

SVILUPPO SENZA PIANIFICAZIONE

Un'antinomia normativa tra semplificazione procedimentale, impulso alla localizzazione di impianti produttivi e salvaguardia dell'assetto territoriale.

Il caso paradigmatico dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 nell'ambito delle funzioni dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

INDICE

Capitolo I

1. La pianificazione urbanistica relativa agli insediamenti produttivi dalla L. n. 1150/42 alla normativa di settore. Il *favor* per la localizzazione degli impianti produttivi.

2. Semplificazione procedimentale e sviluppo: sportello unico ed autocertificazione. Profilo soggettivo: la nozione omnicomprensiva di attività produttive recepita dal D.P.R. n. 440/2000. L'ipotesi della variante "semplificata": inquadramento generale.

Capitolo II

1. L'istituto della Conferenza dei servizi "derogatoria": disciplina e procedimento. Presupposti sostanziali ed effetti della variazione "puntuale" degli strumenti urbanistici. Istruttoria e decisione: poteri, relazioni inter-istituzionali ed inter-organiche. Caratteri della discrezionalità e tutela del privato imprenditore. La portata dell'onere motivazionale.

2. La salvaguardia delle prerogative delle Regioni ed il mutato assetto delle competenze alla luce della riforma del titolo V della Costituzione. La sentenza della Corte costituzionale n. 206/2001 ed i successivi sviluppi giurisprudenziali.

CONCLUSIONI

Conflitto, apparente o reale, tra pianificazione territoriale e localizzazione di impianti produttivi in variante agli strumenti urbanistici ? Profili ricostruttivi dell'istituto: il pendolo tra la liberalizzazione nell'accesso al mercato e le potestà pianificatorie degli Enti locali. Negazione della pianificazione urbanistica o impulso allo sviluppo: alla ricerca di un equilibrio difficile e virtuoso.

Capitolo I

1. La pianificazione urbanistica relativa agli insediamenti produttivi dalla L. n. 1150/42 alla normativa di settore. Il *favor* per la localizzazione degli impianti produttivi.

Il sistema geometrico e cartesiano, “a cascata”, di pianificazione urbanistica, figlia dell’urbanistica razionalista di inizio ‘900 e pienamente recepito dalla legge urbanistica del ‘42, tutto incentrato sulla suddivisione del territorio “a fette”, ciascuno con una propria destinazione di zona omogenea ed univoca, è entrato presto in crisi, da un lato, perché destrutturato da interventi normativi settoriali che ne minavano la filosofia e l’impianto di fondo stesso, dall’altro, perché non riusciva a soddisfare l’esigenza di flessibilità e spesso l’episodicità della scelte pianificatoria¹.

Difficile individuare con precisione quale sia la causa e quale l’effetto tra questi due concorrenti fenomeni; tuttavia, le spinte centrifughe hanno subito innestato sulla costruzione della L. n. 1150/42 una serie di disposizioni normative dirette ad assecondare una pianificazione

¹ Sulla ricostruzione delle prospettive diacroniche della pianificazione urbanistica, si rinvia a G. D'ANGELO, *Pianificazione urbanistica: presente e futuro*, in Riv. giur. edilizia 1999, II, 51. Una lucida analisi sui nodi critici dell’attuale assetto della pianificazione è dovuto ad un non recente ma ancora attuale contributo di G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in Riv. giur. urbanistica 1985, 157.

territoriale meno rigida ed ingessata, con tutte le conseguenze, negative ed anche positive, che ne sono derivate sul (dis)ordinato assetto territoriale, specie nell'ottica di implementare lo sviluppo economico alla costante ricerca di un contemperamento tra valori ed interesse potenzialmente confliggenti, eppure, per loro natura, destinati a convivere in modo equilibrato per il progresso economico-sociale del territorio².

In realtà, ad un sistema sostanzialmente dirigistico ed uniforme di gestione dell'assetto territoriale, specie con riferimento agli impianti produttivi, si sono affiancati e sovente sovrapposti strumenti settoriali e paralleli di pianificazione che si intersecano con il piano regolatore generale, ora diversamente denominato su scala regionale, oppure sono stati introdotti moduli consensuali di pianificazione concertata, da iscriversi nell'ambito della programmazione negoziata, degli accordi di programma ex art. 34 del D.Lgs. n. 267/2000 e, comunque, nel novero

² M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in Riv. giur. edilizia 2000, 1, 3. Sull'approccio dell'Amministrazione nei confronti dell'autonomia imprenditoriale e sulle recenti evoluzioni normative ed ordinamentali, si veda F. LIGUORI, *Attività liberalizzate e compiti delle amministrazioni*, Napoli, 2000, specialmente 111 ss., nonché il contributo di A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in Riv. trim. dir. pubb., 1998, 645. Si veda, altresì, in termini generale sul tema S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in Riv. trim. dir. pubb., 2000, 389. Da segnalare anche l'analisi di G. CORSO, *Attività economica privata e deregulation*, in Riv. trim. dir. pubb., 1998, 631.

degli accordi procedurali di cui all'art. 11 della L. n. 241/90 con il coinvolgimento, fin dalla fase di pianificazione, dei soggetti privati³.

In rerum natura, come rilevato da autorevole dottrina, il dato concreto da cui prendere le mosse, per una riflessione sul rapporto tra governo del territorio ed attività economiche, è la naturale insistenza sul territorio

³ Sulla tendenza ordinamentale alla "consensualità" ed alla "concertazione" in materia di pianificazione territoriale, si vedano, tra i tanti contributi, S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in Riv. giur. edilizia 2003, 3, 77 ss.; A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2001, 2, 261; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; P. URBANI-S. CIVITAVESE, *Diritto urbanistico - organizzazione e rapporti*, Torino, 2000; P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000; N. ASSINI-P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, II ed., Milano, 1997; G. D'ANGELO, *Diritto dell'urbanistica e dell'edilizia*, Padova, 2005; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2005; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, in F.G. COCA, F.A. ROVERSI MONACO, G. MORBIDELLI (diretto da), *Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, 2003; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000; V. MAZZARELLI, *Convenzioni urbanistiche*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, Milano, 2001; P. STELLA RICHTER, *La nozione di "governo del territorio" dopo la riforma dell'art. 117 Cost.*, relazione al Seminario PARADIGMA "La disciplina urbanistica", Milano 10-11 febbraio 2003; F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, 7^a ed., Padova, 2002; S. COGNETTI, *Il ruolo delle Regioni nel governo del territorio*, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione* (a cura di E. FERRARI), Milano 2002 (Atti del convegno AIDU 2001); M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; E. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli 2000; F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Le Istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 1999, p. 301-303; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano 1986; G. BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana*, in Riv. giur. urb., 1997, II, p. 125 ss.; M. BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in Riv. giur. urb., 1997, p. 169-177; P.L. MANTINI, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in Riv. trim. app., 1997, p. 527; G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in Riv. giur. mezz., 1997, p. 798-799; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto Amministrativo speciale*, Tomo Terzo, *Finanza pubblica e privata. La disciplina dell'economia*, p. 2568; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna 2000; P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche "necessarie" dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1999, p. 126-127.

della maggior parte delle attività umane aventi un contenuto economico. Forse con la sola eccezione di certi settori della c.d. *new economy* (ad es. i servizi *on line*), lo svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale incrocia necessariamente, in modo più o meno inteso, il territorio (se non altro per quanto riguarda l'ubicazione e l'uso dei locali in cui essa si svolge)⁴.

In definitiva, quindi, non può revocarsi in dubbio come gli strumenti di pianificazione urbanistica – per il connaturale nesso esistente tra assetto territoriale ed economia - possano recare una disciplina che tocchi anche le attività economiche, almeno nella misura in cui l'esercizio di queste ultime abbia una diretta incidenza sull'assetto e l'uso del territorio. D'altronde, come è stato limpidamente osservato, l'urbanistica è «*il settore nel quale il raggiungimento di un ordine giuridico in chiave pubblica deve fare i conti in continuazione*» non solo «*con la proprietà*», ma anche con «*l'iniziativa economica*»⁵. In altri termini, il territorio diviene il terminale naturale e necessario della gran parte delle attività umane, ivi comprese quelle economiche, il cui esercizio implichi *necessariamente* delle

⁴ G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.* 2003, 4, 707.

⁵ G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, p. 361.

trasformazioni del territorio, come tali interessanti la materia dell'urbanistica sia in senso lato che in senso stretto, sotto il profilo disciplinare ed ordinamentale.

Peraltro, l'inserimento negli strumenti urbanistici di previsioni attinenti alle attività economiche è coerente tanto, teleologicamente, con l'essenza stessa della pianificazione urbanistica – che, appunto, quella di contemperare i vari interessi in ordine all'uso del territorio, tra cui sono da comprendere, in posizione non certo residuale, anche gli interessi all'uso di questo per finalità economiche - quanto con i contenuti tipici dell'attività pianificatoria in materia urbanistica, ovvero le zonizzazioni (che concernono anche, se non prevalentemente, usi “economici” del territorio: industriali, commerciali, artigiani, turistici, agricoli) e le localizzazioni (che possono riguardare anche impianti di tipo produttivo).

E' chiaro che, laddove dette previsioni determinino effetti conformativi del diritto di proprietà, quest'ultimo risulterà limitato quanto all'utilizzabilità materiale del bene che ne costituisce oggetto a scopo imprenditoriale. Il suddetto effetto appare, però, conforme ai principi dell'ordinamento e non cagiona di per sé, alla stregua degli artt. 41 e 42 Cost., una violazione od un illegittima compressione della libertà

d'impresa, costituendo un dato acquisito il principio secondo cui la limitazione della proprietà privata in termini conformativi ben può essere volta a privilegiare insediamenti produttivi *latu sensu* in grado di perseguire un interesse pubblico, quale l'incremento dell'occupazione e, indirettamente, quindi, un contributo al benessere collettivo.

Il diritto positivo, d'altra parte, conferma ampiamente l'ammissibilità di previsioni degli strumenti urbanistici che interessino le attività economiche, potendosi limitare, per quello che interessa la presente trattazione e per quanto si dirà nello sviluppo del lavoro, a citare l'art. 23, comma 1º, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che assegna ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie, mercè un'ampia devoluzione di funzioni che sarà trattata nel prosieguo del lavoro.

Per quanto attiene al profilo introduttivo, basterà qui evidenziare come da tale disposizione può essere enucleato agevolmente un principio di competenza comunale di tipo urbanistico relativamente agli impianti per l'esercizio di attività produttive e, quindi, una centralità istituzionale

dei Comuni nell'ambito funzionale delle proprie attività⁶: difatti, se è certamente vero che lo scopo primario degli atti abilitativi in campo edilizio è di verificare la conformità urbanistica dei progetti presentati⁷, il riferimento testuale della norma a «concessioni o autorizzazioni edilizie» in rapporto alla «localizzazione» (e alla «rilocalizzazione») degli impianti produttivi lascia chiaramente percepire intendere che essa debba aver luogo nel contesto degli strumenti urbanistici comunali. Inoltre, la stretta inerenza della localizzazione degli impianti produttivi alla materia urbanistica si ricava dalla stessa legge di delega 15 marzo 1997, n. 59 che, nel demandare al Governo l'adozione di regolamenti di delegificazione in materia di «autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti produttivi», di «localizzazione degli impianti industriali e [...] determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi» e di «esecuzione di opere interne nei fabbricati ad uso impresa», individua, tra le fonti primarie delegificabili, anche tutti i testi legislativi

⁶ G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Aggiorn., II, Milano, 1998, p. 804; I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in E. Ferrari, N. Saitta e A. Tigano (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Pubblicazioni dell'A.I.D.U., n. 3, Milano, 2001, pp. 192-194.

⁷ F. SALVIA e F. TERESI, *Diritto urbanistico*, VII ed., Padova, 2002, p. 46, 215 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Modelli di pianificazione urbanistica e pluralità delle fonti del diritto*, in F. Pugliese e E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Pubblicazioni dell'A.I.D.U., n. 1, Milano, 1999, pp. 116-117. Riguardo alla trasformazione del modo stesso di concepire la pianificazione territoriale, cfr. M. BREGANZE, *L'urbanistica contrattata*, oggi: *brevi note*, in *Riv. giur. urbanistica* 1990, 563.

fondamentali in materia di urbanistica⁸. Principi, poi, trasfusi nel citato art. 25 del d.lgs. n. 112 del 1998, nell'ambito del quale il Comune è individuato come «amministrazione procedente» e viene prevista la necessità della conformità urbanistica del progetto, conseguibile anche attraverso apposita variante deliberata dal Comune.

In via consequenziale, poi, il regolamento adottato in attuazione di queste disposizioni – ovvero il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, poi novellato dal successivo d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, che sarà oggetto di analitico approfondimento *infra* – canonizza la competenza dei Comuni in merito e la convoglia nell'alveo delle ordinarie funzioni comunali di tipo urbanistico⁹.

Come si dirà diffusamente oltre, conviene enucleare un aspetto fondamentale e, cioè, che tale fonte regolamentare introduce la definizione di «impianto produttivo», la quale è formulata in modo assai ampio, tale da comprendere, a ben vedere, qualsiasi tipo di struttura connessa all'esercizio di attività economiche, nel senso sopra considerato: a norma dell'art. 1, comma 1-*bis*, del d.P.R. n. 447 del 1998,

⁹ Sul ruolo istituzionale dei Comuni nell'assetto ordinamentale, si rimanda a G. FALCON, (a cura di), *Lo Stato autonomista. Il Mulino, Bologna, 2002*.

come introdotto dal d.P.R. n. 440 del 2000, sono difatti considerati impianti produttivi *«quelli relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali e artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni»*, mentre in ordine alla localizzazione di tali strutture, è ribadita la competenza comunale in ordine alla preventiva *«individuazione delle aree»* di insediamento, la quale deve essere effettuata nel contesto degli strumenti urbanistici comunali, sia pure in conformità *«alle tipologie generali e ai criteri»* determinati dalle Regioni, ovverosia, se si intenda provvedere in contrasto con la pianificazione comunale, ciò può aver luogo l'approvazione di un'apposita variante (art. 2, comma 1º, d.P.R. n. 447/98).

Allo stesso modo, allorché sia presentato un progetto di struttura produttiva difforme rispetto alle previsioni urbanistiche, il regolamento introduce (art. 5) una procedura straordinaria per l'eventuale superamento di tale difformità, che il Comune può discrezionalmente avviare, attraverso la convocazione di una conferenza di servizi secondo le modalità ivi disciplinate, qualora *«il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo*

strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato». Anche in questo caso, tuttavia, resta necessaria un'apposita variazione dello strumento urbanistico, perché la determinazione della conferenza integra soltanto «proposta di variante», sulla quale il Comune resta comunque tenuto a pronunciarsi «definitivamente».

Emerge, quindi, dall'attuale contesto ordinamentale una competenza funzionale primaria dei Comuni, che, nell'alveo delle loro attribuzioni in materia di urbanistica, hanno il precipuo compito di regolare l'insediamento sul territorio delle strutture connesse allo svolgimento di attività economiche, rivestendo l'Ente locale un ruolo di spicco del Comune nella materia urbanistica¹⁰.

E, del resto, deve ribadirsi come tale principio vincoli tuttora il legislatore regionale, sia in quanto principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio» sia in quanto norma individuante

¹⁰ S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1193, il quale nota che il nuovo art. 118 Cost. "scinde la funzione amministrativa da quella legislativa" e "tale scissione è ancora più forte perché, da un lato, le funzioni amministrative sono attribuite ad enti che non dispongono di funzioni legislative; dall'altro, i Comuni sono titolari di default delle funzioni amministrative". Dello stesso avviso A.CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1307, e G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della l. cost. n. 3 del 2001*, *ivi*, 2002, 341. Vedi, per un quadro di massima, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, 181 ss.

una funzione fondamentale degli enti locali, ai sensi della lett. p), del nuovo art. 117, comma 2º, Cost.¹¹

Se ciò è vero, è altrettanto indubbio che esso esprime una regola eminentemente tendenziale, non avendo certamente carattere onnicomprensivo ed intangibile, poiché sono immanenti nell'ordinamento altri principi, parimenti enucleabili dalla vigente legislazione statale e dalla giurisprudenza formatasi in argomento, dai quali si desume che vi sono aspetti concernenti l'insediamento delle attività economiche sul territorio che non possono essere disciplinati dai Comuni nell'esercizio delle proprie attribuzioni in materia urbanistica, perché si tratta di profili o che esulano dall'oggetto di questa materia ovvero sui quali i Comuni non possono pretendere di determinarsi in via esclusiva e preminente, per la sussistenza di assorbenti esigenze, che trascendono l'ambito degli interessi esprimibili dalla collettività comunale.

Sussistono, allora, due ordini di limiti alla disciplina delle attività

¹¹ Sul punto, si rimanda alla ricostruzione di G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2002, 384, per il quale "i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono criteri di esercizio della potestà legislativa da parte di legislatori riconosciuti competenti ai sensi dell'art. 117, e non una regola di attribuzione della potestà legislativa medesima. L'art. 118 non costituisce autonomo fondamento di poteri legislativi per così dire "impliciti". Si tratta di una affermazione davvero basilare, nel senso che accoglierla o non accoglierla comporta l'accettazione o la sostanziale vanificazione dell'art. 117 come norma rivolta a ripartire le potestà legislative".

economiche attraverso gli ordinari strumenti urbanistici, in relazione all'oggetto di tale disciplina o alla dimensione degli interessi sottesi. In relazione al primo aspetto, le attribuzioni dei Comuni in materia di urbanistica attengono alla disciplina dei possibili usi del territorio e si esplicano attraverso l'esercizio del potere conformativo del diritto di proprietà sugli immobili, in vista dell'ordinato assetto e sviluppo del territorio comunale.

Conformazione che ben può operare anche in relazione a beni adibiti a scopi produttivi, attraverso valutazioni ampiamente discrezionali delle amministrazioni comunali. Purtuttavia, si esclude che siffatti poteri possano essere impiegati non per programmare e regolare l'uso del territorio per finalità economiche, ma per dirigere ed indirizzare le attività produttive in sé, perseguendo obiettivi di politica economica che esulano dagli oggetti e dalle finalità della pianificazione urbanistica, pena il configurarsi del vizio di eccesso di potere.

Difatti, i vincoli imposti dagli strumenti urbanistici relativamente all'esercizio di attività economiche non possono esorbitare, cioè, dal profilo della collocazione spaziale delle attività produttive sul territorio, spingendosi fino ad ingerirsi nelle scelte organizzative dell'impresa, perché ciò investe determinazioni di politica occupazionale o

industriale, che appartengono ad altri ambiti istituzionali; i poteri conformativi del diritto di proprietà, tipici della pianificazione urbanistica, non possono essere utilizzati al diverso scopo di funzionalizzare l'attività d'impresa, dal momento che si può limitare «il potere dispositivo del proprietario», ma non «il potere pertinente alla titolarità dell'impresa, di organizzare i fattori produttivi», dando luogo a «vincoli specifici e penetranti», preordinati al conseguimento di «obiettivi di politica industriale», i quali non possono riconnettersi «al generico potere di pianificazione urbanistica» di competenza comunale¹².

