup>[28]</sup>.

Occorre riconoscere, però, un altro dato, che parrebbe smentire quanto appena detto: l'impressione che nell'ambito dei procedimenti di pianificazione urbanistica non potessero trovare alcuno spazio tecniche di semplificazione *per silentium* sembrerebbe trovare nuova conferma anche nell'atteggiamento tenuto dalla Corte in occasione della vicenda dei decreti legge<sup>[29]</sup> (dal d.l. 26 luglio 1994 n. 468 a quello 24 settembre 1996 n. 495) che tentarono esplicitamente di introdurre lo strumento del silenzio assenso per l'approvazione regionale del p.r.g..

Decaduto anche l'ultimo di questi decreti legge, il legislatore stabilì con l. 23 dicembre 1996 n. 662<sup>[30]</sup> che restavano validi gli atti ed i provvedimenti adottati sulla base dei decreti legge medesimi, facendo salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici *medio tempore* sorti.

La Corte costituzionale, com'è noto, vanificò ogni eventuale tentativo di attribuire a questa legge «un effetto che non si era prodotto né si sarebbe potuto produrre durante il periodo di vigenza dei singoli decreti-legge, ciascuno dei quali decaduto, e, quindi, privato di efficacia *ex tunc*, prima che si compisse il termine di centottanta giorni per l'approvazione degli strumenti urbanistici»<sup>[31]</sup>.

Allo stesso modo fu bloccato il successivo tentativo del legislatore di aggirare le appena citate pronunce della Corte, stabilendo con la l. 27 dicembre 1997 n. 449 che il periodo di centottanta giorni per la formazione del silenzio assenso si intendeva maturato durante il periodo di vigenza «complessiva» dei suddetti decreti legge<sup>[32]</sup>.

Infatti, con la sentenza n. 507 del 2000<sup>[33]</sup> la Consulta puntualmente rilevò la diversità sostanziale dell'effetto perseguito dalla norma del 1997 rispetto alla sanatoria del 1996: quello di consentire al legislatore *statale* – e peraltro con efficacia retroattiva<sup>[34]</sup> – di disporre che «l'approvazione espressa degli strumenti urbanistici da parte della Regione, *richiesta dalla legge regionale*, deve intendersi come non

necessaria, e che strumenti non approvati dalla Regione debbono intendersi ciononostante operanti».

E ciò – proseguì la Corte – perché in tal modo «il legislatore *statale*, lungi dallo stabilire, nell'ambito della sua competenza, principi fondamentali per la successiva legislazione regionale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., *viene ad invadere la sfera della competenza legislativa regionale*, e anzi a vanificare, per il passato, l'efficacia della legislazione regionale a suo tempo validamente in vigore»[\[35\]](#).

Il percorso seguito dal nostro ordinamento – almeno a livello statale – conobbe una nuova fase col passaggio dalla formula utilizzata nei citati decreti legge sul silenzio assenso per l'approvazione regionale del p.r.g., alla formula dell'art. 21, primo comma, l. 30 aprile 1999 n. 136.

In quei decreti legge si prevede che «l'approvazione degli strumenti urbanistici della Regione e, *ove prevista*, della Provincia o di altro ente locale» deve avvenire entro un termine dato, decorso inutilmente il quale i piani si ritengono approvati. Invece, l'art. 21 cit. prescrive che «l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle relative varianti da parte delle Regioni, delle Province o di altro ente locale, *ove prevista*, interviene entro il termine perentorio di dodici mesi».

Quest'ultimo articolo sembra allora indicare[\[36\]](#) nuovi principi cui deve attenersi il legislatore regionale nel definire l'assetto dei rapporti fra Comune e Regione.

Anzitutto, l'ultroneità della seconda battuta, atteso che – come s'è detto – l'approvazione dello strumento generale è ora solo eventuale[\[37\]](#); in secondo luogo, la possibilità che il legislatore regionale disciplini diversamente sia le «scadenze», sia – soprattutto – le «modalità» di formazione del p.r.g. [\[38\]](#).

Certo, manca un'esplicita previsione di silenzio assenso per l'approvazione dello strumento urbanistico generale[\[39\]](#), assorbita forse dall'eventualità della seconda fase.

Ma non si può fondatamente ritenere – per quanto detto – che la sua mancata introduzione sia stata una scelta obbligata dall'orientamento complessivamente negativo della Corte costituzionale rispetto alla trasposizione del silenzio assenso nei procedimenti di pianificazione del territorio.

La Corte anzi parrebbe aver offerto un altro spunto importante per l'utilizzo di questo meccanismo di semplificazione nei procedimenti di regolazione urbanistica in occasione della (successiva) declaratoria di incostituzionalità – avvenuta con la

decisione n. 507 del 2000 cit. – della menzionata seconda legge di sanatoria (n. 449 del 1997) dei decreti-legge adottati nel 1994-1996.

Questa pronuncia sembra davvero eccentrica rispetto alla linea tradizionale della Corte: l'argomento che la stessa utilizza per espungere dall'ordinamento quella legge di sanatoria è affatto diverso da quelli – usati in precedenza – della complessità (ineguale) dello strumento urbanistico e dell'impossibilità di applicare il silenzio assenso nei casi di decisioni ad alto tasso di discrezionalità.

Ad impedire questa volta accelerazioni *per silentium* del procedimento di formazione dello strumento generale sono dunque ragioni non *strutturali*, ma soltanto *allocative* della relativa potestà (legislativa) di deciderne l'inserimento nel sistema di pianificazione.

Per questa via la Corte ha qui dischiuso spazi importanti alla tecnica semplificatoria in esame, con l'unico limite che essa sia però introdotta «da una libera determinazione della Regione»[\[40\]](#).

2.- Tecniche di semplificazione *per silentium* e conferenze di servizi nella formazione delle regole di governo del territorio. A partire dalla fine degli anni '90 le Regioni – allo scopo di recuperare competitività alla pianificazione ordinaria – hanno tentato di imprimere un'accelerazione ai procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici e, pertanto, di provvedere alla loro semplificazione.

Non è un caso che per molte Regioni – quali, ad esempio, Calabria[\[41\]](#), Emilia Romagna[\[42\]](#), Puglia[\[43\]](#) e Veneto[\[44\]](#) – la semplificazione dei procedimenti amministrativi figura tra gli obiettivi prioritari che le rispettive leggi urbanistiche affermano di voler assicurare.

Per perseguire quest'obiettivo i legislatori regionali hanno anzitutto circoscritto il potere degli Enti d'area vasta (loro intestato invece nel sistema tradizionale ad atto complesso) di codeterminare le scelte meritali tipizzative del territorio comunale.

Numerose normazioni regionali, infatti, intestano ora direttamente al Comune il potere di approvare il proprio piano generale[\[45\]](#) collocando all'interno della seconda battuta – divenuta adesso comunale – una fase nella quale la Regione (e/o la Provincia) è chiamata ad effettuare il controllo del piano urbanistico rispetto a quelli territoriali.

Di conseguenza, nella misura in cui la pianificazione sovracomunale riesce a trovare effettiva attuazione, il riscontro operato dalle Amministrazioni d'area vasta sullo strumento urbanistico di base non è più connotato da margini di discrezionalità particolarmente ampi.

Ciò dovrebbe consentire il superamento delle perplessità manifestate dalla Corte costituzionale con le sentenze fin qui citate in merito all'applicazione della tecnica di semplificazione *per silentium* per snellire i segmenti procedurali riservati agli Enti d'area vasta.

Nelle più recenti normazioni regionali, infatti, le determinazioni degli Enti d'area vasta circa la conformità/compatibilità dello strumento urbanistico generale rispetto ai piani d'area vasta devono intervenire entro il termine appositamente assegnato loro, pena il formarsi del silenzio assenso: così avviene nelle leggi delle Regioni Liguria[\[46\]](#), Basilicata[\[47\]](#), Emilia Romagna[\[48\]](#), Puglia[\[49\]](#), Calabria[\[50\]](#), Campania[\[51\]](#), Lombardia[\[52\]](#) e Marche[\[53\]](#).

Ma l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti di pianificazione urbanistica non è stato perseguito a livello regionale solamente attraverso la previsione del silenzio assenso, bensì pure attraverso l'impiego dell'istituto della conferenza di servizi, sovente accompagnato dalla previsione che – all'esito dei lavori conferenziali – debba concludersi un apposito accordo tra gli Enti partecipanti.

Applicato alle procedure di formazione delle regole di governo del territorio, l'istituto della conferenza di servizi pare poter consentire – in tempi piuttosto ridotti – di poter prevenire o superare le possibili divergenze tra il Comune e gli Enti d'area vasta deputati a controllare la conformità/compatibilità del piano comunale rispetto alla pianificazione territoriale.

Non è casuale allora che – come si è anticipato – nelle più recenti normazioni regionali si assista alla sempre più consistente previsione di conferenze di servizi (variamente denominate: conferenze di pianificazione, conferenze istituzionali, etc.) tra le Amministrazioni a vario titolo coinvolte nei procedimenti formativi delle regole di governo del territorio.

Può allora risultare interessante una breve rassegna delle più significative previsioni regionali.

