

ALESSANDRO CROSETTI  
*Professore ordinario di Diritto amministrativo  
nell'Università di Torino*

## LA SEMPLIFICAZIONE PROCEDIMENTALE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO: CONFERENZE E ACCORDI DI COPIANIFICAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. Il principio della semplificazione amministrativa: oggetti e tecniche. – 2. Le semplificazioni nei procedimenti di pianificazione del territorio: la copianificazione. – 3. La cooperazione istituzionale e la copianificazione nella più recente legislazione regionale. – 4. Le conferenze di copianificazione: tipologie, procedimenti e attori. – 5. Accordo e dissenso nelle conferenze di copianificazione: gli interessi c.d. critici o sensibili. – 6. Copianificazione, accordi di pianificazione e interessi partecipativi dei privati. – 7. Brevi considerazioni conclusive su copianificazione e VAS e principio di leale collaborazione.

### *1. Premessa. Il principio della semplificazione amministrativa: oggetti e tecniche*

Una parola chiave, quasi magica, che ha contraddistinto le riforme amministrative degli anni Novanta è stata quella della semplificazione: in effetti, come ben noto, è un neologismo coniato nel titolo IV della legge n. 241 del 1990 (semplificazione dell'azione amministrativa), ma essa costituisce un'espressione ormai largamente utilizzata in tutte le occasioni in cui si intende introdurre strumenti di riforma riguardanti l'azione, l'organizzazione ed i procedimenti delle pubbliche amministrazioni. Il termine ha avuto declinazioni oltremodo diverse anche se consimili (snellimento, accelerazione) ed utilizzato sia in una accezione ampia, con riferimento al contesto generale delle varie riforme amministrative, sia in senso stretto, come strumento tecnico di intervento sulla funzione dell'amministrazione <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> I contributi relativi alle esigenze e conseguenti problemi della semplificazione amministrativa sono ormai fittissimi. Senza alcuna pretesa esaustiva v. comunque soprattutto dopo le leggi c.d. Bassanini: V. ITALIA (a cura di), *Lo snellimento dell'azione amministrativa*, Milano, 1997; G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione. Commento alla legge n. 59/97*, in «Giorn. dir. amm.», 1997, 5, 430 ss.; G. CARBONE, *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione della l. n. 59 del 1997*, Bologna, 1998; L. TORCHIA, *Tendenze recenti sulla semplificazione amministrativa*, in «Giorn. dir. amm.», 1998, 355 ss.; G. CUGURRA, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in «Dir. amm.», 1998, 487 ss.; V. PARISIO (a cura di), *Semplificazione dell'azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della leg-*

In generale, va detto che la semplificazione è una delle domande più urgenti che sono poste all'amministrazione italiana (ma in generale alle amministrazioni dei sistemi giuridici avanzati, intendendo con essi non solo quelli nazionali, ma anche quelli sovranazionali, come, ad esempio, l'amministrazione dell'Unione europea).

Com'è stato giustamente avvertito, la semplificazione può riguardare più di un aspetto dell'attività e dell'organizzazione dei pubblici poteri e, da questo punto di vista, può essere messa in stretta relazione con la problematica della *complessità* della società e degli ordinamenti giuridici moderni, contrassegnata dalla distribuzione delle competenze amministrative tra più livelli territoriali (Stato, Regioni, enti locali), dalla rete sempre più ampia degli interessi pubblici, in conseguenza del continuo riconoscimento come interessi pubblici da parte del legislatore, di interessi che in precedenza erano considerati interessi collettivi o addirittura interessi privati, dalla istituzione di sempre nuovi centri di riferimento amministrativo per la cura dei nuovi interessi pubblici<sup>2</sup>. In effetti, è una constatazione diffusa che i tentativi di semplificazione vadano necessa-

*ge* 15 maggio 1997, n. 127, Milano, 1998; S. CASSESE (a cura di), *L'Italia da semplificare*, Bologna, 1998; L. VANDELLI e S. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in «Dir. amm.», 2000, 617 ss.; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000; L. MONFERRANTE, *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Milano, 2000; B. CAVALLO, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione e pubblica trasparenza*, Torino, 2001; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione*, Milano, 2001; D. D'ORSOGNA, *Conferenza dei servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa*, in *Scritti in onore di A. Pensovecchio Li Bassi*, Torino, 2004, I, 229; P. LAZZARA, *Procedimento e semplificazione*, Roma, 2005; da ultimo il numero monografico della «Riv. Nuove Autonomie», 2008, 3-4 con vari contributi tra cui F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, 335 ss.

<sup>2</sup> Sul problema della complessità della società e degli ordinamenti giuridici una interessante valutazione della dottrina contemporanea è contenuta nei contributi comparsi nel volume a cura di G. BOCCHI, *La sfida della complessità*, Milano, 1986; E. MORIN, *Le vie della complessità*, in AA.VV., *La sfida della complessità*, a cura di G. BOCCHI e M. CERUTI, Milano, 1988, 49 ss.; tra i giuristi con molta puntualità E. CASSETTA, *La difficoltà di "semplificare"*, in «Dir. amm.», 1998, 335 ss.; e soprattutto R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dell'amministrazione" alla libertà nell'amministrazione?*, in «Dir. e soc.», 2000, 101 ss.; ID., *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'Amministrazione senza qualità?*, in «Dir. proc. amm.», 1999, 323 ss.; da ultimi S. AMOROSINO, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del "sistema Italia"*, Milano, 2006, spec. 25 ss.; quindi L. VANDELLI, *Tendenze e difficoltà della semplificazione amministrativa* e L. PERFETTI, *Il permanere dei paradigmi disciplinari e le difficoltà della semplificazione*, in «Riv. Nuove Autonomie», 2008, cit., rispettivamente 433 ss. e 457 ss.

riamente letti in corrispondenza al fenomeno della complessità: con ciò si vuole affermare che la semplificazione non rappresenta un valore in sé, ma diventa il principale strumento per governare la complessità degli interessi contrapposti e delle strutture sociali organizzate che si esprimono nella forma contemporanea delle pubbliche amministrazioni.

Tale convergenza di esigenze ha trovato il suo punto di riferimento e di sintesi nel procedimento amministrativo quale luogo di confluenza degli interessi e quale luogo deputato alla composizione e alla ponderazione degli interessi stessi<sup>3</sup>.

Nella ricerca di una nozione soddisfacente di semplificazione amministrativa, è stato affermato che con essa si cerca di ridurre non solo il carico amministrativo per cittadini ma anche le sequenze procedimentali ed endoprocedimentali, laddove queste non trovino più salde giustificazioni per essere mantenute<sup>4</sup>.

La semplificazione ha agito su diversi fronti ed oggetti ed ha utilizzato differenti tecniche. Per quanto concerne gli oggetti, si deve constatare

<sup>3</sup> Questa è la lettura più attuale e condivisa, tra i molti, v. già A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, 70 ss.; nonché F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1952, 126 ss.; più recentemente G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 393 ss.; R. VILLATA e G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, Torino, 1996, XI, 575 ss.; E. CARDI, *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1996, XXV; F. CARINGELLA, E. DE MARCO, S. ROMANO, *Il nuovo volto dell'amministrazione. Il procedimento amministrativo*, Milano, 1998; F. TEDESCHINI, *Procedimento amministrativo*, in *Enc. dir. Aggiornamento III*, Milano, 1999, 872 ss.; M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2000, 1 ss.; nonché A. SANDULLI, *Il procedimento* in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, II, 1125 ss.; Id., *Procedimento*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di M. CLARICH e G. FONDERICO, Milano, 2007, 514 ss.; G. CARLOTTI, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Padova, 2005; il rilievo trova riscontro anche nel diritto comparato: S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in «Foro it.», 1993, V, 27 ss.; Id., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2007, 13 ss.; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, ivi, 2007, 43 ss.; E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunit.», 1994; A. WEBER, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della comunità europea*, ivi, 1992.

<sup>4</sup> Constatazione diffusa in dottrina, tra i manuali v. S. LARICCIA, *Diritto amministrativo*, Padova, 2006, I, 266; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 468 secondo il quale «la semplificazione comporta la riduzione delle fasi procedimentali, l'adeguamento alle nuove tecnologie informatiche, la riduzione dei termini nonché l'accorpamento e la regolazione uniforme dei procedimenti che attengono alla stessa attività»; nonché G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2008, 251 ss.

che la semplificazione ha cercato di influire sia sulle strutture organizzative, sia sulle norme e sulla regolazione, sia sulle modalità di azione.

Per quanto invece riguarda l'utilizzo di differenti tecniche sono state evidenziate almeno quattro tipologie:

- a) semplificazione per *eliminazione*, che può consistere nella soppressione interna di procedure amministrative e/o organi amministrativi, nei processi volti a favorire l'autoregolazione e nell'esternalizzazione delle competenze amministrative;
- b) semplificazione per *riduzione*, che può consistere nella pretermissione di alcuni interessi, nella soppressione di alcune fasi procedurali, nella trasformazione degli organi collegiali in monocratici e nella riduzione dei termini;
- c) semplificazione per *razionalizzazione*, che può riguardare la creazione di sportelli unici, l'adozione di conferenze di servizi, l'adozione di accordi, l'introduzione di meccanismi come l'analisi dell'impatto della regolamentazione (meglio nota con l'acronimo AIR), l'introduzione di meccanismi che accelerino le procedure di spesa e contabilità; l'introduzione del silenzio assenso e la dichiarazione di inizio attività (oggi meglio nota con l'acronimo SCIA); l'adozione di codici normativi di settore e la delegificazione;
- d) semplificazione per *informatizzazione*, che può consistere nelle semplificazioni procedurali attraverso l'uso degli strumenti informatici, nella gestione informatica dei documenti amministrativi e nell'uso della telematica.

In un quadro più generale, lo sforzo già avviato dalla legge 241 del 1990 e poi proseguito fino in tempi recenti, è rivolto al tentativo di conciliare due istanze che tendenzialmente sembrano confliggenti: la partecipazione del cittadino all'attività dell'amministrazione e l'efficienza e la celerità nei tempi dell'azione amministrativa <sup>5</sup>. Queste due istanze che

<sup>5</sup> Per questi profili problematici di carattere generale v., tra i molti, F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990; M. CLARICH, *Termine del provvedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995; A. PUBUSA, *Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione*, Torino, 1996; G. SCIULLO (a cura di), *L'attuazione della legge 241/90*, Milano, 1997; S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione*, Milano, 2000, 30 ss.; F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», 2000, 627 ss.; A. CROSETTI e F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002; M. LIPARI, *I tempi nel procedimento amministrativo, certezza dei rapporti, interesse pubblico e tutela del cittadino*, in «Dir. amm.», 2003, 291 ss.; F. MANGANARO e A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona e amministrazione*, Torino, 2004.

hanno interessato i diversi settori dell'azione amministrativa, hanno trovato soluzioni del tutto peculiari nei processi di assetto del territorio che hanno caratterizzato le ricerche di riforma ed aggiornamento della normativa urbanistica, soprattutto nella esperienza legislativa regionale. In tale ricerca, come si avrà modo di constatare, sono state infatti utilizzate ed adattate alcune delle tecniche dianzi evidenziate in relazione alle esigenze di celerità e di snellimento dell'azione amministrativa.

## *2. Le semplificazioni nei procedimenti di pianificazione del territorio: la copianificazione*

È un dato assolutamente pacifico che il sistema della pianificazione urbanistica, così come concepita ed articolata nel modello teorico della gerarchia dei piani delineato dalla legge archetipa n. 1150 del 1942, ha da tempo dimostrato tutta la sua fragilità e inadeguatezza<sup>6</sup>. Il contenuto più condiviso del dibattito tecnico-disciplinare e politico sviluppatosi in questi ultimi decenni è venuto riconoscendo l'obsolescenza e l'insufficienza di un modello di pianificazione di natura gerarchica, a cascata, in forza del quale il processo di formazione ed approvazione dei piani è basato su controlli "a valle" dei procedimenti e sull'approvazione dei piani da parte di un soggetto "superiore" e "separato" rispetto a quello che ha fatto il piano.

Le disfunzioni più rilevanti riscontrate nell'originario sistema di pianificazione urbanistica hanno, infatti, evidenziato i tempi estremamente lunghi nella formazione dei piani soprattutto tra la fase della adozione e quella successiva dell'approvazione, il difficile coordinamento di interessi differenziati, il progressivo affermarsi di varianti atipiche e conseguentemente una scarsa effettività dei processi di regolazione del territorio<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sul punto vi è ormai ampia convergenza in dottrina: v. già A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 50 ss.; L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966, 204 ss.; G. VIGNOCCHI, G. BERTOLANI, *Urbanistica*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1975, vol. XX, 137 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in «Dizionario amministrativo», diretto da G. Guarino, 1983, 617 ss.; A. PREDIERI e M.A. BARTOLI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, vol. XXXIII, 654 ss.; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 10 ss.; A. CROSETTI, *Territorio (pianificazione del)*, in *Noviss. Dig. It. Appendice II*, Torino, 1987, VII, 733 ss.; G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, 197 ss.

<sup>7</sup> Rilievi critici sono presenti in contributi presentati in varie sedi: tra cui V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1985, 386 ss.; i saggi presentati ai Convegni AIDU su *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a

Il profilo più critico e delicato è stato individuato nel procedimento di formazione e di revisione degli strumenti urbanistici, in particolare dei piani regolatori comunali<sup>8</sup>. Come ben noto, il procedimento di formazione del piano regolatore è stato tradizionalmente inquadrato tra i procedimenti complessi<sup>9</sup> costituente la risultante di due sub-procedimenti connessi<sup>10</sup>, allocati, nel caso specifico, su diversi livelli di governo: il Comune e lo Stato (oggi la Regione). Si è ricorsi a questa figura anche per giustificare il fatto che tra il momento iniziale del procedimento (l'adozione del piano) ed il momento finale (l'approvazione), il piano può subire, e subisce normalmente, alcune modifiche, adattamenti e integrazioni in funzione di verifiche di coerenza e di compatibilità con i diversi interessi pubblici in gioco.

cura di F. PUGLIESE ed E. FERRARI, Milano, 1999; *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di E. FERRARI, N. SAITTA, N. TIGANO, Milano, 2000; *Il governo del territorio*, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, Milano, 2003; P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, 2002; S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Torino, 2003; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003; V. MAZZARELLI, *Passato e presente delle pianificazioni*, in *Scritti per V. Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, vol. II, 707 ss.

<sup>8</sup> Su questa criticità del procedimento di formazione: v. già PREDIERI e BARTOLI, *Piano regolatore*, cit., 654 ss.; E. PICOZZA, *Il piano regolatore urbanistico comunale*, Padova, 1983, 20 ss.; G. TORREGROSSA, *Il piano regolatore generale fra mito e realtà*, in «Riv. giur. ed.», 1992, II, 37 ss.; DE MICHELE, *Vigore, efficacia ed applicabilità dei piani regolatori comunali nel sistema di pianificazione locale*, in «Riv. giur. urb.», 2005, 381 ss.

<sup>9</sup> Tale configurazione, elaborata da M.S. GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in «Giur. compl. Cass. civ.», 1950, 882 ss. e accolta in giurisprudenza, anche anteriormente alla legge ponte, aveva già dato luogo a dibattito e a contrastanti opinioni in dottrina, soprattutto in relazione alla possibilità delle modifiche d'ufficio. A mero titolo di rinvio su tali contrasti: D. CASALIN, *Brevi appunti sugli "stralci" dei piani regolatori*, in «Riv. giur. ed.», 1959, I, 535 ss.; A. DE TARANTO, *Piani urbanistici e modifiche d'ufficio in sede di approvazione*, in «Cort. amm.», 1955, 1193 ss.; G. D'ANGELO, *Sull'obbligo di ripubblicazione del piano regolatore generale modificato prima dell'approvazione*, in «Riv. giur. ed.», 1961, II, 131 ss.; G. PIFFERI, *Piano regolatore: atto semplice o complesso*, in «Memoriale dei Comuni», 1958, 276 ss.; Id., *Modifiche d'ufficio dei piani regolatori*, in «Riv. giur. ed.», 1958, II, 131 ss.