Così come non è stato reputato legittimo impedire il mutamento d'uso dei soli immobili destinati a scopi ricettivi, verso altri usi parimenti ammessi all'interno della zona, perché tale disposizione era rivolta non tanto «a disciplinare i “tipi” edilizi propri di ciascuna delle zone territoriali omogenee in cui è ripartito il territorio comunale [...], quanto a “indirizzare” l'attività d'impresa»; altrettanto invalida è stata dichiarata una norma pianificatoria che impediva la trasformazione di taluni edifici destinati ad attività produttive in edifici residenziali,

¹² Cons. Stato, sez. VI, 31 gennaio 1984, n. 25, in *Cons. Stato*, 1984, I, p. 80; Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 1987, n. 365, in *Giur. it.*, 1987, III, 1, c. 193; conforme Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 1996, n. 497, in *Foro amm.*, 1996, Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1992, n. 201, in *Foro it.*, 1992, III, c. 380.

nonostante detti edifici fossero ubicati entro una zonizzazione residenziale: in tal modo, infatti, si dettavano «regole speciali contrastanti con quelle di zona ed introduttive di vincoli, su di una, o poche, aree singole, [...] ispirati a scopi di politica economica, non perseguibili, comunque, nella sede procedimentale urbanistica percorsa».

Di conseguenza, se è consentito agli strumenti urbanistici di individuare e selezionare, anche tipologicamente, per «macrocategorie», le attività economiche esercitabili nelle diverse zone del territorio comunale, non sono invece ammissibili previsioni più specifiche, che mirino ad indirizzare e a condizionare in sé l'esercizio dell'impresa. Sulla stessa lunghezza d'onda, anche con riguardo al rilascio degli atti abilitativi necessari per le trasformazioni edilizie connesse all'esercizio di attività economiche, deve inferirsi che, una volta accertata la compatibilità dell'attività progettata con la destinazione urbanistica impressa alla zona, il provvedimento abilitativo non potrà, evidentemente, essere negato sulla base di valutazioni discrezionali di ordine extra-urbanistico, non giustificate dalle previsioni pianificatorie esistenti sull'area, ivi comprese eventuali valutazioni circa esigenze di ordine economico .

Ad ogni buon conto, la non percorribilità dell'utilizzo delle ordinarie potestà urbanistiche per finalità di politica economica non esclude categoricamente che l'ordinamento possa consentire di perseguire finalità di tal sorta, come la salvaguardia occupazionale, lo sviluppo imprenditoriale e l'incremento delle vocazioni produttive del territorio - che pure sono di pertinenza locale - in modo tale da funzionalizzare ad esse anche la disciplina dell'assetto del territorio¹³.

La circostanza che obiettivi che trascendano gli aspetti meramente localizzativi e realizzativi delle strutture destinate ad attività economiche non possano essere perseguiti nell'esercizio ordinario della funzione urbanistica non significa, infatti, che non sussista l'esigenza di trovare forme di inserimento e di integrazione di detti obiettivi nelle prescrizioni urbanistiche, così da renderli vincolanti anche per quanto riguarda il godimento e la disposizione del diritto di proprietà. Ciò può avvenire alla stregua di un esame della legislazione, partendo da quella statale, i cui principi, se ed in quanto riconducibili alla materia «governo del territorio», continueranno a vincolare la potestà legislativa

¹³ in ordine a tale correlazione, si veda G. LEONE, *Funzione socio-economica dell'intervento pubblico nello sviluppo del territorio*, in Riv. giur. edilizia 1986, II, 259. Cfr. anche M. MILONE, *Sulla correlazione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica nell'ottica di una auspicata revisione della legislazione urbanistica vigente*, in T.A.R. 1991, II, 59.

regionale.

In primis, vi sono norme che prevedono, nel contesto della pianificazione urbanistica, l'approvazione di speciali piani tematici con scopi e contenuti anche di politica economica, vale a dire piani che non si limitano a «regolamentare e disciplinare l'iniziativa privata (così come, prevalentemente, fa il P.R.G.)», ma rappresentano «strumenti dell'intervento pubblico nell'iniziativa economica».

La previsione di piani siffatti corrisponde ad un duplice ordine di interessi. Da un canto, le finalità di carattere economico vengono fatte oggetto di strumenti programmatici che le considerano in via specifica e, perciò, in modo verosimilmente più adeguato. Allo stesso tempo, però, la riconduzione di detti piani all'interno della pianificazione urbanistica fa sì che le finalità in questione non vengano perseguite in modo avulso rispetto alla disciplina dell'assetto del territorio (come invece accade con riguardo ad altri strumenti di pianificazione settoriale); inoltre, la qualificazione dei piani medesimi come strumenti di tipo urbanistico consente - appagando l'esigenza sopra evidenziata - di dettare prescrizioni che incidono sul diritto di proprietà, ma con scopi, eminentemente, di promozione dell'attività d'impresa più che (o non solo) di ordinato sviluppo dell'assetto territoriale (il che, come già si è

osservato, non sarebbe ammissibile in sede di pianificazione urbanistica ordinaria).

L'ipotesi più significativa, come è noto, è quella dei piani per gli insediamenti produttivi (P.I.P.), cui la legge (art. 27, legge 22 ottobre 1971, n. 865) attribuisce valore di piani particolareggiati d'esecuzione, vale a dire di piani dai contenuti necessariamente integrati ed armonizzati con quelli della pianificazione urbanistica generale ed ordinaria, eventualmente anche previa deliberazione di apposita variante a quest'ultima, oggi anche ai sensi dell'art. 2 del succitato d.P.R. n. 447 del 1998.

La finalità anche, se non soprattutto, di politica economica di questi piani è particolarmente evidente, perché gli stessi non si limitano a destinare porzioni di territorio agli insediamenti produttivi e a localizzare le relative opere di urbanizzazione, ma sono diretti a stimolare concretamente detti insediamenti e, perciò, l'espansione economica locale. L'attuazione dei P.I.P. ha luogo, difatti, attraverso l'espropriazione, da parte dai Comuni, delle aree interessate, le quali sono cedute in proprietà o in diritto di superficie per la realizzazione di «impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico», a prezzi, evidentemente, inferiori ai valori di mercato (pur con

il vincolo della copertura dei costi di acquisizione e di urbanizzazione). Inoltre, agli imprenditori cui le aree sono cedute, i quali sono legati al Comune da un rapporto convenzionale, può essere richiesto l'adempimento, nell'ambito di detto rapporto, di obblighi di tipo non soltanto urbanistico, ma anche economico-imprenditoriale, con riguardo, ad esempio al tipo di attività da esercitare, al numero degli addetti e così via.

Tale natura dei P.I.P. è pacificamente riconosciuta dalla dottrina, che ne ha sottolineato la funzione non solo conformativa della proprietà, ma anche di diretta gestione, da parte dell'amministrazione, della trasformazione territoriale prefigurata, in vista del perseguimento dell'interesse allo sviluppo produttivo, che si pone come «primario» tanto da giustificare la dichiarazione di pubblica utilità insista nell'approvazione del piano e l'ablazione della proprietà privata in favore degli imprenditori; in giurisprudenza è ricorrente l'affermazione per cui il P.I.P. «non costituisce tanto uno strumento di pianificazione urbanistica, quanto piuttosto di politica economica con la precipua funzione di stimolare l'espansione industriale e di incentivare le imprese, offrendo loro ad un prezzo politico le aree occorrenti per il loro impianto e la loro espansione».

Trattasi, in sostanza di un istituto di stampo dirigista, che mira a concentrare gli insediamenti produttivi in una zona del territorio comunale, favorendo la localizzazione con condizioni agevolate di acquisizione delle aree mediante l'utilizzo della leva espropriativa sì da ricondurre la presenza di impianti produttiva alla nozione di interesse pubblico che giustifica il ricorso all'esproprio secondo la nozione di cui al D.P.R. n. 327/2001.

La normativa concernente i P.I.P. consente, in sostanza, ai Comuni di imporre lo sfruttamento del territorio per finalità di sviluppo produttivo, vincolando a ciò il diritto di proprietà con esiti ordinariamente preclusi alle "normali" prescrizioni pianificatorie. Difatti, mentre queste ultime non possono incidere sulle situazioni consolidate e sugli usi in essere, l'approvazione di un P.I.P. non consente il mantenimento dello *status quo*, ma mette i proprietari delle aree in esso ricadenti di fronte all'alternativa tra l'esecuzione diretta degli insediamenti produttivi ivi previsti o la sottomissione all'espropriazione. Il P.I.P. non ha, perciò, effetti conformativi futuri del diritto di proprietà, ma ne determina un sacrificio immediato, permettendo l'attivazione del procedimento ablatorio, in tutti i casi in cui il proprietario non abbia la volontà, la

capacità o i mezzi per farsi imprenditore (alle condizioni stabilite dallo stesso P.I.P.).

Per queste ragioni, l'adozione di un P.I.P. richiede, secondo la giurisprudenza, una motivazione più rigorosa e puntuale di quanto normalmente necessario per gli strumenti urbanistici generali. Occorre dare conto, cioè, in termini di ragionevolezza, non solo dell'attendibilità delle prospettive di sviluppo economico prefigurate dal piano e del conseguente fabbisogno di aree da vincolare alla sua realizzazione, ma anche della sussistenza di ragioni di ordine politico e sociale (di politica occupazionale, di sviluppo ecc.), che trascendano il mero interesse degli imprenditori privati ad ottenere l'assegnazione delle aree a prezzi di favore. Il P.I.P., attraverso il meccanismo dell'espropriazione, determina infatti un «trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario» e ciò si giustifica solo in presenza di interessi generali, non già per consentire a singoli imprenditori «di ricavare maggiori profitti dai loro investimenti», sollevandoli «di una parte dei costi inerenti all'investimento iniziale», di talchè l'insediamento di realtà produttive deve, come detto, ricondursi a ragioni di pubblico interesse, coincidenti con l'incentivazione allo sviluppo economico e con la funzione sociale della proprietà privata (art. 42 Cost.). In ogni caso, lo

strumento normativo introdotto dal richiamato art. 27 della L. n. 865/71 si è presto rivelato inadeguato e piuttosto astratto nel concepire l'ubicazione coatta o indotta di plessi produttivi, al di fuori di logiche di mercato ed in virtù di una pianificazione autoritaria *ex ante*, giacché molte aree sono rimaste prive di utilizzatori o esposte a speculazioni fondiarie, allorché si è consentita la cessione in proprietà degli immobili in luogo del diritto di superficie a mente della novella all'art. 27 citato, introdotta dall'art. 49, comma 17, l. 27 dicembre 1997, n. 449.

L'inserimento di finalità di politica economica negli strumenti urbanistici, allorché non si abbia riguardo a zone specifiche e a forme di ingerenza pubblica sulla proprietà privata dell'intensità di quelle ora considerate, può avere luogo, invece, attraverso un più generico ampliamento per legge dei contenuti e degli scopi della disciplina urbanistica¹⁴.

D'altro canto, l'inserimento di finalità di politica economica negli strumenti urbanistici, allorché non si abbia riguardo a zone specifiche e a forme di ingerenza pubblica sulla proprietà privata dell'intensità

¹⁴ D. SORACE, *L'intervento dei comuni nell'economia in Italia: i principi costituzionali*, in *Dir. pubbl.* 1998, 853.

analoghe a quelle considerate (non in termini meramente conformativi, bensì comportanti un vincolo preordinato all'espropriazione), può manifestarsi attraverso un più generico ampliamento per legge dei contenuti e degli scopi della disciplina urbanistica, favorendo così un'incidenza ed un'interrelazione con l'ordinamento dell'attività economiche.

Un esempio di ciò può rinvenirsi in materia di commercio, specie con riferimento ai grandi insediamenti commerciale di vendita al pubblico. Difatti, già il previgente sistema di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426 prescriveva che gli atti di pianificazione urbanistica dettassero norme circa l'inserimento delle attività commerciali nel territorio, imponendo espressamente che fossero indicate, nella formazione e nella revisione degli strumenti urbanistici, «le norme per l'insediamento di attività commerciali» (art. 13). In buona sostanza, la legge del 1971 non solo rappresentò positiva conferma della legittimazione della pianificazione urbanistica a disciplinare e conformare l'uso del territorio anche per finalità economiche e specificamente commerciali, ma, per di più, indicò quale contenuto necessario degli strumenti urbanistici le previsioni di cosiddetta «*urbanistica commerciale*», così come definito apertamente dal

regolamento di attuazione, che introdusse anche un potere regionale di dettare «indicazioni» al riguardo¹⁵.

Del resto, l'esigenza di introdurre di forme di regolamentazione urbanistica delle attività commerciali è innegabile, dal momento l'esercizio del commercio, forse più di altre attività economiche, si ripercuote in modo consistente sull'assetto del territorio, con riguardo soprattutto agli spazi urbani, sui quali può incidere, a seconda delle circostanze, sia in termini positivi (come strumento di vivificazione e di lotta allo spopolamento) che negativi (in quanto, ad esempio, generatore di traffico veicolare o fattore di volgarizzazione consumistica), oltre ad avere un lato effetto macroeconomico nella misura in cui l'accresciuta concorrenza ha un effetto calmierante sui prezzi al consumo ed un indubbia valenza anti-inflazionistica, specie per la presenza di grandi strutture distributive.

Per tale ragione, anche la nuova disciplina dettata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 - pur avendo soppresso, in buona parte, le forme di

¹⁵ G. MORBIDELLI, *Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, p. 159 ss.; C.E. GALLO, *Autorizzazione commerciale e disciplina urbanistica*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, II, Padova, 1998, p. 429 ss.; in giurisprudenza, Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2000, n. 329, in *Cons. Stato*, 2000, I, p. 105.

intervento pubblico sull'autonomia dell'imprenditore nel settore in questione - ha salvaguardato le misure di urbanistica commerciale, riaffermando, però, la potestà regionale di fissare i «criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale» in attuazione dei quali gli strumenti urbanistici comunali sono chiamati ad individuare le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed i «vincoli di natura urbanistica» relativi alle diverse strutture di vendita, varando un apposito strumento disciplinare che acquisisce la natura di piano urbanistico integrato di settore, il quale si interseca al P.R.G. (art. 6, comma 2º, d.lgs. cit.)¹⁶.

Accanto alla disciplina urbanistica del commercio, il precedente sistema contemplava anche un'apposita pianificazione economica di settore, volta a funzionalizzare l'iniziativa economica privata all'obiettivo di «favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo» (art. 11, legge cit.), mentre nella nuova disciplina tale pianificazione economica, di stampo autoritario, della distribuzione commerciale è stata tuttavia superata a vantaggio della liberalizzazione e della concorrenza tra diversi operatori.

¹⁶ M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio*, in *Dir. e società*, 1998, 475 ss.; T. RAGANELLI, *Pianificazione commerciale e regime delle autorizzazioni*, in *Gior. dir. amm.*, 1998, 622.

Nondimeno, però, il Legislatore ha tentato di evitare che la liberalizzazione e la *deregulation* del settore commerciale potessero pregiudicare, non solo l'ordinato assetto del territorio, ma anche il perseguimento di altre esigenze pubblicistiche relative alla localizzazione degli insediamenti commerciali. In questa direzione, si è provveduto, da un lato, a confermare la cogenza e la vincolatività di misure di urbanistica commerciale in senso proprio, demandando ai Comuni l'individuazione di aree da destinare alla ubicazione delle medie e grandi strutture di vendita, liberalizzando completamente solo la presenza sul territorio dei c.d. esercizi di vicinato, dall'altro, si è previsto un ampliamento delle possibili prescrizioni degli strumenti urbanistici relative all'esercizio delle attività commerciali.

Infatti, il D.Lgs. n. 114 del 1998, accanto ai «criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale», ha devoluto alle Regioni il potere di definire gli «indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali» (art. 6, comma 1º, d.lgs. cit.), i quali vengono finalizzati al perseguimento di obiettivi che non attengono soltanto all'aspetto spaziale in senso stretto di tale insediamento, se del caso fissando dei contingentamenti su base territoriale per la localizzazione delle strutture commerciali con maggiore impatto sul territorio.

E' evidente che gli obiettivi genericamente fissati dalla disciplina - tra cui figurano la migliore produttività del sistema, l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive, la tutela dei centri storici e dei negozi aventi valore storico e artistico, il mantenimento del commercio nelle zone meno densamente abitate, la salvaguardia dei livelli occupazionali - siano tali da incidere, almeno potenzialmente, anche sui profili funzionali dell'esercizio dell'impresa nel settore della distribuzione commerciale e non solo sulla dimensione morfologica e spaziale del suo svolgimento.

In realtà, però, anche gli indirizzi menzionati, pur non avendo contenuti e finalità precipuamente urbanistici, devono essere recepiti negli strumenti urbanistici comunali, siccome si desume, in positivo, dal comma 5° dell'art. 6, che impone ai Comuni di adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi «*alle disposizioni di cui al presente articolo*», ovvero agli «indirizzi generali» ed ai «criteri» in precedenza fissati e recepite su base regionale.

In negativo, detti «indirizzi generali» non potrebbero avere altra via di attuazione pratica, giuridicamente vincolante, che il loro recepimento negli strumenti urbanistici, così ancora una volta manifestandosi una

stretta interrelazione tra disciplina delle attività economiche e pianificazione urbanistica in termini di ricadute ed effetti.

Se detti indirizzi si riferiscono ad attività commerciali liberalizzate, per cui, in linea di massima e salvo il caso delle strutture di maggiori dimensioni, non è richiesta più la preventiva autorizzazione all'esercizio, difetterebbe ogni altro strumento per assicurarne l'osservanza; di contro, l'inserimento negli atti di pianificazione urbanistica di siffatte previsioni ne consente la verifica, a valle, del rispetto in sede di rilascio dei provvedimenti abilitativi in materia edilizia.

In definitiva, taluni profili dirigitici propri dell'abrogata disciplina di programmazione economica del commercio sono stati recuperati *sub specie* di prescrizioni da inserire negli strumenti urbanistici, quand'anche i possibili contenuti e gli scopi di dette prescrizioni non siano esattamente convergenti con gli oggetti tipici della materia urbanistica.

Di talchè è chiaro l'ampliamento, per questa via, dei contenuti della pianificazione urbanistica che, relativamente al commercio, appare oggi orientata, almeno in parte, a farsi carico anche di esigenze di politica economica che sarebbero normalmente escluse dalla propria sfera,

tenuto conto del notevole impatto territoriale, in termini fisici e funzionali, delle attività commerciali.