La legge pugliese n. 20 del 2001 stabilisce che, qualora la Regione e/o la Provincia verificano la *non* compatibilità del piano comunale *adottato* rispettivamente con gli

strumenti di pianificazione regionale e/o provinciale, il Comune debba promuovere[54], a pena di decadenza delle misure di salvaguardia, «una *conferenza di servizi* alla quale partecipano il Presidente della Giunta regionale o suo Assessore delegato, il Presidente della Provincia o suo Assessore delegato e il Sindaco del Comune interessato o suo Assessore delegato»[55].

Nell'ambito di questa conferenza le Amministrazioni partecipanti sono chiamate a indicare le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo del piano comunale e ad assumere la determinazione di adeguamento del piano medesimo alle predette modifiche[56]; una volta recepita la determinazione di adeguamento da parte dei competenti organi regionali e/o provinciali[57], il Comune può procedere (in conformità alla stessa) alla definitiva approvazione del piano[58].

Più articolato è invece il procedimento di formazione dello strumento urbanistico comunale delineato dalla legge laziale (n. 38/99).

Dopo aver previsto la convocazione di una prima *conferenza di pianificazione* già sul documento preliminare di indirizzo[59], la legge in questione sancisce che il Comune provvede alla formazione del proprio piano «mediante la conclusione di un apposito *accordo di pianificazione*, con il quale il Comune stesso e la Provincia definiscono consensualmente i contenuti dello strumento urbanistico comunale»[60].

In particolare, dopo l'adozione del piano e la sua trasmissione alla Provincia, il Sindaco – ai fini della conclusione dell'accordo in questione – «convoca, d'intesa con il Presidente della Provincia, una *conferenza di copianificazione*[61] fra i dirigenti delle strutture tecniche competenti della Provincia e del Comune», nell'ambito della quale viene verificata la compatibilità del piano comunale (adottato) con le previsioni di quello provinciale e degli strumenti di pianificazione territoriali o di settore, di ambito regionale o statale, preordinati alla tutela di interessi differenziati[62].

Il legislatore laziale ha poi previsto che, nel caso di esito negativo della verifica di compatibilità, gli adeguamenti necessari al fine di conformare lo strumento urbanistico comunale alle previsioni dei predetti piani territoriali sono individuati nella conferenza medesima[63]: sulla base degli esiti dei lavori i partecipanti «convengono su uno schema di accordo, di cui è parte integrante una relazione tecnica, corredata anche di opportuna cartografia, recante dettagliate ed univoche indicazioni sugli eventuali adeguamenti» da apportare al piano comunale[64].

Dopo la sottoscrizione dell'accordo di pianificazione nonché dopo la ratifica del medesimo da parte del Consiglio comunale, quest'ultimo organo approva – in conformità a quanto specificamente concordato – lo strumento urbanistico[65].

La legge urbanistica veneta[66], invece, prevede che il Comune elabori un documento preliminare di piano e proponga agli Enti ed ai soggetti interessati un *accordo di pianificazione* con il quale «viene recepito il documento preliminare e si provvede alla disciplina degli obblighi reciproci, definendo le modalità di formazione del quadro conoscitivo, di redazione degli elaborati costituenti il piano e di valutazione delle osservazioni pervenute durante la pubblicazione, nonché il programma dei lavori»[67].

Dopo la sottoscrizione dell'accordo si procede alla redazione del piano, che viene dunque adottato dal Consiglio comunale e depositato onde consentire la partecipazione dei privati[68].

È poi convocata[69] una *conferenza di servizi* «alla quale partecipano gli Enti interessati [...] che si esprimono sul piano e sulle osservazioni pervenute»: qualora in quella sede sussista il consenso del Comune e della Provincia il piano s'intende approvato[70].

Passando ora alla legge urbanistica della Basilicata (la n. 23/99), essa prevede la convocazione di una *conferenza di pianificazione* per l'esame del documento preliminare di piano[71] cui sono chiamati a partecipare, oltre al Comune, gli Enti competenti ad esprimere sul piano pareri, intese, nulla-osta o assensi comunque denominati[72].

L'obiettivo dei lavori conferenziali è soprattutto quello di verificare quali siano le condizioni per procedere alla formazione del piano in regime di compatibilità con la Carta regionale dei suoli e di coerenza con la pianificazione sovraordinata[73].

La conferenza si conclude con la redazione di un verbale che, nel caso di esito positivo delle verifiche di compatibilità nonché di coerenza del piano alla pianificazione strutturale sovraordinata[74], autorizza alla formazione ed alla successiva adozione del piano medesimo[75].

Dopo l'adozione e la presentazione delle osservazioni da parte dei privati il Comune trasmette il piano agli Enti che hanno partecipato alla conferenza di pianificazione, i quali possono a quel punto «proporre esclusivamente adeguamenti al proprio parere espresso nella conferenza di pianificazione ove questo non fosse stato recepito»[76].

Solo successivamente l'Ente municipale potrà – dando conto degli esiti delle procedure di partecipazione e di verifica di coerenza e di compatibilità attivate – concludere l'*iter* di formazione del piano con la sua approvazione[77].

Infine, la legge umbra[78] esige[79] già sulla base del documento programmatico di piano la convocazione da parte del Comune di una *conferenza di copianificazione*, cui partecipano la Regione, la Provincia territorialmente competente nonché i Comuni e le Province i cui territori sono limitrofi a quelli del Comune interessato[80].

Finalità dei lavori conferenziali è quella di consentire la formulazione di valutazioni preliminari circa gli obiettivi e le scelte prospettate nel documento programmatico, come pure di pervenire all'eventuale stipula dell'*accordo preliminare di copianificazione*[81] «sulla proposta del Comune precedente in merito alle scelte strategiche di assetto del territorio, nonché a quelle volte a dar corso a specifiche politiche di settore»[82].

Adeguandosi poi all'eventuale accordo preliminare, il Comune procede all'adozione del piano e lo trasmette alla Provincia, che[83] convoca una *conferenza istituzionale*[84] e verifica i contenuti del piano rispetto a quanto stabilito nell'accordo preliminare di copianificazione (ove stipulato) nonché sotto il profilo della loro compatibilità con le previsioni dei piani territoriali e di settore[85].

Sulla base di queste verifiche, la conferenza istituzionale si determina sulle eventuali modifiche da apportare al piano e conclude i lavori – se possibile – con un *accordo definitivo* contenente queste eventuali modifiche[86].

La Provincia è quindi chiamata ad adottare il provvedimento finale in conformità alle determinazioni contenute nell'accordo definitivo ovvero[87] a deliberare in base agli esiti della conferenza stessa, dettando le eventuali prescrizioni necessarie ad assicurare la coerenza del piano con quelli d'area vasta e di settore[88].

Solo dopo aver ricevuto la predetta deliberazione provinciale e in conformità alla stessa, il Comune può procedere all'approvazione del piano[89].

3.- L'effettività della semplificazione nell'approvazione dei piani urbanistici. Come visto, la semplificazione dei procedimenti di pianificazione urbanistica è stata tentata – a livello di normazione regionale – facendo precipuamente ricorso a due istituti, il silenzio assenso e la conferenza di servizi.

Quanto al primo di questi istituti – le cui ricadute in termini di riduzione dei tempi procedurali sono fin troppo evidenti – bisogna chiedersi se, una volta ammesso dai legislatori regionali nei processi di pianificazione del territorio, esso possa conoscere un'*effettiva* applicazione.

Occorrerà quindi valutare in concreto fino a che punto l'ordinamento sia disposto ad accettare che l'apporto degli Enti d'area vasta ai procedimenti di formazione del piano urbanistico sia meramente eventuale e circoscritto quasi a un controllo di legittimità.

Molto dipenderà – com'è evidente – sia dall'atteggiamento che la giurisprudenza (anzitutto quella amministrativa) serberà dinanzi alle disposizioni che impiegano questa tecnica di semplificazione *per silentium* allo scopo di sveltire le fasi in cui si collocano le valutazioni demandate agli Enti d'area vasta; sia dalle conseguenze che quella giurisprudenza farà discendere – in ordine all'eventuale esercizio del potere di autotutela – dall'avvenuta formazione del silenzio assenso.

L'orientamento assunto dal Giudice amministrativo negli ultimi anni appare tutto sommato incoraggiante.

Nel 2002<sup>[90]</sup>, ad esempio, il Consiglio di Stato ha «tranquillamente» applicato una disposizione contenuta nella l.reg. Calabria 11 luglio 1994 n. 16<sup>[91]</sup>, la quale prevedeva il silenzio assenso nella formazione dello strumento urbanistico comunale.

In quello stesso anno, poi, quel Giudice ha affrontato<sup>[92]</sup> la questione di costituzionalità di una norma regionale<sup>[93]</sup> la quale assegnava alla Regione un termine perentorio di 120 giorni per approvare *anche per silentium* il piano attuativo *in variante* allo strumento urbanistico generale: il Collegio ha dichiarato la questione manifestamente infondata anzitutto fugando ogni dubbio «in ordine all'applicabilità della procedura semplificata ivi prevista in tutti i casi in cui lo strumento attuativo modifichi, *anche in senso sostanziale*, lo strumento generale, anche attraverso una diversa zonizzazione delle aree»<sup>[94]</sup>.