<sup>10</sup> La figura dell'atto complesso, secondo una connotazione tradizionale, sta ad indicare il fenomeno nel quale due o più determinazioni volitive si concretano in una manifestazione unitaria e concorde, è uno dei concetti più dibattuti e controversi in dottrina. Per tale archetipa configurazione v. già U. BORSI, *L'atto amministrativo complesso*, in *Studi senesi*, 1903, 3 ss.; D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in «Arch. giur.», 1903, 12 ss.; M. BRACCI, *L'atto complesso in diritto amministrativo*, Siena, 1927; P. GASPARRI, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa, 1934; V. BRONDI, *L'atto complesso nel diritto pubblico*, in *Scritti minori*, Torino, 1934, 1 ss.; R. LUCIFREDI, *Atti complessi*, in «Noviss. dig. it.», Torino, 1974, I, 2, 150 ss.; per una puntuale ricostruzione sull'origine ed evoluzione del concetto G. COMPORTI, *L'atto complesso di Umberto Borsi e il coordinamento procedimentale: ovvero il nome e la cosa*, in «Dir. amm.», 2005, 275 ss.

In realtà, la dottrina <sup>11</sup> e la giurisprudenza <sup>12</sup>, proprio in riferimento al procedimento di formazione dei piani regolatori, avevano già evidenziato che la complessità degli atti sottendeva una funzione di controllo (governativa) ed avevano delineato un atto (*alias* un procedimento) a *complessità ineguale* <sup>13</sup>. Tale configurazione è stata, da tempo, sottoposta a severa critica a favore di una diversa configurazione di atto (e quindi di un procedimento) di tipo collaborativo nell'ottica di un procedimento decisorio c.d. pluristrutturato (v. *infra*) <sup>14</sup>.

Come ben noto, il quadro istituzionale è stato profondamente innovato con la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale, non solo sotto il profilo lessicale, ha abbandonato il termine urbanistica con l'utilizzazione dell'espressione più adeguata e comprensiva di *governo del territorio* <sup>15</sup>, ma soprat-

<sup>11</sup> Soprattutto, in relazione al problema dell'introduzione delle modifiche d'ufficio: A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in «Riv. giur. ed.», 1958, II, spec. 138 ss.; S. CUCCIA, *In tema di ammissibilità di modifiche d'ufficio ai piani regolatori in sede di approvazione*, in «Riv. amm.», 1953, 255 ss.; VIGNOCCHI-BERTI, *Piano regolatore*, cit., 17 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Cons. Stato, ad. gen., 2 marzo 1961, n. 267, in «Riv. amm.», 1962, 225; ID., sez. IV, 1° febbraio 1961, n. 50, in «Foro amm.» 1961, I, 2, 648 con nota di G.L. LAPI, *In tema di imputazione dei piani regolatori e di modifiche governative al progetto comunale*; ID., sez. IV, 27 ottobre 1965, n. 654, in «Giur. it.», 1966, III, 185; ID., sez. IV, 16 maggio 1962, n. 353, in «Cons. Stato», 1962, I, 879; Cass., sez. un., 13 maggio 1954, n. 1508, in «Foro it.», 1954, I, 1254 (nel senso solo dell'atto complesso) nonché Cass., sez. un., 7 marzo 1968, n. 129, in «Giust. civ.», 1968, I, 1464 (nel senso di atto complesso ineguale); ancora recentemente Cass., sez. II, 11 febbraio 1997, n. 1256 nonché Cons. Stato, ad. plen., 2 aprile 1984, n. 7, in «Riv. giur. ed.», 1984, I, 316.

<sup>13</sup> Per tale configurazione a complessità ineguale in giurisprudenza, tra le molte, Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 1974, n. 668, in «Cons. Stato», 1974, I, 1189; ID., sez. IV, 22 aprile 1980, n. 415, in «Foro amm.», 1980, I, 681; Cass., 13 ottobre 1974, n. 3591, in «Foro it.», 1975, I, 2777; in dottrina G. CORREALE, *L'imputazione dei piani regolatori e la "legge ponte"*, in «Foro amm.», 1968, III, 527.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione critica di tale impostazione, sia consentito il rinvio ad A. CROSETTI, *Complessità di atti in funzione di controllo nell'imputazione dei piani urbanistici: una formula da rivedere*, in «Amm. e soc.», 1977, 6, 107 ss.; cui *adde* R. DAMONTE, *La concorrente potestà pianificatoria della Regione del Comune*, in «Urb. e app.», 1998, 1245 ss.; P.L. PORTALURI, *Livelli di pianificazione urbanistica e "principio dell'atto complesso"*, in «Urb. e app.», 2001, 2, 131 ss.; nonché con specifici ed attuali riferimenti anche alla giurisprudenza costituzionale: P.L. PORTALURI, *Corte costituzionale e atto complesso*, in *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti Convegno AIDU 12-13 maggio 2006, a cura di M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P. STELLA RICHTER, Napoli, 2007, 123 ss.; per una più recente configurazione dell'atto complesso quale atto collaborativo e partecipativo v. F. MIGLIARESE, *Atto complesso*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1980, IV; per la assimilazione agli atti di concerto: LA ROCCA, *Note a margine dell'atto di concerto*, in «Amm. it.», 1991, 1074 ss.

<sup>15</sup> L'espressione "governo del territorio" racchiude un ambito di competenze che certa-

tutto ha introdotto i principi di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*<sup>16</sup> con conseguente importante ricaduta sui rapporti tra i diversi li-

mente non può essere ricondotto ad una “materia” in senso tradizionale e limitarsi alla disciplina e regolazione degli usi del suolo. Si tratta di un contenitore che ricomprende l’insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, volte al sostegno del sistema sociale e che si estende, oltre all’urbanistica e alla pianificazione, al paesaggio alla difesa del suolo, allo sviluppo tecnologico e produttivo, alla mobilità e ai trasporti, all’infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Per ulteriori profili v. in dottrina su tale valenza riformista P. MANTINI, *L’urbanistica tra riforma costituzionale incrementante e autonomismo regionale*, in «Riv. giur. ed.», 2001, 5, 191 ss.; S. COGNETTI, *Il ruolo delle Regioni nel “governo del territorio”*, in Atti Convegno AIDU *La disciplina pubblica dell’attività edilizia e la sua codificazione*, a cura di E. FERRARI, Milano, 2002, 145 ss.; A. CROSETTI, *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: appunti*, ivi, 205 ss.; P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*, in «Riv. giur. ed.», 2002, 6, 337 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Il “governo del territorio” nel nuovo assetto costituzionale*, in Atti Convegno AIDU su *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 499 ss.; G. SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in «Riv. giur. urb.», 2004, 506 ss.; G.F. PERULLI, *La governance del territorio*, ivi, 2004, 612 ss.; B. GIULIANI, *La nozione costituzionale di “governo del territorio”: un’analisi comparata*, in «Riv. giur. ed.», 2005, II, 285 ss.; M. MILO, *Il potere di governo del territorio*, Milano, 2005; L. CASINI, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006; R. CHIEPPA, *“Governo del territorio”*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Milano, 2006, vol. I; M.A. QUAGLIA, *il governo del territorio*, Milano, 2006; da ultimi G. MARTINI, *Il potere di governo del territorio*, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. PIOGGIA e L. VANDELLI, Bologna, 2007; G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007; S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 3 ss. La giurisprudenza costituzionale (sent. 1° ottobre n. 303, in «Corr. giur.», 2003, 1644 nonché 7 ottobre 2003, n. 307) ha infatti evidenziato che tale nozione ampia attiene all’uso del territorio e alla localizzazione degli impianti e attività.

<sup>16</sup> L’importanza e la ricaduta di tali principi nel nostro ordinamento è stata analizzata da ampia dottrina v. in particolare sulla genesi della sussidiarietà già P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in «Quad. cost.», 1993, 7 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto delle competenze tra i diversi livelli territoriali*, in «Riv. it. dir. pubbl.», 1993, 33 ss.; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in «Jus», 1994, 405 ss.; S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell’ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in «Studium juris», 1999, 380 ss.; sulle origini storiche, filosofiche e sociali del principio: U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in «Riv. amm.», 1999, 1121 ss.; A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in «Quad. cost.», 2001, 13 ss., a cui si rinvia per la descrizione delle fasi attraverso le quali il principio è emerso nell’ordinamento italiano; dopo la riforma costituzionale del 2001: A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative*, in «Quad. reg.», 2001, 933 ss.; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni locali*, ivi, 2002, 453 ss.; D. D’ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, 5 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sul valore garantista del*



velli di governo<sup>17</sup>, in una prospettiva di federalismo amministrativo e di cooperazione istituzionale<sup>18</sup>. L'introduzione di tali principi ha, come ef-

*principio di sussidiarietà*, in AA.Vv., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Torino, 2004, 279 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, ivi, 274 ss.; con ampia ricostruzione I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, 41 ss.; E. DE MARCO, *Sussidiarietà e autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in AA.Vv., *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, a cura di E. DE MARCO, Milano, 2005, 3 ss.; per ulteriori profili di carattere generale in relazione ai principi di differenziazione e adeguatezza: già A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione tra Comunità/Unione europea, Stato, Regioni*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1994, 1041 ss.; G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003; P. BILANCIA e F. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004; L. ANTONINI, *Art. 117 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino, 2006, 2236 ss.

<sup>17</sup> Per una considerazione complessiva degli effetti della riforma costituzionale in relazione alle Regioni ed agli enti locali nella fitta dottrina: G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; L. LAPERUTA, R. SANGIULIANO (a cura di), *Il volto delle autonomie locali. Commento organico alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, Napoli, 2001; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, I, 1247 ss.; M. ROMBOLI, C. PINELLI, P. CAVALLERI, A. RUGGERI, G.D. D'AURIA, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Foro. it.», 2001, V, 185 ss.; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; M. BERTOLISSI, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Padova, 2002; AA.Vv., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2003; G. VESPERINI, *Le Regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, vol. II; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, cit.; nonché i contributi contenuti in AA.Vv., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione. Atti Convegno di studi di Varenna, 16-18 settembre 2004*, Milano, 2005.

<sup>18</sup> La nuova e diversa prospettiva del federalismo amministrativo, anche attraverso strumenti di cooperazione istituzionale, è sottolineata da una ampia dottrina: M. CAMMELLI, *Amministrazione (ed interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001,

fetto indotto, comportato, infatti, un diverso modello di pianificazione (anche) del territorio per effetto del quale i livelli di governo sono chiamati non più ad agire isolatamente e separatamente bensì perseguendo il principio della collaborazione e cooperazione infrastrutturale <sup>19</sup> con con-

1273 ss.; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo*, Milano, 2001; A. CERVATI, S. PANUNZIO e P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in «Le Regioni», 2001, 4, 667 ss.; Z. CIUFFOLOTTI, *Il nodo del federalismo*, ivi, 1197 ss.; A. FERRARA, *Le autonomie territoriali nella riforma*, Milano, 2001; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in «Le Regioni», 2001, 1175 ss.; U. SALVATORE, *Le autonomie locali secondo la riforma costituzionale in senso federale*, in «Cons. Stato», 2002, II, 303 ss.; G.C. DE MARTIN, *Federalismo amministrativo e autonomie locali*, in *Europa e mezzogiorno*, Napoli, Formez, 2002, 20 ss.; F. GAUDIERI, *Dal decentramento al federalismo*, ivi, 95 ss.; M. SCUDIERO, *Dallo Stato regionale allo Stato federale*, ivi, 34 ss.; D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni* e G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Annuario 2002 dell'Associazione It. Prof. dir. amministrativo*, Milano, 2003, rispettivamente 19 ss. e 461 ss.; G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003; A. FOSSATI, *Lo stato attuale delle autonomie in Italia*, in Id., (a cura di), *La nascita del federalismo. Attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, 19 ss.; F. MERUSI, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in «Rass. parl.», 2003, 901 ss.; nonché AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia* (a cura di B. CARAVITA), Milano, 2004; AA.VV., *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione* (a cura di V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI), Bologna, 2004; N. ZANON e A. CONCARO, *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *Dig. (disc. pubbl.) II Aggiorn.*, Torino, 2005, 326 ss.; B. CARAVITA, *Stato federale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006, 5729 ss.; per specifici riflessi sul governo del territorio sia consentito il rinvio a A. CROSETTI, *Federalismo amministrativo, governo del territorio e pianificazioni di area vasta*, Torino, 2004.

<sup>19</sup> Il principio della collaborazione e cooperazione infrastrutturale tra gli enti locali aveva già dato occasione di riflessione al V Convegno del Centro Studi amministrativi di Varenna nel lontano 1959 avente ad oggetto il tema del *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Milano, 1961; ed ha trovato già in allora, in dottrina, autorevoli e convinti sostenitori già in V. BACHELET, *Coordinamento amm.*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, X, 630 ss.; G. SANTANIELLO, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica*, in «Stato soc.», 1958, 1174 ss.; F. BAZOLI, *La collaborazione nell'attività amministrativa*, Padova, 1967; L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974; F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979; F. PIGA, *Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in «Foro amm.», 1981, 57 ss.; più recentemente nella prospettiva della collaborazione: L. ARCIDIACONO, *Coordinamento, collaborazione, collegialità*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di V. Bachelet*, Bologna, 1982, 83 ss.; G. BERTI, *Il coordinamento, parola simbolo, tra gerarchia ed equiordinazione*, ivi, 32 ss.; F. MERUSI, *Coordinamento per comitati e decisione amministrativa*, ivi, 169 ss.; v. inoltre la relazione di F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma del-*

seguito superamento anche del presunto principio della *codeterminazione* del contenuto del piano regolatore <sup>20</sup>.

Il nuovo assetto costituzionale ha chiaramente inteso superare il modello archetipo della *sovraordinazione* tra enti <sup>21</sup> per introdurre il princi-

*le autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 19-21 settembre 1991, Milano, 1994, 39 ss.; ID., *Procedimenti di coordinazione infrastrutturale e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali*, in *Studi per V. Ottaviano*, Milano, 1993, II, 1049 ss.; sui modelli strutturali di cooperazione a livello locale v. già G. BERTI, *Il principio collaborativo nell'amministrazione locale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Milano, 1993, vol. I, 210 ss.; C.E. GALLO, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi per servizi*, ivi, 454 ss.; nonché A. TRAVI, *Le forme associative tra gli enti locali verso modelli di diritto comune*, in «Le Regioni», 1991, 380 ss.; L. VANDELLI, *La collaborazione tra enti territoriali: esperienze, tendenze, prospettive*, in ID., (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992, 12 ss.; L. TORCHIA, *L'amministrazione per accordi*, ivi, 621 ss.; R. FERRARA, *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in «Dir. amm.», 1994, 373 ss.; da ultimo con ampia ricostruzione dei modelli G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, *passim*; nonché F.G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di G. Abbamonte*, Napoli, 1999.

<sup>20</sup> Il presunto principio della *codeterminazione* del contenuto del piano regolatore generale, basato su una rigida separazione tra il provvedimento di adozione e quello di approvazione, imputati rispettivamente al Comune ed alla Regione, in base alle norme della legge n. 1150 del 1942, è stato considerato in dottrina uno dei principi fondamentali della materia e quindi non disponibile da parte del legislatore regionale, poiché “il controllo regionale sembra rispondere ad esigenze di legalità insuscettibili di essere ridotte dallo stesso legislatore locale” (v. G. COFRANCESCO - F. SORRENTINO, *I principi fondamentali nella legislazione urbanistica*, in «Riv. giur. ed.», 1981, 85 ss.). In realtà, come si avrà modo di constatare, tale modello è stato pressoché abbandonato e fortemente ridimensionato in tutte le leggi regionali di ultima generazione, attraverso il procedimento di copianificazione.