Conclusioni di tal fatta sembrano convalidate anche dalla giurisprudenza, che ha posto in evidenza come l'atto di pianificazione urbanistica svolga ora, in materia di attività commerciali, una «duplice funzione», «sia [...] di programmazione commerciale che di programmazione urbanistica», ed abbia, perciò, una finalità «esaustiva di ogni esigenza sia di carattere commerciale, sia di carattere urbanistico», configurandosi appunto come strumento integrato di pianificazione, che completa la disciplina posta dal piano regolatore generale¹⁷.

In tale ottica, allora, devono ritenersi coerenti e non censurabili le leggi regionali che, in attuazione dei principi derivanti dalla legislazione statale, abbiano individuato come oggetto della pianificazione urbanistica nel settore commerciale misure aventi, propriamente, finalità di politica economica, purché compatibili con gli obiettivi di massima

¹⁷ T.A.R. Campania, sez. III, 10 maggio 2002, n. 2668, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2002, p. 1698; in dottrina, si vedano E.M. MARENGHI, *Nuove tendenze nei rapporti tra urbanistica e commercio*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, pp. 227 e 232-234; E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica «integrale»*, in E. Ferrari (a cura di), *L'uso delle aree urbane*, cit., pp. 147-150.

menzionati dall'art. 6 del d.lgs. n. 114/98: le leggi regionali in questione, per un verso, sono esplicitazione della competenza legislativa regionale piena sul commercio (materia da ritenere oggi di potestà regionale generale-residuale *ex art. 117, comma 4º, Cost.*), godendo di un'apprezzabile sfera di autonomia nella definizione dei loro contenuti, per l'altro, non violare la riserva di competenza legislativa dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», allorché si limitino a dare attuazione agli obiettivi indicati dal D.Lgs. n. 114/98. Altro problema, invece, attiene all'efficacia dell'inserimento delle peculiari esigenze di «governo del territorio costruito» (ossia dell'«uso della città esistente») - di cui la disciplina del commercio è uno dei precipui esempi - in uno strumento, quale il p.r.g., concepito e predisposto eminentemente per altri fini, non potendosi nascondere il rischio di un irrigidimento eccessivo della disciplina delle destinazioni d'uso per fini commerciali, che non sarebbe altrimenti consentito, nell'esercizio delle potestà urbanistiche tradizionalmente intese, finendo per porsi in stridente contrasto con il disegno complessivo di liberalizzazione voluto dal D.Lgs. n. 114 del 1998¹⁸.

¹⁸ P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. Pugliese e E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro*, cit., p. 85; G. CAIA, op. cit., p. 730. Si vedano, altresì, M. OCCHIENA, *L'incidenza della semplificazione sul potere e sul procedimento*

D'altronde, nell'ambito della tendenza ordinamentale alla consensualità delle scelte amministrative, il perseguimento di finalità di politica economica nell'esercizio delle potestà urbanistiche può anche realizzarsi anche attraverso l'uso concordato di tali potestà con i destinatari delle medesime per finalità singolari, superando la spesso retorica affermazione della generalità, quale carattere precipuo, della pianificazione territoriale.

E del tutto evidente, infatti, che, in senso all'attuazione degli istituti di programmazione negoziata enucleati dalla L. n. 662/96 e sempre vitali nelle loro ricadute pratiche, le amministrazioni comunali possano concordare, con privati imprenditori, anche l'esercizio della potestà urbanistica - *sub specie*, di modifiche di piano - per finalità non solo (e non tanto) di ordinato assetto del territorio, ma anche (e piuttosto) di politica economica, assecondando le esigenze di crescita produttiva degli operatori economici.

In definitiva, è da ritenersi conforme ai principi che informano l'azione consensuale e concertata della Pubblica Amministrazione - anche nel

amministrativo: riflessioni anche alla luce della nuova disciplina del commercio, in Dir. e soc., 1998, pp. 488-489; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, Studi sulla disciplina giuridica dell'insediamento commerciale, Milano, 2000, p. 102.

presupposto della maggiore efficacia di un governo pubblico dei processi economici fondato sulla ricerca del consenso, più che sulle imposizioni unilaterali e dirigistiche *ex ante* - che il Comune possa intervenire sulla propria strumentazione urbanistica per consentire, ad l'insediamento di nuove attività economiche sul territorio, la loro riconversione o delocalizzazione, a fronte del corrispondente impegno del beneficiario della modifica del piano ad attuare determinate scelte imprenditoriali, conformi ad obiettivi di politica economica di interesse pubblico locale, ad esempio incrementando i livelli occupazionali.

Nell'ambito di tale finalità, in effetti, si iscrive, appunto, l'istituto della variante straordinaria previsto dal già ricordato art. 5, d.P.R. n. 447 del 1998, che consente in modo espresso ai Comuni di procedere, con una procedura accelerata, alle necessarie modifiche dei propri strumenti urbanistici a fronte della presentazione di progetti di insediamenti produttivi difformi rispetto alle previsioni di piano. All'uopo, ai fini dell'attuazione di tale strumento semplificatorio, nulla osterebbe alla previa concertazione, tra l'amministrazione ed il privato, del progetto di insediamento produttivo e della conseguente variante, qualora ciò coincida con l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione locale di attrarre l'azione imprenditoriale in

correlazione con la prestazione dell'utilità pubblicistica della variante di piano¹⁹.

Inoltre, un fondamento normativo di diritto positivo per simili accordi, espressione del principio generale dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, può essere rintracciato nelle generalissime previsioni dell'art. 2, comma 203^o, della richiamata legge 23 dicembre 1996, n. 662, che consentono la «regolamentazione concordata», tra l'amministrazione competente e la parte o le parti «private» interessate, dell'«attuazione di interventi» aventi «finalità di sviluppo», anche qualora siano implicate «decisioni istituzionali» dell'amministrazione stessa.

In tali ipotesi, invero, non si è in presenza di un ampliamento per legge dei contenuti della materia urbanistica, poiché le finalità extra-urbanistiche attengono alla motivazione sottesa all'esercizio delle ordinarie potestà urbanistiche comunali, le quali sono dirette al fine precipuo di ottenere, attraverso il consenso e l'impegno della controparte imprenditoriale, risultati che sarebbero preclusi ad analoghe

¹⁹ F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, contestualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in F. Pugliese e E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro*, cit., partic. pp. 73-74; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 386 ss.; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Regioni*, 1986, p. 665 ss.; P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, p. 607 ss.; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, pp. 3-4.

previsioni urbanistiche autoritativamente assunte dalla Pubblica Amministrazione.

L'altro ordine di limiti cui si è fatto cenno non attiene ai contenuti della materia urbanistica, quanto piuttosto alla concreta dimensione degli interessi perseguiti, in ambito spaziale e non solo: ci si riferisce al caso, non infrequente, in cui l'insediamento di attività economiche sul territorio trascenda l'ambito locale.

Non è in discussione, in tali specifiche ipotesi, l'estraneità delle prescrizioni rispetto ai contenuti tipici della materia urbanistica, atteso che si tratta di procedere a localizzazioni di certe attività produttive ovvero a certe zonizzazioni per finalità economiche e, quindi, l'intento è principalmente quello di introdurre previsioni conformative del diritto dominicale in ordine alla mera manifestazione spaziale dell'attività d'impresa.

Epperò, la dimensione sovralocale degli interessi sottesi a tali localizzazioni o zonizzazioni induce ad escludere che la loro cura possa essere rimessa esclusivamente a scelte discrezionali del Comune nell'esercizio della potestà urbanistica²⁰.

²⁰ G. CAIA, op. cit., p. 734.

Se, in linea astratta, il Comune potrebbe spontaneamente farsi carico, nei propri strumenti urbanistici, anche del perseguimento di interessi sovracomunali, non vi sarebbe alcuna garanzia di tale perseguimento in concreto ed anzi è probabile che il Comune non si adoperi per attuare le suddette scelte ove non portino vantaggi alla collettività locale o, peggio, arrechino pregiudizi, ad esempio in materia ambientale; in presenza di interessi di portata sovralocale concernenti l'uso del territorio per finalità produttive, allora, è indispensabile l'introduzione di norme che sottraggano al Comune l'esclusività della funzione localizzativa, imputandola ad un livello istituzionale di governo superiore, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, oggi costituzionalizzato (art. 118 Cost.), al contempo introducendo forme di imposizione al Comune delle scelte compiute²¹.

Si tratta degli atti localizzativi puntuali e delle localizzazioni e zonizzazioni contenute in strumenti pianificatori di settore a tutela di interessi differenziati di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, ad esempio le discariche o gli impianti di trasformazione dei

²¹ In tal senso, A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 16-17; R. TOSI, *La l. cost. n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1232 ss.

rifiuti, ovvero quelli in materia energetica, i quali sono, comunque, connessi all'insediamento sul territorio di attività economiche.

In termini generali, gli atti localizzativi puntuali in deroga agli strumenti urbanistici ricorrono più spesso in vista della realizzazione di opere pubbliche e, dunque, nel settore delle infrastrutture e dei trasporti più che delle attività produttive; tuttavia, si registrano casi in cui i regimi giuridici propri dell'insediamento delle opere pubbliche sul territorio sono estesi dall'ordinamento anche agli impianti produttivi.

Sul punto, gli stessi precedenti storici delle specifiche leggi-provvedimento creatrici di zone industriali rappresentarono misure puntuali di zonizzazione territoriale e di localizzazione di opere ed impianti per finalità produttive, destinate ad imporsi sulle (eventualmente difformi) volontà locali, ma esistono anche esempi di recente attualità normativa, quali la legge di delega 21 dicembre 2001, n. 443 ed il conseguente D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, che disciplinano l'insediamento sul territorio, anche in difformità dalle scelte urbanistiche locali, non solo delle infrastrutture, ma anche degli «insediamenti produttivi» individuati come «strategici» e «di preminente interesse nazionale» (cfr. art. 1, comma 1° legge n. 443 e art. 1, comma 1°, d.lgs. n. 190).

Quanto alle pianificazioni di settore, esse rispondono a finalità conservative, operando attraverso l'imposizione di limiti alle trasformazioni del territorio da decidersi a livello locale, a tutela di interessi eminentemente ambientali, così rappresentando in buona misura un freno agli interventi sul territorio che potrebbero discendere dalle scelte urbanistiche comunali e non un mezzo per l'imposizione all'ente locale di determinate scelte trasformative, imponendo ai Comuni di preservare l'uso del territorio in funzione della protezione di interessi superiori.

Non mancano, tuttavia, casi di pianificazioni settoriali che mirano alla trasformazione del territorio con l'effetto di determinare, prevalendo sulle previsioni eventualmente difformi degli strumenti urbanistici - la localizzazione di impianti o, comunque, di attività di tipo economico-produttivo.

Tra i vari esempi possibili, sebbene in termini critici per le difficoltà attuative riscontrate, segnala il caso dei «piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale» del Mezzogiorno, i quali, al contrario dei p.i.p. non sono strumenti attuativi del p.r.g. a valle, ma strumenti che a questo si impongono a monte, d'autorità. Essi producono, infatti, per espressa previsione di legge, *«gli stessi effetti giuridici del piano territoriale*

di coordinamento», sicché sono da considerare, quanto ad efficacia nei confronti dei Comuni, strumenti sovraordinati ai piani urbanistici comunali, con il conseguente obbligo, per i Comuni stessi, di adeguamento dei secondi alle previsioni dei primi.

Detti piani, cioè, lungi dall'essere vincolati all'osservanza dei piani regolatori comunali, si pongono, rispetto a questi ultimi, come strumenti primari generatori di un dovere assoluto di adeguamento. Invero, una generalizzazione dell'istituto in questione potrebbe derivare, dall'applicazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 112 del 1998, che demanda alle Regioni di disciplinare, con proprie leggi, le «aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate». La norma testè citata attribuisce alle Regioni stesse il compito di individuare le aree di cui si tratta, con la partecipazione degli enti locali interessati al relativo procedimento; l'allocazione della funzione in capo alla Regione sembra preconizzare pertanto, una nuova forma di pianificazione di livello sovracomunale mirata all' insediamento delle attività produttive sul territorio, con l'auspicio che non abbia gli stessi esiti fallimentari dei piani A.S.I. nelle regioni meridionali.

Passando rapidamente in rassegna le ipotesi di pianificazioni settoriali, infine, si possono menzionare i piani delle attività estrattive, variamente

previsti e regolati, a livello regionale: i suddetti piani, da un canto, hanno lo scopo di impedire l'apertura indiscriminata di cave sul territorio, attraverso un'individuazione razionale e programmata delle zone a destinazione estrattiva, sicché presentano indubbe finalità conservative ed ambientali, dall'altro, con riguardo alle aree in cui l'insediamento delle attività estrattive viene consentito dal piano, quest'ultimo determina effetti cogenti per i Comuni territorialmente interessati, imponendosi in modo vincolante sull'eventuali contrarie previsioni locali, al fine di determinare una trasformazione territoriale connessa all'esercizio di un'attività economica.

Altrettanto può dirsi con riguardo all'insediamento sul territorio di impianti connessi all'esercizio di un'altra attività industriale di strettissima attualità, che presenta un non trascurabile impatto sull'ambiente, vale a dire lo smaltimento e il recupero dei rifiuti: anche in questo caso, la pianificazione sovracomunale di settore - specie per come disciplinata dalle leggi regionali - persegue finalità ambientali attraverso la chiara delimitazione dei siti di possibile insediamento degli impianti in parola e, al contempo, è ispirata allo scopo di imporre alle collettività locali ed ai relativi enti esponenziali la localizzazione sul territorio degli impianti medesimi, anche in contrasto con le previsioni

urbanistiche e con effetto vincolante per le medesime, generando non pochi sbocchi conflittuali e di difficile composizione.

In conclusione, gli atti localizzativi puntuali e le previsioni, di zonizzazione e/o di localizzazione, delle pianificazioni sovracomunali di settore si impongono, ai Comuni ed ai loro strumenti urbanistici, secondo le diverse modalità stabilite dalle leggi che li prevedono; per una schematica classificazione, può affermarsi che l'effetto di variante automatica dello strumento urbanistico viene solitamente connesso a localizzazioni di impianti aventi già un dettaglio progettuale tale da potersi sovrapporre in modo automatico alle previsioni dettate dalla pianificazione urbanistica sull'area di loro insediamento (c.d. operatività diretta), mentre dall'altro, l'obbligo di conformazione ed adeguamento dello strumento urbanistico ricorre allorché le indicazioni localizzative, seppure vincolanti, siano più generiche e richiedano un'opera di adattamento e recepimento, ovviamente obbligatorio, da parte del Comune (c.d. efficacia indiretta).

Nei rapporti inter-istituzionali, la principale problematica che gli atti localizzativi puntuali o le previsioni di zonizzazione contenute nei piani sovracomunali di settore sollevano è quella dell'ammissibilità della

sottrazione al Comune di sfere di potestà decisionale con riguardo al proprio territorio ed specificamente in materia urbanistica.

In merito, la giurisprudenza costituzionale appare ormai pacifica nel riconoscere la conformità costituzionale delle leggi che prevedono atti o piani con le caratteristiche del tipo di quelli in discorso, poiché, secondo la Consulta, alla legge statale o regionale non è precluso, in relazione ai poteri urbanistici dei Comuni, «modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici», a condizione che dette leggi non abbiano, sui poteri comunali, l'effetto di «annullarli o comprimerli radicalmente», ma garantiscano, al contrario, «adeguate forme di partecipazione dei comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia»²².

In sostanza, quello che la giurisprudenza costituzionale, correttamente, sottolinea è che l'autonomia comunale in campo urbanistico non implica «una riserva intangibile di funzioni», per modo che detta autonomia ben può subire restrizioni allorché queste siano necessarie per il

²² Le espressioni sono tratte dalla sentenza Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478, in *Urb. e app.*, 2003, p. 289, la quale riprende, talora alla lettera, orientamenti già affermati in precedenza: si vedano Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378, in *Regioni*, 2001, p. 106, con nota di R. BIN, *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*; Corte cost., 21 ottobre 1998, n. 357, in *Riv. giur. edil.*, 1999, I, p. 203; Corte cost., 30 luglio 1997, n. 286, in *Regioni*, 1998, p. 155, con nota di M. IMMORDINO, *Aree metropolitane e autonomia comunale: un difficile equilibrio*.

perseguimento di interessi pubblici di dimensione sovracomunale e purché siano assicurate forme di concorso dei Comuni ai procedimenti decisionali²³.

Le conclusioni cui è pervenuto tale indirizzo giurisprudenziale appaiono certamente compatibili anche con il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative dettato dall'art. 118 Cost., il quale è fondato, come cennato, sul principio di sussidiarietà verticale, il quale prefigura sì un'amministrazione incentrata di regola sui Comuni, specie in materia urbanistica, laddove la relativa funzione potrebbe essere considerata «propria» dei Comuni ai sensi del comma 2° dell'art. 118 Cost., purtuttavia, all'allocazione preferenziale delle funzioni presso i Comuni è consentito derogare ogniqualvolta emerga la necessità di assicurare l'«esercizio unitario» delle funzioni stesse, di talchè la sussistenza di esigenze di questa natura consente legittimamente la compressione dell'autonomia comunale in materia urbanistica, fermo restando il rispetto delle prerogative partecipative dell'ente esponenziale della collettività locale.

²³ Sulla tale presunta riserva, derivante dall'ideologia del «giusnaturalismo comunale» e sulla necessità di superare detta presunzione in termini generali, e non solo nel caso di atti o piani di settore, onde giungere ad un «disegno razionale dei poteri locali» F. MERUSI, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e i piani settoriali fra autarchia e problemi irrisolti*, in G. Caia (a cura di), *Il piano territoriale*, cit., p. 15 ss.

Resta, però, da definire, ai fini della compatibilità costituzionale della deroga alla competenza dei Comuni in materia urbanistica, quale debba essere il livello o l'intensità della partecipazione di questi ultimi ai procedimenti volti all'adozione degli atti di cui si discute, poiché, a detta della Corte costituzionale, tale partecipazione «non può essere puramente nominale, ma deve essere effettiva e congrua»²⁴. Infatti, le misure di zonizzazione territoriale o di localizzazione di impianti per finalità economiche, con effetto prevalente sulle scelte urbanistiche comunali, anche allorché possono trovare giustificazione in relazione alla preminenza ed alla dimensione sovralocale degli interessi in gioco, ma esse non possono operare prescindendo *a priori* dalla collaborazione procedimentale dei Comuni stessi anche nella fase decisoria: ciò non solo a salvaguardia della sfera di attribuzioni dell'ente locale, ma anche, e forse soprattutto, a garanzia della migliore realizzazione dell'interesse pubblico.