Ancor più interessante appare, inoltre, la lettura della giurisprudenza costituzionale offerta dalla medesima decisione: richiamando specificamente le sentenze Corte cost. nn. 408/95 e 26/96 citt., essa conferma l'impressione che la necessità dell'approvazione esplicita da parte della Regione era stata ravvisata dalla Consulta *solo in ragione della valenza ambientale dei procedimenti ai quali il silenzio-assenso era stato applicato* (formazione dei programmi integrati di intervento).

In seguito, con una serie di pronunce<sup>[95]</sup> il Giudice amministrativo è tornato ad occuparsi dell'ammissibilità del silenzio assenso nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici: stavolta con riferimento ad ipotesi aventi ad oggetto la formazione non di varianti generali al piano regolatore generale (apportate in occasione della formazione di strumenti attuativi), bensì *direttamente* del piano regolatore generale medesimo.

In particolare, il Consiglio di Stato è stato chiamato ad accertare la legittimità del provvedimento provinciale<sup>[96]</sup> di approvazione del p.r.g. intervenuto *dopo* la scadenza del termine previsto dalla legge regionale perché maturi il silenzio assenso.

Quel consesso ha ritenuto qui che «*il potere attribuito alla Provincia in materia di approvazione di piani regolatori generali comunali è circoscritto nel tempo [...]. L'averne, perciò, esercitato tale potere oltre il termine temporale suddetto deve essere considerato tamquam non esset, per essere venuto meno il potere di decidere in capo alla Provincia medesima*»<sup>[97]</sup>.

Analoghe le conclusioni enunciate in alcune recenti pronunce, le quali mostrano altresì il tentativo compiuto dall'organo giudicante di scongiurare il rischio di interpretazioni del tutto formalistiche delle previsioni sul silenzio assenso.

In particolare, muovendo dalla considerazione secondo cui il potere attribuito all'Ente d'area vasta «in materia di approvazione di piani regolatori generali comunali è [...] *circoscritto nel tempo, per cui, una volta che tale termine si è inutilmente consumato, il potere stesso viene meno*» – si è affermato che «il suddetto principio va coniugato con la scansione propria del procedimento in argomento, che riflette la peculiare natura del modello legale tipico del P.R.G., definito atto complesso ineguale in ragione del fatto che deve intendersi la risultante del concorso di due atti di volontà, quello di livello comunale, esponenziale e rappresentativo della collettività e degli interessi locali, e quello regionale (e provinciale), espressione di un più ampio indirizzo e coordinamento in materia urbanistica»<sup>[98]</sup>.

Da qui quel Giudice ha osservato che, «sul piano procedimentale, la dialettica che si instaura tra i diversi livelli di governo non ha [...] una dimensione statica ed immutabile bensì presenta margini di variabilità in ragione della misura di convergenza delle valutazioni effettuate nei due diversi stadi decisorii. È, invero, fuor di dubbio che l'introduzione di modifiche in sede di approvazione apra un'ulteriore fase di interlocuzione tra i due Enti, facendo di conseguenza decorrere nuovi termini per

l'approvazione del piano (ovvero della sua variante). Nemmeno possono essere trascurate evenienze dettate da lacune emerse nel corredo istruttorio degli atti trasmessi per l'approvazione che generano negative ricadute sulla procedibilità istruttoria della proposta di piano avanzata dal Comune, sì da determinare – a cagione dell'inevitabile regressione del procedimento – una dilatazione del termine di approvazione fissato in via ordinaria dal legislatore»[99].

A fronte delle evenienze appena descritte[100] quell'organo giudicante ha concluso che «il *dies a quo* per la decorrenza del termine di approvazione dello strumento urbanistico generale (ovvero della relativa variante) non possa che correlarsi alla versione definitiva della proposta comunale, dovendo, per converso, accordarsi valenza interruttiva a tutti gli atti adottati dall'Ente tutorio che – per ragioni formali, procedurali ovvero sostanziali – restituiscano l'iniziativa al Comune»; soggiungendo che «tale opzione ermeneutica deve, peraltro, ritenersi imposta anche in considerazione della *ratio* sottesa alla previsione normativa in commento che, a fini di semplificazione, introduce una sorta di sanzione a carico dell'Ente che sia rimasto inerte»[101].

In definitiva – secondo quel Collegio – non può «ritenersi sostenibile un'ipotesi di consunzione del potere di approvazione dello strumento urbanistico per decorso del tempo se non nelle ipotesi in cui l'Autorità competente all'approvazione del piano sia stata investita del relativo progetto [...] senza assumere alcuna determinazione»[102].

Più significativa – ai fini che ci occupano – è poi una recente pronuncia del Tar Bari[103] avente ad oggetto la legge urbanistica pugliese del 2001, la quale riserva agli Enti d'area vasta il potere di verificare la compatibilità dello strumento urbanistico comunale (p.u.g.) con i relativi piani territoriali (il d.r.a.g. per la Regione e il p.t.c.p. per la Provincia) ed all'uopo assegna loro un termine di 150 giorni, «decorso il quale il p.u.g. si intende controllato con esito positivo»[104].

In quella vicenda era accaduto che la Regione – *dopo aver fatto decorrere invano il predetto termine di 150 giorni per il compimento della verifica di compatibilità ad essa demandata* e aver così consentito al Comune di procedere all'approvazione del p.u.g. sulla base dell'acquisizione *per silentium* dell'apporto regionale – avesse disposto l'annullamento in autotutela del p.u.g. medesimo.

Il Tar pugliese ha anzitutto premesso che la previsione di termini perentori per la verifica (regionale e provinciale) di compatibilità del p.u.g. «è frutto della consapevole

scelta del legislatore regionale di “chiudere” una “stagione amministrativa” caratterizzata da procedimenti defatiganti e dilatati temporalmente, con una più corretta e funzionale delimitazione dei poteri degli Enti coinvolti nel processo di pianificazione urbanistica generale più aderente alla “complessità ineguale” del procedimento e della fattispecie procedimentale e al correlato ambito “rafforzato” di autonomia comunale nella materia»; e ha soggiunto che, d’altro canto, «l’istituto dell’approvazione “*per silentium*” dei piani regolatori non era sconosciuto all’ordinamento essendo stato introdotto dai reiterati dd.ll. 27 settembre 1994, n. 551, 25 novembre 1994, n. 649, 26 gennaio 1995, n. 24, 27 marzo 1995, n. 88, 26 maggio 1995, n. 193, 26 luglio 1995, n. 310, 20 settembre 1995, n. 400, 25 novembre 1995, n. 498, 24 gennaio 1996, n. 30, 25 marzo 1996, n. 154, 25 maggio 1996, n. 285, 22 luglio 1996, n. 388, 24 settembre 1996, n. 495, tutti decaduti per mancata conversione e i cui effetti erano stati fatti salvi dall’art. 2 comma 61 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 (legge finanziaria 1997), ancorché l’art. 49 comma 18 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che dichiarava valida ai fini del compimento del termine per la formazione del silenzio-assenso (centottanta giorni), ogni frazione temporale separatamente maturata nel periodo di vigenza dei dd.ll. non convertiti sia stato poi dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla nota sentenza della Corte Costituzionale 13-18 novembre 2000, n. 507».

Dopo questa premessa, il Giudice ha affermato che il legislatore regionale, «pur muovendosi con evidenza nel solco dell’istituto dell’approvazione *per silentium*, ha sostituito alla stessa un controllo di compatibilità egualmente assoggettato a termine perentorio, che pur non potendosi ricondurre di certo al *genus* dei controlli amministrativi di legittimità in senso proprio, elide ogni ricostruzione in senso anche del tutto latamente “gerarchico” del rapporto Regione-Comune con riferimento al procedimento complesso di formazione del p.u.g.»[\[105\]](#).

Da queste considerazioni deriva la conclusione dell’assoluta *insostenibilità* «*di un potere di autotutela, per ragioni di legittimità e/o a fortiori di merito, riferita all’esito positivo ex lege di un controllo di compatibilità non esercitato entro termine dichiaratamente perentorio*»[\[106\]](#).

In questo modo, la decisione in esame non solo ha mostrato di non aver dubitato della legittimità costituzionale dell’applicazione del silenzio assenso nei procedimenti di pianificazione urbanistica; ma ha pure enunciato le ragioni che consentono di

ritenere ammissibile una siffatta scelta legislativa (anche) alla luce del mutato assetto dei rapporti tra Comune ed Enti d'area vasta.

Accanto a questa pronuncia si leggono, tuttavia, anche decisioni che – intervenendo, in verità, su previsioni regionali non molto lontane da quelle su cui è stato plasmato il modello tradizionale “ad atto complesso” – hanno ritenuto legittimo l'annullamento in autotutela degli assensi tacitamente forniti da parte degli Enti d'area vasta all'approvazione dello strumento urbanistico comunale.