<sup>21</sup> Il modello della *sovraordinazione* tra enti è storicamente coerente con la nozione gerarchica dell'organizzazione amministrativa. Si parla, infatti, di gerarchia “allorché fra due o più soggetti esista una *comune sfera di competenza oggettiva*, ma una *diversa competenza funzionale*, potendo uno di essi condizionare l'attività e le scelte degli altri in vario modo, in particolare attraverso poteri di controllo, annullamento, avocazione, revoca, riforma, direttiva”. Sulla genesi e pregnanza della nozione di gerarchia amministrativa tipico della tradizione giuridica liberale, v., nella risalente dottrina italiana, già L.M. GIRIOLDI, *I pubblici poteri e la gerarchia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da V.E. ORLANDO, Milano, 1900, I, 223 ss.; nonché A. DE VALLES, *Il concetto giuridico di gerarchia*, Como, 1926; A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1935; G. MARONGIU, *Gerarchia amministrativa*, in *Enc. dir.*, Milano, 1969, XVIII, 616 ss.; G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1971, 80 ss.; L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974, 50 ss.; e per apporti con contributi più recenti C. CONTI, *Considerazioni sulla nozione giuridica di gerarchia*, in «Arch. giur.», 1985, 415 ss.; L. ARCIDIACONO, *Gerarchia am-*

pio della pari dignità tra ciascun livello di governo che partecipa al processo di pianificazione del territorio, con una concreta applicazione della sussidiarietà tra enti <sup>22</sup>. L'applicazione dei citati principi costituzionali ha determinato un modello di pianificazione del territorio dove ogni ente è chiamato ad esprimersi in base al proprio livello di competenza e conseguentemente pianifica il proprio livello di governo territoriale rapportandosi, in modo coordinato e collaborativo, con gli altri livelli di governo <sup>23</sup>.

È fin troppo noto che, il governo del territorio, quale “terminale necessario” di gran parte delle attività umane (residenziali, economiche,

*ministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, 15 ss.; nonché i saggi contenuti negli Atti del già citato Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 19-21 settembre 1991), su *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Milano, 1994.

<sup>22</sup> Il principio costituzionale della sussidiarietà coinvolge il delicato settore delle relazioni tra autonomie costituzionalmente garantite e ha costituito oggetto di attenta riflessione da parte della dottrina a cui, in questa sede, occorre fare rinvio: oltre agli autori già citati, dopo la riforma costituzionale: M. CAMMELLI (a cura di), *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di BERTI e DE MARTIN, cit.; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà “verticale”*. Attuazioni e prospettive, Milano, 2002; ID., *La sussidiarietà verticale nel rapporto tra Regione ed enti locali*, in «Quad. reg.», 2005, 815 ss.; C. LABBADIA, *Sussidiarietà e equidistribuzione dei Comuni con le Province, le Regioni e lo Stato*, in «Nuova Rass.», 2002, 2291 ss.; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e consiglio delle autonomie locali*, in «Dir. pubbl.», 2003, 907 ss.; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come criteri allocativi*, in «Le istituzioni del federalismo», 2003, 5, 843 ss.; Q. CAMERLENGO, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, in «Le Regioni», 2004, 51 ss.; F. SALVIA, *Note su sussidiarietà e pluralismo*, in «Nuove Autonomie», 2007, 283 ss.; C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in «Dir. amm.», 2007, 895 ss.; G.C. DE MARTIN, *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2009; F. VECCHIO, *Codecisione e principio di sussidiarietà: un “cortocircuito” democratico?*, in [www.giust.amm.it](http://www.giust.amm.it); con più diretto riferimento all'applicazione del principio nel governo del territorio: G. MANNA, *Note sparse di governo del territorio: etica, sussidiarietà, responsabilità e decisioni pubbliche*, in «Amm. it.», 2008, 473 ss.

<sup>23</sup> Invero queste esigenze di tipo collaborativo e partecipativo nella pianificazione del territorio erano già state fortemente avvertite e segnalate, in tempi non sospetti, da A.M. SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale*, in «Riv. giur. ed.», 1961, II, 151 ss.; A. STOPPANI, *Forme di collaborazione non organica*, in *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Milano, 1961, 317 ss.; ma attualmente e nuovamente evidenziato da autorevole dottrina: F. MERUSI, *Il coordinamento della pianificazione sul territorio nell'ordinamento italiano*, in «Administracion de Andalucía. Revista Andaluza de Administracion Publica», Universidad de Sevilla, 2006, 47 ss.

produttive, ludiche, ecc.), costituisce il catalizzatore dei diversi interessi (pubblici e privati) coinvolti nei processi pianificatori. Si tratta, infatti, di uno degli esempi più significativi di quei procedimenti complessi, aventi ad oggetto materie dove sono presenti una pluralità di interessi pubblici imputati ad autorità (livelli) diverse, spesso tra loro in contrapposizione dialettica (si pensi a Stato e Regione). In tali procedimenti, com'è stato esattamente avvertito, la fase decisoria si presenta pluristrutturata, cioè articolata, a sua volta, in una pluralità di atti e procedimenti e quindi in una pluralità di momenti decisionali. Va solo evidenziato che la presenza di una pluralità di interessi pubblici è evenienza assolutamente fisiologica e normale in ogni procedimento amministrativo. Il tradizionale modello normativo ha, di regola, affrontato tale situazione attraverso l'istituto della partecipazione al procedimento dei portatori di interessi pubblici stessi, tramite l'acquisizione nella fase istruttoria delle valutazioni di competenza, tramite i pareri, le determinazioni, le osservazioni, ecc.<sup>24</sup> In tale modello, viene lasciata senz'altro all'autorità decidente la valutazione di questi interessi al fine del decidere, la ponderazione comparativa di essi a fronte dell'interesse (primario), la cui cura è ad essa imputata.

Viceversa, dove (come avviene nella pianificazione del territorio) l'esercizio del potere coinvolge, in via primaria, una pluralità di interessi (nella valutazione politica del legislatore), questi, per così dire, mutano ruolo nel procedimento; e i rispettivi portatori, da parti, sia pure necessarie del procedimento stesso, si trasformano in autorità (co)decidenti. Questa circostanza fa sì che la loro presenza nel procedimento si sposti dalla fase istruttoria a quella decisoria.

<sup>24</sup> Per questo modello tipico della fase istruttoria del procedimento v. già D. BERLOTTI, *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, Milano, 1984, 30 ss.; M.T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Milano, 1991, 50 ss.; E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, I-II, Perugia, 1983-1984; R. PEREZ, *L'istruzione nel procedimento amministrativo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1988, 623 ss.; M.P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e poteri pubblici*, Milano, 1996; più specificatamente sulla partecipazione al procedimento amministrativo e sulla sua funzione, oltre agli autori già citati, v. particolarmente: R. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con una pluralità di parti)*, Napoli, 1997; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; R. CARANTA e G. FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000; S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione*, Milano, 2000; F. TRIMARCHI, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», 2000, 627 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Appunti preliminari*, in «Foro it.», 2000, III, 27 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, 2002.

La fase decisoria pluristrutturata, nell'ordinamento positivo, ha trovato soluzioni e moduli oltremodo differenziati.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica, la richiamata nuova e diversa impostazione tende a delineare un graduale passaggio della tradizionale pianificazione costituito da un "sistema di piani" ordinati gerarchicamente, volti al controllo e alla regolazione dell'uso del suolo, per atti complessi ineguali cioè a formazione progressiva ed approvazione finale (di cui *supra*), al principio della collaborazione e cooperazione fra enti territoriali che, nel governo del territorio, ha trovato la sua espressione nel modello della c.d. *copianificazione*<sup>25</sup>.

La copianificazione intende, infatti, superare il sistema di pianificazione gerarchico e verticale (che ha registrato tutta la sua fragilità e limitatezza<sup>26</sup>) per approdare ad un processo di sussidiarietà orizzontale e cooperativo fra enti onde assicurare un più equilibrato governo del territorio. Tale modello postula modalità di relazione fra gli enti e, a loro volta, fra enti ed utenza, basate sul coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti (pubblici) cointeressati al processo di pianificazione onde garantire non già la separatezza delle scelte ma la più ampia integrazione e concertazione. Tale metodologia intende consentire agli enti coinvolti (non più gerarchicamente distinti in enti sovraordinati ed enti sottordinati) di "condividere", in una logica di dialogante e dialettica processualità, la complessa e trasversale definizione del quadro conoscitivo, degli

<sup>25</sup> Tale modello è stato fortemente sostenuto nelle proposte di legge di riforma urbanistica avanzate dall'INU e con convincenti argomentazioni confortate da contributi di dottrina. Con puntuali indicazioni v. C.A. BARBIERI, *Da un sistema a processo ad una pianificazione del territorio basato su cooperazione e dialogo istituzionale*, in *Urbanistica Informazioni*, 2007, n. 137; C. GIAIMO, *Pianificare cooperando*, ivi, 2007, n. 221, 7 ss.; P. GOLINELLI, *Cooperazione e copianificazione*, ivi, 9 ss.

<sup>26</sup> Proprio perché basato su un procedimento binario a due fasi, temporalmente assai lunghe, fra loro nettamente separate: quella della formazione e adozione del piano da parte del soggetto precedente e quella successiva da parte della Regione che ne deteneva i poteri decisionali terminali di approvazione e soprattutto di modifica (d'ufficio). Per il dibattito, anche di legittimità costituzionale, sul potere di introdurre modifiche d'ufficio nell'approvazione dei piani comunali da parte dello Stato e poi della Regione, anche dopo la c.d. legge ponte del 1967: P. GIACOBELLI, *Problemi della nuova legge urbanistica. Timidi accenni di decentramento con compressione dell'autonomia comunale*, in «Nuova Rass.», 1967, 2211 ss.; G. CORREALE, *L'imputazione dei piani regolatori e la "legge-ponte"*, in «Foro amm.», 1968, III, 527 ss.; P. BONACCORSI, *L'art. 3 della legge ponte: modifiche d'ufficio al piano regolatore*, in «Corr. costr.», 1970, 455; R. VUCUSA, *Modifica d'ufficio dei piani regolatori nella nuova disciplina urbanistica*, in «Comuni d'Italia», 1970, 355 ss.; cui *adde* R. DAMONTE, *Il potere di modifica della Regione in sede di approvazione di P.r.g.* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 1997, n. 1101), in «Urbanistica e appalti», 1998, 408 ss.

obiettivi, dei metodi e dei contenuti, laddove, nell'esercizio della copia-nificazione, ciascun ente fornisce l'apporto delle proprie informazioni, conoscenze, competenze e specificità, in particolare attraverso i propri atti di pianificazione. In tale prospettiva si tratta di costruire rapporti istituzionali maggiormente "orizzontali", fondati sulla sussidiarietà, sulla adeguatezza, sulla responsabilità amministrativa e conseguentemente su metodi e procedure di cooperazione fra gli enti territoriali, di concertazione e partecipazione dei soggetti pubblici e privati <sup>27</sup>.

La concorrenza di queste esigenze ha favorito la diffusione di c.d. "arene deliberative" che, attraverso la tecnica della procedimentalizzazione degli interessi, hanno dato vita ad un "processo collettivo di decisioni fondato sull'uso degli argomenti" affidato "all'interazione, paritaria ed organizzata, fra tutti i diversi soggetti coinvolti" <sup>28</sup>. Queste sedi decentrate di negoziazione risultano, infatti, coesenziali al nuovo assetto autonomistico assunto dall'ordinamento costituzionale (artt. 117 e 118 Cost.), in quanto, com'è stato avvertito dalla giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali esistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita" <sup>29</sup>. Esse, infatti, com'è stato sottolineato in dottrina, rappresentano la via principale di ricerca e definizione di assetti coerenti e razionali di vari interessi, ovvero, lo strumento volto a comporre il pluralismo istituzionale e la differenziazione dei livelli di governo con la necessaria unità della funzione amministrativa <sup>30</sup>.

Le più recenti leggi regionali e quelle in corso di definizione tendono a muoversi nella direzione di individuare modalità procedimentali volte a ribaltare il meccanismo tradizionale delle approvazioni gerarchiche e per "atti complessi, attraverso verifiche di conformità o tramite nulla osta di soggetti diversi da quello che sta pianificando, per perseguire

<sup>27</sup> Così puntualmente C.A. BARBIERI, *Dall'urbanistica al governo del territorio*, in AA.Vv., *Carta del territorio. La proposta del Piemonte per un nuovo governo del territorio regionale*, Torino, Ires, 2009, 19 ss.; per i profili giuridici P. LOMBARDI, *Governo del territorio e principio di sussidiarietà tra diritto interno e diritto comunitario*, in AA.Vv., *Diritti interni, diritto comunitario e principi sovranazionali*, a cura di V. PARISIO, Milano, 2009, 110 ss.

<sup>28</sup> Così L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in «Riv. it. politiche pubbliche», 2002, 5, nonché S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2001, 601 ss.

<sup>29</sup> Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303 in «Corr. giur.», 2003, 1644 proprio con riferimento ad intese relative a procedimenti di pianificazione territoriale.

<sup>30</sup> Cfr. COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit. spec. 331 ss.

l'obiettivo di riunire in un unico processo tutti i soggetti che hanno responsabilità, a vario titolo e vario livello di governo, nella pianificazione e gestione del territorio (dal livello nazionale a quello locale) obbligandoli a partecipare in modo più responsabile al processo di formazione del piano.

Al di là dei nominalismi, la copianificazione vuole porsi come una soluzione efficace non solo per andare "oltre" il sistema di pianificazione discendente della l. n. 1150 del 1942, ma soprattutto per contrastare il sistema delle pianificazioni separate e settoriali che si fonda sulla diversità dei vari livelli istituzionali che pianificano.

Il procedimento si rifà al modello dell'intesa che, come noto, è istituto proprio delle relazioni intersoggettive, più che al modello del concerto che è proprio delle relazioni interorganiche<sup>31</sup>. Anche se, nella prassi non solo amministrativa ma anche normativa, è fatto largo uso dello strumento dell'accordo genericamente previsto dall'art. 15 della l. n. 241/1990, "... per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune"<sup>32</sup>. Nella prospettiva della pianificazione territo-

<sup>31</sup> Per tale configurazione, pur con sfumature diverse, J. BUCCISANO, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1982, 139 ss.; R. ROFFI, "Concerto" e "intesa" nell'attività amministrativa: spunti ricostruttivi, in «Giur. it.», 1988, IV, 414 ss.; G. RIZZA, *Intese. Dir. pubbl.*, in «Enc. giur. Treccani», Roma, 1989; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in «Dig. (disc. pubbl.)», Torino, 1993, vol. VIII, 557 ss.; in giurisprudenza Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 1992, n. 911, in «Cons. Stato», 1992, I, 1274; Id., sez. VI, 1° agosto 1986, n. 603; per profili generali R. TOMEI, *L'approvazione amministrativa*, Torino, 1990; M. BOMBARDELLI, *Decisione e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Torino, 1997, 30 ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1998; tra i manuali. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, 467 ss.

<sup>32</sup> Gli accordi tra pubbliche amministrazioni sono, in genere, riconducibili al tentativo di instaurare un valido e proficuo rapporto di collaborazione e di coordinamento tra enti appartenenti allo stesso livello o a diversi livelli di governo; rapporto reso tanto più necessario in un quadro normativo caratterizzato da un accentuato frazionamento di competenze e di attribuzioni. Gli enti pubblici, in sostanza, pervengono alla stipulazione di accordi, quali strumenti di composizione e di mediazione di interessi posti su livelli di governo differenziati, per conseguire un obiettivo comune. Il che presuppone un'azione integrata da parte dei diversi soggetti. La figura dell'accordo tra amministrazioni pubbliche e le relative problematiche sono state affrontate in dottrina con approcci e conclusioni non sempre univoche v. soprattutto: già S. AMOROSINO, *Gli accordi amministrativi tra amministrazioni*, Padova, 1984; A. MASUCCI, *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali*, Napoli, 1988 e più recentemente L. TORCHIA, *L'amministrazione per accordi*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992, 619 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in «Pol. dir.», 1993, 237 ss.; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, Torino, 1993, cit., 557 ss.; G. PERICU, *L'attività*



riale, tuttavia, lo strumento dell'accordo-intesa intende porsi come una delle possibili forme di attuazione del principio di leale collaborazione non solo fra Stato e Regioni ma anche tra livelli di governo locale, in quanto volto a contribuire ad una *paritaria codeterminazione* del contenuto dell'atto<sup>33</sup>.

### 3. *La cooperazione istituzionale e la copianificazione nella più recente legislazione regionale*

Il nuovo assetto costituzionale, che ha considerato gli enti territoriali non più in un rapporto tra gli stessi caratterizzato dall'individuazione di una gerarchia sovraordinata, ma di equiparazione differenziata, ha portato conseguentemente ad escludere il pregresso sistema della pianificazione "a cascata". La produzione legislativa delle varie Regioni in materia urbanistica e più specificamente in tema di pianificazione e governo del territorio, nell'ultimo arco di tempo, ha recepito diffusamente il nuovo assetto dei poteri locali. Anzi, si può constatare che, sul piano sostanziale, il principio della "cooperazione tra enti" ha trovato larga applicazione proprio nei sistemi di pianificazione territoriale. Ad un esame anche solo sommario, la traduzione nella disciplina legislativa del principio cooperativo nell'ambito dell'assetto pianificatorio da parte delle Regioni ha dato luogo a diversificazioni solo formali ma che rivelano una trama comune e condivisa<sup>34</sup>.