Difatti, anche la scelta pianificatoria e/o localizzativa che consegue agli atti in discorso non può prescindere dall'assunzione e dalla valutazione nel procedimento di tutti gli interessi rilevanti, ivi compreso il precipuo

²⁴ così Corte cost., 8 aprile 1997, n. 83, in *Giur. it.*, 1997, I, c. 544, che dichiarò illegittima una legge regionale che non assicurava detta congruità di partecipazione; in senso analogo, Corte cost., 24 febbraio 1994, n. 61, *ivi*, 1994, I, c. 368.

l'interesse del Comune, in quanto ente esponenziale della collettività locale e titolare della funzione urbanistica sul proprio territorio: secondo tale corretto approccio, che mira a salvaguardare la centralità del Comune, pur scongiurando posizioni ostruzionistiche, la partecipazione procedimentale del Comune si giustifica in chiave collaborativa, ossia ai fini della rappresentazione di interessi dinamicamente intesi più che della difesa di competenze precostituite in senso statico²⁵. Ciò non toglie che la partecipazione procedimentale dei Comuni non debba risolversi, come pure ha sottolineato la stessa giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, situazioni di «stallo decisionale», che non consentirebbero di perseguire quelle esigenze unitarie che hanno fondato normativamente la sottrazione di competenze e potestà ai Comuni stessi, di talchè l'apporto collaborativo degli enti locali non potrebbe trasformarsi, cioè, in funzione co-decisionale, specie allorché quest'ultima dovesse assumere i caratteri di un diritto di veto²⁶.

Progressivamente, infatti, ad un impostazione diretta ad imporre una localizzazione d'autorità, sulla base di scelte astratte, preventive e

²⁵ F.G. SCOCA, *Caratteri e scopi delle pianificazioni di settore e rappresentazione procedimentale degli interessi pubblici*, in G. Caia (a cura di), *Il piano territoriale*, cit., partic. pp. 28-30.

²⁶ G. CAIA, op. cit., p. 739.

sostanzialmente non condivise dal tessuto imprenditoriale, la prospettiva si è capovolta, da un lato, cercando di favorire lo sviluppo endogeno attraverso forme di amministrazione consensuale e concertata che favorissero la creazione di un *humus* per l'insediamento di attività produttive (in questo contesto si iscrive, dapprima, la strategia volta a creare distretti industriali tendenzialmente autonomi gestiti dagli stessi operatori economici con servizi in comune, quindi, l'introduzione, tra gli strumenti di programmazione negoziata ex L. n. 662/96, dei patti territoriali e dei contratti d'area che si fondano proprio sull'interazione tra istituzioni, territorio ed imprese)²⁷.

Ad ogni modo, la crisi degli strumenti dirigistici di pianificazione (si badi bene che l'espressione non vuole avere affatto un'accezione negativa ma solamente descrittiva) ha, altresì, spostato l'attenzione sul problema della scelta procedurale in termini di snellimento e semplificazione²⁸, partendo dalla considerazione di comune esperienza

²⁷ Cfr. A. BORELLA, *L'urbanistica contrattata dopo la l. n. 241 del 1990*, in Riv. giur. Urbanistica, 1998, 419; id., *Patti territoriali, accordi di programma, programmi integrati: la pianificazione estemporanea*, in Dir. regione 2000, 668.

²⁸ Sul tema, da decenni ricorrente, della semplificazione, spesso vissuta come dogma o come assillo, si rimanda ad alcuni fondamentali contributi, senza, beninteso, pretesa di esaustività: U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in Foro it., 1984, V, 205 ss.; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Il procedimento amministrativo*, in Dir. proc. amm., 1990, 3 ss.; A. AZZENA, *Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, in Prime note, 1990, n. 10, 47 ss.; P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANNAVESIO, C.E. GALLO, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*,

che la questione burocratica, con i suoi tempi e le sue distorsioni, è uno dei primi fattori disincentivanti la localizzazione di realtà produttive, di talchè per poter intervenire in sede di valutazione preventiva e contestuale sui diversi interessi, finalizzata a velocizzare il rilascio dei necessari atti di assenso, possibilmente in termini integrati, lo strumento più idoneo tra quelli allo stato conosciuti è stato ritenuto, dapprima, in linea generale, quello della conferenza di servizi, introdotto fin dalla L. n. 241/90 e, quindi, nell'ambito di un modello di semplificazione, ancor più accentuato, lo sportello unico varato con il D.P.R. n. 447/98, strumenti, peraltro, ritenuti coerenti con i fondamentali principi di

Torino, 1995, 3-25; G. PALEOLOGO, *La legge 7 agosto 1990 n. 241: procedimenti amministrativi e accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991; G. VESPERINI, *op. cit.*, 659; G. PASTORI, *Le trasformazioni del procedimento amministrativo*, in *Dir. e società*, 1996, II, 483 ss.; R. VILLATA-G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *D. disc. pubbl.*, Torino, 1996, XI, 576 ss.; G. AZZARITI, *Il ruolo dell'amministrazione pubblica nella società italiana attuale: le tendenze in atto e gli effetti della legge sul procedimento sul rapporto fra amministrazioni e società*, in *Studium Juris*, 1997, II, 235 ss.; R. FERRARA, *Le « complicazioni » della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss. Per quanto concerne, invece, i tentativi di riforma perseguiti, con alterno successo, vedasi G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.; interessante, a tal fine, è anche il volume *Ricerca sull'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato. Analisi delle procedure*, Roma, 1983, nonché *Cronologia della pubblica amministrazione*, a cura di G. MELIS e F. MERLONI, Bologna, 1995. Per un ulteriore approfondimento del tema si vedano, tra tutti, gli approfondimenti di R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528 ss.; E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, II, 335 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, I, 699 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, II, 386 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, II, 757 ss.; L. VANDELLI, G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Rimini, 1999; F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in *La procedura amministrativa*, a cura di G. PASTORI, NERI POZZA, Vicenza, 1964, 539 ss.; nonché G. BERTI, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Napoli, 1981, 55 ss.

garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa, siccome in grado di perseguire un equilibrio tra rilancio dello sviluppo produttivo ed armonico assetto territoriale.

2. Semplificazione procedimentale e sviluppo: sportello unico ed autocertificazione. Profilo soggettivo: la nozione omnicomprensiva di attività produttive recepita dal D.P.R. n. 440/2000. L'ipotesi della variante "semplificata": inquadramento generale.

La difficoltà di calibrare un apposito strumento normativo per favorire la localizzazione di insediamenti produttivi ed il sostanziale fallimento di politiche di incentivazione con l'erogazione di sussidi e sovvenzioni a pioggia, specie nel Mezzogiorno e nelle aree più economicamente depresse del Paese, ha fatto spostare l'attenzione sulla necessità di favorire le condizioni, anche amministrative e burocratiche, per consentire l'accesso al mercato di nuove imprese e l'ampliamento di quelle esistenti, che cronicamente soffrono di una crisi di "nanismo", non riuscendo, per svariate ragioni che in questa sede non possono essere approfondite, a superare una soglia dimensionale che permetta loro di raggiungere adeguati livelli di competitività nell'ambito del

fenomeno della globalizzazione dei mercati e dell'interdipendenza su scala planetaria delle dinamiche macro-economiche.

In tale contesto fattuale, allora - venute meno, anche alla luce dei vincoli comunitari preclusivi dei c.d. aiuti di Stato alle imprese, le ragioni di scelte verticistiche dell'apparato pubblico volte a favorire direttamente il mondo produttivo, la modernizzazione degli apparati amministrativi rappresenta da alcuni anni in Italia la principale motivazione delle politiche di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni adottate a diversi livelli istituzionali. Sono tanti i fattori che spingono gli interventi di riforma verso tale direzione, primo fra tutti la necessità di rendere più efficiente il complesso organizzativo dei soggetti chiamati a curare gli interessi della collettività e di elevare qualitativamente le prestazioni ed i servizi dagli stessi resi ai destinatari della loro azione. In effetti, nel corso del secolo appena trascorso le strutture amministrative hanno subito una crescita esponenziale a causa del moltiplicarsi dei compiti pubblici ai quali provvedere. Ma tale sviluppo non sempre ha prodotto dei benefici per i consociati, in quanto è stato accompagnato spesso da contraddizioni e situazioni paradossali, fino al punto da rendere la pubblica amministrazione un'organizzazione troppo complessa, poco efficiente e molto spesso autoreferenziale.

Certamente, rispetto al contesto evidenziato, bisogna tener presente che alcune delle contraddizioni o delle disfunzioni che in diverse occasioni hanno caratterizzato l'agire dei pubblici poteri rappresentano le naturali conseguenze di un sistema amministrativo progettato in maniera complessa ed articolata proprio al fine di assicurare l'intervento pubblico per la cura di un numero sempre maggiore di bisogni ed esigenze della collettività. Del resto, lo stesso Giannini²⁹, nel descrivere le ricadute organizzative sulla pubblica amministrazione della definitiva affermazione dello Stato pluriclasse, considerava fisiologico che dalla configurazione dello Stato come ente disaggregato derivassero alcuni inconvenienti per il cittadino: *«spesso costui non sa a quale ufficio deve rivolgersi, talora l'organo del rapporto è diverso dall'organo di responsabilità civile, talora l'ufficio che ha le funzioni esecutive non si collega a quello che ha funzioni deliberative, ecc. ecc.»*. Tuttavia, è vero anche che da diverso tempo e in più occasioni tali inconvenienti hanno perso quel carattere fisiologico tollerabile, assumendo una frequenza tale da trasformarsi in una patologica disfunzione degli apparati amministrativi. Per questi motivi, l'azione di governo è stata orientata ad adottare numerose iniziative legislative finalizzate a colmare la notevole distanza

²⁹ M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 1988, 82.

creatasi tra le amministrazioni pubbliche italiane, da un lato, ed i cittadini e le imprese dall'altro. In particolare, dal 1990 in poi l'indirizzo riformatore del legislatore si è concentrato a favore della prima categoria ricordata, da tempo costretta a subire la cristallizzata superiorità delle pubbliche amministrazioni e relegata a svolgere un ruolo di destinataria passiva degli effetti delle politiche pubbliche, vissute come un intollerabile intralcio al dispiegarsi delle forze di mercato. Ma non sono mancate, soprattutto recentemente, iniziative specifiche per il settore delle imprese produttive, anche queste finalizzate ad evitare che l'intervento delle pubbliche amministrazioni da fattore di ausilio si trasformi in una vera e propria condizione di ostacolo e rallentamento per lo sviluppo ed il rilancio della produzione economica. In tale ottica, non pare azzardato affermare che il processo riformatore finora compiuto si sia sviluppato prevalentemente intorno ad una precisa filosofia d'azione: la semplificazione. Essa, infatti, rappresenta un comune denominatore che intreccia tutti i recenti provvedimenti normativi destinati a riscrivere i confini, gli attori, le azioni ed i rapporti della sfera pubblica³⁰. Ciò in quanto la semplificazione non può essere più vista come un semplice strumento o tecnica cui ricorrere

³⁰ Sul rapporto tra funzione conformativa della P.A. ed attività di impresa, si veda il fondamentale contributo di R. VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Milano, 1974.

saltuariamente per riordinare l'organizzazione o le procedure d'azione delle amministrazioni pubbliche, ma essa rappresenta oramai un vero e proprio principio generale dell'ordinamento giuridico, una «funzione permanente» cui collegare sempre le iniziative di razionalizzazione del sistema amministrativo italiano, specie in un settore, come le attività produttive in senso lato, nel quale lo snellimento delle procedure, più che politiche di incentivazione e sostegno finanziario, possono favorire la competitività e permettere una selezione delle imprese sulla base di logiche di mercato, che non siano condizionate da forme di aiuto ormai recessive rispetto ai principi comunitari. A tale fenomeno risulta necessario ricondurre principalmente il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 - provvedimento normativo adottato sulla base di alcuni criteri e principi contenuti nella l. 15 marzo 1997, n. 59 e successivamente riaffermati dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - precipuamente finalizzato alla semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la razionalizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi³¹. Il Legislatore, infatti, ha affidato ad una serie di

³¹ R. DAMONTE, *Aspetti urbanistici della "procedura dello sportello unico per le attività produttive" ai sensi del d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447*, in Riv. giur. edilizia 2000, 1, 51; G. PIPERATA, *Lo Sportello unico*, in Riv. trim. dir. pubbl. 2002, 1, 41; M. SGROI, *Lo Sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in Dir. amm. 2001, 1, 179; C. ILARDI, *Prime osservazioni sullo «sportello unico» e sulla promozione delle attività produttive*, in Giur. merito, 2000, 472. Sulla disciplina dello

misure di semplificazione amministrativa il compito di soddisfare due precise esigenze: da un lato, ridurre le procedure amministrative richieste dalla legge per avviare una attività produttiva ed in generale allentare il «peso burocratico» gravante sulle aziende; dall'altro, mettere in condizione gli uffici pubblici di esercitare le attività autorizzatorie e di controllo nei confronti delle aziende in tempi molto rapidi o comunque compatibili con gli *standards* di efficienza seguiti da alcune amministrazioni europee in modo da alleviare quella che è diventata una vera e propria zavorra per le imprese, nazionali ed estere, determinate ad investire in Italia³².

Sportello Unico si vedano, altresì, P. MASCIOCCHI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, Milano, 2000; C. FACCHINI, *Enti locali. Lo sportello unico per le attività produttive*, Milano, Ipsoa, 2000; T. MIELE, *Lo sportello unico snellisce le procedure*, in *Guida al diritto*, 2000, n. 46, 112; L. CACCIA - G. VALOTTI, *Lo Sportello unico per le imprese - Guida in sei mosse*, Milano, EtasLibri, 2000; E. STICCHI DAMIANI - G. DE GIORGI CEZZI - P.L. PORTALURI - F. F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese*, Milano, Giuffrè, 1999; AA.VV., *L'istituzione dello sportello unico per le attività produttive*, in *Comuni d'Italia*, 1999, 1065 ss.; S. DI ROSA, *Sportello unico per le imprese*, in *L'Amministrazione Italiana*, 3/99, 420 ss.; L. TORCHIA, *Commento al decreto sullo sportello unico per le attività produttive*, cit., 105; P. BILANCIA, *L'ente locale apre le porte all'impresa*, in *Guida agli enti locali*, 1999, n. 24, 7 ss.; G. TONELLI, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *La Voce delle autonomie*, 1999, n. 1-2; A. MACCAPANI, *Sportello unico. Guida operativa all'istituzione della struttura comunale di coordinamento per le attività produttive prevista dalla riforma Bassanini*, in *ItaliaOggi*, 8 gennaio 1999, sez. *Documenti*, 1 ss.

³² Per un organico commento alla disciplina, si veda COSENTINO-FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive. Regolamento di semplificazione d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447. Organizzazione, convenzioni attività*, Milano 1999. Cfr. anche, per l'ampiezza dell'analisi, E. STICCHI DAMIANI, *L'unificazione come modello di semplificazione amministrativa*, in E. STICCHI DAMIANI-G. DE GIORGI CEZZI-P.L. PORTALURI-F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico*

Lo Sportello unico non può essere considerato lo strumento più importante per realizzare la semplificazione dell'azione pubblica, spettando ad altri istituti tale primato (si pensi, ad esempio, alla legge annuale di semplificazione ed ai meccanismi di semplificazione di portata generale, come la conferenza di servizi o gli altri strumenti previsti dalla L. n. 241/1990, in special modo agli accordi di programma, nonché agli strumenti di programmazione negoziata introdotti dall'art. 2 della L. n. 662/96). Inoltre, tale istituto non interessa la generalità degli amministrati ma ha una portata limitata ad alcune categorie (gli imprenditori) e ad alcune attività (quelle relative all'insediamento di strutture produttive). Infine, il medesimo istituto si presenta sorretto da un regime normativo poco chiaro, fermo all'enunciazione di disposizioni di principio e molto spesso contraddittorio, al quale sembra necessario ricondurre in via principale la ragione della parziale attuazione ad esso riservata dagli enti destinatari. Eppure, lo Sportello unico presenta alcuni caratteri di innovatività tali da giustificare il notevole interesse manifestato in diverse sedi nei suoi confronti, anche se dal momento della sua istituzione, ormai quasi decennale, non è agevole trarre un

per le imprese, Milano, 1999. Cfr. anche GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Diritto amministrativo*, 1998, 541, nonché L. CICI, *Industria, sportello unico per le imprese, Camere di Commercio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, fasc. 9, p. 814.

bilancio compiuto. In particolare, lo specifico meccanismo di semplificazione sul quale si basa appare profondamente diverso rispetto agli altri strumenti che il Legislatore ha utilizzato nel corso degli ultimi anni per garantire un migliore funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Pertanto, appare necessario in via preliminare soffermarsi proprio sui caratteri innovativi della disciplina generale in materia di Sportello unico, lasciando ad un secondo momento l'approfondimento degli aspetti organizzativi del modello in questione. Rispetto a tutti gli altri provvedimenti di semplificazione amministrativa recentemente adottati dal legislatore, il d.P.R. n. 447 del 1998 presenta tre caratteristiche che ne evidenziano una peculiare portata innovativa.

Innanzitutto, il provvedimento in questione non contiene norme di delegificazione aventi come finalità quella di abrogare o rielaborare precedenti discipline legislative di settore. In pratica, il governo ha lasciato inalterato il previgente sistema normativo di disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di impianti produttivi e di ripartizione delle relative competenze tra le diverse amministrazioni pubbliche, limitandosi a concentrare tali procedimenti in un modello generale, unico ed autonomo gestito dal comune. È evidente, in tale

scelta di politica del diritto, il ruolo giocato dal c.d. «paradosso della semplificazione», consistente nella contraddizione spesso esistente in ogni provvedimento di riforma tra la necessità, da un lato, di rendere più semplice l'azione amministrativa in ossequio al principio di efficienza eliminando interi procedimenti e, dall'altro, l'esigenza di predeterminare l'esercizio delle competenze dei soggetti pubblici nel rispetto del principio di legalità e nella prospettiva di maggiore garanzia per i diritti e gli interessi dei cittadini³³. In tale contesto, la perentoria disposizione contenuta nell'art. 23, comma 1, D.Lgs. n. 112/1998, anticipatoria “a Costituzione invariata” dei contenuti della riforma costituzionale del 2001 (*«Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie»*) non sposta sul comune la titolarità delle competenze spettanti ad altre amministrazioni secondo la normativa preesistente, ma dev'essere interpretata nel senso che il comune - o meglio, lo sportello unico comunale - diviene *«il referente unitario (ed unico) dei privati interessati al procedimento, oltre che*

³³ S. AMOROSINO, *Lo stallo della semplificazione amministrativa: fattori critici e ipotesi di rilancio*, in Foro amm. TAR 2004, 6, 1887.

delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti»³⁴.