In particolare, si è sostenuto che, poiché «per definizione l'assenso tacito costituisce espressione di attività provvedimentale solo in virtù di *fictio juris*, deve necessariamente ritenersi che l'inerente potere di autotutela assorba in sé anche profili valutativi che normalmente ineriscono all'esercizio della funzione amministrativa di primo grado, ma che l'Amministrazione non è stata a suo tempo in grado di esercitare (non importa qui per quale motivo). La funzione sollecitatoria a cui si ispira l'istituto del silenzio assenso non può infatti, a pena di insanabile contrasto della relativa disciplina legislativa con la sovraordinata fonte costituzionale (art. 97 Cost.), pregiudicare la possibilità di un pieno e ponderato esercizio dell'attività di valutazione e comparazione dei diversi interessi pubblici e privati coinvolti dall'esercizio della funzione amministrativa, tanto più ove si tratti di funzione a contenuto pianificatorio [...], a fronte della quale *la scelta del legislatore regionale volta a consentire una disciplina tacita dell'assetto del territorio non può non trovare il proprio correttivo nel riconoscimento di un ampio ed incisivo potere di autotutela che (fatti salvi gli eventuali profili risarcitori legati a comportamenti inerti o dilatori dell'amministrazione e dei suoi funzionari), garantisca comunque adeguati strumenti di intervento volti ad assicurare, e se del caso a ripristinare, un uso corretto e compatibile delle risorse territoriali ed ambientali oggetto di specifica tutela legislativa*»[\[107\]](#).

In altri termini, secondo quest'orientamento all'Ente d'area vasta dovrebbe «essere restituito integro il potere-dovere di compiere, per la prima volta, quelle valutazioni che a suo tempo avrebbe potuto e dovuto porre a fondamento dell'esercizio della funzione istituzionale (di primo grado) ad essa spettante»: con la conseguenza che sarebbe da ritenersi legittimo «il provvedimento di annullamento d'ufficio di silenzio assenso, ove [addirittura!, n.d.r.] l'amministrazione, *pur senza enucleare specifici profili di illegittimità dell'atto da annullare e specifiche, distinte, ragioni di interesse*

*pubblico giustificanti l'annullamento medesimo, compia una completa ed approfondita disamina dell'assetto d'interessi scaturente dal provvedimento tacitamente assentito, in rapporto a quello inerente alla funzione tipica cui è preordinata l'attività amministrativa di primo grado, pervenendo, ove ne riscontri la dissonanza, alla rimozione dell'assetto ritenuto *contra legem* ed al ripristino di quello risultante conforme all'interesse pubblico da perseguire»*[\[108\]](#).

Anche di recente è stato affermato che non è sostenibile la preclusione al riesame delle determinazioni tacitamente adottate dall'Ente d'area vasta[\[109\]](#): e ciò muovendo dalla premessa che «il procedimento di approvazione di uno strumento urbanistico (o di una sua variante) costituisce *un atto complesso ineguale* in ragione del fatto che deve intendersi la risultante del concorso di diversi atti di volontà, quello di livello comunale, esponenziale e rappresentativo della collettività e degli interessi locali, e quello regionale (e provinciale), espressione di un più ampio potere di indirizzo e coordinamento in materia urbanistica»[\[110\]](#).

Com'è evidente, la soluzione fornita alla questione dell'ammissibilità di un potere di riesame delle determinazioni favorevoli tacitamente formatesi è legata a quella della natura dello strumento urbanistico comunale.

Fino a quando questo strumento continuerà a essere considerato quale “atto complesso” – fondato quindi sulla concorrente volontà del Comune e degli Enti d'area vasta, chiamati ad una condivisione meritale delle scelte operate al livello municipale – non ci potrà essere spazio per un'*effettiva* applicazione di tecniche di semplificazione *per silentium*.

Muovendo da quella premessa, infatti, si giunge o a negare in radice l'utilizzabilità di questo meccanismo semplificatorio nei procedimenti di pianificazione urbanistica; ovvero, ad ammetterla (seppur con qualche incongruenza[\[111\]](#)), salvo poi riconoscere agli Enti d'area vasta il potere di riesaminare – e dunque eventualmente annullare – gli assenti tacitamente dati all'approvazione dello strumento urbanistico comunale.

Al contrario, il descritto ridimensionamento dell'apporto di quegli Enti alla formazione del piano comunale (come reso possibile dalle più recenti leggi regionali) e dunque il definitivo superamento della tesi della complessità (inequale) dello strumento urbanistico potranno non solo consentire che quell'apporto possa essere acquisito *per silentium*, ma pure escludere che in evenienze siffatte possa ritenersi legittimo l'esercizio del potere di autotutela.

In definitiva, l'effettività della semplificazione resa possibile dall'applicazione del silenzio assenso ai procedimenti di pianificazione urbanistica è legata alla capacità dell'ordinamento – soprattutto del formante giurisprudenziale – di liberarsi definitivamente della tesi della complessità (ineguale) del p.r.g.[\[112\]](#).

Diverso è invece il discorso per l'applicazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica dell'altro istituto di semplificazione di cui s'è detto, la conferenza di servizi.

La disamina fin qui compiuta consente di affermare che – attraverso la previsione della convocazione di conferenze di servizi cui partecipano anche le Amministrazioni d'area vasta chiamate a verificare le scelte urbanistiche municipali – alcune normazioni regionali (Puglia, Campania) paiono consentire una pur limitata semplificazione, con conseguente contrazione dei tempi di formazione dei piani urbanistici.

Invece, altre legislazioni regionali (Veneto, Basilicata, Lazio e Umbria) – nelle quali i lavori conferenziali debbono spesso sfociare in un accordo di pianificazione (*vel similia*) tra gli Enti partecipanti alla conferenza – delineano un procedimento quasi più farraginoso rispetto a quello tradizionale.

Tanto che è stato osservato – proprio con riferimento a queste ultime normazioni – che «per come risultano disciplinati nel nostro diritto positivo, questi accordi copianificatori non hanno affatto costituito e non sono in grado di rappresentare quegli strumenti di semplificazione, nella trasparenza e nella certezza delle procedure, che ci si aspettava, che sarebbe stato lecito attendersi e che il legislatore regionale avrebbe avuto l'obbligo di approntare»[\[113\]](#).

Insomma, l'eccessivo ricorso al modulo conferenziale che in alcune leggi regionali caratterizza il procedimento di formazione del piano urbanistico fa sì che istituti in grado di generare semplificazione – quantomeno a livello organizzativo, nel momento in cui scongiurano le lungaggini del procedimento *sequenziale* proprio del sistema tradizionale – finiscano (per come disciplinati) col tradursi in elementi di ulteriore complicazione delle procedure *de quibus*.

Nell'ambito di queste normazioni, la previsione in grado di tradursi davvero in una semplificazione procedimentale pare essere quella legata all'eventualità della conclusione – all'esito dei lavori conferenziali – di un accordo per la contestuale

formazione del piano comunale e variazione di quelli sovraordinati: ciò che si verifica ad esempio per la Basilicata e l'Umbria[114].

In questi modelli è cioè previsto che, quando nel corso della formazione dello strumento urbanistico comunale si ravvisi l'opportunità di apportare modifiche ai piani d'area vasta, è possibile avviare un procedimento – il quale passa attraverso la conclusione di un accordo tra gli Enti interessati – per poter al contempo seguire nell'approvazione del piano comunale e variare i piani sovracomunali[115].

Ora, lasciando da parte questa evenienza e tentando di formulare considerazioni di carattere più generale, è vero (ed è innegabile) che la convocazione di un'apposita conferenza di servizi per ivi prevenire e/o comporre il possibile disaccordo tra i diversi attori istituzionali sembra consentire di scongiurare i rischi di "ristagno" procedimentale insiti nel modello *sequenziale* che, nel sistema ad atto complesso, caratterizzava (soprattutto) la seconda battuta del procedimento formativo del p.r.g..

Tuttavia, è altrettanto vero che in procedimenti siffatti quest'istituto non trova «applicazione alla stregua di ordinario modello di semplificazione amministrativa [...], quanto piuttosto come strumento eccezionale (si parla infatti, in questi casi, di *conferenze c.d. speciali*) cui si ricorre, in occasione del processo formativo urbanistico, proprio per apportare modifiche al quadro regolamentare vigente»[116].

Queste conferenze si caratterizzano inoltre per la circostanza che – lungi dal consegnare decisioni assunte sulla base della prevalenza delle posizioni ivi espresse – *richiedono il consenso di tutte le Amministrazioni partecipanti*, cioè sia del Comune sia della Regione e/o della Provincia.

In altri termini, sulle modifiche da apportare al piano urbanistico per renderlo compatibile con quelli territoriali e, più in generale, sulle scelte che consentano di prevenire o comporre gli eventuali contrasti tra i diversi livelli territoriali deve registrarsi il consenso di tutti gli Enti partecipanti alla conferenza: non essendo – com'è noto – possibile procedere all'approvazione dello strumento urbanistico comunale in caso di dissenso manifestato dalle Amministrazioni d'area vasta.

A questo punto dovrebbe ormai risultare evidente la differenza che discende in termini di semplificazione dei procedimenti di pianificazione urbanistica tra l'applicazione del silenzio assenso e quella della conferenza di servizi.

L'utilizzo del silenzio assenso risponde esclusivamente a una logica di semplificazione ed è carica di conseguenze per l'affermazione della primazia del potere

di un Ente piuttosto che di quello degli altri: dunque, per la rilevanza del ruolo rivestito da ogni Amministrazione nei procedimenti formativi delle regole di governo del territorio.