*consensuale della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1366 ss.; i contributi raccolti nel volume di C. AMIRANTE (a cura di), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Torino, 1993 in particolare E. STICCHI DAMIANI, *Gli accordi amministrativi*, 23 ss.; cui *adde* S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997; da ultimi A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, Napoli, 2000; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; F. TIGANO, *Gli accordi procedurali*, Torino, 2002; in particolare sull'art. 15, l. n. 241/1990 G. GRECO, *Commento all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995, 337 ss.

<sup>33</sup> Com'è stato anche recentemente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale sent. 20 gennaio 2007, n. 27, in «Foro it.», 2004, I, 987; per ulteriori profili in dottrina v. G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione di interessi*, in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, 1991, 235 ss.; nonché A. MILITELLO, *Accordo e intesa nella recente giurisprudenza costituzionale: strumenti per una leale collaborazione*, in «Comuni d'Italia», 2005, 10, 51 ss.; con riserva di più ampi richiami al principio costituzionale di leale collaborazione tra enti.

<sup>34</sup> Un'attenta analisi della produzione normativa regionale sulla concertazione e copianificazione sia prima che dopo la riforma del Titolo V Cost. è stata curata da C. GIAMO, *Le con-*

Va rilevato che qualche esplicita anticipazione del principio della concertazione istituzionale è dato di rinvenire già in alcune leggi regionali già prima della riforma costituzionale del 2001.

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, (l.r. n. 20 del 24 marzo 2000 “*Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio*”) aveva già posto una particolare attenzione alla cooperazione istituzionale, agli strumenti per attuarla ed alla flessibilità dei rapporti tra gli enti soggetti della pianificazione (art. 1) e veniva precisando che “*Sono strumenti della concertazione istituzionale la Conferenza e gli Accordi di pianificazione e gli Accordi territoriali*” (art. 13, commi 1 e 2). La Conferenza di pianificazione “*ha la finalità di costruire il quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari su scelte ed obiettivi prospettati dal documento preliminare*” (art. 14, comma 1). L’Accordo di pianificazione “*definisce l’insieme condiviso degli elementi che costituiscono parametro per le scelte di pianificazione*” (art. 14 comma 7). La Conferenza di pianificazione è convocata dal sindaco e prevede la partecipazione della Provincia, dei Comuni contermini, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree naturali protette. A conclusione di tale fase di concertazione è prevista la stipula di un Accordo di pianificazione tra Comune e Provincia. È stata altresì prevista la pianificazione comunale in forma associata tramite Accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica (art. 15, comma 1).

Anche la Regione Basilicata (l.r. n. 23 dell’11 agosto 1999 “*Tutela, governo e uso del territorio*”, aveva già previsto, per lo meno a livello di principi, che alla formazione, variazione e aggiornamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica debba provvedersi tramite la “*concertazione tra enti*” (art. 24), in attuazione dei principi di sussidiarietà e copianificazione (art. 25, comma 3). Gli strumenti con cui si attuano tali principi sono la Conferenza di copianificazione, l’Accordo di pianificazione, la Conferenza di localizzazione (art. 24). In particolare, va evidenziato il carattere obbligatorio della Conferenza di pianificazione.

*ferenze di Pianificazione per il Governo del territorio. Quaderni di analisi e studi territoriali n. 1*, a cura dell’Inu, Torino, 2007, 13 ss. La cooperazione interistituzionale non è invece assolutamente prevista nella l.r. Lombardia n. 12 dell’11 marzo 2005 “*Legge per il governo del territorio*”. Una prima analisi critica di tali sperimentazioni nella legislazione regionale è stata fatta da S. BELLOMIA, *Gli accordi di copianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in «Riv. giur. ed.», 2008, 105 ss. Qualche ulteriore dato in P. NOBILE (a cura di), *Legislazione urbanistica regionale: innovazioni e prospettive*, in «Urbanistica Informazioni», 2001, 175.

A tale Conferenza partecipano gli enti territorialmente interessati cioè comune proponente (con sindaco e tecnico responsabile), Regione e Provincia con funzionari appositamente delegati. Obiettivi della Conferenza sono di verificare la coerenza, in applicazione del principio di copianificazione, delle scelte proposte dal Comune agli indirizzi generali di gestione del territorio, concertare con gli enti invitati le scelte di pianificazione locale in rapporto di coerenza con la pianificazione sovraordinata. Nel caso la verifica di coerenza implichi la variazione di altri strumenti di pianificazione sovracomunale è stata prevista la necessità di un Accordo di pianificazione (art. 26).

Parimenti la Regione Lazio (l.r. n. 38 del 22 dicembre 1999 “*Norme sul governo del territorio*”), pur nella lacunosa applicazione della normativa, aveva previsto, almeno sul piano nominale, ampio spazio alla concertazione interistituzionale e alla copianificazione individuando nella sede della Conferenza di pianificazione il luogo in cui gli enti si devono incontrare prima della redazione ed adozione del piano. La legge aveva, infatti, individuato nella sede della Conferenza di copianificazione lo strumento per la verifica di compatibilità del progetto di piano urbanistico comunale con gli atti di pianificazione dei diversi livelli istituzionali (statale, regionale, provinciale) portatori dei diversi interessi. Al sindaco è stato affidato il compito della convocazione della Conferenza alla quale sono chiamati a partecipare la Regione e la Provincia con i propri assessori o delegati (art. 32). La legge ha altresì previsto che l’esito della Conferenza di copianificazione porti ad un Accordo di pianificazione (art. 33, comma 1) sottoscritto tra Comune e Provincia che deve essere approvato dal consiglio comunale. Va tuttavia rilevato che scarsissima è stata la concreta applicazione di tale procedure<sup>35</sup>.

Da ultimo, va citata la normativa della Regione Liguria (l.r. n. 36 del 4 settembre 1997 “*Norme per il governo del territorio*”) la quale, pur affermando nei principi (artt. 2, commi 1 e 2) che la pianificazione territoriale si ispira a diversi principi tra cui quello “*della concertazione degli atti fra gli enti titolari ai diversi livelli, del potere di pianificazione territoriale nonché della sussidiarietà intesa come attribuzione agli enti locali primari della più ampia sfera di responsabilità compatibile con la loro natura, in un rapporto di reciproca interazione e cooperazione*

<sup>35</sup> La Regione Lazio ha, di fatto, sospeso l’applicazione della l.r. n. 38/1999 ben oltre i quattro anni di iniziale proroga per la sua entrata in vigore e a tutto il 2005 è stato approvato, con la metodologia prevista, un solo piano, sostanzialmente a titolo di collaudo. V. i rilievi di P. PROPERZI, *Governo del territorio e pianificazione locale, in Rapporto dal territorio Inu 2005*, Roma, 2006.

*nell'esercizio delle rispettive funzioni*", di fatto, nonostante tali affermazioni innovative, la realtà dimostra come i procedimenti di formazione ed approvazione dei piani comunali siano strutturati ancora attorno al modello dell'atto complesso.

L'evoluzione normativa regionale si è manifestata in termini più evidenti dopo la riforma del Titolo V ed è significativamente riscontrabile in numerose leggi.

La legge urbanistica della Calabria (l.r. n. 19 del 16 aprile 2002 "*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio*", modificata dalla l.r. n. 14/2006), ha richiesto agli enti territoriali di conformare la propria attività pianificatoria "al metodo della concertazione istituzionale" con gli altri enti ed amministrazioni locali ed ha individuato nella Conferenza di pianificazione (art. 13) e nel conseguente accordo, lo strumento principe della anzidetta concertazione. A tale Conferenza, gli enti territorialmente interessati (art. 13), oltre che il rappresentante dell'Upi, dell'Anci, dell'Uncem e dell'Ance, sono invitati "*a valutare un documento preliminare in ordine alla compatibilità ed alla coerenza delle scelte pianificatorie con le previsioni degli strumenti di pianificazione sovraordinati ed alla realizzazione delle condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio*" (art. 27, comma 2). Ogni amministrazione partecipa alla Conferenza con un unico partecipante che esprime definitivamente ed in modo vincolante le valutazioni e la volontà dell'ente sul documento preliminare.

La legge della Campania (l.r. n. 16 del 22 dicembre 2004 "*Norme sul governo del territorio*") ha individuato nella "cooperazione istituzionale" e nella intesa istituzionale e nella sussidiarietà i principi chiave (artt. 4 e 8) nell'esercizio dell'attività di pianificazione territoriale e urbanistica ed utilizza lo strumento della conferenza dei servizi come specifico istituto per il governo del territorio. A tale conferenza sono invitati a partecipare il sindaco (o un Assessore da lui delegato) e i dirigenti delle strutture provinciali e comunali competenti. La conferenza può apportare, ove necessario, modifiche al progetto di piano, al fine di renderlo compatibile con gli atti di pianificazione territoriale sovraordinata e conforme alla normativa statale e regionale vigente.

La normativa veneta (l.r. n. 11 del 23 aprile 2004 "*Norme per il governo del territorio*") ha individuato il metodo "del confronto e della concertazione" e della sussidiarietà (art. 3), utilizzando anche in questo caso lo strumento della conferenza dei servizi (tra Regione, Provincia e Comune) all'interno della quale le amministrazioni sono chiamate ad esprimere le loro osservazioni. Sulla base di tale strumento gli enti deputati alla pianificazione sottoscrivono un Accordo di pianificazione con gli

obiettivi di collaborazione alla formazione del quadro conoscitivo e di concertazione delle scelte di pianificazione.

La Regione Toscana (l.r. n. 1 del 3 gennaio 2005 “*Norme per il governo del territorio*” di modifica ed integrazione della l.r. n. 5 del 16 gennaio 1995), si sforza di sottolineare la necessità di abbandonare il metodo della pianificazione “a cascata” e di evidenziare il fatto che i rapporti tra enti debbano essere paritari e che tra i piani deve esistere “coerenza” e non necessariamente “conformità”. In tale prospettiva la Toscana ha fortemente esaltato il rapporto cooperativo tra enti anche attraverso l’istituto delle Conferenze di programmazione (art. 15). Qualora dovessero emergere “profili di incoerenza o di incompatibilità rispetto ad altri strumenti della pianificazione territoriale” è stata prevista la possibilità di ricorrere ad un Accordo di pianificazione (art. 16) attraverso una conferenza di servizi. Come noto, l’esigenza di assicurare comunque concreti rapporti di cooperazione anche con gli interessi statali è stata evidenziata dalla stessa Corte costituzionale, la quale nella sentenza 5 maggio 2006, n. 182<sup>36</sup>, ha annullato le disposizioni di tale legge là dove non hanno previsto adeguate intese concertative con lo Stato anche se limitatamente nella formazione del piano paesaggistico.

Parimenti la Regione Umbria (con l.r. n. 11 del 22 febbraio 2005 “*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*”) ha previsto espressamente il metodo della copianificazione precisando (art. 7) che esso si basa sulla condivisione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni costituendosi come “*metodo per il governo del territorio, che mira a conseguire, nell’attività di pianificazione, la convergenza delle decisioni dei soggetti istituzionali coinvolti*” per garantire “*la continuità ed organicità dell’azione di governo del territorio*”. Il modello prevede anche qui la presenza obbligatoria della Conferenza di copianificazione per l’avvio del procedimento (art. 10) per una condivisione preliminare delle conoscenze del territorio (c.d. Conferenza partecipativa). Segue una successiva Conferenza istituzionale alla quale sono chiamati a partecipare Regione, Provincia, Comune e Province limitrofe (art. 15, comma 2). La Conferenza, ove possibile, si conclude con un Accordo definitivo sottoscritto dai partecipanti (art. 15, comma 8). In caso di assenza di Accordo, la Provincia approva il piano comunale con eventuali prescrizioni in adeguamento al Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e al Piano urbanistico territoriale (PUT).

<sup>36</sup> Vedila pubblicata in «Urbanistica e appalti», 2006, 6, 667.

La Regione Puglia (con l.r. n. 20 del 27 luglio 2001 “*Norme generali di governo e uso del territorio*”) ha anch’essa cercato di superare il modello gerarchico ed autoritativo della precedente legge (l.r. n. 56/1980). Il procedimento ha previsto dopo la convocazione di una Conferenza programmatica regionale (alla quale partecipano i rappresentanti degli enti locali Anci, Upi, Uncem, delle associazioni e forze sociali, economiche e professionali <sup>37</sup>) volta alla definizione dei programmi ed obiettivi generali e strategici, è prevista una seconda fase, più operativa, nella quale la cooperazione avviene tramite una conferenza dei servizi in cui vengono preventivamente acquisite le manifestazioni di interesse dei rappresentanti delle amministrazioni statali e delle altre amministrazioni locali (art. 7). Tali conferenze, almeno nelle intenzioni espresse con Circolare n. 1 dell’ottobre 2005, vogliono assumere la funzione ed il ruolo di vere e proprie Conferenze di copianificazione preordinate ad una concertazione tra enti in funzione dell’adozione e successiva approvazione dei piani urbanistici comunali.

Da ultimo, la Regione Piemonte con l.r. n. 1 del 26 gennaio 2007 (“*Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l’approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla l.r. 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)*”) ha inteso, in attesa di una generale e più organica nuova legge sul governo del territorio, effettuare un’anticipazione ed una sperimentazione delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici. L’ambito di applicazione (e di sperimentazione) della legge ha riguardato (per ora) solo alcune delle modifiche strutturali ai piani regolatori e, precisamente, quelle con caratteristiche di autentiche “varianti” (escluse quelle che, pure con tale denominazione, hanno contenuti riconducibili a nuovi piani regolatori e come varianti generali od organiche <sup>38</sup>) adottate dopo l’entrata in vigore della

<sup>37</sup> La giurisprudenza ha ritenuto che alla conferenza possano partecipare anche altri esponenti dell’amministrazione, purché solo uno la rappresenti: Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568, in «Foro it. Rep.», 2003, voce *Atto amministrativo* n. 153.

<sup>38</sup> La distinzione, diffusa nella normativa e nella prassi anche se non sempre univoca, differenzia le varianti c.d. generali (che incidono sui criteri informativi del piano) e le varianti c.d. specifiche o parziali: (da ultimi Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, in «Foro amm. CDS», 2002, 364; Id., sez. IV, 21 agosto 2003, n. 4699, ivi, 2003, 2220). Pur nell’ampio potere discrezionale il Comune ha, secondo una pacifica giurisprudenza l’obbligo di motivare lo *jus variandi*: sul punto Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 1997, n. 343, in «Riv. giur. ed.», 1997, I, 750; Id., sez. IV, 12 giugno 1995, n. 439, in «Foro amm.», 1995, 1204; in dottrina v. F. LONGO, *Jus variandi e motivazione della deliberazione di modifica del P.R.G.*, in «Riv. giur. urb.», 1989, 311 ss.; S. VINTI, *Natura e presupposti della variante di piano regolatore*, ivi, 1989, I, 350 ss.; V. POLITI, *La variante al P.R.G. Comparazione degli interessi pubblici ed obbligo di motivazione*, in «Corr. giur.», 1994, 1159 ss.; A. DI MARIO, *Le varianti al piano regolatore e*

legge. Il principio ispiratore della nuova legge è quello di “*favorire la transizione da un’urbanistica “per provvedimenti” ad una urbanistica “per accordi” basati su processi di concertazione inter-istituzionale, di negoziazione fra attori, di partnership pubblico-privata, coinvolgendo nel processo decisionale, un insieme complesso di attori, al fine di coordinare i vari interessi in gioco*”<sup>39</sup>. Per conseguire un processo di piano, quale quello configurato, anche la legge piemontese ha previsto (art. 31-*bis*) la Conferenza di copianificazione obbligatoria che vuole rappresentare il tavolo istituzionale all’interno del quale formare e, successivamente, approvare le varianti strutturali dei piani urbanistici comunali. Essa è composta dal Comune, dalla Provincia e dalla Regione e dalla Comunità montana ove presente (art. 31-*bis*, comma 2) rappresentati da un solo partecipante, quale unico rappresentante legittimato ad esprimere la volontà dell’ente. Obiettivi e funzioni della Conferenza sono quelli, in una prima fase, di formulare rilievi e proposte (art. 31-*ter*, comma 6) ed in una seconda fase di esprimere pareri ed osservazioni (art. 31-*ter*, comma 12). Risulta chiaro l’intento di perseguire una semplificazione procedurale nell’attività di pianificazione. Non è previsto dalla legge piemontese alcun accordo di pianificazione.