In secondo luogo, risulta necessario ricordare che il citato regolamento, pur non modificando formalmente i singoli procedimenti in materia di realizzazione di impianti produttivi, allo stesso tempo tende a realizzare una sostanziale razionalizzazione ed armonizzazione degli stessi, da un lato, favorendo la loro confluenza in un unico procedimento principale gestito dalla struttura comunale e, dall'altro, facendo ampio ricorso a tutte le tecniche e gli strumenti semplificatori attualmente conosciuti ed in altre occasioni dal legislatore utilizzati (si pensi agli istituti della conferenza di servizi, dell'autocertificazione, del responsabile del procedimento, del silenzio-assenso, o alla tecnica della riduzione dei termini procedurali, e così via, più volte richiamati nelle norme dedicate al procedimento unico per l'attivazione di impianti produttivi). È noto, infatti, che è in atto, seppure tra molte contraddizioni, in Italia una tendenza di riforma amministrativa comune a molti paesi europei e riconducibile alla formazione di un diritto amministrativo comunitario, che va sotto il nome di *process re-engineering*, «cioè, *revisione delle procedure interne alle pubbliche amministrazioni allo scopo di semplificarle e di ridurre,*

³⁴ COSENTINO-FRASCA, *op. cit.*, p. 52.

quindi, il peso dell'amministrazione sui cittadini»³⁵. Nel caso, però, dello sportello unico si è voluto evitare di riscrivere normativamente le singole procedure e si è cercato di realizzare il medesimo obiettivo di semplificazione e razionalizzazione procedimentale attraverso la previsione di meccanismi organizzativi e procedurali in astratto idonei a garantire che la complessità dell'intervento pubblico non si traduca in una disfunzione dagli effetti negativi per i soggetti interessati all'attivazione di un impianto produttivo.

Peraltro, le misure di semplificazione adottate nel regolamento non si limitano a definire un modello di procedimento unico e generale da seguire per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per svolgere l'attività d'impresa, ma si estendono anche alla predisposizione di un apposito apparato organizzativo idoneo a gestire il procedimento medesimo³⁶. Si tratta delle norme che prevedono l'istituzione di un'unica struttura cui imputare l'intera responsabilità e la gestione del procedimento unico, nonché del compito di coordinare attraverso appositi strumenti semplificatori (quali la conferenza di servizi, la

³⁵ in tal senso, si veda M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 679.

³⁶ si veda E. M. MARENGHI, *Lo sportello per le attività produttive: prove tecniche per una sintesi delle competenze*, in *Scritti giuridici in onore di S. Cassarino*, II, Padova, 2001, 950, in particolare, laddove afferma che «*lo sportello è, per un verso, organizzazione strutturale..., per altro verso, organizzazione procedimentale*».

comunicazione per via telematica degli atti e della documentazione, ecc.) lo svolgimento degli endoprocedimenti autorizzatori da parte delle altre amministrazioni intervenienti³⁷. Al riguardo, appare opportuno sottolineare l'utilità della previsione di tali misure organizzative con riferimento al complesso intervento di semplificazione operato con il d.P.R. n. 447/1998, soprattutto nella prospettiva di evitare che l'ampia riduzione degli adempimenti necessari per far nascere ed operare un'azienda si traduca in un maggior carico di passaggi burocratici interni all'amministrazione o di complicazioni procedurali per i singoli uffici competenti. È stato, infatti, sottolineato che spesso la semplificazione amministrativa se da un lato favorisce, rendendone più semplice la condizione, l'amministrato, dall'altro, aggrava e «rende più complicata la condizione dell'amministrazione»³⁸. Pertanto, le misure organizzative previste dal regolamento in ossequio ai precisi principi contenuti nella L. n. 59/1997 tendono ad adeguare la struttura comunale

³⁷ Sul rapporto tra semplificazione e liberalizzazione, v. A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 645 ss.; ID., *Semplificazioni e liberalizzazioni*, in AA.VV., *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, Collana Conferenze-Seminari Spisa, Bologna, 2000, 96 ss. Un interessante approfondimento, sebbene – sia consentito dire – a senso unico pro imprese, è rinvenibile in DE CAPRARIIS e VESPERINI (a cura di), *L'Italia da semplificare - Ricerca del Centro Studi Confindustria*, Bologna, 1998.

³⁸ così, G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in Riv. giur. urb., 2000, 124. Cfr. anche R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione normativa: verso un'amministrazione senza qualità*, in Dir. proc. amm., 1999, 323 ss., il quale sottolinea che spesso gli interventi di semplificazione producono per la pubblica amministrazione notevoli aggravamenti procedurali. Si veda anche V. ITALIA, *Lo snellimento dell'attività amministrativa* (seconda ed.). Milano, 1998.

al ruolo di gestore del procedimento unico e regista degli endoprocedimenti che in esso confluiscono da altre amministrazioni, in modo da garantire agli apparati pubblici coinvolti di agire secondo canoni di efficienza e celerità³⁹.

Quindi, l'innovatività del disegno organizzativo in materia di autorizzazione agli insediamenti produttivi sta nel fatto che il regolamento in questione non si preoccupa di riscrivere la mappa delle competenze tra le diverse amministrazioni chiamate dalla normativa precedente ad intervenire in materia, ma delinea, da un lato, un modello procedimentale unico, dentro il quale ricondurre i subprocedimenti svolti da tutti gli altri apparati pubblici coinvolti, e dall'altro, un modello organizzativo altrettanto unico, al quale affidare più che la titolarità degli atti di consenso necessari per il privato, la regia di tutte le fasi di cui il modello procedimentale suddetto si compone. In tale ambito, i due modelli innovativi costituiscono le due facce della medesima medaglia e si completano a vicenda nella prospettiva della realizzazione degli obiettivi di efficienza e celerità per i quali sono stati pensati: il modello

³⁹ G. PIPERATA, op. cit., p. 54; P. BERTINI, *Apparati amministrativi e celerità d'azione. Le vicende di un difficile rapporto*, in *Foro amm.*, 1998, 1956 ss.; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *G.d.a.*, 1999, 111; A. ANDREANI, *Principi costituzionali ed «europeizzazione» dell'amministrazione (evoluzione e metamorfosi del principio di buon andamento: l'art. 4 della l. 15 marzo 1997, n. 59, c.d. «Bassanini»)*, in *Dir. amm.*, 1997, 537 ss.

procedimentale rappresenta un paradigma semplificato d'azione, le cui fasi piuttosto che aggravare l'attività dell'apparato comunale, tendono ad assicurarne maggiore celerità ed efficienza; il modello organizzativo unico, a sua volta, è strutturato come un vero e proprio centro di coordinamento ed è dotato di poteri e strumenti nei confronti del procedimento unico e dei subprocedimenti autorizzatori tali da consentire che entrambi si svolgano nei tempi fissati senza lungaggini o blocchi procedurali. Tuttavia, sembra necessario evidenziare subito che dall'interpretazione complessiva del d.P.R. n. 447/1998 emerge che i due modelli appena descritti, pur essendo speculari ai fini dell'azione amministrativa di consenso all'impianto di imprese, presentano una fondamentale differenza: mentre il modello procedimentale di semplificazione non può che trovare applicazione solo nel caso di richieste aventi ad oggetto interventi privati del tipo di quelli presi espressamente in considerazione dall'art. 1 del d.P.R. citato, la struttura unica, invece, presenta un disegno organizzativo così elastico da consentirle di assumere la responsabilità del procedimento e di svolgere azioni di raccordo con altre amministrazioni anche per altre procedure amministrative individuate a livello di regolamento comunale. Proprio in considerazione di tale ultimo aspetto, le pagine che seguono

sono dedicate all'analisi dei passaggi fondamentali che sul piano strutturale il d.P.R. n. 447/1998 riserva allo sportello unico, al fine di evidenziare le caratteristiche di un modello organizzativo destinato ad assumere in futuro un ruolo strategico nella riformata veste delle amministrazioni locali.

L'analisi del profilo strutturale dell'istituto in questione suggerisce immediatamente all'interprete il dubbio che il d.P.R. n. 447/1998 presenti un'insanabile contraddizione con alcuni principi fondamentali che sorreggono l'architettura delle strutture pubbliche. Tale dubbio nasce dal fatto che l'innovativo strumento di semplificazione ruota esclusivamente intorno al principio di unicità: unica è, infatti, la domanda, unico il procedimento e la struttura pubblica deputata a gestirlo. In particolare, la scelta normativa di affidare ad un'unica struttura comunale il procedimento per la realizzazione degli impianti produttivi sembra porsi in contrasto con il principio di differenziazione e quello di specializzazione che tradizionalmente condizionano la progettazione degli apparati pubblici.

Come si è già anticipato, nel corso del '900 i compiti pubblici sono aumentati sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, con una serie di ricadute sul momento organizzativo delle strutture

pubbliche. In generale, tale fenomeno ha fatto sì che al modello organizzativo a piramide si sostituisse il modello a rete dei pubblici poteri, questi ultimi organizzati secondo il criterio della dispersione e non più della concentrazione. Inoltre, l'ampliamento dei compiti pubblici ha determinato l'emersione di nuove funzioni amministrative ed il conseguente approntamento di specifiche strutture deputate al loro esercizio. Ora proprio dallo stretto legame esistente tra le funzioni pubbliche e gli apparati amministrativi è stato ricavato come immanente nel nostro ordinamento giuridico il principio di differenziazione delle strutture deputate a gestire i singoli compiti spettanti ai pubblici poteri. In altri termini, la pubblica amministrazione è una struttura complessa, in quanto deve gestire funzioni differenti ed assolvere a compiti diversi, per poter funzionare bene deve necessariamente articolarsi al proprio interno in strutture differenti, ognuna di esse conformata in modo da garantire l'assolvimento della singola funzione di cui risulta titolare. Da ciò, quindi, il principio di differenziazione degli apparati pubblici - principio in virtù del quale *«funzioni differenziate richiedono organizzazioni differenziate, cioè adozione di diversi modelli organizzativi o quanto meno una diversa modulazione dello stesso modello»* - e quello di specializzazione del lavoro - *«che si può esprimere nell'affermazione che i compiti propri di*

un'organizzazione, che da essa devono essere svolti in quanto necessari al perseguimento dei fini ad essa posti, vengono distribuiti tra le diverse unità organizzative delle quali l'organizzazione si compone, dotando ciascuna di tali unità delle risorse materiali ed umane specificatamente richieste dal compito ad essa affidato».

A prima vista potrebbe sembrare che la disciplina in materia di sportello unico tenda a sostituire ad una pluralità di strutture un unico apparato incaricato di svolgere compiti differenti. Ma si tratta di una semplice apparenza, in quanto le cose risultano essere nella realtà assai diverse. Infatti, se è vero che le funzioni «*costituiscono la trama dell'organizzazione*», la portata organizzativa della disciplina in questione va sicuramente ridimensionata rispetto a quanto appare, in quanto alla struttura unica non viene affidata nessuna specifica funzione né la cura di un preciso scopo pubblico, ma ad essa viene soltanto riservato il compito di coordinare e razionalizzare i diversi interventi pubblici in materia di attivazione di impianti produttivi. In pratica, la struttura unica non sostituisce le amministrazioni competenti sui diversi profili connessi alla realizzazione degli impianti produttivi, ma essa rappresenta solo l'apparato cui la norma affida una serie di meccanismi di semplificazione da utilizzare al fine di coordinare l'intervento delle

singole amministrazioni coinvolte. In tale prospettiva, allora, i compiti affidati alla struttura unica tendono a realizzare il coordinamento tra l'esercizio di diverse funzioni spettanti a diversi apparati, senza che sia possibile intendere tale coordinamento come potere o rapporto organizzativo in grado di incidere sull'assetto delle competenze, ma soltanto come risultato finale di un intervento operativo di razionalizzazione dell'azione di una pluralità di strutture pubbliche. Ad una diversa soluzione si potrebbe arrivare, come segnalato da alcuni autori, valorizzando le novità legislative recentemente intervenute in materia, in modo da favorire una lettura 'forte' dell'unificazione funzionale realizzata dalla riforma dello sportello unico. Si tratta, in particolare, dell'art. 27 *bis*, D.lgs. n. 112/1998 (introdotto dalla l. 24 novembre 2000, n. 340), il quale prevede la trasformazione degli atti di assenso spettanti alle amministrazioni di settore in «attività istruttorie» e dell'art. 4, comma 1, d.P.R. n. 447/1998 (così come modificato dal d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440), il quale afferma che «*la struttura adotta direttamente, ovvero chiede alle amministrazioni di settore o a quelle di cui intende avvalersi ai sensi dell'art. 24, comma 4, del d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 gli atti istruttori ed i pareri tecnici*». Orbene, dietro queste disposizioni si potrebbe leggere la volontà del legislatore di realizzare una piena

unificazione funzionale, affidando alla struttura unica il potere di decidere discrezionalmente se esercitare in proprio le funzioni ed i compiti spettanti alle amministrazioni di settore ovvero se continuare ad avvalersi di esse per i procedimenti in materia di impianti produttivi. Tuttavia, una simile ricostruzione presenta alcuni punti deboli. In primo luogo, le novelle legislative e regolamentari appena richiamate se, da un lato, sembrano rafforzare i poteri della struttura a discapito delle originarie competenze spettanti alle amministrazioni di settore, dall'altro, continuano in diversi punti a riferirsi alle amministrazioni settoriali qualificandole come amministrazioni competenti. In secondo luogo, tale lettura rischierebbe di mettere la disciplina dello sportello unico in conflitto con i principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione ed in particolare con la copertura costituzionale che in alcuni casi fonda le competenze spettanti ad alcune amministrazioni di settore con riferimento alle procedure per l'attivazione di impianti produttivi. Infine, tale interpretazione risulterebbe poco utile in concreto e potrebbe contribuire ad affossare definitivamente il processo di attuazione dello sportello unico, in quanto molti comuni già hanno dimostrato di non volere o di non essere in grado di gestire i compiti ordinari di coordinamento che presuppongono comunque il

coinvolgimento nel procedimento unico delle amministrazioni di settore e una lettura 'debole' dell'unificazione funzionale. Quindi, sembra preferibile nettamente una ricostruzione della normativa in materia di sportello unico che vada nel senso di considerare il previgente assetto di compiti in materia di sportello unico non derogabile di volta in volta e discrezionalmente dalla struttura, anche per conferire certezza all'esercizio dell'attività amministrativa, evitando discriminazioni e disparità di trattamento.

Inoltre, una lettura della riforma che garantisca la sopravvivenza delle competenze delle amministrazioni di settore consente di considerare la disciplina in materia compatibile anche con il principio di garanzia per i cittadini, assicurato attraverso la previsione legislativa di interventi specifici da parte delle singole amministrazioni di settore competenti. Infatti, è utile ricordare che la sottoposizione da parte della legge di attività private ad un regime autorizzatorio, nei limiti in cui esso non sia sostituito dalla denuncia di inizio attività ex art. 19 della L. n. 241/90, come da ultimo novellato dalla L. n. 80/2005, ha sempre funzioni di garanzia e controllo, in quanto attraverso tale limite si persegue l'obiettivo *«di prevenire possibili pregiudizi per altri interessi, privati o pubblici, che tali attività potrebbero causare»*, come meglio si dirà innanzi

con specifico riguardo alla c.d. “conferenza dei servizi derogatoria” in cui l’esigenza di contemperamento degli interessi è particolarmente marcata.

Non v’è dubbio, d’altronde, che attualmente è in atto un processo progressivo di trasformazione dell’azione amministrativa incentrato sull’eliminazione di quei vincoli meramente formali, i quali ‘ingessano’ il procedimento amministrativo senza conseguenze utili per il raggiungimento del risultato previsto dalla norma. Si tratta, in pratica, di una direzione di marcia resa necessaria dalla costituzionalizzazione dei principi aziendalistici di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, oramai posti sullo stesso piano del principio di legalità, nonché dal rilievo che ha recentemente acquisito il principio dei risultati equivalenti nei confronti dell’amministrazione pubblica. Ciò, tuttavia, non toglie che eventuali esigenze semplificatorie richiedano sempre scelte d’intervento molto ponderate, non essendo possibile limitarsi ad un semplicistico ‘taglio’ di procedimenti, in quanto molto spesso tali procedure *«hanno implicazioni non esclusivamente produttive, perché servono a garantire diritti o aspettative che non possono essere misurati solo con l’orologio di Taylor»*⁴⁰. Non solo, ma deve aggiungersi come la cautela che

⁴⁰ La parafrasi, com’è costume dell’Autore, efficace ed immaginifica è di S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l’orologio di Taylor*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1998, 703.

deve accompagnare le scelte semplificatorie è imposta anche dalla necessità di non 'impoverire' eccessivamente la funzione amministrativa di tipo consultivo, facendo così perdere al procedimento la sua funzione giustiziale e costringendo il cittadino - specie al terzo controinteressato procedimentale - a ricorrere sempre più spesso alla tutela contenziosa al fine di far valere i suoi diritti ed interessi, oltre a sotto-dimensionare la portata della valutazione endoprocedimentale di interessi pubblici correlati e collaterali a quello primario, da prendere in considerazione ai fini della decisione finale.

Pertanto, il regolamento, che pure ha segnato una svolta nel modo di concepire il rapporto tra Amministrazione ed impresa, piuttosto che sopprimere le funzioni e le sfere di competenza di diversi soggetti pubblici poste a tutela di tali interessi, ha preferito procedere ad un'unificazione organizzativa degli apparati deputati a relazionarsi con il cittadino che richiede l'intervento autorizzatorio in modo da identificare un interlocutore unico per l'imprenditore. Si tratta, in pratica, di un *escamotage* che, pur semplificando i meccanismi di intervento delle amministrazioni pubbliche, allo stesso tempo non riduce i livelli di salvaguardia degli interessi pubblici e privati connessi alla realizzazione di opere industriali, che per loro natura possono avere

un rilevante impatto sul territorio. Inoltre, come acutamente notato, la nuova disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di attività produttive non ha nulla di rivoluzionario, in quanto i meccanismi ai quali è affidata la semplificazione delle procedure sono da tempo presenti nel nostro ordinamento (si pensi, per l'appunto, alle misure di semplificazione disciplinate dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, che pure si accompagnano a precise ed ineludibili garanzie procedurali che fungono da correlativo contrappeso delle prime), intervenendo unicamente sul momento organizzativo del procedimento⁴¹. Al massimo, alla citata disciplina si può riconoscere il carattere dell'innovatività derivante dal fatto che sfrutta contemporaneamente, rilanciandoli nella loro importanza, tutti i meccanismi di semplificazione, ai quali in pratica viene affidato il miglioramento e l'ottimizzazione del ruolo conformativo della pubblica amministrazione in materia di localizzazione di impianti produttivi, purtuttavia imponendo tempi decisionali certi ed una struttura adeguata ad assolvere ad irrinunciabili funzioni di verifica e controllo.

⁴¹ Tra le ricostruzioni più complete ed innovative in tema di "amministrazione di risultato", si segnalano L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 ss.; M.R. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la «regola del caso»*, in *Dir. amm.*, 2000, 131 ss.