Dalla convocazione di conferenze di servizi nel corso del procedimento di pianificazione urbanistica, invece, discende un grado di semplificazione piuttosto limitato<sup>[117]</sup>, che<sup>[118]</sup> coincide con l'eliminazione di quei soli ritardi derivanti dalla sequenzialità del procedimento propria del sistema tradizionale: esse assumono dunque un ruolo meno incisivo rispetto a quello svolto dal silenzio assenso, e appaiono meglio inserite all'interno di una logica non tanto di snellimento procedurale, quanto di copianificazione.

---

\* Relazione al XIII Convegno dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico su *La semplificazione nella disciplina del territorio*, in corso di pubblicazione nei relativi *Atti*.

[1] L. Vandelli, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in L. Vandelli e G. Gardini (a cura di), *La semplificazione amministrativa* (Quaderni della Scuola di specializzazione in Diritto amministrativo e Scienza dell'Amministrazione), Bologna, 1999, p. 11 ss..

[2] Secondo L. Torchia (*Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 390 ss.), un altro momento importante nella storia – allo stesso tempo «antica e povera» – della semplificazione è rappresentato dalla l. n. 59/97, la quale «definisce la semplificazione amministrativa come principio generale dell'ordinamento giuridico, al quale si devono uniformare le Regioni a statuto ordinario e gli Enti locali nella regolamentazione dei procedimenti di loro competenza»: ne deriva – secondo l'A. – che «il principio di semplificazione può essere utilizzato come criterio per valutare e sindacare l'azione (amministrativa e regolamentare)».

[3] Per E. Boscolo (*Silenzio assenso in tema di pubblici esercizi*, commento a Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 1998, n. 1858, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 430 ss.) «i compliance cost sono i costi che i privati debbono sopportare per conformarsi ad uno scenario normativo eccessivamente complesso e per rapportarsi con una Amministrazione scarsamente efficiente, mentre i costi amministrativi sono quelli sostenuti dalle pubbliche amministrazioni per garantire l'espletamento delle pubbliche funzioni» (spec. p. 435).

[4] Il riferimento è ovviamente alle modifiche introdotte nella legge n. 1150/42 dalla l. n. 765/67 (legge-ponte).

[5] Art. 10, comma 2, l. n. 1150/42, come aggiunto dall'art. 3, l. n. 765/67.

[6] La celebre legge sul primo condono edilizio («Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie»).

[7] Con la sola eccezione delle aree e degli ambiti territoriali «individuati dalle Regioni come di interesse regionale in sede di piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, con specifica deliberazione» (art. 24, comma 1, l. n. 47/85).

[8] Prevedendo altresì che «i Comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla Regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al presente articolo. Sulle eventuali osservazioni della Regione i Comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali» (art. 24, comma 2, l. n. 47/85).

Questa disposizione, nella parte in cui grava i Comuni dell'obbligo di trasmettere alle Regioni i piani urbanistici attuativi, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale un principio fondamentale della materia non derogabile dal legislatore regionale e ciò in quanto sarebbe preordinato «a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'Ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali» rappresenta così «il contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale» di quei piani (Corte cost. n. 343/05). Sulla base delle considerazioni che precedono, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme regionali (artt. 4 e 30, l.r. Marche n. 34/92) che, nel disciplinare il procedimento di formazione dei piani attuativi, «pur ammettendo opposizioni ed osservazioni da parte di "chiunque", non

prevede [prevedevano, *n.d.r.*] specificamente l'invio alla Regione [...] al fine di sollecitare osservazioni sulle quali la legge statale impone al Comune l'obbligo (non già di recepirle, ma) di motivare puntualmente (quindi anche di non accoglierle)».

[9] F.G. Scoca, *Il silenzio della pubblica amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 239 ss..

Secondo V. Cerulli Irelli, *Modelli procedurali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 55 ss., nei casi di silenzio assenso il procedimento «deve in principio concludersi con provvedimento espresso e motivato»; tuttavia, «la fase decisoria viene a trovare in questi casi una soluzione alternativa (si badi bene, *non fisiologica*) nel cd. silenzio [...], che produce *ex lege* gli stessi effetti che avrebbe prodotto l'atto autorizzatorio richiesto». La *ratio* dell'istituto è, comunque, «quella di *rimediare nei limiti del possibile ad una patologia amministrativa* quale è sempre e comunque l'inerzia».

[10] Art. 2, comma 2, d.l. n. 474/87 cit..

[11] L'art. 1, d.lgs. n. 76/90 specifica che si tratta dei «Comuni colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982 indicati: a) nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 1981, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 9 maggio 1981, relativo ai Comuni disastri delle Regioni Basilicata e Campania, integrato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 settembre 1983, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 256 del 17 settembre 1983; b) nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 maggio 1981, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 29 maggio 1981, relativo ai Comuni gravemente danneggiati delle predette Regioni e ai Comuni danneggiati delle stesse e della Regione Puglia, e nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 novembre 1984, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 310 del 10 novembre 1984, relativo alla riclassificazione del Comune di Grottolella; c) nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 1981, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 321 del 21 novembre 1981, relativo ad una ulteriore individuazione di Comuni danneggiati della Provincia di Potenza; d) nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 1982, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 121 del 5 maggio 1982, relativo ai Comuni danneggiati dal sisma del 21 marzo 1982 delle regioni Basilicata, Calabria e Campania; e) nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 1987, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'11 maggio 1987, relativo al Comune gravemente danneggiato di Teana (Potenza)».

[12] «Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982».

[13] Circa la decorrenza del termine per l'inoltro del piano il Consiglio di Stato ha precisato che, sebbene in base al tenore letterale di quella norma il predetto termine decorre dalla data della delibera di adozione del piano, «non può non considerarsi sul piano logico e sistematico, che il menzionato "*dies a quo*" viene correlato al tempestivo inoltro degli atti per l'approvazione, il che implica necessariamente che sia da ritenere ormai conclusa la fase procedimentale di competenza del Comune, ivi comprese quelle di pubblicazione della delibera relativa al nuovo strumento urbanistico, della presentazione di osservazioni e delle determinazioni riguardanti le osservazioni stesse» (Sez. IV, 16 luglio 2007, n. 4013, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

[14] Recante «Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla circolazione stradale, aggiornato con d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393»: si tratta della c.d legge Tognoli. Le disposizioni sospettate di incostituzionalità, per quanto qui d'interesse, sono gli artt. 3 (comma 2) e 6 (comma 4).

[15] Il termine per l'approvazione regionale dei programmi è di 60 giorni per i quindici Comuni indicati dall'art. 6, quarto comma della stessa legge.

[16] I citati artt. 3, comma 2 e 6, comma 4.

[17] Con la sentenza Corte cost., 27 luglio 1989, n. 459, in *www.giurcost.it*.

[18] Recante «Norme per l'edilizia residenziale pubblica».

[19] In *Riv. giur. urb.*, 1993, p. 225 ss. (con nota di S. Bartole, *Violazione della competenza regionale e violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica?*); in *Giur. cost.*, 1992, p. 3410 ss. (con nota di G. Morbidelli, *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio assenso*); nonché in *Riv. giur. edil.*, 1992, I, p. 1035 ss. (con nota di P. Mantini, *La Corte costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*).

[20] In *Riv. giur. edil.*, 1995, I, p. 767 ss..

[21] Corte cost., 27 luglio 1995, n. 408 cit..

[22] In *Riv. giur. edil.*, 1996, I, p. 261 ss..

[23] Come si esprime la rubrica dell'articolo in commento.

[24] In altri termini, «nella visione della Corte, non è tanto la possibilità di derogare allo strumento generale che rende illegittima la previsione del silenzio-assenso, quanto la natura e l'intensità di questa deroga: se la deroga è inserita nel contesto di uno strumento che complessivamente rimane esecutivo

dello strumento generale, il silenzio-assenso per l'approvazione è ammesso; non è più ammesso quando lo strumento è in sé derogatorio dello strumento generale, perché finalizzato al perseguimento di obiettivi che prescindono completamente dalla precedente pianificazione generale» (B. Tonoletti, *Corte costituzionale, semplificazione in materia urbanistica e tutela dell'ambiente* cit., spec. p. 500).

[25] Nella sentenza n. 408 del 1995 si legge infatti, con riferimento alla precedente pronuncia n. 393 del 1992, che «è implicito nella decisione della Corte che il silenzio-assenso e comunque i tempi tecnici assegnati alla regione impediscono un esame puntuale e dettagliato del programma»; nella sentenza n. 26 del 1996, poi, la Consulta allude nuovamente alla consistenza del termine assegnato alla Regione, affermando – a proposito dell'impiego del silenzio-assenso in meccanismi procedurali ad elevata complessità – che «verrebbe a mancare l'esame e la valutazione regionale avuto riguardo alla brevità dei tempi tecnici assegnati alla regione per il riesame».

[26] Come pure nella successiva sentenza n. 404 del 1997.

[27] Affermato per la prima volta dalla Corte con la sentenza n. 302 del 1988.

[28] Corte cost. n. 26 del 1996 cit..

[29] Per una puntuale analisi del d.l. 23 settembre 1994, n. 551, che reiterò (con alcune modificazioni) il d.l. n. 468 del 1994 v. M.A. Sandulli, *Riflessioni a prima lettura sulle norme «a regime» del d.l. 551/1994*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, III, p. 749 ss., spec. p. 753.