Com’è dato di constatare, la linea comune, il filo rosso, che emerge dalla normativa regionale dianzi esaminata è il convincimento, pur variamente declinato, che la cooperazione fra enti costituisca principio generale del vigente ordinamento. In tutti i settori dell’attività amministrativa gli enti sono chiamati a cooperare, sia nei casi in cui appartengano allo stesso livello di governo, sia quando i livelli e le competenze siano diverse. Sono chiamati a cooperare fra loro i Comuni (specie quelli di una stessa area), così le Province nonché le Regioni e non ultimo lo Stato. La copianificazione, quale espressione della concertazione interistituzionale, vuole essere applicazione concreta del principio di sussidiarietà nella prospettiva di realizzare obiettivi di intercomunalità in grado di superare la frammentazione degli interessi locali. Le finalità di queste leggi, a vario titolo, sono, dunque, da ricercare nella volontà di coinvolgere nella pianificazione urbanistica, non solo e non più nell’atto finale di approvazione, i diversi soggetti competenti onde conseguire una definizione di modalità innovative e di

*l’obbligo di motivazione*, in «Urb. e app.», 1997, 1152 ss.; A. SAVATTEI, *Sulla motivazione delle varianti al piano regolatore generale comunale*, (nota a Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2002, n. 3817), in «Foro amm. CDS», 2002, 3182 ss.

<sup>39</sup> Così Regione Piemonte, Assessorato Politiche Territoriali, *Per un nuovo piano territoriale regionale*, (par. 4.2.1) approvato con delibera della Giunta regionale n. 17-1760 del 13 dicembre 2005.

tempistiche maggiormente contenute rispetto a quelle sin ora (negativamente) sperimentate. In tal senso, le recenti normative regionali, nella prospettiva della semplificazione amministrativa, tendono al superamento del metodo della pianificazione a valle tramite controlli, per giungere alla definizione di un percorso, tecnico ma anche istituzionale, nel quale i diversi soggetti cooperano ed interagiscono per realizzare un'azione di governo del territorio non conflittuale ma coordinata.

#### 4. *Le conferenze di copianificazione: tipologie, procedimenti e attori*

Passaggio rilevante in tale procedimento è, come ben noto, costituito dalla fase partecipativa per la composizione dei diversi interessi pubblici e privati <sup>40</sup>. Lo strumento che a livello generale, si è visto, ha trovata diffusa applicazione è quello della conferenza dei servizi <sup>41</sup>. In effetti,

<sup>40</sup> Sulla rilevanza della composizione degli interessi nella pianificazione urbanistica tramite strumenti partecipativi, tra i molti, v. G. SCIULLO, *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Milano, 1984, 60 ss.; E. FOLLIERI, *Contributo allo studio della dinamica della pianificazione urbanistica*, Chieti, 1986, 40 ss.; E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in «Foro amm.», 1989, 861 ss.; S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo. Le esperienze di pianificazione urbanistica in Italia e Germania*, Napoli, 1987; R. LA BARBERA, *L'attività amministrativa dal piano al progetto*, Padova, 1990, 20 ss.; L. PISCITELLI, *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, Padova, 1990; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in «Riv. giur. ed.», 1992, II, 155 ss.; N. ASSINI, *La gerarchia degli interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, cit., 125 ss.; P. MANTINI, *Cenni sulla partecipazione al procedimento amministrativo in materia urbanistica nell'Europa comunitaria*, ivi, 225 ss.

<sup>41</sup> Su questi modelli di coordinamento infrastrutturale, in particolare sulla conferenza dei servizi nel sistema dei poteri locali: G. PASTORI, *Conferenza dei servizi e pluralismo autonomistico*, in «Le Regioni», 1993, 1564 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza dei servizi*, in *Scritti per P. Virga*, Milano, 1994, vol. II, 1753 ss.; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in «Giorn. dir. amm.», 1997, 675 ss.; P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in «Dir. amm.», 1997, 271 ss.; G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Milano, 1997, 85 ss.; G.D. COMPORI, *Conferenza dei servizi e ordinamento delle autonomie*, in «Dir. amm.», 1998, 203 ss.; C. CACCIAVILLANI, *Brevi note in tema di conferenza di servizi*, in «Riv. amm.», 1998, I, 287 ss.; A. DE ROBERTO, *La nuova disciplina del coordinamento degli interessi pubblici*, ivi, 1998, 53 ss.; G.F. CARTEI, *Servizi (conferenza di)*, in «Dig. it.» (disc. pubbl.), Torino, 1999, vol. XIV, 74 ss.; F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza dei servizi*, in «Dir. amm.», 1999, 255 ss.; L. DE LUCIA - F. LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza dei servizi decisoria*, in «Dir. econ.», 1999, I, 35 ss.; P. FORTE, *La conferenza dei servizi*, Padova, 2000; E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi*, in «Cons. Stato», 2001,



in linea di principio, com'è stato esattamente avvertito in dottrina, la conferenza dei servizi incontra le più moderne tendenze del diritto amministrativo: basti citare l'amministrazione della complessità, la dequotazione dei profili soggettivi dell'amministrazione e il crescente *favor* per un'amministrazione oggettivata; la connessa dequotazione della competenza e la sua conversione in interesse; il pluralismo autonomistico e la leale cooperazione; l'amministrazione di risultato e l'amministrazione consensuale nonché la democratizzazione dei processi decisionali pubblici e la c.d. democrazia deliberativa e partecipativa <sup>42</sup>.

Nell'ambito della pianificazione del territorio la conferenza dei servizi ha, tuttavia, trovato una sua peculiare e specifica applicazione differenziata, volta a configurare un modulo orizzontale di esercizio del potere più coerente con il nuovo ordinamento istituzionale delineato dal Titolo V della Costituzione che ha introdotto la equiordinazione tra gli enti (art. 114 Cost.).

In effetti, la conferenza dei servizi, sia istruttoria sia decisoria, in quanto istituto giuridico di generale applicazione, è stato (soprattutto, come si è visto, nella legislazione regionale) utilizzato anche all'interno dei procedimenti di pianificazione territoriale ed urbanistica al fine di acquisire gli atti di consenso (o di dissenso) di altre amministrazioni pubbliche in ordine ai contenuti di un progetto di piano e comporre conseguentemente i diversi interessi nella prospettiva di una semplificazione procedimentale <sup>43</sup>.

Di notevole rilievo, nelle esperienze normative regionali sopra esaminate, è la previsione della *conferenza preliminare*, (prevista nelle leggi della Toscana, dell'Umbria, del Veneto, della Calabria) convocata cioè

II, 699 ss.; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione di qualità*, Torino, 2002; M. SANTINI, *Conferenza dei servizi e Titolo V della Costituzione: analisi del quadro normativo attuale e di quello di imminente introduzione*, in «Urb. e appalti», 2004, 1001 ss.; G. GARDINI, *La conferenza di servizi*, in «Giorn. dir. amm.», 2005, 11 ss.; A. ALBÉ, *Conferenza di servizi*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, (a cura di M. CLARICH e G. FONDERICO) Milano, «Il Sole 24 Ore», 2007, 172 ss.; da ultimo, per una recente analisi tra principio autonomistico e cooperazione istituzionale: I. IMPASTATO, *La conferenza dei servizi tra giusto procedimento e leale collaborazione*, Torino, 2008.

<sup>42</sup> Così esattamente E. SCOTTI, *La conferenza dei servizi tra urbanistica e ambiente*, in *Atti Convegno AIDU su Semplificazione amministrativa e governo del territorio*, Trento, 13 ottobre 2010, in corso di stampa come pure gran parte della dottrina citata alla precedente nota.

<sup>43</sup> Così come configurata dalla prevalente giurisprudenza quale modalità di semplificazione dell'azione amministrativa, finalizzata, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi pluristrutturati, ossia di atti per la cui formazione è necessario il concorso della volontà di più amministrazioni: Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1644, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Id., sez. V, 8 maggio 2007, n. 2107, *ivi*.

prima della presentazione del progetto di piano, per consentire attraverso un *documento preliminare* la verifica ed indicazione delle condizioni di fattibilità necessarie per ottenere atti di consenso da parte delle diverse amministrazioni coinvolte (art. 14-*bis*). Si introduce, per tale via, nei rapporti amministrativi complessi, una sorta di *interpello preliminare* delle amministrazioni competenti <sup>44</sup> al fine di offrire alle parti interessate elementi conoscitivi utili per una decisione finale. Ciò spiega la possibilità che la convocazione della conferenza sia anticipata anche ad un momento precedente la redazione di un vero e proprio progetto preliminare di piano, essendo all'uopo sufficiente un quadro conoscitivo ovvero uno studio di fattibilità. Ciò consente alle singole amministrazioni di esprimersi in linea di massima e allo stato degli atti e a condizione che non emergano elementi comunque preclusivi ed ostativi alla realizzazione del progetto di piano <sup>45</sup>, ma vincolano le stesse nella decisione futura, salva la sopravvenienza di significative circostanze istruttorie che inducano ad un motivato ripensamento <sup>46</sup>. Le previsioni normative regionali di questo tipo tendono a configurare una conferenza di servizi che assume una evidente *natura istruttoria* <sup>47</sup>, nella misura in cui pur con modalità ed effetti diversi, le determinazioni in tale sede acquisite e/o concordate valgono comunque ad assorbire ed esaurire la fase di selezione-acquisizione e valutazione degli interessi in gioco che precede l'emanazione del provvedimento finale. In tali conferenze è dato di individuare uno strumento che tende a trapassare dall'istruttoria procedimentale alla fase costitutiva, nella misura in cui è in grado di condizionarne positivamente gli esiti. Com'è stato avvertito dalla stessa giurisprudenza costituzionale in tali conferenze vengono fissati principi importanti in tema di apertura e funzione dei procedimenti di coordinamento infrastrutturale, risultando in particolare modo chiarito "il rilievo del metodo" capace di "rendere con-

<sup>44</sup> Così G.D. COMPORI, *Conferenza di servizi*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, vol. II, 1225.

<sup>45</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568, in «Foro amm. CDS», 2003, 2326.

<sup>46</sup> Le indicazioni rese in tale sede di conferenza preliminare, pur potendo consistere anche in mere indicazioni di massima o in soluzioni espresse in negativo, nel caso in cui il progetto di piano permetta un ventaglio assai ampio di soluzioni progettuali da trasformare il ruolo delle autorità coinvolte in una tipica attività conformativa delle libertà e capacità private (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, n. 81888 del 2004, in «Foro amm. TAR», 2004, 3481), per la loro natura predecisoria e non autonoma non assumono carattere lesivo e non sono pertanto suscettibili di immediata impugnazione: in tal senso T.A.R. Lazio, sez. III, Roma, n. 3312/2004, in «Urb. e appalti», 2004, 1469.

<sup>47</sup> In tal senso CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, cit., 86 ss.; nonché COMPORI, *Conferenza di servizi*, cit., 1222.

testuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione” e di “consentire il dialogo e la reciproca interlocuzione” in vista del conseguimento di obiettivi comuni <sup>48</sup>.

Le altre previsioni normative regionali (Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto, Puglia) utilizzano, in via ulteriore, il modello generale dell’art. 14 della l. 241/1990, quale strumento per effettuare una disamina contestuale di vari interessi pubblici coinvolti nello stesso procedimento di pianificazione. In tal senso, la conferenza dei servizi è utilizzata quale mezzo per l’acquisizione di assensi endoprocedimentali. In questi casi, la linea di tendenza della legislazione regionale è quella di sperimentare una piena potenzialità dell’istituto: quella cioè di concentrare in un’unica decisione non solo la conclusione di fasi endoprocedimentali di una complessa procedura, ma anche la contestuale definizione di più procedimenti fra loro variamente collegati. Nella misura in cui l’adesione unanime ad un progetto preliminare possa superare ogni altro atto di competenza di singole amministrazioni, si viene a realizzare una vera e propria congiunzione tra fasi istruttorie e fasi decisorie di procedimenti distinti che insistono sulla medesima finalità operativa e si eleva contestualmente l’apporto dialettico delle amministrazioni interessate al perfezionamento della fattispecie nel suo complesso.

La Conferenza di copianificazione (o istituti simili), così come appare delinearsi nella legislazione regionale dianzi riferita, tende a differenziarsi dal modello tradizionale quasi a configurare un nuovo istituto, quasi una sorta di evoluzione e, in taluni casi (Piemonte), di superamento della disciplina archetipa della l. 241/1990. Il modulo, nella prospettiva della semplificazione della complessità, si basa sulla prevalenza della decisione motivata, in qualche caso anche a maggioranza, assunta a partire da un condiviso quadro conoscitivo-ricognitivo, rispetto alla tradizionale acquisizione di pareri ed alla vischiosità delle valutazioni da parte delle diverse amministrazioni. I soggetti che sono chiamati a partecipare alla Conferenza di copianificazione non sono, infatti, i “Servizi competenti” bensì i rappresentanti istituzionali stessi delle amministrazioni interessate (Presidenti, sindaci o loro appositi delegati). Tale Conferenza vuole essere uno strumento di incontro sia tecnico che politico capace di far emergere contestualmente gli apporti conoscitivi e decisionali dei vari enti coinvolti nel processo di piano <sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Così Corte cost., 19 marzo 1996, n. 79 in «Giur. it.», 1996, I, 452.

<sup>49</sup> Non a caso, nello spirito della l.r. piemontese, i rappresentanti della Regione, della Provincia e della Comunità montana esprimono unitariamente tutte le competenze dei rispettivi enti ed hanno l’onere di acquisire, e ricondurre ad unità, all’interno dei rispettivi enti, pa-

Va tuttavia avvertito, secondo la prevalente dottrina<sup>50</sup>, che la conferenza rappresenta soltanto un *modus procedendi* alternativo rispetto al classico svolgimento sequenziale e diacronico della funzione (pianificatoria), non potendo le amministrazioni in tale sede riunite esercitare potestà e competenze diverse o superiori rispetto a quelle medesime attribuite dalle leggi di settore: il modo (alternativo) di svolgimento della funzione non può mutare il contenuto della stessa, anche se può renderne più spediti e coerenti gli esiti<sup>51</sup>. Ciò significa che la conferenza dei servizi si pone normalmente “come momento di confluenza delle volontà delle singole amministrazioni, nel rispetto dell’ordinamento normativo ed amministrativo vigente”<sup>52</sup>: lo spazio all’interno del quale essa si colloca non è pertanto quello “della deroga, ma quello della composizione delle discrezionalità amministrative” e dei poteri-interessi già spettanti alle singole amministrazioni partecipanti”<sup>53</sup>.

Dalle indicazioni normative regionali, emerge in termini abbastanza chiari che lo strumento della conferenza dei servizi intende intercettare e risolvere uno dei principali fattori di complessità che caratterizzano la materia urbanistica: la frammentazione dei compiti e delle attribuzioni, che si colloca nel quadro del pluralismo istituzionale ed autonomistico,

veri e valutazioni espressi dai diversi settori e chiedere agli organi collegiali, quando e nei casi previsti dalla legge, di esprimersi. Eventuali contestazioni sulla carenza o incompletezza della documentazione devono essere rilevati nel corso della prima seduta della Conferenza.

<sup>50</sup> In tal senso COMPORTE, *Conferenza di servizi*, cit., 1224; GARDINI, *La conferenza di servizi*, cit., 490; D. D’ORSOGNA, F. DEgni, *Commento agli artt. 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14 quinquies*, in N. PAOLOANTONIO, A. POLICE, R. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 305 ss.