Il contrasto tra le esigenze di semplificazione procedimentale e la necessità di assicurare gli interventi pubblici a garanzia di tutti gli interessi coinvolti, tuttavia, ha portata più ampia e supera il limitato ambito di applicazione del d.P.R. n. 447/1998, in quanto rappresenta uno degli aspetti del più generale rapporto conflittuale, che funge ormai da “pendolo oscillante” nella nostra Legislazione, tra principio di buon andamento in funzione di maggior efficienza dell'azione pubblica e principio di legalità in funzione di maggiore garanzia e tutela delle posizioni dei soggetti coinvolti da tale azione. Tale rapporto oramai trova pratiche ricadute in tutti i settori di intervento dei pubblici poteri, i quali si trovano spesso nella situazione di dover fare in modo che la loro azione sia celere ed efficace e, contemporaneamente, rispettosa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

Per queste ragioni, le principali riforme del sistema amministrativo italiano perseguono in diversi modi e con diversi strumenti la razionalizzazione non solo delle procedure ma anche degli apparati organizzativi della pubblica amministrazione⁴². Anzi, pare potersi affermare che la razionalizzazione del profilo organizzativo, se non

⁴² G. D'ALESSIO, *Prospettive di riforma*, in *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma*, a cura di S. Sepe, Collana quaderni Centro «V. Bachelet», Milano, 1999, spec. 61 ss.

prevale, quantomeno anticipa la razionalizzazione delle procedure, considerato che, a causa della complessità raggiunta dall'amministrazione italiana, le forme organizzative pubbliche appaiono assoggettate *«ad un continuo processo di mutamento, tanto che le scelte amministrative non si compiono più al momento dell'attività, ma sono anticipate a quello dell'organizzazione»*. In conseguenza di ciò, gli apparati amministrativi sono attualmente oggetto di un processo di ristrutturazione orientato lungo due principali direttrici, che, nell'ambito della localizzazione di attività ed impianti produttivi, trovano un terreno sperimentale di confronto dialettico: da un lato, prevedere figure organizzative idonee a orientare l'azione della pubblica amministrazione verso il raggiungimento dei risultati prefissi dalla legge e attesi dai cittadini; dall'altro, introdurre forme di organizzazione flessibili e coordinate, idonee ad essere in concreto modellate sulle caratteristiche degli interessi che dovranno curare o delle realtà territoriali in cui dovranno operare, assecondando un modello di sviluppo endogeno che parta dall'interazione tra imprese, territorio ed apparati amministrativi.

Si tratta, in ogni caso, di un processo avviato e che, nonostante il lungo periodo di rodaggio, presenta tutt'ora notevoli aspetti di incertezza, quantunque l'utilizzo degli strumenti di semplificazione procedimentale

sia quanto mai in progressivo incremento, considerato che anche rispetto all'organizzazione amministrativa svolge un ruolo fondamentale la contrapposizione tra esigenze di garanzia ed esigenze di efficienza ed efficacia: l'orientamento dell'amministrazione verso il raggiungimento del risultato della sua azione, che pure costituisce un caposaldo della spinta riformatrice avviata dal 1990 in poi, sovente con una carica retorica non commisurata agli obiettivi raggiunti, non può essere considerato sempre e *a priori* una necessità prevalente sul doveroso rispetto dei principi posti a garanzia dei cittadini, specie in presenza di interessi sensibili e costituzionalmente rilevanti. Per questo motivo, si è tuttora alla ricerca di equilibrati modelli di organizzazione, in grado di mediare tra esigenze di garanzia e di efficienza, fornendo risposte concrete, convincenti e sollecite al cittadino utente. Lo sportello unico per le attività produttive può essere iscritto a pieno titolo nel processo appena descritto. In primo luogo, la figura organizzativa introdotta dal decreto presenta delle caratteristiche tali che, se in concreto realizzate, rafforzano il suo ruolo di apparato funzionalizzato al più efficiente raggiungimento dei risultati dell'azione amministrativa. Inoltre, il modello organizzativo in questione presenta profili di ampia flessibilità, in modo da consentire ai soggetti pubblici

chiamati ad istituirlo la possibilità di adeguarne in concreto la struttura alle esigenze e agli interessi per i quali sarà chiamato ad operare, in particolar modo alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, rispetto a cui certamente l'interpretazione del D.P.R. n. 447/1998 va adeguata e rivisitata⁴³. Infine, il principio di concentrazione organizzativa che sorregge l'intero impianto del nuovo apparato è sicuramente un utile strumento per tentare di conciliare in una prospettiva di semplificazione la rapidità dell'azione amministrativa con la necessaria tutela procedimentale di eventuali interessi pubblici e privati in tale azione coinvolti.

Nel merito, vale la pena di evidenziare come la disciplina normativa finalizzata a tracciare i tratti fondamentali di organizzazione dello

⁴³ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione*, in *Regioni* 2002, 445; L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2005, 23; M. GALLIGANI, *Osservazioni e proposte per lo sviluppo della capacità propositiva delle autonomie locali nel processo di cambiamento in corso*, in *Finanza locale* 2003, 546. Cfr. anche G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Regioni* 2004, 11. Nella manualistica, si veda, tra tutti, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali (decima ed.)*, Cedam, Padova, 2003.

sportello unico presenti due rilevanti caratteristiche. In primo luogo, essa non si esaurisce nel d.P.R. n. 447/1998, trovandosi norme di dettaglio anche nel D.lgs. n. 112/1998 ed in alcune leggi regionali di attuazione del medesimo decreto legislativo. In secondo luogo, essa solo in alcuni casi si sostanzia in puntuali e precise prescrizioni, preferendo fissare alcune linee guida di tipo organizzativo così elastiche da consentire all'ente locale di individuare discrezionalmente la soluzione più adeguata alla propria articolazione interna e alla realtà socio-economica del territorio di riferimento, in questo anticipando quei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che costituiscono l'impianto della riforma costituzionale di cui alla L. cost. n. 1/2003, con specifico riguardo all'assetto di attribuzioni delineato dall'art. 118 che, assegnando le funzioni amministrative generali ai Comuni e partendo dal basso, ha, di fatto, rovesciato la piramide istituzionale dell'ordinamento amministrativo.

Invero, l'impostazione riformatrice del biennio 1997-1998 (c.d. Leggi Bassanini), deliberatamente orientate a mutare l'assetto ed il rapporto dei poteri tra centro e periferia "*a costituzione invariata*", ha trovato

conferma e significativo avallo proprio con la riforma del titolo V della Costituzione⁴⁴.

Passando ad un sintetico esame del regolamento, deve osservarsi, a ben vedere, che il d.P.R. n. 447/1998 dedica l'art. 3 interamente all'aspetto organizzativo dello sportello unico, mentre non pare chiaro il significato dell'espressione «principi organizzativi» utilizzata nel regolamento per rubricare l'art. 6, i cui contenuti hanno ad oggetto invece solamente la disciplina del procedimento unico e semplificato mediante autocertificazione. Allo stesso tempo e nella ricordata prospettiva di vicendevole integrazione tra modello procedimentale e organizzativo, ulteriori regole e principi organizzativi emergono da altri articoli del decreto (come, ad esempio, nel caso dell'art. 8), anche da quelli specificamente finalizzati alla disciplina delle fasi procedimentali, nonché dalle disposizioni contenute nell'art. 24, d.lg. n. 112/1998. In particolare, l'art. 3, d.P.R. n. 447/1998, obbliga il comune di dotarsi, in

⁴⁴ C. MICHELOTTI, *Il governo del territorio e le competenze degli enti territoriali in materia*, in *Dir. & Formazione* 2005, 1024; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni* 2002, 409; M. NATOLI, *Enti locali: tra autonomia e devoluzione*, in *Rass. avv. Stato* 2001, I, 24; P. PAPADIA, V. PAPADIA, *Gli effetti della riforma del titolo V della Costituzione sull'ordinamento degli enti locali*, in *Comuni Italia* 2002, 27.

forma singola o associata, di una struttura con compiti di *back-office*, cui ricondurre interamente le funzioni decisorie finali e di coordinamento del procedimento unico in materia di attivazione di attività d'impresa di cui all'art. 23, d.lgs. n. 112/1998, ed al vertice della quale nominare un unico soggetto, al quale affidare contemporaneamente la responsabilità (unica) dell'ufficio e del procedimento. A completamento di tale disegno organizzativo, inoltre, il medesimo articolo prevede la costituzione di altre due strutture di supporto, cioè uno sportello con compiti di *front-office* e un archivio informatico accessibile anche dall'esterno, queste ultime però non espressamente ricomprese nel termine perentorio di 90 giorni (oramai superato e di fatto poco rispettato) fissato dal comma 4 con riferimento ai tempi di attuazione. Ancora, l'art. 8 del regolamento determina alcuni evidenti riflessi organizzativi nel momento in cui consente all'ente locale di affidare istruttorie tecniche a strutture pubbliche qualificate.

In pratica, il d.P.R. n. 447/1998 riprende quasi integralmente e sviluppa la disciplina contenuta nell'art. 24, d.lg. n. 112/1998, con riferimento allo sportello unico per le attività produttive. Tuttavia, non si può non sottolineare il fatto che nelle due discipline trovano attuazione alcuni precisi principi contenuti nella legge di delega n. 59/1997 e dettati con il

preciso intento di indirizzare l'intervento normativo delegato di riordino delle funzioni amministrative. Ci si riferisce, in particolare, al principio di unicità ed al principio di flessibilità organizzativa, i quali caratterizzano l'intero disegno strutturale di realizzazione dello sportello unico.

Per quanto attiene al principio di unicità, va detto che esso pervade l'intero regolamento in materia di sportello unico, non interessando, come si è visto, solo gli aspetti strutturali, ma conformando prevalentemente anche quelli procedurali. In particolare, la previsione di un'unica struttura agente verso l'esterno e di un unico responsabile del procedimento realizza il principio fondamentale di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, introdotto dall'art. 4, comma 3, lett. *e*), l. n. 59/1997, con l'obiettivo di ricondurre in capo ad un unico soggetto tutte le funzioni connesse riguardanti la medesima azione pubblica, in modo da radicare su tale figura l'intera responsabilità dell'attività amministrativa che per legge è chiamata a svolgere. Allo stesso tempo, la medesima previsione può essere collegata anche ad un altro criterio di delega contenuto nell'art. 20, comma 5, lett. *a*), della stessa legge Bassanini in base al quale tutti i regolamenti di semplificazione e delegificazione debbono tendere alla costituzione di

«centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in una unica procedura».

A questo punto, risulta necessario sottolineare che la «*concentrazione organizzativa*» cui tende il regolamento opera in due distinte direzioni: da un lato, verso gli amministrati, i quali si trovano ad avere un unico interlocutore con il quale rapportarsi ed al quale ricondurre la responsabilità dell'intero procedimento; dall'altro, verso le altre amministrazioni competenti a svolgere gli endoprocedimenti necessari al rilascio dell'autorizzazione unica finale, le quali hanno nello sportello un preciso centro di riferimento per la gestione ed il coordinamento di tutte le fasi dell'autonomo procedimento principale, addirittura configurandosi un potere-dovere in capo all'Amministrazione procedente di attivarsi in funzione di coordinamento con le altre Amministrazioni coinvolte. È evidente, quindi, la volontà insita in tale disegno organizzativo di porre un «filtro» tra amministrati e amministrazioni competenti ad intervenire con riferimento all'attivazione di un impianto produttivo, avente l'obiettivo ultimo di semplificare la condizione amministrativa dei primi, lasciando inalterate le competenze d'intervento riconosciute dalla legge in capo alle seconde. Quanto, poi, al principio di flessibilità organizzativa, occorre evidenziare

come anche l'ampia flessibilità lasciata al Comune nella progettazione dello sportello unico trovi le sue radici nei principi fissati dalla l. n. 59/1997, in particolare nell'art. 4, comma 3, lett. l), dove si afferma «*il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad esso conferiti*». L'intera disciplina in materia di sportello unico, infatti, si limita solamente a prevedere un obbligo per il comune di provvedere all'istituzione di tale struttura, affidando invece al potere organizzativo dell'ente stesso la scelta se procedervi autonomamente o insieme ad altri enti locali, se delegarne l'intera gestione ad altre amministrazioni pubbliche sovracomunali, alle camere di commercio oppure all'ente gestore del contratto d'area o del patto territoriale o, ancora, se trasferire ad altre istanze territoriali parte della gestione del procedimento secondo una coerente declinazione del principio di sussidiarietà, introdotto dall'art. 118 della Costituzione nella sua novella formulazione. Del resto, l'impostazione seguita dal d.P.R. n. 447/1998 è in linea con la tendenza dei provvedimenti di riforma della Pubblica Amministrazione, a partire dal D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, di lasciare alle amministrazioni destinatarie ampia elasticità operativa. Così facendo, invece di predisporre in maniera rigida l'intera 'mappa'

organizzativa, capace di dimostrarsi poco idonea in concreto a garantire l'efficienza funzionale dell'ente, il Legislatore preferisce indicare un generico modello di riferimento ed alcuni direttrici d'intervento, lasciando all'amministrazione interessata il compito di adeguarlo a seconda delle realtà all'interno delle quali dovrà operare e delle funzioni che sarà chiamato a svolgere. Accanto ai due principi appena menzionati e nella prospettiva ora indicata di riconoscimento all'ente comunale di ampia flessibilità nella realizzazione del modello più idoneo di sportello unico - tanto dal D.lgs. n. 112/1998 quanto dallo stesso d.P.R. n. 447/1998 - si possono ricavare alcuni criteri organizzativi che il Comune è tenuto a rispettare nel dare alla nuova struttura la veste più consona alle caratteristiche istituzionali, sociali ed economiche del territorio di riferimento.

Innanzitutto, l'interpretazione del dettato normativo porta a individuare con riferimento al potere di organizzazione lasciato alle autonomie locali due limiti, uno di tipo positivo e l'altro di tipo negativo. Il primo consiste nell'obbligo, spesso rimasto sulla carta, per tutti i comuni di dotarsi di una struttura unica alla quale affidare la responsabilità del procedimento disciplinato negli articoli del d.P.R. n. 447/1998. A prima vista, tale osservazione potrebbe sembrare scontata; tuttavia, come

cennato, lo stato d'attuazione del regolamento dimostra il contrario, in quanto evidenzia che la maggior parte dei comuni italiani a quasi dieci anni dall'entrata in vigore del decreto non ha provveduto agli adempimenti organizzativi necessari. Il limite negativo, invece, segna il punto massimo di elasticità cui il modello organizzativo genericamente disegnato dal regolamento può arrivare e, allo stesso tempo, rafforza l'obbligatorietà dell'introduzione dello sportello unico nella struttura organizzativa dell'ente locale. Tale limite, infatti, consiste nell'impossibilità per il comune di affidare all'esterno della struttura pubblica, a soggetti privati, il compito di gestire il procedimento unificato per la realizzazione di impianti produttivi. In altri termini, il comune può scegliere di realizzare autonomamente o anche in forma associata lo sportello unico, oppure di affidarne, previa convenzione, interamente il compito alla provincia, alla comunità montana o alla camera di commercio, ma dal tenore della normativa non sembra autorizzato ad esternalizzarne integralmente la realizzazione o la gestione a vantaggio di associazioni di categoria o di privati. Ciò, comunque, non limita il comune a tal punto da impedirgli la possibilità di convenzionarsi con strutture private appositamente costituite o con associazioni di categoria per l'esercizio (solo) di alcune attività

strumentali rispetto alle funzioni autorizzatorie delle quali rimane titolare lo sportello unico (si pensi, ad esempio, alle attività di *marketing* territoriale ovvero promozione del territorio sotto il profilo dell'attrattività degli investimenti privati).

Inoltre, risulta necessario sottolineare che il regolamento sembra attribuire alla struttura comunale deputata alla gestione del procedimento unico per il rilascio delle autorizzazioni necessarie all'insediamento di attività produttive due precisi caratteri organizzativi: quello della professionalità e quello della tecnica⁴⁵.

Il primo carattere si traduce in una tendenziale e implicita direttiva ai comuni di destinare alla struttura, compatibilmente con le risorse umane disponibili, personale preparato e professionalmente qualificato. Alcune norme del regolamento, infatti, affidano alla struttura compiti specifici, l'esercizio dei quali presuppone una profonda conoscenza dei paradigmi normativi, dei meccanismi procedurali necessari per il rilascio dei provvedimenti abilitativi e una rilevante capacità operativa: si pensi, ad esempio, all'art. 3, comma 3, del decreto, il quale prevede una vera e

⁴⁵ C. DE BENETTI, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai Comuni e sportello unico per le attività produttive: un impegnativo "accentramento" nel decentramento*, in Dir. regione 2000, 45.

propria attività di consulenza sui progetti preliminari, in quanto stabilisce, in linea con la generale previsione dell'art. 14 *bis* della L. n. 241/90, che *«la struttura, su richiesta degli interessati, si pronuncia sulla conformità, allo stato degli atti, in possesso della struttura, dei progetti preliminari dai medesimi sottoposti al suo parere con i vigenti strumenti di pianificazione paesistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento autorizzatorio»*; ma, soprattutto, si pensi all'art. 4, comma 1, il quale disponendo che la struttura, ricevuta la domanda, adotta direttamente i provvedimenti necessari oppure si rivolge alle amministrazioni competenti per settore ovvero anche a quelle di cui intende avvalersi, presuppone in capo al responsabile del procedimento unico una precisa conoscenza delle articolazioni delle diverse competenze e della scansione normativa dei procedimenti autorizzatori richiesti; o, infine, si prendano ad esempio gli art. 7 e 9, i quali attribuiscono alla struttura anche i poteri di controllo sulla conformità dell'impianto e di collaudo sulle opere realizzate. Sempre dalla normativa in esame si ricava anche il carattere della tecnicità della struttura unica, considerato che alcune disposizioni del decreto tendono a disegnare tale ufficio come elemento organizzativo

dell'ente locale a forte vocazione telematica⁴⁶. A ben vedere, infatti, non solo il regolamento più volte citato prevede come momento fondamentale nella realizzazione dello sportello unico la costituzione di un archivio informatico, accessibile dall'esterno, contenente diversi tipi di informazioni (quelle di tipo promozionale, le informazioni sugli adempimenti necessari per le procedure richieste, l'elenco delle domande presentate accompagnato dall'indicazione dello stato del loro *iter* procedurale: art. 3, comma 2), ma informatizza anche alcuni passaggi procedurali, come nel caso in cui, ad esempio, prevede che la struttura, ricevuta la domanda, la immette immediatamente nell'archivio informatico e successivamente la trasmette anche per via telematica alla regione, ai comuni interessati ed alle altre amministrazioni competenti ad intervenire in via endoprocedimentale (art. 6, commi 1 e 2). Come per gli altri caratteri organizzativi, anche per questo il d.P.R. n. 447/1998 si pone sulla scia dei più importanti e recenti provvedimenti di riforma della pubblica amministrazione, i quali in più occasioni hanno fatto ricorso alle risorse informatiche e tecnologiche al fine di realizzare trasformazioni organizzative capaci di garantire modernizzazione e

⁴⁶ M. SUSANNA, *Analisi sullo stato di attuazione dello sportello unico per le attività produttive*, in *Comuni Italia* 2000, 61.

maggior efficienza degli apparati amministrativi.