[30] Art. 2, sessantunesimo comma.

[31] Corte cost., 18 luglio 1997, n. 244, in *Cons. Stato*, 1997, II, p. 1108 ss. e Corte cost., 23 dicembre 1997, n. 429, in *Cons. Stato*, 1997, II, p. 1958 ss..

[32] Art. 49, diciottesimo comma.

[33] In *Riv. giur. edil.*, 2001, I, p. 129 ss..

[34] Ma il fulcro della decisione cassatoria non sembra essere questo profilo temporale.

[35] Il corsivo non è originale.

[36] Si consideri a tal fine il vistoso spostamento subito dall'inciso «ove prevista»: mentre nei decreti legge esso è compreso all'interno dell'elenco dei soggetti titolari della seconda battuta, nell'art. 21 cit. è situato alla fine.

Spostamento che pare avere una notevole conseguenza precettiva: nel primo caso, l'inciso si riferisce alla possibilità che, ferma l'imprescindibilità del segmento approvativo nel procedimento formativo del p.r.g., ad esso siano deputati soggetti diversi dalla Regione e, precisamente, la Provincia o altro Ente locale; nel secondo caso, invece, l'inciso parrebbe incidere sulla necessità stessa della seconda battuta, negandone l'indefettibilità.

[37] Questo tentativo del legislatore statale di rendere eventuale la seconda battuta del procedimento formativo del piano comunale generale non è sfuggito alla giurisprudenza, la quale ha affermato che «l'art. 21 della recente legge statale 30 aprile 1999 n. 136 prevede, espressamente, come eventuale l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle relative varianti da parte della Regione» (TAR Lecce, I, 31 luglio 2000, n. 3243, inedita).

È bene chiarire che questa decisione, se da un lato coglie la fase legislativa del 1998 (art. 5, d.P.R. n. 447 cit.) e del 1999 (art. 21, l. n. 136 cit.), nella quale si dubitava della stessa indefettibilità del ruolo regionale nella formazione dello strumento generale, dall'altro lato subisce ben presto, come si dirà, la ferma e condivisibile opposizione da parte della Consulta con la sentenza n. 206 del 2001.

[38] Art. 21, primo comma, ultimo periodo.

[39] Il legislatore del '99 – incuneandosi nelle maglie lasciate aperte dalla Corte costituzionale – avrebbe infatti potuto precisare la portata effettiva dell'affermazione circa l'eventualità della fase approvativa, e stabilire ad esempio la formazione del silenzio assenso qualora l'approvazione regionale o provinciale del p.r.g. («ove prevista») non fosse intervenuta «entro il termine perentorio di dodici mesi».

[40] P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, cit., p. 92.

[41] Art. 1, comma 2, l.reg. Calabria n. 19/02 secondo cui «la Regione Calabria [...] garantisce la *semplificazione* dei procedimenti amministrativi».

[42] In base all'art. 1, comma 1, l.reg. Emilia Romagna n. 20/00 «la Regione Emilia Romagna [...] disciplina con la presente legge la tutela e l'uso del territorio al fine di [...] *semplificare* i procedimenti amministrativi».

[43] Secondo l'art. 2, l.reg. Puglia n. 20/01 «la presente legge assicura il rispetto dei principi di [...] efficienza e celerità dell'azione amministrativa attraverso la *semplificazione* dei procedimenti».

[44] Ai sensi dell'art. 2, comma 2, l.reg. Veneto n. 11/04 le finalità enumerate dalla legge medesima «sono perseguite, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, ed efficienza, mediante [...] la *semplificazione* dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di trasparenza e partecipazione».

[45] L.reg. Marche n. 34 del 1992; l.reg. Liguria n. 36 del 1997; l.reg. Lazio n. 38 del 1999; l.reg. Basilicata n. 23 del 1999; l.reg. Abruzzo n. 11 del 1999; l.reg. Emilia Romagna n. 20 del 2000; l.reg. Puglia n. 20 del 2001; l.reg. Calabria n. 19 del 2002; l.reg. Umbria n. 11 del 2005; l.reg. Lombardia n. 12 del 2005; l.reg. Toscana n. 1 del 2005; l.reg. Friuli Venezia Giulia n. 5/07.

[46] L'art. 39, comma 4, l.reg. Liguria n. 36 del 1997 prevede che i pareri della Regione e della Provincia sul progetto preliminare del piano urbanistico comunale devono essere «entro il termine di

centoventi giorni dal ricevimento del progetto [...]; *trascorso infruttuosamente tale termine si può prescindere dall'acquisizione del parere regionale e provinciale*».

[47] L'art. 29, comma 5, l.reg. Basilicata n. 23 del 1999 stabilisce che una volta trasmesso il piano all'Ente di livello superiore per l'emissione del parere lo stesso deve essere «formalizzato con deliberazione della Giunta, entro il termine perentorio di giorni 60 dal ricevimento degli atti. Il termine può essere interrotto una sola volta per l'eventuale acquisizione di chiarimenti ed elementi integrativi. *Trascorso inutilmente detto termine, il "parere" si intende comunque reso in senso positivo*».

[48] Ai sensi dell'art. 32, comma 10, l.reg. Emilia Romagna n. 20 del 2000 «l'approvazione del p.s.c. (piano strutturale comunale, n.d.r.) è subordinata all'acquisizione dell'intesa della Provincia in merito alla conformità del piano agli strumenti della pianificazione di livello sovraordinato. La Giunta provinciale esprime l'intesa entro il termine perentorio di novanta giorni dalla richiesta. *Trascorso inutilmente tale termine l'intesa si intende espressa nel senso della accertata conformità del p.s.c. agli strumenti di pianificazione provinciali e regionali*».

[49] Secondo quanto stabilito dall'art. 11, comma 8, l.reg. Puglia n. 20 del 2001 sulla compatibilità del p.u.g. (piano urbanistico generale) «la Giunta regionale e la Giunta provinciale si pronunciano entro il termine perentorio di centocinquanta giorni dalla ricezione del p.u.g., *decorso inutilmente il quale il p.u.g. si intende controllato con esito positivo*».

[50] L'art. 27, comma 6, l.reg. Calabria n. 19 del 2002 stabilisce che «il competente ufficio provinciale, entro il termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del p.s.c. [piano strutturale comunale, n.d.r.] è tenuto a dare riscontro formulando osservazioni ovvero individuando eventuali difformità del piano rispetto ai contenuti prescrittivi del P.t.c.p. e degli altri strumenti della pianificazione provinciale», soggiungendo poi che decorso infruttuosamente il predetto termine «l'Amministrazione Comunale predispose il p.s.c. [...] nella sua versione definitiva rimettendolo al Consiglio comunale per la prescritta approvazione».

[51] In base all'art. 24, comma 5, l.reg. Campania n. 16 del 2004 la verifica del piano urbanistico comunale «è affidata all'assessorato provinciale competente nella materia dell'urbanistica, ed è conclusa entro novanta giorni dalla data di ricezione del piano, corredato di tutti gli allegati previsti dalla normativa vigente. *Trascorso tale termine, la verifica si intende positivamente conclusa*».

[52] L'art. 13, commi 5 e 5-bis, l. reg. Lombardia n. 12 del 2005 sancisce che gli atti costituenti il piano di governo del territorio «sono trasmessi alla Provincia se dotata di piano territoriale di coordinamento vigente. La Provincia, garantendo il confronto con il Comune interessato, valuta esclusivamente la compatibilità del documento di piano con il proprio piano territoriale di coordinamento entro centoventi giorni dal ricevimento della relativa documentazione, *decorso inutilmente i quali la valutazione si intende espressa favorevolmente*».

[53] Secondo l'art. 26, commi 4, l. reg. Marche n. 34 del 1992 il parere di conformità del p.r.g. adottato con la normativa vigente e con le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale è espresso dalla Giunta provinciale «entro centottanta giorni dal ricevimento del p.r.g.; tale termine è ridotto a centoventi giorni per i Comuni fino a 5.000 abitanti. Decorso inutilmente il termine, il parere si intende favorevole. Il termine può essere sospeso, per una sola volta, quando l'Amministrazione provinciale chieda chiarimenti o integrazioni documentali e riprende a decorrere dal ricevimento dei chiarimenti o delle integrazioni». Il successivo comma 7 sancisce poi che, in seguito agli eventuali rilievi formulati dalla Giunta provinciale ed alla – pur essa eventuale – delibera comunale di controdeduzioni, la Giunta provinciale deve pronunciarsi entro novanta giorni dal ricevimento della delibera comunale medesima *decorso il quale il parere si intende favorevole*.

[54] Entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di invio del p.u.g. agli Enti d'area vasta.

[55] Art. 11, comma 9, l. reg. Puglia n. 20/01.

[56] Ai sensi dell'art. 11, comma 10, l. reg. Puglia n. 20/01 «la Conferenza di servizi assume la determinazione di adeguamento del p.u.g. alle modifiche di cui al comma 9 *entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data della sua prima convocazione*, l'inutile decorso del quale comporta la definitività delle delibere regionale e/o provinciale di cui al comma 9, con contestuale decadenza delle misure di salvaguardia».