<sup>51</sup> L’utilizzo della conferenza di servizi, che non dà luogo ad alcun spostamento di competenze, ma esclusivamente ad una differente disciplina delle modalità di esercizio del potere, risiede nella possibilità di concentrare in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni ed eventualmente l’intervento di accordi tra le stesse: RAGAZZO, *La conferenza di servizi: esiti della riforma ex lege n. 15/05 e novità giurisprudenziali*, in [www.LexItalia.it](http://www.LexItalia.it), n. 6/2005. In giurisprudenza Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 1999, n. 1193, in «Foro amm.», 1999, 1436.

<sup>52</sup> La conferenza dei servizi decisoria è definita dalla dottrina come strumento ordinario di composizione degli interessi nei procedimenti complessi che si concludono con decisioni pluristrutturate: V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), il cui funzionamento risponde alla logica procedimentale della partecipazione funzionale: Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2003, n. 349, in «Foro amm. CDS», 2003, I, 120.

<sup>53</sup> Così si legge già nel parere del Cons. Stato, sez. I, n. 1622 del 1997, in «Giorn. dir. amm.», 1998, I, 475; v. pure Cons. Stato, sez. V, n. 8080 del 2003, in «Foro amm. CDS», 2003, 3762; recentemente Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5620, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

da un lato, e la emersione dei c.d. interessi differenziati, dall'altro lato, dovuti alle molteplici discipline che concorrono a delineare l'assetto e gli usi del territorio non sempre omogenei (beni pubblici, infrastrutture, sviluppo economico, servizi pubblici, servizi sociali, paesaggio, beni culturali, difesa del suolo, ambiente e paesaggio)<sup>54</sup>. La diffusa utilizzazione della conferenza dei servizi è stata così messa in connessione con il "superamento dei rapporti di sovraordinazione/sottordinazione" d'anziché richiamati, in uno con l'affermarsi "di un rapporto di equiordinazione tra gli enti" e con "il riconoscimento di una loro marcata autonomia" costituzionalmente garantita<sup>55</sup>.

Dall'analisi delle leggi regionali è possibile trarre qualche ulteriore indicazione sui modelli di procedimento, in relazione agli obiettivi di semplificazione nella pianificazione del territorio. In primo luogo, la convocazione della conferenza (di copianificazione) intende far nascere in capo alle diverse amministrazioni che curano interessi coinvolti nell'oggetto della conferenza un vero e proprio dovere di partecipazione ai lavori e di partecipazione attiva, quasi a "stanare" le singole amministrazioni per farle venire allo scoperto<sup>56</sup>; in secondo luogo, la regia della conferenza, spetta all'amministrazione procedente, che assume un ruolo determinante per l'impulso, la conduzione e la conclusione dei lavori e del procedimento nel quale devono essere versate le relative risultanze<sup>57</sup>. Un ulteriore conseguente aspetto risulta dall'analisi dei rilevanti effetti prodotti dalla previsione della convocazione della conferenza. Anzitutto, essa obbliga a rendere comune ciò che altrimenti ciascuna autorità (o ente), spesso per ragioni di orgoglio burocratico, tenderebbe a fare per proprio conto (se non ad occultare): di qui l'assorbimento ed esaurimento dei singoli autonomi poteri nella sede congiunta e la illegittimità dell'av-

<sup>54</sup> L'attenzione verso la presenza dei c.d. interessi differenziati nel governo del territorio è stata sollevata in dottrina già da STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., 30 ss.; nonché CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit., 386 ss.; con diverso approccio CIVITARESE MATTEUCCI, *La dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, op. e loc. cit.; da ultimo L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., 127 ss.

<sup>55</sup> Così P. URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in «Riv. giur. amb.», 2003, 311 ss.

<sup>56</sup> Va peraltro ricordato che nell'ambito della conferenza di servizi decisoria è sempre necessaria la convocazione di tutte le amministrazioni competenti ad esprimere il proprio parere: T.A.R. Campania, sez. I, 8 aprile 2005, n. 3579, in «Foro amm. TAR», 2005, 1157; conforme Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 11 aprile 2008, n. 295.

<sup>57</sup> In tal senso e per questi profili: SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, cit., 284; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi*, cit., 189; COMPORI, *Conferenza di servizi*, cit., 1226; in giurisprudenza T.A.R. Liguria n. 485 del 1999, in «Urb. e app.», 1999, 1007.

viso contrario espresso al di fuori della conferenza da parte di chi vi sia stato regolarmente convocato <sup>58</sup>.

Preoccupazione evidente che trapela nella legislazione regionale è il potere di rappresentanza delle varie amministrazioni. Ogni amministrazione convocata, infatti, partecipa alla conferenza (di copianificazione) attraverso un proprio rappresentante, che, ove non sia il soggetto istituzionale (sindaco, Presidente) deve aver ricevuto dall'organo competente un'apposita delega (mandato) ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa <sup>59</sup>. Il rappresentante deve essere uno solo per ogni singola amministrazione partecipante e, ovviamente, deve avere il potere di rappresentare l'ente. La legge n. 241 non identifica (a differenza di quanto avviene nelle leggi regionali sopra esaminate) il rappresentante dell'amministrazione nella conferenza con il legale rappresentante dell'ente o con persona da esso delegata. L'art. 14-ter, comma 6, si limita infatti a disporre che il rappresentante dell'ente deve essere legittimato ad esprimere la volontà dell'amministrazione dall'organo competente: pertanto, può identificarsi o con la persona che ricopre l'ufficio di organo competente o con un delegato di tale organo <sup>60</sup>. La partecipazione alla conferenza (di copianificazione) da parte degli enti invitati vuole individuare una sorta di dovere d'ufficio. L'inerzia, così come l'assenza o la partecipazione inattiva o non titolata, sono tutte ipotesi patologiche sanzionate con la perdita della possibilità di contribuire in misura sostanziale alla formazione della decisione finale; ciò può risolversi anche in una responsabilità *in omissis* dell'amministrazione a cui la patologia fosse imputabile <sup>61</sup>.

L'assenza o la partecipazione mediante rappresentanti non legittimati ad esprimere in modo unitario, definitivo e vincolante <sup>62</sup> la volontà dell'amministrazione rappresentata integrano fatti cui la legge (comma 7,

<sup>58</sup> T.A.R. Sicilia, sez. III, n. 630 del 2003, in «Foro amm. TAR», 2003, 1397.

<sup>59</sup> Il soggetto privato, di regola, non partecipa alla conferenza di servizi neppure nei casi in cui la conferenza sia stata indetta in seguito ad una sua richiesta: cfr. T.A.R. Sicilia, sez. III, 13 settembre 2005, n. 1537, in «Foro amm. TAR», 2005, 2991, v. *infra*.

<sup>60</sup> La delega deve, in genere, risultare da un atto scritto. Può essere conferita anche in sede di conferenza di servizi dall'organo competente dell'ente che sia presente alla conferenza di servizi: in tal modo deve risultare dal verbale della conferenza. Se invece è conferito con atto separato si deve ritenere che esso vada allegato al verbale per consentire di verificare che l'ente partecipi attraverso una persona legittimata a rappresentarlo. Cfr. ALBÉ, *Conferenza di servizi*, cit., 174.

<sup>61</sup> Così giustamente COMPORI, *Conferenza di servizi*, cit., 1226.

<sup>62</sup> Nel senso chiarito da Cons. Stato n. 4568 del 2003 cit., nonché ID., sez. V, n. 8080 del 2003 cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, n. 1681 del 2005.

art. 14-*ter*) l'effetto di assenso. Secondo la più recente giurisprudenza<sup>63</sup> deve considerarsi comunque acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia partecipato alla conferenza ancorchè convocato, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione, ovvero abbia partecipato alla conferenza senza essere munito dei necessari poteri di rappresentanza.

L'impianto normativo generale della l. 241/1990 (art. 14-*ter*) intende, infatti, imporre alle amministrazioni interessate l'impegno ad un confronto dialettico e costruttivo, anche al fine di scongiurare eventuali vizi della convocazione, della investitura dei rappresentanti e della conclusione positiva della conferenza<sup>64</sup>.

##### *5. Accordo e dissenso nelle conferenze di copianificazione: gli interessi c.d. critici o sensibili*

L'esito conclusivo delle Conferenze di copianificazione più auspicato dalle leggi regionali esaminate è, in genere, un *accordo di pianificazione* che raccolga, sia in sede preliminare, che in sede definitiva, l'adesione e gli atti di assenso delle varie amministrazioni per l'approvazione del piano comunale, quale effetto della concertazione istituzionale. Quasi tutti i procedimenti delineati dalle nuove norme prevedono, sia pure con modulazioni diverse, la conclusione di un accordo di pianificazione con il recepimento delle varie indicazioni prevalenti. Tale modello è previsto dalla l.r. dell'Emilia-Romagna (art. 32, comma 3), dalla l.r. della Puglia (art. 11, comma 11), dalla l.r. del Veneto (art. 5), dalla l.r. dell'Umbria (art. 15, comma 1) anche con possibilità di introdurre prescrizioni di adeguamento, dalla l.r. della Toscana (art. 17, comma 4), dalla l.r. della Basilicata (art. 24), dalla l.r. del Lazio (art. 33, comma 1).

Non è dato, tuttavia, di affermare, in termini univoci, che l'accordo di pianificazione costituisca sempre la determinazione conclusiva delle Conferenze di copianificazione<sup>65</sup>. Tale accordo, infatti, assume una mera valenza endoprocedimentale e non costituisce l'esito finale del proce-

<sup>63</sup> Cons. Stato, sez. VI, 19 settembre 2006, n. 5457, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>64</sup> Per questo tipo di preoccupazione T.A.R. Toscana, sez. III, 11 aprile 2003, n. 1387, in «Foro amm. TAR», 2003, 1615 con nota di G. FARES; T.A.R. Puglia, Bari, n. 171 del 2004; T.A.R. Umbria n. 121 del 2004.

<sup>65</sup> Nega, ad esempio, che la determinazione conclusiva della Conferenza di servizi sia l'atto conclusivo del procedimento T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 7 giugno 2005, n. 3131, in «Foro amm. TAR», 2005, 2149. Sulla duplicità fra provvedimento finale e determinazione conclusiva della conferenza, dopo le modifiche apportate dal d.l. n. 78 del 2010, in dottrina

dimento in quanto non sostituisce tutte le competenze decisionali delle diverse amministrazioni previste dalle normative applicabili al procedimento pianificatorio, ma richiede un provvedimento ulteriore dell'amministrazione competente, nel caso di specie, l'approvazione del consiglio comunale<sup>66</sup>. Va evidenziato, infatti, che le determinazioni concordate non esauriscono la fattispecie né assorbono l'atto finale della medesima, che rimane di competenza esclusiva dell'amministrazione procedente, rimanendo così distinta una *fase procedimentale* da un *fase provvedimentale*<sup>67</sup>.

Nella normativa regionale vengono, infatti, previsti due possibili adempimenti successivi: la determinazione conclusiva della Conferenza di copianificazione tramite la sigla dell'accordo ed il provvedimento finale approvativo dell'autorità comunale competente<sup>68</sup>. Se quest'ultimo è conforme all'accordo di pianificazione, conclusivo della Conferenza, "sostituisce" e in qualche misura "assorbe" tutti quegli atti di consenso richiesti dalle leggi speciali di competenza delle amministrazioni partecipanti o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti alla Conferenza; se non è conforme, sono previsti dalle leggi regionali meccanismi di adeguamento correttivo e di recepimento delle prescrizioni dei piani sovraordinati. Conseguentemente è il provvedimento di approvazione finale che produce effetti esterni e non già l'accordo quale determinazione conclusiva della Conferenza di copianificazione<sup>69</sup>.

Una particolare rilevanza è venuta, tuttavia, assumendo la manife-

L. CIMELLARO e A. FERRUTI, *La (nuova) conferenza di servizi. Prime osservazioni sulla riforma introdotta dal decreto legge n. 78/2010*, in [www.Lexitalia.it](http://www.Lexitalia.it).

<sup>66</sup> Che il verbale conclusivo della conferenza contenente l'accordo sia ascrivibile al novero degli atti meramente endoprocedimentali è ritenuto dalla giurisprudenza prevalente: Cons. Stato, sez. VI, n. 5680 del 2008 cit; Id., sez. VI, n. 4575 del 2010, in [www.Lexitalia.it](http://www.Lexitalia.it); conforme T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, n. 383 del 2007; Id., Firenze, sez. II, n. 4274 del 2006 con la conseguenza che non è autonomamente impugnabile.

<sup>67</sup> Come evidenziato già da Cons. Stato, ad. gen. n. 7 del 1987, in «Foro. it.», 1988, III, 35.

<sup>68</sup> Come ben noto l'approvazione è tradizionalmente ascritta agli atti amministrativi di controllo (su cui per profili generali: A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in «Dig. (disc. pubbl.)», Torino, IX, 93 ss.; O. SEPE, *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, IX; G. BERTI e N. MARZONA, *Controlli amm.*, in *Enc. dir. Aggiorn.*, Milano, III, 457 ss.), in questo caso, si configura come una articolazione del procedimento complesso, quale fase di esternazione sostanzialmente in funzione di controllo (sul punto già S. CASSARINO, *Approvazione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, II, 855 ss.; quindi D. SORACE, *Approvazione*, in «Dig. (disc. pubbl.)», Torino, I, 333 ss.; G. TROTTA, *Approvazione*, in *En. giur. Treccani*, Roma, 1989, II; P. TOMEI, *L'approvazione amministrativa*, Torino, 1990).

<sup>69</sup> In caso di ricorso, l'atto impugnabile è, come di regola, l'approvazione finale del piano: T.A.R. Lazio, sez. Latina, 29 marzo 2006, n. 212, in «Foro amm. TAR», 2006, 1032.



stazione di dissenso e/o di pronunce di incompatibilità da parte delle amministrazioni al progetto di piano proposto in sede di Conferenza di copianificazione<sup>70</sup>. Va anzitutto rilevato che disciplina positiva della conferenza dei servizi decisoria, in seguito alle modifiche introdotte dalla l. 24 novembre 2000, n. 340 alla l. n. 241 del 1990 e soprattutto con le leggi n. 15 del 2005, n. 69 del 2009 e n. 122 del 2010, ha mirato a conseguire un forte snellimento procedurale sacrificando all'obiettivo dell'efficacia (pur di conseguire una decisione) altre esigenze quali una completa ed ampia ponderazione degli interessi, particolarmente rilevante nel governo del territorio<sup>71</sup>.

Per effetto di tali modifiche il legislatore era già intervenuto a sancire l'inammissibilità del dissenso manifestato successivamente alla chiusura del procedimento, sulla scorta della considerazione per cui un soggetto pubblico che ha contribuito in conferenza di servizi decisoria all'adozione del provvedimento non può, a seguito di un ripensamento dovuto a ragioni di opportunità o motivazioni di carattere politico, richiedere il riesame della questione<sup>72</sup>. Ipotesi problematica è costituita dal (frequente) assenso *con prescrizioni* (con formule condizionanti e variamente modulate con *conché*). La giurisprudenza, sul punto, ha già avuto modo di chiarire che debbono considerarsi *dissensi in senso sostanziale* quei pareri (o valutazioni) asseritamente favorevoli che tuttavia, in realtà per la quantità e qualità delle prescrizioni (e condizioni) poste alla base del

<sup>70</sup> Sulle conseguenze del dissenso espresso da uno dei partecipanti alla conferenza di servizi decisoria: T.A.R. Liguria 23 novembre 1999, n. 485 con nota di A. CRISAFULLI, *Conseguenze giuridiche dell'atto di dissenso espresso in seno alla conferenza di servizi*, in «Urb. e app.», 2000, 1007 ss. L'art. 3-bis della l. 3 maggio 1997, n. 127 aveva previsto che in caso di manifestato dissenso, l'amministrazione procedente potesse assumere egualmente la determinazione di concludere positivamente il procedimento, dandone comunicazione all'organo collegiale (nella fattispecie consiglio comunale). L'organo collegiale, investito del contrasto, entro trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, avrebbe potuto disporre la sospensione della determinazione; in caso di inerzia entro il termine prescritto, la determinazione dell'organo collegiale sarebbe divenuta esecutiva (art. 3-bis cit.). Lo strumento della conferenza di copianificazione tende a superare tali vischiosità conflittuali del procedimento, trattando di procedimento complesso.

<sup>71</sup> Per utili indicazioni sulla portata e gli effetti di tali modifiche C. VIDETTA, *Commento art. 14 e segg. in Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia* a cura di R. FERRARA e G. FERRARI, Padova, 2010, 14 ss.