Sono queste, quindi, le caratteristiche che conformano la nuova struttura organizzativa disciplinata dal d.lg. n. 112/1998 e dal d.P.R. n. 447/1998, rendendola sicuramente una novità nel panorama organizzativo delle amministrazioni italiane.

Il d.P.R. n. 447/1998, come si è visto, lascia al comune nella realizzazione dello sportello unico ampia discrezionalità nella scelta della figura organizzativa più idonea, pur imponendo il rispetto di alcuni principi e criteri finalizzati ad evitare sperimentazioni disomogenee o vere e proprie 'dismissioni' di compiti pubblici. In tale contesto, il regolamento si limita a prevedere gli elementi costitutivi del complesso organizzativo definito «sportello unico», affidando al comune il compito della sua costituzione⁴⁷.

Tale particolare figura organizzativa, infatti, si compone di tre momenti strutturali espressamente individuati dalla normativa di riferimento: la struttura, lo sportello unico e l'archivio informatico. Innanzitutto, il descritto disegno organizzativo impone l'individuazione di una struttura, cioè di un ufficio cui ricondurre la titolarità di tutti i

⁴⁷ G. NEGRO, *La progettazione, l'avvio e la conduzione dello sportello unico per le imprese*, in *Nuovo gov. loc.*, 1999, 73 e ss.; C. FACCHINI, *Sportello unico: le novità normative e le azioni di sostegno*, in *Azienditalia*, 2000, 745 ss.

compiti decisionali, del governo operativo del procedimento unico e del coordinamento delle fasi endoprocedimentali svolte dalle amministrazioni coinvolte (art. 3, comma 1, d.P.R. n. 447/1998).

In secondo luogo, la struttura contiene al suo interno uno sportello unico, al quale spetta il compito di relazionarsi con gli amministrati, in particolare di raccogliere le domande indirizzate alla struttura per ottenere le autorizzazioni necessarie all'avvio di un'attività imprenditoriale, di fornire all'utenza le informazioni richieste, di garantire l'accesso alle banche dati sul sistema economico e territoriale in possesso dell'ufficio, di assicurare l'assistenza consulenziale, previa istanza degli interessati, sui progetti preliminari e su ogni altro aspetto informativo riguardante gli insediamenti produttivi a conoscenza dell'ente (art. 3, comma 2, d.P.R. n. 447/1998).

Infine, lo sportello unico realizza al proprio interno e con finalità di ausilio per lo svolgimento dei compiti ad esso spettanti un archivio informatico, dentro il quale inserire le domande presentate e tutte le informazioni possedute dalla struttura con riferimento ai procedimenti di realizzazione di impianti produttivi, in modo da renderle accessibili anche dall'esterno per via telematica (art. 3, comma 2, d.P.R. n. 447/1998).

Ne discende un disegno organizzativo molto articolato, il quale,

incentrandosi su tre differenti apparati, sembra apparentemente porsi in contraddizione con il principio di unicità che, oltre a ispirarne la disciplina, ha di fatto imposto l'espressione di identificazione della riforma utilizzata nel linguaggio comune. Tuttavia, tale contraddizione non può che essere solamente apparente, considerato che i diversi elementi organizzativi dello sportello unico rappresentano un'articolazione interna di un unico soggetto agente e risultano legati alla struttura da un rapporto di contenitore/contenuti, che ne garantisce l'unitarietà sotto il profilo della titolarità delle funzioni e dell'imputazione degli atti. Del resto, tale interpretazione sembra trovare conferma nell'art. 3, comma 4 del regolamento, il quale prevede, solo con riferimento espresso alla realizzazione della struttura ed all'individuazione del responsabile, un termine perentorio di 90 giorni (divenuto nella prassi amministrativa "canzonatorio" anche perché non assistito da alcuna sanzione) entro il quale il comune deve attivarsi. Ora, se non si considerasse la struttura come unico contenitore dell'intero apparato organizzativo, si avrebbe una paradossale dissociazione temporale tra la costituzione della prima e la realizzazione degli altri adempimenti organizzativi.

Sulla base della normativa in esame il comune può procedere alla realizzazione della struttura appena descritta in tre differenti modi: autonomamente, associandosi con altri enti locali o delegando mediante convenzione un'amministrazione pubblica⁴⁸.

Nel primo caso l'ente locale deve, modificando il proprio regolamento di organizzazione, costituire la struttura. A tal fine, il comune può collocare la nuova figura organizzativa presso un ufficio o un settore preesistente, ovvero dando vita *ex novo* ad un'autonoma struttura istituita *ad hoc*. Contemporaneamente, il medesimo ente deve nominare un responsabile della struttura, il quale allo stesso tempo acquisisce *ex lege* anche la responsabilità del procedimento unico.

Il secondo modello consiste, invece, nella possibilità del comune di associarsi con altri enti locali per gestire insieme lo sportello unico. Si tratta di una «via di fuga» lasciata dalla normativa ai comuni che non

⁴⁸ Non è un caso che nella prassi si stanno sviluppando forme diversissime di gestione associata dello sportello unico: M. MARCUCCIO, *Lo sportello unico per le imprese: un primo bilancio tra attese e risultati*, in *Azienda pubblica*, 2000, 72, opera una distinzione tra modello reticolare, modello consortile e modello decentrato; S. RINGOLFI, *Forme macro-organizzative di gestione dello sportello unico*, in *Azienditalia*, 2000, inserito all. al n. 8, accanto alla gestione associata con effetti sull'organizzazione degli enti coinvolti individua un modello di «associazione procedimentale», che non presenta conseguenze sugli apparati amministrativi. Sulle difficoltà organizzative del modello di gestione in esame, cfr. anche M. BIANCHI, *La realizzazione dello sportello unico attraverso le organizzazioni intercomunali*, in *Azienditalia*, 2000, 343 ss.

sono in grado o non reputano opportuno istituire una propria struttura a causa delle ridotte dimensioni dell'ente, o per mancanza di risorse economiche o di risorse organizzative sufficienti, ovvero ancora in considerazione dell'esistenza di caratteristiche comuni tra realtà socio-economiche del territorio di più amministrazioni locali contermini. La medesima normativa, tuttavia, non indica lo strumento giuridico da utilizzare per la realizzazione in forma associata dello sportello unico, a differenza di quanto avviene con riferimento all'ipotesi di associazione con la camera di commercio per la quale è prescritto il ricorso alla convenzione (art. 24, comma 3, d.lg. n. 112/1998). Tale lacuna, comunque, può essere interpretata come volontà del legislatore di lasciare libero il comune di scegliere tra le forme associative e di collaborazione previste nel Capo V del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. È bene, però, chiarire che la scelta degli enti locali interessati alla costituzione dello sportello sovracomunale non può che cadere su una delle due figure associative di tipo funzionale previste nel Testo Unico citato, ovvero sulla convenzione o sul consorzio. O meglio, sembra potersi affermare che, in concreto, la scelta non può che riguardare la prima delle figure associative ricordate, considerato che il consorzio - come sostenuto in dottrina - presenta delle rigidità organizzative che

mal si conciliano con la flessibilità e l'efficienza cui lo sportello unico deve tendere. Infine, come accennato sopra, il terzo modello organizzativo di sportello unico ha carattere residuale e si ha nei casi in cui il comune provvede alla sua realizzazione o convenzionandosi con la camera di commercio (art. 24, comma 3, d.lg. n. 112/1998) oppure facendo coincidere la struttura con il soggetto gestore di un patto territoriale o di un contratto d'area (art. 3, comma 1, d.P.R. n. 447/1998) nell'ambito dell'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata di cui alla L. n. 662/96. Tali ulteriori alternative organizzative non solo confermano il carattere flessibile del disegno normativo in materia di sportello unico, ma soprattutto lasciano intravedere una precisa *ratio* ispiratrice: quella in virtù della quale il comune deve essere in grado di dare alla struttura la veste organizzativa più consona alle caratteristiche della realtà istituzionale ed economica in cui dovrà operare. Pertanto, il comune può coinvolgere la camera di commercio nella realizzazione dello sportello unico, nel caso in cui risulti opportuno beneficiare dell'esperienza e delle capacità sviluppate dal sistema camerale proprio nell'esercizio di funzioni di ausilio e di supporto agli operatori economici. Viceversa, in caso di partecipazione dell'ente locale a uno strumento di programmazione negoziata, ragioni di opportunità e

di semplificazione funzionale e organizzativa consigliano di far coincidere la struttura con l'ente gestore del patto o del contratto, considerato che tale ultimo soggetto svolge un ruolo rilevante, anche di tipo autorizzatorio, al fine di conseguire l'attuazione di quanto concertato per favorire lo sviluppo territoriale del sistema economico locale.

Da quanto esposto innanzi, si ricava che la configurazione dello sportello unico implica scelte organizzative razionali ed adeguate al contesto sociale ed economico del territorio nonché alle caratteristiche istituzionali e politiche dell'ente. Proprio per questo appare giustificabile l'ampia discrezionalità lasciata dal d.P.R. n. 447/1998 all'ente locale nella scelta del modello organizzativo più idoneo sulla base di valutazioni di opportunità non prevedibili *a priori*. Ne discende che il compito del comune non si esaurisce nella semplice scelta di uno dei modelli descritti, ma si sostanzia in ulteriori interventi organizzativi finalizzati a rendere la struttura realizzata idonea ad esercitare le funzioni ad essa affidate. Pertanto, la scelta del modello di gestione autonoma implica un intervento regolamentare sul sistema delle competenze interne all'amministrazione locale, con l'obiettivo di evitare sovrapposizioni tra la struttura e gli altri uffici dell'ente competenti ad adottare atti

endoprocedimentali. Ancora, la scelta del modello di gestione associata comporta la necessità di risolvere particolari problemi organizzativi ed uno sforzo progettuale nella definizione all'interno della convenzione della complessa rete di rapporti tra più istanze amministrative che inevitabilmente si verranno a creare⁴⁹. Infine, la scelta dell'ultimo dei modelli visti in precedenza non si traduce nel trasferimento dello sportello unico e delle responsabilità presso la camera di commercio o l'ente gestore dello strumento di programmazione negoziata, dovendo pur sempre il comune costituire una figura organizzativa che si relazioni con la struttura decentrata e adotti i provvedimenti di competenza comunale.

Quindi, se l'ampia flessibilità caratterizzante il disegno strutturale disciplinato nella normativa in materia di sportello unico, da un lato, appare rispettosa dell'autonomia organizzativa dell'ente locale, dall'altro, implica necessariamente un preciso dovere di sfruttare tale elasticità al fine di modellare la struttura a seconda delle caratteristiche istituzionali dell'ente e, viceversa, gli apparati amministrativi già esistenti a seconda delle politiche pubbliche di sostegno alle imprese e delle prospettive di sviluppo del sistema economico locale che attraverso la realizzazione dello sportello il comune intende perseguire. In altri

⁴⁹ M. SUSANNA, op. cit., p. 87.

termini, il modello di gestione autonoma non può solamente consistere nel semplice decreto di nomina del responsabile e nella istituzione formale della struttura presso un qualsiasi apparato comunale preesistente; così come la scelta di convenzionarsi con uno o più enti locali ovvero di delegare la gestione dello sportello ad una camera di commercio non dev'essere interpretata dall'ente locale come strumento per scaricare su altre strutture il peso organizzativo derivante dalla gestione dello sportello unico.

Una conferma di quanto appena detto può essere tratta da alcune previsioni contenute nel d.P.R. n. 447/1998, dalle quali emerge che l'intervento da parte del comune non si esaurisce nella mera scelta di uno dei modelli predeterminati dalla normativa in esame, ma prosegue nella definizione di ulteriori elementi organizzativi, al fine di permettere allo sportello unico di poter operare efficacemente. Tali elementi organizzativi riguardano le risorse umane, le risorse materiali e le risorse economiche.

In riferimento all'organizzazione delle risorse umane, si è già detto che, una volta individuata la struttura, il comune (o l'amministrazione con questo convenzionata) deve nominare il responsabile e dotare lo sportello di personale qualificato a svolgere i compiti previsti dalla

legge. Il d.lg. n. 112/1998 e il d.P.R. n. 447/1998 tacciono sulla qualifica funzionale che il dipendente pubblico deve avere per poter essere nominato a tale incarico, prevedendo solamente l'attribuzione della responsabilità del procedimento come automatica conseguenza all'affidamento della responsabilità della struttura. A ben vedere, tuttavia, il d.P.R. n. 447/1998, pur non dicendolo espressamente, presuppone l'affidamento della responsabilità della struttura ad un dirigente o ad un responsabile di servizio, in quanto riconduce a tale figura il potere di emanare i provvedimenti autorizzatori finali a rilevanza esterna e di esercitare rilevanti poteri procedurali. Al riguardo si pensi, ad esempio, al potere di convocare la conferenza di servizi (art. 4, comma 3, e 5, comma 1, d.P.R. n. 447/1998) o di ordinare la riduzione in pristino nell'ipotesi di accertate difformità dai titoli autorizzativi (art. 6, comma 11, e 9, comma 4, d.P.R. n. 447/1998) o ancora ai poteri impliciti che, come visto, possono essere esercitati al fine di coordinare efficacemente tutte le fasi del procedimento unico: si tratta, in pratica, di poteri a rilevanza esterna che per poter essere esercitati richiedono il possesso della qualifica dirigenziale o la responsabilità di un servizio.

Inoltre, come sottolineato da un'attenta dottrina, la normativa in questione non si limita solo a riconoscere la struttura come «*responsabile dell'intero procedimento*» (art. 24, comma 1, d.lg. n. 112/1998), ma prevede anche che l'intero procedimento «sia affidato» ad un'unica struttura (art. 3, comma 1, d.P.R. n. 447/1998). Ciò implica due rilevanti conseguenze sulla qualificazione e sui poteri del responsabile. Innanzitutto, tale figura assume un carattere di specialità rispetto al modello ordinario previsto dalla l. n. 241/1990, dato che gli debbono essere riconosciuti ulteriori poteri di governo procedimentale (ad esempio, il potere di sostituzione, di supplenza, di messa in mora, di coordinamento e d'impulso) in linea con la sua duplice qualità di responsabile e di affidatario dell'intero procedimento. In secondo luogo - e sempre nella prospettiva della specialità rispetto al modello ordinario - al responsabile appare preclusa la possibilità di avvalersi del potere previsto dall'art. 5, l. n. 241/1990, cioè quello di delegare agli addetti alla struttura l'intero esercizio delle funzioni di cui è titolare e, in particolare, l'adozione del provvedimento finale. In pratica, l'affidamento del procedimento unico al titolare della struttura rafforza la sua posizione di responsabilità rispetto all'amministrazione di appartenenza ed ai destinatari dell'attività amministrativa, nel senso che tale figura, pur potendosi avvalere

dell'ausilio di altri soggetti per l'esercizio dei compiti ad esso spettanti, non è legittimato a trasferire ad altri il ruolo che *ex lege* a lui spetta in conseguenza della sua nomina al vertice della struttura. In tale contesto, del resto, è evidente il nesso tra la specialità della disciplina del responsabile e la necessità di assicurare in ogni direzione il principio di unicità che informa interamente il dettato normativo in materia di sportello unico per le attività produttive. Con riguardo, poi, all'organizzazione delle risorse materiali a disposizione della struttura, deve sottolinearsi come il secondo elemento che il comune deve organizzare per procedere alla realizzazione dello sportello unico sia rappresentato dalla realizzazione di un archivio informatico. È già stato evidenziato che alla struttura deve essere riconosciuto il carattere della tecnicità, in considerazione del ricorso da parte del disegno organizzativo tracciato alle risorse informatiche, posto come condizione essenziale per assicurare quella qualità di azione amministrativa cui la riforma in questione mira. L'archivio elettronico e l'informatizzazione di alcuni passaggi procedurali, infatti, rispettano sicuramente alcune di queste condizioni, in quanto attraverso la loro realizzazione il comune pone le basi affinché lo sportello possa svolgere il suo fondamentale ruolo informativo nei confronti delle imprese, la

struttura sia in grado di coordinare e portare a termine nel rispetto dei tempi previsti il procedimento unico, nonché i cittadini abbiano strumenti idonei a dialogare con gli apparati deputati a svolgere l'azione autorizzatoria e a seguirne in qualsiasi momento l'evoluzione procedimentale.

Secondo l'art. 3 del regolamento, quindi, lo sportello unico deve dotarsi di un archivio informatico, contenente le informazioni `di servizio' relative ai procedimenti di competenza dello sportello stesso, l'elenco delle domande di autorizzazione con l'indicazione dello stato in cui si trovano e tutte le altre notizie utili a fornire agli interessati un quadro completo sul ruolo non solo autorizzatorio svolto dalle istituzioni pubbliche in materia di sviluppo economico locale. Tale archivio, poi, dev'essere realizzato in modo da consentire a chiunque di accedervi gratuitamente anche utilizzando i nuovi strumenti di comunicazione telematica.

A ben vedere, tale disegno organizzativo presenta alcuni punti di contatto con principi e regole poste dalla n. 241/1990 con riferimento all'azione delle amministrazioni pubbliche.

Innanzitutto, la previsione da parte del d.P.R. n. 447/1998 dell'archivio informatico come contenitore di informazioni `di servizio' utili al

cittadino rappresenta una concreta realizzazione dell'obbligo imposto a tutte le amministrazioni dall'art. 26, l. n. 241/1990, in virtù del quale devono essere resi pubblici tutti gli atti che dispongono *«in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione»*.

In secondo luogo, nel medesimo art. 3 del regolamento trova riconoscimento e specificazione il principio di pubblicità che ai sensi dell'art. 1, comma 1, l. n. 241/1990, deve reggere qualsiasi azione delle amministrazioni pubbliche.