[57] In particolare, la determinazione di adeguamento della Conferenza di servizi deve essere recepita dalla Giunta regionale e/o dalla Giunta provinciale entro il termine di trenta giorni dalla data di comunicazione della determinazione medesima, il cui inutile decorso comporta il controllo positivo da parte della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale (art. 11, comma 11, l. reg. n. 20/01).

[58] Analoga – se si eccettua l'intestazione del potere di convocazione della conferenza di servizi nonché di conclusione del procedimento di formazione del piano – è la scelta compiuta dal legislatore campano nella l.reg. n. 16/04.

Infatti, secondo l'art. 20 di questa legge regionale il piano adottato è trasmesso alla Provincia per la verifica di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e per la verifica di conformità con la normativa statale e regionale vigente (la quale deve essere effettuata entro novanta giorni dalla data di ricezione del piano trascorso il quale si intende positivamente conclusa): in caso di esito negativo della verifica, il Presidente della Provincia convoca una Conferenza di servizi alla quale partecipano il Sindaco, o un Assessore da lui delegato, e i dirigenti delle strutture provinciali e comunali competenti. È nella sede conferenziale che vengono apportate le (eventuali) modifiche al piano comunale «al fine di renderlo compatibile con gli atti di pianificazione territoriale sovraordinati e conforme alla normativa statale e regionale vigente»: modifiche che – una volta ratificate dal competente organo comunale – consentono alla Provincia di procedere all'approvazione del piano comunale medesimo.

L'articolo in questione ammette inoltre la possibilità che la formazione del piano comunale possa avvenire in variante agli strumenti sovraordinati, sancendo in proposito che «il Presidente della conferenza, se ne ravvisa l'opportunità, e nel rispetto del principio di flessibilità [...], trasmette il Puc al consiglio provinciale o al consiglio regionale per la eventuale variazione, rispettivamente, del Ptcp, del Ptr, dei Psr e dei Psp, nelle parti in cui sono incompatibili con il piano adottato dal comune. Il consiglio provinciale e il consiglio regionale provvedono entro trenta giorni dalla trasmissione degli atti. Decorso tale termine, le proposte di variazione si intendono respinte».

[59] Disciplinata dall'art. 32, l.reg. Lazio n. 38/99.

[60] Art. 33, l.reg. Lazio n. 38/99.

[61] I cui lavori debbono comunque concludersi entro sessanta giorni dalla data della sua convocazione.

[62] Art. 33, l.reg. Lazio n. 38/99.

[63] Art. 33, comma 6, l.reg. Lazio n. 33/99.

Il successivo comma contempla pure la possibilità di apportare – contestualmente alla formazione del piano comunale – modifiche al piano provinciale. In particolare, questo comma stabilisce che «qualora nella stessa Conferenza si ravvisi l'opportunità di provvedere alla variazione delle disposizioni contenute nel PTPG [piano territoriale provinciale generale, n.d.r.] il PUCG è trasmesso al consiglio provinciale che può procedere alla variazione del PTPG con le forme e modalità di cui agli articoli 21 e 22. Il termine di cui al comma 5 resta sospeso e riprende il suo decorso dall'approvazione della variazione del PTPG».

[64] Art. 33, l.r. Lazio n. 38/99, commi 6 e 8.

[65] Secondo l'art. 33, l.r. Lazio n. 38/99, in particolare, «nei trenta giorni successivi alla definizione dei lavori della conferenza, il Presidente della Provincia ed il Sindaco sottoscrivono l'accordo di pianificazione, che conferma e recepisce lo schema [...]. L'accordo è ratificato, entro trenta giorni a pena di decadenza, dal consiglio comunale. Contestualmente alla ratifica dell'accordo, il consiglio comunale approva il PUCG, in conformità alle eventuali modifiche, concordate nell'accordo medesimo, apportate al fine di conformare il PUCG alle previsioni del PTPG e degli strumenti di pianificazione di cui al comma 5. Con l'atto di approvazione possono essere apportate al PUCG adottato esclusivamente le modifiche necessarie per conformarlo ai contenuti dell'Accordo di pianificazione» (commi da 9 a 11).

[66] Questa legge regionale (n. 11/04) – dopo aver delineato (all'art. 14) il procedimento *ordinario* di formazione dello strumento urbanistico – ammette la possibilità di attivare al medesimo fine una procedura (descritta dall'art. 15) concertata tra Comune, Provincia, Enti locali e altri soggetti pubblici interessati.

[67] Art. 15, commi 2 e 3, l.reg. Veneto n. 11/04.

[68] Art. 15, comma 4 e 5, l.reg. Veneto n. 11/04.

[69] Art. 15, comma 6, l.reg. Veneto n. 11/04.

[70] E deve essere poi ratificato dalla Giunta provinciale.

[71] Ai fini che ci occupano si considera specificamente il procedimento di formazione del piano strutturale comunale (p.s.c.), ossia lo strumento che «definisce le indicazioni strategiche per il governo del territorio comunale, contenute dal p.s.p. [piano strutturale provinciale, n.d.r.], integrate con gli indirizzi di sviluppo espressi dalla comunità locale» (art. 14, l. reg. Basilicata n. 23/99).

[72] Ai sensi del combinato disposto dell'art. 36, comma 1 e dell'art. 25, comma 4, l. reg. Basilicata n. 23/99.

[73] Art. 25, comma 3, l.reg. Basilicata n. 23/99.

[74] Nel caso in cui, invece, le verifiche di compatibilità e/o coerenza diano «esito negativo, ed emerga l'impossibilità di concludere positivamente l'*iter* della Conferenza, sulla base dei motivati pareri negativi ivi espressi, il responsabile del procedimento fissa i termini temporali per la nuova convocazione» (art. 25, comma 6, lett. c)).

È pure ammessa (dall'art. 25, comma 6, lett. c)) la possibilità di attivare il procedimento di variante allo strumento di pianificazione sovraordinato, specificandosi che – a tal fine – il responsabile del procedimento convoca l'Ente titolare dello strumento in questione per sottoscrivere l'Accordo di Pianificazione (il quale, ai sensi dell'art. 26 della medesima legge, consente proprio la contestuale variazione di più strumenti di pianificazione).

[75] Ferma restando la facoltà dell'Ente che promuove la Conferenza di riconvocarla poi prima dell'adozione dell'atto di pianificazione definitivo (art. 25, comma 6, lett. a) e comma 7, l. reg. Basilicata n. 23/99)

[76] Art. 36, comma 3, l.reg. Basilicata n. 23/99.

[77] Art. 36, comma 4, l.reg. Basilicata n. 23/99.

[78] Si tratta della l.reg. Umbria n. 11/05.

[79] Ai fini qui in considerazione si esamina solo il procedimento di formazione della *parte strutturale* del p.r.g., la quale «identifica, in riferimento ad un'idea condivisa di sviluppo socio-economico e spaziale e mediante individuazione fondiaria, le componenti strutturali del territorio» (art. 3, comma 1, l.reg. Umbria n. 11/05). Pertanto «piano» è da intendersi come «parte strutturale» del p.r.g..

[80] Art. 10, comma 1, l.reg. Umbria n. 11/05.

[81] Art. 10, comma 3, l.reg. Umbria n. 11/05.

Quest'articolo prevede inoltre che «i Comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti possono presentare alla Provincia, in sede di Conferenza, una proposta di accordo preliminare di copianificazione con i contenuti del PRG, parte strutturale, compatibili con le previsioni del PUT, del PTCP e dei piani di settore. Il comune, qualora la Provincia ritenga sufficienti i contenuti della proposta di cui sopra, per gli aspetti di cui all'articolo 15, comma 3, adotta, prima della sottoscrizione dell'accordo, il PRG, parte strutturale [...], provvedendo alle procedure di pubblicazione di cui all'articolo 13 ed alle decisioni in merito alle osservazioni presentate durante la fase di pubblicazione. La sottoscrizione dell'accordo da parte del rappresentante del Comune e della Provincia consente al comune di procedere alla definitiva approvazione del PRG, parte strutturale in conformità all'accordo sottoscritto, senza attuare le procedure di conferenza istituzionale previste all'articolo 15».

[82] Art. 11, comma 1, l.reg. Umbria n. 11/05.

In base ai successivi commi 2 e 3 del medesimo articolo, entro trenta giorni dalla sottoscrizione, quest'accordo preliminare deve essere ratificato dal Comune nonché assentito da parte degli altri Enti che hanno sottoscritto l'Accordo»; la «ratifica da parte del Comune procedente e l'assenso della Regione e della Provincia sono condizioni sufficienti ai fini dell'efficacia dell'Accordo».

[83] Salvo il caso in cui «riscontri l'assenza degli elementi costitutivi il PRG, previsti dalle vigenti normative, nonché della eventuale valutazione d'incidenza di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 o di quanto previsto in ordine alla valutazione ambientale strategica di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» e debba quindi dichiararne «l'irricevibilità restituendo i relativi atti al Comune» (art. 15, comma 1, l. reg. n. 11/05).

[84] Alla quale partecipano – come per la predetta Conferenza di pianificazione – la Regione, la Provincia territorialmente competente nonché i Comuni e le Province i cui territori sono limitrofi a quelli del Comune interessato.

[85] Art. 15, comma 3, l.reg. Umbria n. 11/05.