<sup>72</sup> In tal modo si viene a negare la possibilità di adozione di qualsiasi atto in via di autotutela da parte delle amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. Dopo la conclusione del procedimento, infatti, la revoca di un atto procedimentale non può in alcun modo essere idonea a travolgere il provvedimento finale che quindi resta valido e pienamente efficace. Così VIDETTA, *Commento art. 14-quater*, cit., 95; conformemente COMPORTI, *Conferenza di servizi*, cit., 1228.

rilascio del parere favorevole, sono in realtà idonee a disvelare una posizione negativa dell'amministrazione<sup>73</sup>.

Come noto, secondo l'originaria formulazione dell'art. 14-*quater*, la conferenza dei servizi assumeva la determinazione conclusiva del procedimento sulla base della *maggioranza* delle posizioni espresse dalle amministrazioni presenti alla conferenza. In tale modello, si era inteso superare l'originario carattere consensualistico dell'istituto, che si fondava sul reciproco coordinamento tra le amministrazioni onde favorire una determinazione condivisa. In questo modello, infatti, il dissenso doveva essere obbligatoriamente motivato ed espresso in sede di conferenza dei servizi, con la conseguenza che la mancata partecipazione di una amministrazione regolarmente convocata ovvero una generica indicazione di dissenso, comportava l'irrelevanza dell'avviso di quell'amministrazione in ordine al progetto di piano esaminato<sup>74</sup>.

Oggi, dopo aver sperimentato l'originario modello consensuale puro, con meccanismi di tipo sostitutivo e maggioritario, scarsamente compatibili con le esigenze di tutela dell'autonomia (anche costituzionalmente garantita) delle amministrazioni locali coinvolte, il sistema attuale si è venuto attestando sul criterio delle "*posizioni prevalenti*" (art. 14-*ter*, comma 6-*bis* così come sostituito dall'art. 49, comma 2 della l. n. 122 del 2010). La determinazione motivata di conclusione del procedimento della conferenza "*sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti alla conferenza*". A differenza del metodo del-

<sup>73</sup> Cons. Stato, ord. n. 7566 del 2004 citata in ACCENTURA, *La conferenza di servizi: le novità introdotte dalla legge n. 15/2005*, in [www.entilocali.provincia.le.it](http://www.entilocali.provincia.le.it), nota 5; sulle prescrizioni che rivelano un pronunciamento negativo v. anche T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, n. 267 del 2004, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it).

<sup>74</sup> Va solo rilevato che sino alla novella della l. n. 15/2005, le amministrazioni invitate alla conferenza di servizi avevano la possibilità di esprimere il proprio parere anche al di fuori delle sede assembleare, creando non pochi problemi attraverso i c.d. "*ribaltoni*", ossia situazioni nelle quali l'orientamento emerso in sede di conferenza in base ai pareri espressi dalle amministrazioni presenti veniva poi alterato a seguito della resa di pareri negativi postumi da parte di amministrazioni rimaste assenti. Al fine di contrastare tali devianze e di rafforzare la valenza semplificatoria delle conferenze, il legislatore del 2005 ha introdotto il principio della inammissibilità del c.d. parere "postumo", sanzionandolo attraverso la *nullità per carenza di potere*, trattandosi di uno dei non molti casi in cui la legge stabilisce che il potere debba essere esercitato entro un termine tassativo, a pena di "consumazione". Sul punto VIDETTA, *Art. 14-*quater**, 94; sul dissenso extraprocedimentale I. IMPASTATO, *Sulla vexata quaestio del "dissenso postumo" extraconferenziale: note minime su Consiglio di Giustizia amministrativa, 9 dicembre 2008, n. 1005*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

la maggioranza, quale dato puramente numerico a valenza soggettiva che tende ad esaltare le singole posizioni di potere, la prevalenza attiene al peso oggettivo degli argomenti e delle deduzioni sollevate in conferenza, apparendo più funzionale allo spirito del confronto paritetico e partecipativo che caratterizza appunto le conferenze di copianificazione<sup>75</sup>.

In tale processo di semplificazione procedimentale, particolarmente delicata si è, tuttavia, presentata la questione relativa alla presenza dei c.d. “interessi critici o sensibili”, allorquando il dissenso alla conclusione del procedimento sia espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio culturale ovvero per la tutela della salute dei cittadini. L’art. 14-*quater*, così come modificato dall’art. 49, della l. 122 del 2010, è venuto disciplinando, in termini innovativi, gli effetti del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi. Il comma 1 del citato articolo è venuto, infatti, stabilendo che il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, *ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità*, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, *deve essere manifestato nella sede della conferenza, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima, deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell’assenso*.

A questo proposito, la novella introdotta dall’art. 49, comma 2 della l. 122 del 2010, ha modificato il precedente art. 14, comma 7, l. n. 241/1990 ed ha stabilito che “*si considera acquisito l’assenso dell’amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità e alla tutela dell’ambiente, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, paesaggistico-territoriale, il cui rappresentante, all’esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell’amministrazione rappresentata*”<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Così COMPORI, *Conferenza di servizi*, cit., 1227; ALBÉ, *Conferenza di servizi*, cit., 174. In effetti, il criterio della prevalenza valorizza anche il dato qualitativo, in quanto consente di assegnare un valore diverso alla posizione espressa da ogni singola amministrazione, in relazione al suo interesse specifico nel procedimento. Tale criterio dovrebbe essere particolarmente utile alla composizione degli interessi differenziati nella pianificazione del territorio. Sulle difficoltà comunque derivanti dal potere delle amministrazioni di condizionare l’esito della conferenza v. G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); in giurisprudenza Cons. Stato, sez. VI, n. 1063 del 2006, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

<sup>76</sup> Un esame delle diverse possibili tipologie per la composizione del dissenso espresso

## 6. Copianificazione, accordi di pianificazione e interessi partecipativi dei privati

Nella prospettiva delineata dalla normativa regionale esaminata, la Conferenza di copianificazione intende porsi quale *arena pubblica*, quale punto di incontro e di mediazione tra le varie amministrazioni coinvolte nel processo di pianificazione territoriale e quindi quale sede dell'istruttoria e della formazione delle decisioni pubbliche relative ad un più coerente assetto del territorio. L'aspirazione della Conferenza di copianificazione è anche di non essere solo una mera forma di coordinamento estrinseco (mera collazione e/o sommatoria di provvedimenti individuali) per giungere ad essere un vero e proprio *strumento di integrazione degli interessi* per conseguire un esito decisionale onde superare, attraverso forme di semplificazione, i dissensi, per lo più percepiti come resistenze, di alcune amministrazioni <sup>77</sup>.

In questo diverso modello di pianificazione, caratterizzato da strumenti volti alla integrazione e concertazione dei diversi *interessi pubblici*, è legittimo porsi un interrogativo. Quali sono gli interessi da integrare? Sono solo i diversi interessi pubblici ovvero anche gli interessi privati? E quali interessi privati? Sono quelli individuali ma "qualificati" (proprietà, iniziativa economica) ovvero quelli diffusi ed organizzati <sup>78</sup>? Ovvero anche gli interessi deboli, di fatto, degli utenti <sup>79</sup>.

La partecipazione di soggetti privati (intesi in senso lato nel senso di

in conferenza dalle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili in VIDETTA, *Commento art. 14-quater*, cit., 97 ss.

<sup>77</sup> Come esattamente evidenziato da E. SCOTTI, *La conferenza di servizi tra urbanistica e ambiente*, cit.

<sup>78</sup> Su cui per limitarsi ai contributi più recenti A. FRAIOLI, *Gli interessi collettivi e diffusi*, in «Foro amm.», 1995, 148 ss.; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in «Dig. (disc. pubbl.)», Torino, 1993, VIII, 481 ss.; A. ZINCONE, *Nuove prospettive in tema di interessi diffusi, sia collettivi che adespoti*, in «TAR», 1995, I, 185 ss.; A. CONTALDO, *Gli interessi diffusi: legittimazione attiva al procedimento ma non al processo* (nota a T.A.R. Umbria 19 agosto 1996, n. 304), in «Giur. merito», 1996, 367 ss.; M.E. SCHINAIA, *Gli interessi generali emergenti*, in «Cons. Stato», 1999, II, 1763 ss.

<sup>79</sup> Per un quadro delle dinamiche degli interessi nei processi di pianificazione territoriale v. da ultimo P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007, 3 ss.; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in «Dir. amm.», 2007, 779 ss.; sulla natura di "apporti collaborativi" delle osservazioni da parte dei soggetti privati al P.R.G.: P. LOMBARDI, *I piani regolatori e le osservazioni dei privati*, in «Guida agli enti locali», Roma, 2001, n. 8, 77 ss.; e in giurisprudenza tra le molte Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 1999, n. 1237, in «Cons. Stato», 1999, I, 1111; Id., sez. IV, 16 ottobre 2006 n. 6172, in «Red. Amm. CDS», 2006, 10.

soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche) alla conferenza di servizi si è da tempo affacciato all'attenzione della giurisprudenza. La Cassazione aveva escluso la partecipazione di soggetti terzi allo svolgimento dei lavori della conferenza, pur ammettendo un loro coinvolgimento nella fase dei lavori infrastrutturali<sup>80</sup>. La giurisprudenza amministrativa, sul punto, non si è mai univocamente espressa. Da un lato, è stata consentita la presenza di soggetti privati in conferenza sulla base della sostanziale considerazione per cui dalle norme generali di cui agli artt. 14 ss. della l. 241/1990, *non discenderebbe un divieto, neppure a pena di legittimità, dalla presenza di soggetti privati in conferenza*<sup>81</sup>. Per contro, è stato chiarito come non sussista alcun obbligo in capo alla p.a., di invitare soggetti privati alla conferenza di servizi che è essenzialmente una riunione di pubbliche amministrazioni<sup>82</sup>. Una più ampia apertura all'ammissione dei privati in conferenza si ritrova nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, a seguito dell'emanazione della novella di cui alla l. n. 69 del 2009, ove è stata ammessa anche la partecipazione, nella forma dell'audizione e a fini istruttori, di privati portatori di interessi ritenuti rilevanti<sup>83</sup>.

Il problema appare particolarmente delicato e rilevante allorquando, l'esito della Conferenza di copianificazione, con o senza stipula di accordo di copianificazione, richieda e quindi venga a comportare delle modifiche, delle integrazioni e comunque degli adeguamenti al progetto di piano elaborato dal Comune precedente. Appare qui destinata a riproporsi la *vexata quaestio* se le modifiche richieste ed introdotte comportino o

<sup>80</sup> Cass., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91, in «Giur. it.», 1995, I, 1, 1173 con nota di E. CANNADA BARTOLI ma con riferimento a fattispecie relativa ad un accordo di programma che, come noto, non sostituisce il procedimento di pianificazione urbanistica ma semmai ne può essere momento applicativo e/o esecutivo. Sulla natura e le funzioni degli accordi di programma v. E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova, 1993; ID., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in «Dig. it. (disc. pubbl.)», Torino, 1993, vol. VIII, 557 ss.; G. GRECO, *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *Studi per G. Vignocchi*, 773 ss.; G. PERICU, *Accordi di programma*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1348 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordo di programma*, in *Enc. dir. aggiorn.*, Milano, 1999, III, 15 ss.

<sup>81</sup> T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, n. 359 del 2003.

<sup>82</sup> Così già Corte cost. n. 79 del 1996 cit.

<sup>83</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 4575 del 2010 cit. Che alla Conferenza di servizi possano partecipare anche soggetti privati accade per esempio in materia di *Project Financing* dove sono convocati, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati (art. 143, d.lgs. n. 163/2006) all'esito della procedura di cui all'art. 155 del d.lgs. citato, ovvero le società di progetto di cui all'art. 156 della medesima legge.

meno l'obbligo di una nuova pubblicazione del piano onde consentire trasparenza e nuovi apporti partecipativi e/o collaborativi <sup>84</sup>.

Sulla delicata questione, la giurisprudenza, onde cercare di favorire le esigenze di celerità del procedimento, ha, in genere, ritenuto che le sole modifiche richieste dalla Regione, a sensi dell'art. 10 della l. n. 1150 del 1942, che non comportano l'obbligo di ripubblicazione del piano regolatore sono solo per quelle c.d. obbligatorie in quanto riconosciute indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di *standards* urbanistici minimi; mentre tale obbligo sussiste per quelle c.d. facoltative, che consistono in innovazioni non sostanziali e per quelle concordate, ossia conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal Comune, se superino il limite del rispetto dei canoni guida del piano adottato” <sup>85</sup>.

<sup>84</sup> La discussione è stata, da tempo, affrontata in dottrina: A. RINALDI, *Le modifiche apportate al piano regolatore non impongono una ripubblicazione del testo: il Comune può cambiare la destinazione delle aree interessate dalla lottizzazione* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998, n. 437), in «Guida al dir.», 1998, fasc. 21, 88 ss.; D. CHINELLO, *Adozione di P.R.G. e garanzie partecipative dei privati: quando l'accoglimento di un'osservazione impone la ripubblicazione del piano* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4980; T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 luglio 2003, n. 1090, in «Riv. giur. ed.», 2004, I, 195; peraltro lo stesso Consiglio di Stato ha circoscritto l'applicabilità dei principi partecipativi di cui agli artt. 7 e 8 l. 241/1990 ai normali procedimenti amministrativi differenziando la fattispecie dei procedimenti urbanistici dove l'esigenza del contraddittorio tra le parti pubbliche e private risulta salvaguardato dalla vigente disciplina legale di formazione degli strumenti urbanistici (pubblicazione, osservazioni, controdeduzioni, approvazione): Cons. Stato, sez. IV, 17 aprile 2003, n. 2004, in «Foro amm. CDS», 2003, 1278.

<sup>85</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in «Foro amm. CDS», 2005, I, 106. È stata ritenuta “necessaria la ripubblicazione del piano allorchè, nella procedura di approvazione (ed in particolare quando ciò avvenga a seguito dell'accoglimento delle osservazioni presentate), vi sia stata una rielaborazione complessiva del piano e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri informativi che alla sua impostazione presiedono”: Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5492, in «Foro amm. CDS», 2004, 2148; conforme Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2297, in «Foro amm. CDS», 2006, 4, 1164. Tale giurisprudenza aveva, in omaggio ai criteri di economicità dell'azione amministrativa, ritenuto non necessaria la reiterazione delle fasi successive alla sostanziale modificazione del piano a seguito dell'accoglimento di osservazioni, argomentando dal fatto secondo cui la formulazione delle osservazioni di privati sul progetto di piano e la loro accettazione da parte del Comune, quale che siano la natura e l'estensione delle osservazioni stesse, non danno inizio ad una nuova procedura, ma costituiscono fasi del medesimo procedimento che si conclude con l'approvazione (in tal senso già Cons. Stato, ad. plen., 13 gennaio 1981, n. 1, in «Riv. giur. ed.», 1983, I, 282 nonché Id., sez. IV, 6 marzo 1990, n. 153, in «Foro it.», 1990, III, 408; in dottrina V. Do-

Va peraltro avvertito che la stessa giurisprudenza ha tuttavia ritenuto che si dovesse far luogo alla ripubblicazione in presenza di modificazione c.d. *sostanziali*, di quelle modifiche cioè che vengono ad incidere sulle caratteristiche essenziali e sui criteri informativi del piano<sup>86</sup>. Secondo tale linea interpretativa “essendo la pubblicazione dei progetti di piani regolatori generali comunali e delle loro varianti prescritta a garanzia del giusto procedimento... anche l’individuazione delle modifiche sostanziali, cui consegue l’obbligo per l’amministrazione di procedere ad una nuova pubblicazione, va compiuta in funzione della esigenza di partecipazione dei privati”<sup>87</sup>.

Il modello della copianificazione, attraverso le Conferenze di copianificazione, quale strumento della concertazione interistituzionale tra enti, è certamente finalizzato a favorire una proficua convergenza tra le determinazioni degli enti locali e gli indirizzi delle amministrazioni regionale e provinciale, sin nella fase genetica della formazione dello strumento urbanistico e conseguentemente attutire eventuali vischiosità con esigenze di integrazioni, modifiche ed adeguamenti. Questa diversa metodologia non elimina tuttavia le esigenze di partecipazione di tutti quegli altri soggetti privati e forze sociali certamente interessati alle decisioni del piano. In linea generale, va ribadito che la conferenza di servizi (e conseguentemente di copianificazione) non può essere configurata come uno strumento di deroga alla normativa sulla pianificazione, in quanto strumento essenzialmente di coordinamento e semplificazione dei proce-

MENICHEL, *Lesione differenziata e impugnazione nell’ad. plen. n. 1/83*, in «Dir. proc. amm.», 1983, 4, 477 ss.; L. MAZZONE, *Brevi note sull’imputazione del piano regolatore generale*, in «Riv. giur. ed.», 1985, II, 35 ss.

<sup>86</sup> Su tale tipologia di modificazioni, pur con sfumature diverse: Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4977, in «Foro amm. CDS», 2003, 2529; Id., sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4980, in «Riv. giur. ed.», 2004, I, 189; T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 luglio 2003, n. 1090, in «Riv. giur. ed.», 2004, I, 189; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in «Foro amm. CDS», 2005, I, 106.

<sup>87</sup> Così Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 1995, n. 38 in «Riv. giur. urb.», 1996, 358 con nota di M. SANTINI, *Le osservazioni dei privati al progetto di piano regolatore generale (e sue varianti): non più come mero apporto collaborativo ma con funzione anche garantistica*; v. anche T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, 5 marzo 2004, n. 91. La individuazione delle modifiche sostanziali del progetto di P.R.G., da cui deriva per l’amministrazione l’obbligo di procedere ad una nuova pubblicazione, va compiuta in funzione della esigenza di partecipazione dei privati, in quanto la pubblicazione del progetto di P.R.G. (o sua variante) è prescritta a garanzia del giusto procedimento, cui gli appartenenti a quelle comunità territoriali possono partecipare presentando osservazioni. Sulla delicata tematica G. SCIULLO, *Discrezionalità di piano e selezione degli interessi*, in «Riv. giur. urb.», 1987, 53 ss.

dimenti complessi, rispondente al canone costituzionale di buon andamento dell'amministrazione pubblica <sup>88</sup>.

Questa esigenza si è, anche recentemente, riproposta allorché in sede di Conferenza di copianificazione sono state apportate modifiche al progetto del nuovo P.R.G. di Roma (a sensi della l.r. Lazio n. 38/1999). In un primo momento, il T.A.R. Lazio <sup>89</sup> aveva rilevato il vizio di legittimità nel procedimento di formazione ed approvazione del piano (con conseguente annullamento del procedimento), in quanto il Consiglio comunale di Roma non aveva proceduto ad approvare le modifiche introdotte dalla Conferenza di copianificazione al P.R.G., deliberando la sola ratifica dell'accordo, in presunta violazione dell'art. 66-*bis*, comma 5 della citata l.r. n. 38/1999. Di diverso avviso è stato invece il Consiglio di Stato <sup>90</sup>, il quale, in omaggio al principio di non aggravamento del procedimento, ha ritenuto, seguendo la precedente richiamata giurisprudenza, che "qualora le modifiche proposte dalla Conferenza rivestano carattere *formale*, non è necessario che esse ritornino in consiglio comunale per essere approvate, dovendosi riconoscere al riguardo all'amministrazione comunale, un ragionevole margine di discrezionalità valutativa che attribuisce al consiglio comunale l'ordinario potere di approvazione che non può certo dirsi eliso o abrogato dal particolare modello procedimentale della copianificazione".

### *7. Brevi considerazioni conclusive su copianificazione e VAS e principio di leale collaborazione*

L'analisi della normativa regionale dianzi effettuata mette in luce il

<sup>88</sup> In tal senso Cons. Stato, sez. VI, n. 5620 del 2008 cit., in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, n. 540 del 2002, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>89</sup> T.A.R. Lazio, sez. III, 19 marzo 2009, n. 2860, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>90</sup> Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2009, n. 5818, in «Giorn. dir. amm.», 2009, 12, 1314; confermata da Cons. Stato n. 138 del 2010, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it). Il Consiglio di Stato, ha rilevato che la previsione da parte della normativa regionale di un procedimento speciale di approvazione del P.R.G., non comporta, infatti, la non applicabilità dei principi generali della l. n. 241/1990, secondo cui l'amministrazione che promuove il procedimento e che adotta il provvedimento finale conserva per tutta la durata dell'*iter* il potere di rilevare vizi di legittimità e sollecitarne la rimozione. Nel caso di specie, il Consiglio comunale avrebbe potuto rifiutare *in toto* l'approvazione del P.R.G. e richiedere la rinnovazione dell'istruttoria, qualora le modifiche adottate dalla Conferenza di copianificazione, avessero comportato lo stravolgimento sostanziale alla pianificazione originaria. Tali modifiche, a giudizio del Consiglio di Stato rivestivano un carattere meramente formale, consistendo in semplici riformulazioni di prescrizioni e non innovative nella sostanza. Tali modifiche pertanto non giustificavano l'aggravamento della procedura tramite nuova approvazione e nuova pubblicazione.



tentativo da parte delle Regioni di rivisitare il modello procedimentale dell'approvazione dei piani urbanistici comunali attraverso un processo di destrutturazione tramite lo strumento della copianificazione. La legislazione regionale tende infatti a superare il modello dell'*atto complesso* e a trasformarlo in un *atto composito*, formato dal combinarsi di momenti (anche provvedimenti) tra loro distinti dal punto di vista sia formale che sostanziale, ma tutti variamente coordinati e collegati finalisticamente ad un unico obiettivo. Si potrebbe obiettare che tale modello in realtà corrisponde alla definizione tradizionale del procedimento amministrativo come sequenza di atti, posti in essere da amministrazioni, tra loro collegati e tendenti ad unico scopo<sup>91</sup>. Lo scopo si realizza con l'emanazione del provvedimento finale che definisce e chiude il procedimento stesso. Va, tuttavia, rilevato che, nella pianificazione urbanistica, l'elemento che contraddistingue il procedimento amministrativo da altri tipi di procedimenti, non è l'esservi una sequenza di atti ordinati ad uno scopo (che è vicenda comune ad altre fattispecie), ma l'essere la sequenza ordinata al raccordo concreto di una pluralità di interessi che insistono sul territorio<sup>92</sup>. Nei procedimenti di pianificazione urbanistica la pluralità degli interessi in gioco determina una rilevante complessità procedimentale: più soggetti pubblici e privati sono coinvolti, più livelli di governo, più attività conoscitive sono necessarie prima di giungere ad una decisione finale ponderata. Questa circostanza ha portato, quasi inevitabilmente, a disarticolare il procedimento in vari *subprocedimenti* (di qui la complessità) che si hanno, in genere quando uno o più atti del procedimento devono essere emessi da un soggetto pubblico diverso da quello precedente<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Come evidenziato dalla prevalente dottrina già richiamata alla nota 3.

<sup>92</sup> Rilievo condiviso dalla migliore dottrina P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2004, 24 ss.; nonché P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 25 secondo il quale "La finalità dell'urbanistica non è quella di soddisfare questo e quel determinato interesse... che sul territorio trovi il suo momento materiale di incidenza". Essa "ha invece ad oggetto, almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento, poiché la sua finalità è quella di ottimizzazione dell'uso del territorio... globalmente considerato". Di una "configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti" parlavano già infatti le sentenze della Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151 e 21 dicembre 1985, n. 359.

<sup>93</sup> Autorevole dottrina (M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 277) ha ritenuto che i subprocedimenti possono essere definiti come sequenze di atti da cui scaturiscono distinti provvedimenti che sono tra loro "in un rapporto di implicazione necessaria reciproca, nel senso che l'uno non potrebbe stare senza l'altro"; da ultimo A. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato dir. amm.*, cit., 927.

Di qui l'accentuarsi della dicotomia procedimentale tra il momento dell'adozione e quello dell'approvazione del piano.

La complessità strutturale che caratterizza i procedimenti di formazione dei piani urbanistici e che comporta una sequenza progressiva alla definizione delle scelte finali di pianificazione, rende oltremodo problematica l'individuazione del modello procedimentale e delle relative fasi in cui assumere le determinazioni concordate sostitutive delle singole intese o dell'intervenuto Accordo di copianificazione.

Dalla normativa regionale sopra esaminata, con riferimento al modello bifasico (adozione-approvazione del piano) non emerge in termini univoci la previsione di conferenze e/o accordi di copianificazione sia nella fase di adozione (salvo, ove previste, le Conferenze di tipo istruttorio) che nella fase di approvazione, stante la relativa autonomia delle due fasi e la possibilità frequente e concreta che tra l'una e l'altra fase il piano (o meglio il progetto di piano) possa subire modifiche ed integrazioni anche rilevanti.

Accanto al modello della copianificazione, strumento oltremodo utile e prezioso per superare il sistema delle pianificazioni separate e settoriali che si fonda sulla diversità dei vari livelli istituzionali e dei conseguenti subprocedimenti e che può proficuamente concorrere alla concertazione istituzionale, è oggi certamente rappresentato dalla VAS (valutazione ambientale strategica), sancita dalla dir. CEE 2001/42 del 27 luglio 2001 e recepita nel Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. 2 aprile 2006, n. 152 (con le modifiche ed integrazioni di cui al d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4)<sup>94</sup>. Come ben noto la VAS è stata volutamente preordinata a garantire

<sup>94</sup> La valenza innovativa della VAS anche in riferimento alla pianificazione del territorio è messa in luce dalla prevalente dottrina che ne ha esaminato la natura ed i caratteri in relazione al principio comunitario della precauzione: tra i molti anche in relazione alla VIA: E. BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla Via alla Vas*, in «Urbanistica e app.», 2002, 1121 ss.; S. VITTADINI, *VAS: problemi e opportunità di riforma degli strumenti di valutazione*, in «Rivistambiente», 2003, 345 ss.; G. CHIPELLINO, *Valutazione ambientale strategica: cos'è la VAS*, in «Riv. ambiente e lav.», 2004, 11 ss.; L. FILIPPUCCI, *La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, in «Ambiente», 2004, 248 ss.; L. TABELLINI, *La direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS). Opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario*, in «Riv. giur. amb.», 2005, 685 ss.; M. GIANNINI, *Via, vas e ipcc alla luce della legge delega ambientale*, ivi, 2005, I, 56 ss.; R. FRISINA, *La nuova disciplina di Via, Vas e Ippc*, ivi, 2005, 47 ss.; L. ALCARO e T. TARDELLI, *Valutazione ambientale strategica (VAS) e pianificazione territoriale: la nuova disciplina ex d.lgs. n. 152/2006 tra concertazione e partecipazione per una auspicata tutela "integrata" dell'ambiente*, in «Nuova Rass.», 2006, 2032 ss.; S.R. MASERA, *Via e Vas nel nuovo Codice ambientale*, in «Urbanistica e app.», 2006, 1147 ss.; V. CICCIELLO, *La Vas, la Via e l'Ippc nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: quando la fretta eccessiva produce una riforma problematica*, in «Dir. e giur. agr. e am-

che l'elaborazione e l'approvazione dei *piani e dei programmi di intervento sul territorio* avvenga tenendo conto degli effetti sull'ambiente prodotti dall'attuazione dei medesimi strumenti (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 152/2006) e costituisce adempimento preliminare e *parte integrante* nei procedimenti nella formazione dei piani e dei programmi di spettanza della autorità preposta alla formazione dei medesimi <sup>95</sup>.

In funzione del principio della concertazione interistituzionale, lo stesso Codice (art. 11, comma 4) ha cura di precisare che *“la VAS viene effettuata ai vari livelli istituzionali tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni”*. Questa finalità è ripresa nell'art. 13, comma 4, ove il Codice dispone che *“per evitare duplicazioni della valutazione, possono essere utilizzati, se pertinenti, approfondimenti già effettuati ed informazioni ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o altrimenti acquisite in attuazione di altre disposizioni normative”*. Con più diretto riferimento ai profili strumentali ed organizzativi anche per la VAS il Codice in relazione alla redazione del *“rapporto ambientale”*, prevede espressamente lo strumento della *“consultazione”* preventiva tra i diversi soggetti ed amministrazioni (art. 13 comma 1). Dunque anche l'istituto della VAS è stato concepito per conseguire un *iter* approvativo integrato degli strumenti urbanistici, anche se con più diretto riferimento alle valenze di carattere ambientale <sup>96</sup>.

biente», 2006, 355 ss.; A. MILONE, *Decreto legislativo n. 152/2006: le nuove norme in materia di Via e Vas*, in «Ambiente», 2006, 421 ss.; G. GALOTTO, *Le valutazioni ambientali ex ante: Vas, Via e Ippc*, in «Ambiente», 2007, 803 ss.; dopo le modifiche ed integrazioni introdotte con i d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e 29 giugno 2010, n. 128: F. FRACCHIA e F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di Via e Vas alla luce del d.lgs. n. 152/2006*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2008, 121 ss.; E. BOSCOLO, *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in «Urb. e app.», 2008, 541 ss.; M. MAZZOLENI, *La riforma della parte seconda: Vas e Via del d.lgs. n. 152/2006: novità e prospettive*, in «Ambiente», 2008, 305 ss.; G. MANFREDI, *Via e Vas nel codice dell'ambiente*, in «Riv. giur. amb.», 2009, 63 ss.

<sup>95</sup> L'art. 11, comma 5 del Codice evidenzia il principio dell'*integrazione* della VAS con il quale la procedura stessa deve risultare incardinata, sin dai suoi sviluppi iniziali che in quelli sequenziali, non quale procedimento autonomo, bensì integrato, volto cioè a considerare in modo complessivo gli interessi ambientali nel processo di pianificazione territoriale. Su queste esigenze di integrazione di valutazione di interessi SIMONELLI-BRUGNOLI, *Il procedimento VAS nel codice dell'ambiente*, in [www.dirittoambiente.it](http://www.dirittoambiente.it), 13.7.2006.

<sup>96</sup> Il procedimento, infatti, comprende, secondo le disposizioni di cui al Titolo II della seconda parte del Codice dell'ambiente, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio (art. 5, comma 1, lett. a)). Le più recenti

Per concludere è dato di affermare che entrambi gli strumenti (sia la copianificazione che la VAS) possono ritenersi funzionali ed efficaci solo se riescono a rispondere e a tradurre coerentemente il principio di leale cooperazione e coordinamento istituzionale tra i livelli di governo più volte sottolineato ed auspicato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>97</sup>.

leggi regionali innestano la Vas nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici con specifiche disposizioni. Sui rapporti sempre più stretti tra pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente e sul valore dell'inchiesta pubblica: M. CAMPOLO, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, Napoli, 1999; nonché F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in *Il governo del territorio* (Atti Convegno Aidu), a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, Milano, 2003, 225 ss.; P.L. PORTALURI e G. BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in Atti Convegno Aidu, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 378 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, nonché P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, rispettivamente 199 ss. e 217 ss.

<sup>97</sup> Sull'importanza e sulle difficoltà attuative di tale principio di cooperazione e coordinamento istituzionale nella fitta dottrina: A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, Milano, s.d. ma 1999; A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in «Giur. cost.», 1998, 3535 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in «Dir. pubbl.», 2002, 865 ss.; e dopo la sentenza n. 303/2003: F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sent. n. 303 del 2003*, in *Forum di "Quaderni costituzionali"*, 2004, 1 ss.; ed ivi, A. TOSCANO, *Le intese previste nel nuovo Titolo V della Costituzione*; F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione* (nota a Corte 30 dicembre 2003, n. 380), in «Giur. cost.», 2003, 3909 ss.; L. CAMARDA, *Il federalismo e la leale collaborazione fra enti*, in «Amm. civ.», 2007, II, 10 ss.; R. BIN, *Le "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in «Le Regioni», 2007, 393 ss.; F. FIGONI, *Leale collaborazione e correttezza costituzionale*, in «Jus», 2007, 189 ss.; più recentemente G. TACCOGNA, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in «Foro amm. CDS», 2008, 1313 ss.; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in «Quad. reg.», 2009, 553 ss.; L. CAMARDA, *Il principio di leale collaborazione tra gli enti richiede la salvaguardia delle funzioni fondamentali di Comuni e Province*, in «Nuova Rass.», 2009, 1619 ss.; per una ricostruzione con specifico riferimento agli interventi sul territorio; G. BARONE, *Intese e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in «Quad. reg.», 2005, 2, 335 ss.