[86] Ai sensi dell'art. 15, comma 9, l.reg. Umbria n. 11/05, qualora l'accordo definitivo comporti la necessità di modificare l'accordo preliminare di copianificazione o i piani territoriali e di settore, con rilevanza anche sul territorio di Comuni e di Province limitrofe che hanno stipulato l'accordo preliminare di copianificazione, deve essere condiviso per la parte interessata anche dai rappresentanti di tali Enti; gli adeguamenti dei predetti piani «definiti in sede di Conferenza istituzionale, devono essere ratificati entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'accordo definitivo. Decorso inutilmente tale termine si intende non ratificata la modifica di detti piani».

[87] Per l'ipotesi in cui l'accordo medesimo non venga sottoscritto da tutti i partecipanti o non venga ratificato.

[88] Art. 15, comma 11, l.reg. Umbria n. 11/05.

[89] Art. 16, l.reg. Umbria n. 11/05.

[90] Cons. St., IV, 31 gennaio 2002, nn. 547 e 548, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[91] Artt. 1-4, l. reg. Calabria n. 16 del 1994, come modificata dalla l. reg. n. 30 del 1994.

[92] Cons. St., IV, 20 dicembre 2002, n. 7253, in *Riv. giur. edil.*, 2003, I, p. 746 ss..

[93] Si tratta dell'art. 4, l.reg. Lazio n. 36 del 1987.

[94] Anzi, la sentenza sottolinea che la norma regionale indubbiata «non contiene criteri quantitativi o qualitativi tesi a delimitare il contenuto degli strumenti urbanistici attuativi in variante al piano regolatore generale approvabili con il silenzio-assenso, e ciò in coerenza con l'art. 25 l. n. 47/85», il quale racchiude «un principio fondamentale dell'ordinamento statale nel settore urbanistico».

[95] Cons. St., IV, 10 maggio 2005, nn. 2286 - 2287- 2288, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[96] Ai sensi dell'art. 5, l.reg. Campania n. 14 del 1982 (ora in parte abrogata dalla l. reg. Campania n. 16 del 2004) il soggetto deputato all'approvazione del p.r.g. è la Provincia.

[97] Cons. St., IV, 10 maggio 2005, nn. 2286- 2287- 2288, cit. Di conseguenza, quell'organo giudicante ha annullato il «provvedimento provinciale, tardivamente emanato», donde la «conseguenziale reviviscenza del Piano regolatore generale nella sua originaria formulazione».

[98] Tar Napoli, II, 20 aprile 2010, nn. 2038-2039-2040, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[99] Tar Napoli, II, 20 aprile 2010, nn. 2038-2039-2040, cit..

[100] Nelle sentenze in considerazione si legge altresì che «una lettura sistemica della disciplina di settore porta poi inevitabilmente a valorizzare, ai fini del computo dell'esatto termine per l'approvazione del piano, anche l'incidenza della fase cd. di integrazione di efficacia. Il Titolo II della predetta legge regionale n. 14/1982 intitolato "Direttive e Parametri di pianificazione" al punto 3, in tema di formazione ed approvazione, e al punto 5 prevede un "controllo di conformità regionale" delle delibere di approvazione degli strumenti urbanistici generali, per la verifica del rispetto delle leggi e dei regolamenti e della conformità del piano o della sua variante con gli strumenti urbanistici intercomunali e con gli atti di pianificazione regionale e territoriale. *Il controllo di conformità regionale disciplinato dal punto 5 Titolo II della legge regionale n. 14/1982 si atteggia indubbiamente, anche alla luce della giurisprudenza formatasi sul punto, quale controllo non meramente estrinseco o solo formale ma come un controllo intrinseco di natura preventiva-antecedente.* Ciò in quanto la Regione, titolare della potestà in materia urbanistica seppur delegata alle Province, conserva comunque la potestà amministrativa di valutare, anche nell'esercizio della discrezionalità tecnica, se le illegittimità riscontrate vadano o no ad incidere sulla struttura del piano ed in qual modo esse incidano sulle scelte pianificatorie».

[101] Tar Napoli nn. 2038-2039-2040/10 cit..

[102] Tar Napoli nn. 2038-2039-2040/10 cit..

[103] Tar Bari, III, 18 gennaio 2008, n. 51, inedita.

[104] Art. 11, comma 8, l.reg. Puglia n. 20/01.

[105] Di tale consapevole scelta – soggiunge il Tar Bari nella sentenza in esame – «vi è significativa testimonianza nella Relazione alla proposta di legge regionale n. 65 della VII legislatura, tradottasi poi nella legge regionale n. 20 del 2001, laddove si evidenzia che "... di notevole importanza risulta anche la valorizzazione del ruolo comunale nella pianificazione del proprio territorio, perseguita mediante la previsione non più di un'approvazione regionale dello strumento generale, ma di una sua verifica di compatibilità con gli strumenti regionale e provinciale, da effettuarsi entro termini perentori e con possibilità di definizione per mezzo del silenzio assenso».

[106] Una diversa interpretazione – osserva il Tar Bari nella sentenza in esame – «vanificherebbe la disciplina [regionale, n.d.r.] e la stessa previsione di un termine perentorio per l'esercizio del controllo di compatibilità del p.u.g.».

[107] Cons. giust. amm. per la Regione siciliana, 20 settembre 2002, n. 571, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[108] Cons. giust. amm. per la Regione siciliana n. 571/02, cit..

[109] Tar Napoli, VIII, 28 ottobre 2010, n. 21851, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[110] Tar Napoli n. 21851/10 cit..

[111] Considerate le citate decisioni della Corte costituzionale che escludono l'applicabilità del silenzio assenso per attività caratterizzate da ampi margini di discrezionalità (quale è – nel sistema tradizionale ad atto complesso – l'attività di controllo meritale demandata agli Enti d'area vasta).

[112] Il riferimento alla complessità dello strumento urbanistico continua invero a comparire anche in recenti sentenze (tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*): Cons. St., IV, 14 aprile 2010, n. 2074; Cons. St., IV, 19 febbraio 2010, n. 1004; Cons. St., IV, 13 gennaio 2010, n. 50; Tar Genova, I, 6 febbraio 2010, n. 302; Tar Latina, I, 22 gennaio 2010, n. 20.

Per una esplicita negazione della complessità del piano urbanistico v. Tar Brescia, I, 23 giugno 2010, n. 2374 e Tar Milano, II, 8 gennaio 2010, n. 3 (entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*).

[113] S. Bellomia, *Gli accordi di copianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 105 ss..

[114] Previsioni analoghe – eccettuata la previsione della conclusione di un apposito accordo – si rivengono anche nelle leggi di Campania e Lazio.

Quanto alla prima, il citato art. 20 (l. n. 16/04) – come detto – ammette espressamente la possibilità che la formazione del piano comunale possa avvenire in variante agli strumenti sovraordinati, sancendo in proposito che «il Presidente della conferenza, se ne ravvisa l'opportunità, e nel rispetto del principio di flessibilità [...], trasmette il Puc al consiglio provinciale o al consiglio regionale per la eventuale variazione, rispettivamente, del Ptcp, del Ptr, dei Psr e dei Psp, nelle parti in cui sono incompatibili con

il piano adottato dal comune. Il consiglio provinciale e il consiglio regionale provvedono entro trenta giorni dalla trasmissione degli atti. Decorso tale termine, le proposte di variazione si intendono respinte».

Per il Lazio, poi, il citato art. 33, comma 7, l.r. n. 38/99 stabilisce che «qualora nella [...] Conferenza si ravvisi l'opportunità di provvedere alla variazione delle disposizioni contenute nel PTPG [piano territoriale provinciale generale, n.d.r.] il PUCG è trasmesso al consiglio provinciale che può procedere alla variazione del PTPG».

[115] L'art. 25, comma 6, lett. c), l.r. Basilicata n. 3/99 prevede – in caso di esito negativo dei lavori della conferenza di pianificazione – la possibilità di attivare il procedimento di variante allo strumento di pianificazione sovraordinato specificando che, a tal fine, il responsabile del procedimento convoca l'Ente titolare dello strumento in questione per sottoscrivere l'accordo di pianificazione: il quale – ai sensi dell'art. 26 della medesima legge – consente proprio la contestuale variazione di più strumenti di pianificazione.

Ai sensi dell'art. 15, comma 9, l. reg. Umbria n. 11/05, poi, qualora l'accordo definitivo (all'esito di Conferenza istituzionale) comporti la necessità di modificare l'accordo preliminare di copianificazione o i piani territoriali e di settore, con rilevanza anche sul territorio di Comuni e di Province limitrofe che hanno stipulato l'accordo preliminare di copianificazione, deve essere condiviso per la parte interessata anche dai rappresentanti di tali Enti; gli adeguamenti dei predetti piani «definiti in sede di Conferenza istituzionale, devono essere ratificati entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'accordo definitivo. Decorso inutilmente tale termine si intende non ratificata la modifica di detti piani».

[116] Tar Lecce, I, 26 marzo 2009, n. 569, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[117] Soprattutto se raffrontata con quella discendente dalla previsione del silenzio assenso.

[118] Eccettuata la citata eventualità della conclusione di un accordo per la contestuale formazione/variazione di più piani.