È da sottolineare, tuttavia, che la disciplina in materia di sportello unico se, da un lato, riprende quanto contenuto in alcuni articoli della l. n. 241/1990, dall'altro, ne amplia la portata oltre i confini e al di là degli strumenti tradizionali. Infatti, la comunicazione 'di servizio' non riguarda solamente gli atti generali o i provvedimenti normativi, ma si estende anche ai singoli procedimenti gestiti dalla struttura; inoltre, la pubblicità data ai procedimenti e ai provvedimenti in questione è tale da garantire agli interessati di averne conoscenza senza ricorrere a particolari e complesse formalità burocratiche. Si realizza, in pratica, quanto recentemente affermato dalla l. 7 giugno 2000, n. 150, la quale nel dare al principio di comunicazione il crisma di principio generale

dell'azione dei pubblici poteri, ad esso affida, tra le altre, le finalità di «*illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione*», di illustrare l'attività ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, nonché di favorire la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi» (art. 1, comma 1, rispettivamente lett. *a*), *b*) ed *e*). Inoltre, è utile chiarire che nel d.P.R. n. 447/1998 anche gli strumenti previsti per la realizzazione del principio di pubblicità sono innovativi rispetto alla l. n. 241/1990. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento, infatti, chiunque ha diritto di accedere gratuitamente ai contenuti dell'archivio informatico anche mediante strumenti telematici, primo fra tutti internet. Si tratta di una nuova figura di diritto d'accesso, limitata solamente ai procedimenti, agli atti ed alle altre informazioni riguardanti l'ambito di applicazione della normativa sullo sportello unico, ma, allo stesso tempo, dotata di caratteristiche tali da considerarla autonoma rispetto alle due analoghe figure disciplinate dagli art. 22 e ss., l. n. 241/1990, e dall'art. 10, d.lg. n. 267/2000. È stato giustamente evidenziato che «*mentre nello spirito della legge sul procedimento amministrativo la trasparenza degli atti pubblici è considerato un 'bene' ottenibile solamente su richiesta del cittadino, mediante l'accesso procedimentale o documentale, nel regolamento in esame si configura come un*

risultato garantito direttamente e d'ufficio dall'amministrazione»: la mancata previsione di condizioni o requisiti di legittimazione e la mancata formalizzazione delle modalità per l'esercizio del diritto sono elementi sufficienti a configurare in termini maggiormente pregnanti la posizione soggettiva del privato, soprattutto perché sganciata dalla dimostrazione di un preciso interesse personale, a prescindere dalla contestata qualificazione in termini di diritto soggettivo od interesse legittimo, rispetto alle informazioni riguardanti l'ambito di applicazione del regolamento in possesso della struttura. Non solo, bisogna porre in rilievo che il diritto d'accesso previsto dall'art. 3 del regolamento non pare riconducibile all'analogo diritto ricavabile dalla previsione della pubblicità di tutti gli atti posseduti dagli enti locali ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 267/2000, in quanto al primo non sembra applicabile il limite della residenza posto in via interpretativa come condizione di legittimazione attiva per l'esercizio del secondo e poiché l'art. 3 del regolamento citato trova applicazione anche con riferimento a soggetti (si pensi alla gestione dello sportello mediante convenzione con la camera di commercio o l'ente gestore di un patto territoriale o di un contratto d'area) ai quali non si applica invece l'art. 10 del T.U.E.L. citato. In pratica, così come l'obbligo di pubblicazione degli atti generali

previsto dall'art. 26 della L. n. 241/1990, è strumentale alla piena realizzazione del diritto d'accesso, in quanto assicura il diritto dell'interessato di conoscere tali documenti «*senza che possa essergli opposta alcuna limitazione*» anche in funzione della tutela, sia procedimentale che eventualmente giurisdizionale, degli interessi dei terzi estranei potenzialmente pregiudicati dagli atti autorizzatori, nonché dei portatori degli interessi diffusi e super-individuali in ipotesi lesi dall'autorizzazione alla localizzazione di impianti produttivi (si pensi alla tutela dell'ambiente ed alla verifica di compatibilità dell'intervento con lo stesso in senso lato), altrettanto la realizzazione dell'archivio informatico e la sua accessibilità per via telematica prevista dall'art. 3, d.P.R. n. 447/1998, consente agli interessati di esercitare il proprio diritto beneficiando dei più ampi livelli di trasparenza e pubblicità, quasi a voler bilanciare la forme di semplificazione procedimentale assai spinte previste dalle disposizioni nell'ambito di un concetto esteso di controllo pubblico sulle scelte amministrative. Del resto, pare emergere dal dettato normativo in materia di sportello unico l'intenzione del legislatore di riconoscere a chiunque un diritto soggettivo ad essere informati sui procedimenti riguardanti la realizzazione di impianti produttivi, indipendentemente dai profili di

privacy e dal diritto di privata industriale di coloro i cui interessi risultano coinvolti nei procedimenti stessi. Tale considerazione sembra trovare conferma nell'art. 6, comma 13, d.P.R. n. 447/1998, il quale considera la massima pubblicità data dalla struttura ai procedimenti in corso come condizione per permettere ai «soggetti, portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo» di intervenire nei procedimenti medesimi. In altri termini, dal tenore della previsione normativa appena richiamata si ha l'impressione che il legislatore abbia considerato il diritto alla riservatezza dell'interessato al provvedimento di consenso alla realizzazione di una attività industriale recessivo rispetto alla esigenza di dare la più ampia conoscenza di tutti i documenti e le azioni amministrative intraprese verso tale direzione, al fine di garantire non solo la trasparenza delle azioni stesse, ma soprattutto di consentire l'esercizio di quei poteri partecipativi, molto spesso indispensabili per tutelare, come detto, interessi collettivi di primaria importanza.

Appare chiara, pertanto, l'importanza che l'archivio informatico ha nella realizzazione e corretto funzionamento dello sportello unico. In base a

tale importanza, il d.P.R. n. 447/1998 impone all'ente locale uno sforzo organizzativo non indifferente, in quanto presuppone la realizzazione di un sistema informativo e telematico idoneo a garantire agli interessati la conoscenza di un notevole e disomogeneo complesso di informazioni utili a diversi fini. Allo stesso tempo, tuttavia, la normativa in esame tende a facilitare il comune nell'adempimento di tale compito organizzativo, prevedendo un ruolo di ausilio, di assistenza, anche di tipo finanziario, di coordinamento e di raccordo in capo alle regioni, principalmente con riferimento alla «raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale» (art. 23, comma 2, d.lg. n. 112/1998, e art. 1, comma 2, d.P.R. n. 447/1998). Infine, per quanto attiene all'organizzazione delle risorse economiche, Una delle cause che ha notevolmente ritardato la realizzazione e l'organizzazione dello sportello unico è rappresentata dalla questione relativa alla distribuzione tra le amministrazioni coinvolte delle entrate connesse allo svolgimento dei compiti e delle funzioni amministrative riguardanti le attività amministrative richieste dalla legge per ottenere le autorizzazioni necessarie all'avvio di un impianto produttivo. In pratica, le amministrazioni pubbliche rientranti nel campo di applicazione del

d.P.R. n. 447/1998 hanno avuto difficoltà a realizzare l'unificazione procedimentale e organizzativa prevista dal regolamento, stante la scarsa chiarezza dell'originario art. 10 sul modo in cui tali amministrazioni avrebbero dovuto organizzarsi per la riscossione delle spese e dei diritti posti dalla legge a carico degli interessati ai provvedimenti autorizzatori rilasciati dalla struttura. Per tale motivo, il nuovo art. 10, interamente sostituito dal d.P.R. n. 440/2000, mira a risolvere la situazione descritta concentrando nella struttura il compito di provvedere alla riscossione delle spese e dei diritti di segreteria imposti dalle leggi statali e regionali (comma 1), nella misura del cinquanta per cento nel caso di procedimenti mediante autocertificazione, a tariffa piena in tutti gli altri casi (comma 3). Inoltre, spetta alla struttura anche il compito, una volta riscossi i diritti e le spese, di riversarli *pro quota* alle altre amministrazioni intervenute in via istruttoria, a condizione però che abbiano rispettato i termini procedurali previsti dal d.P.R. n. 447/1998 (comma 2). Infine, in seguito alla novella del 2000, si prevede - sia pure con i limiti indicati nel comma 4 - la possibilità per i comuni di adottare una delibera consiliare di autorizzazione alla riscossione di nuovi diritti di istruttoria da determinare «in relazione all'attività propria della struttura responsabile del procedimento».

La riforma dell'art. 10, d.P.R. n. 447/1998 presenta evidenti ricadute sull'aspetto organizzativo della struttura, in quanto estende il principio di unicità anche alla materia delle spese e dei diritti di istruttoria, ora riscossi e ridistribuiti tra la pluralità delle amministrazioni coinvolte dall'apparato responsabile dell'intero procedimento. Viene definitivamente meno, quindi, l'unico aspetto che l'originaria versione del d.P.R. n. 447/1998 sottraeva alla concentrazione organizzativa da esso prevista per i procedimenti aventi ad oggetto la realizzazione degli impianti produttivi. In secondo luogo, la novella del 2000 è finalizzata anche a rafforzare la semplificazione procedimentale, in quanto condiziona la possibilità per l'amministrazione intervenuta in via endoprocedimentale ad ottenere la quota di diritti d'istruttoria di propria competenza al rispetto dei tempi celeri previsti dal regolamento. Da quanto detto sopra si ricava che la realizzazione dello sportello unico richiede al comune o all'ente cui tale compito è affidato, previa convenzione, un notevole impegno organizzativo. Perciò, non pare sufficiente la mera scelta del modello di gestione o la nomina di un responsabile per considerare rispettato l'obbligo posto dal regolamento di istituire il nuovo apparato amministrativo, essendo, come visto, molti altri gli adempimenti organizzativi da porre in essere.

Al riguardo, appare necessario sottolineare una certa indecisione e contraddizione del regolamento in questione con riferimento agli obblighi organizzativi che gravano sul comune per la realizzazione dello sportello unico. A ben vedere, infatti, il regolamento obbliga, come visto sopra, il comune di dotarsi di una struttura e di nominare il responsabile entro novanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento stesso, lasciando intendere che l'avvio della struttura è condizionato solo al rispetto dei due adempimenti ricordati. Allo stesso tempo, però, il nuovo comma 2 *bis* dell'art. 4 condiziona alcuni effetti di unificazione organizzativa e procedurale al fatto che «sia già operante lo sportello unico», così introducendo una ulteriore condizione - l'operatività - senza tra l'altro indicarne gli elementi organizzativi e temporali in presenza dei quali appare possibile considerarla soddisfatta. In altri termini, dalle due disposizioni pare emergere la possibilità che il comune, da un lato, debba organizzare la struttura e nominare il responsabile, mentre, dall'altro, possa di fatto lasciarla inattiva, considerato che il citato comma 2 *bis* non fissa nemmeno un termine entro il quale la condizione dell'operatività deve realizzarsi. Ora, delle due l'una: o l'operatività coincide con la realizzazione dello sportello unico nel rispetto dell'obbligo previsto dal comma 4 dell'art. 3 ed allora l'inciso contenuto

nell'art. 4, comma 2- *bis* è assolutamente pleonastico, oppure l'operatività dello sportello unico implica qualcosa di più della sua semplice realizzazione, allora si verifica una situazione paradossale in virtù della quale il comune, non dovendo realizzare tale condizione entro un termine previsto, è di fatto titolare di un potere discrezionale anche sull'*an* della concreta attuazione dell'innovativa disciplina contenuta nel d.P.R. n. 447/1998.

Al di là delle segnalate contraddizioni presenti nel d.P.R. n. 447/1998 e della scarsa attuazione che tale provvedimento ha avuto tra i comuni destinatari, non si può, tuttavia, non sottolineare l'importanza che il modello di apparato amministrativo definito «sportello unico» può avere nell'ambito dell'amministrazione locale ed anche con riferimento al complesso organizzativo della pubblica amministrazione generalmente intesa. Sotto il primo profilo, lo sportello unico presenta delle caratteristiche di disciplina e delle potenzialità che potrebbero, se correttamente sfruttate, migliorare l'organizzazione amministrativa locale a netto vantaggio dei cittadini.

Al riguardo, infatti, è stato autorevolmente evidenziato che lo sportello unico è tale solo per le imprese e non per la generalità dei cittadini, i quali non possono beneficiare delle conseguenze di semplificazione dal

regolamento prodotte sull'attività autorizzatoria della pubblica amministrazione. Come si è avuto modo di notare, il d.P.R. n. 447/1998 introduce un modello di semplificazione procedimentale ed un modello di concentrazione organizzativa, i quali sono da tener distinti anche se si integrano a vicenda. Ora, solo il primo modello è rigidamente applicabile ai procedimenti che abbiano per oggetto autorizzazioni per svolgere attività produttive, mentre il secondo, pur essendo strumentalmente legato al primo, potrebbe agire anche in altre direzioni in presenza di condizioni che ne legittimano l'intervento. Certamente, la forza della disciplina dello sportello unico è rappresentata dall'intreccio in un unico contesto del profilo funzionale e strutturale, e quindi l'estensione del solo profilo organizzativo del modello in questione ad altri settori di amministrazione locale appare parziale. Ma tale parzialità implica comunque un effetto di concentrazione organizzativa sicuramente utile al fine di semplificare notevolmente l'assetto delle relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini.

In tale prospettiva, allora, nulla impedisce al comune, previo riordino delle funzioni all'interno degli apparati comunali, di utilizzare lo sportello unico anche per lo svolgimento di procedimenti diversi da

quelli previsti dal d.P.R. n. 447/1998, fermo restando che solo per questi ultimi è possibile ricorrere anche al modello di semplificazione procedimentale. O meglio, non sembrano esserci ostacoli alla possibilità di concentrare presso lo sportello unico altri compiti anche non connessi al suo ruolo di gestore dei procedimenti in materia di impianti produttivi, in modo da sfruttare la concentrazione organizzativa anche per lo svolgimento di altre funzioni spettanti all'ente locale o semplicemente per consentire ai cittadini di relazionarsi per qualsiasi loro esigenza burocratica con un unico interlocutore. Ciò, comunque, richiede un puntuale intervento di revisione organizzativa e funzionale degli apparati dell'ente locale, con conseguente modifica del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, onde evitare di realizzare in concreto un doppione di uffici già esistenti. Inoltre, il comune potrebbe ulteriormente sfruttare le potenzialità dello sportello unico strutturandolo organizzativamente anche come 'portale' per favorire l'accesso dei suoi cittadini ai servizi di altre amministrazioni pubbliche, sul modello di quanto avviene in altri ordinamenti. In tale prospettiva, il comune potrebbe stipulare con altri soggetti pubblici convenzioni o intese, in virtù delle quali lo sportello unico andrebbe ad operare come intermediario tra queste e i cittadini residenti nel comune

medesimo. In tale ipotesi, lo sportello unico verrebbe arricchito di un valore aggiunto rappresentato dal fatto che avrebbe la funzione di migliorare i meccanismi di fruizione da parte degli amministrati dei servizi resi dai diversi livelli istituzionali. Ben più interessante dal punto di vista teorico appare, invece, il secondo profilo prima accennato e relativo alla possibilità di considerare lo sportello unico come un modello organizzativo generale per la trasformazione degli apparati pubblici. Del resto, esiste nel nostro ordinamento una tendenza riformatrice rivolta a favorire la diffusione di tale modello organizzativo in diversi settori e branche di amministrazione pubblica. Si tratta di una tendenza non nuova, considerato che già nel 1993 con la l. n. 537 venne data al governo la delega a riordinare la pubblica amministrazione, indicando tra gli altri come criterio direttivo quello di agevolare l'accesso dei cittadini alla p.a. «anche mediante la concentrazione degli uffici periferici e l'organizzazione di servizi polifunzionali» (art. 1, comma 2, lett. *p*). La mancata esecuzione della delega contenuta nella Finanziaria per il 1994, tuttavia, non ha impedito alla l. n. 59/1997 di rilanciare l'intervento riformatore, prevedendo all'art. 20, comma 5, lett. *a*), il criterio secondo cui tutti i regolamenti di semplificazione e delegificazione debbono

tendere alla costituzione di centri interservizi dove raggruppare competenze diverse ma confluenti in una unica procedura, secondo un principio di concentrazione procedimentale che pervade il nostro ordinamento amministrativo nelle sue varie articolazioni.

Il d.P.R. n. 447/1998 rientra sicuramente tra i regolamenti di attuazione del principio previsto dall'art. 20, comma 5, lett.a), l. n. 59/1997, ma lo sportello unico rappresenta un modello di organizzazione amministrativa molto meno complesso e più snello rispetto al «*centro interservizio*»⁵⁰. Quest'ultimo, infatti, presuppone una forte unificazione funzionale, nel senso che la sua costituzione richiede per espressa previsione normativa anche la concentrazione della titolarità delle diverse funzioni relative alla medesima procedura in capo ad un unico centro di imputazione e di azione. Viceversa, appare necessario ricordare ancora una volta che la *ratio* sottesa alla disciplina contenuta nel d.P.R. n. 447/1998 consiste nel tentativo di favorire la semplificazione dei procedimenti amministrativi riguardanti l'avvio di attività imprenditoriali attraverso meccanismi di concentrazione organizzativa e procedimentale, senza però incidere sul complesso regime

⁵⁰ GARDINI, *La conferenza di servizi: natura e scopi. L'evoluzione dell'istituto dalla L. 241/90 al regolamento sullo sportello unico*, in *Le istituzioni del federalismo - regione e governo locale*, 1999, fasc. 6, 1275.

autorizzatorio posto dalla legge a garanzia dei rilevanti interessi della collettività presenti in tale settore di azione pubblica e caratterizzato dalla legittimazione di più amministrazioni di settore a svolgere le funzioni pubbliche di propria competenza. Come si è già detto, l'eccessiva dispersione delle funzioni pubbliche tra più centri amministrativi di imputazione può produrre l'effetto di appesantire notevolmente le azioni dei pubblici poteri finalizzate ad autorizzare le iniziative dei privati o ad assicurare gli interventi per la soddisfazione dei bisogni della collettività. Per questi casi di disfunzione dei pubblici poteri si potrebbero immaginare più rimedi. Innanzitutto, la soluzione potrebbe essere estrema, in quanto affidata ad una drastica riduzione dei casi di intervento della p.a. per la tutela di interessi pubblici o alla previsione di deroghe per quanto riguarda specifiche iniziative. In alternativa, si potrebbe procedere ad una ridefinizione normativa delle singole procedure autorizzatorie, concentrandone la titolarità in capo ad un unico centro amministrativo di imputazione. Infine, il rimedio potrebbe essere individuato nella previsione di un apparato amministrativo di coordinamento, al quale affidare solo il compito di curare che la pluralità degli interventi dei pubblici poteri previsti per la tutela dei diversi interessi pubblici in gioco si susseguano

secondo una evoluzione procedimentale lineare, senza blocchi o ritardi ingiustificati. Mentre la prima soluzione può essere solo eccezionalmente limitata a casi o interventi specifici, la seconda importa un impegnativo lavoro di precisa individuazione della disciplina previgente e di rielaborazione normativa delle nuove procedure, la terza, invece, non presenta particolari inconvenienti, ma richiede la progettazione di un apposito apparato di regia cui affidare i poteri di coordinamento.

Per questi motivi, non sembra fuor di luogo sostenere che il modello dello sportello unico o, quantomeno, l'idea della concentrazione organizzativa ad esso sottesa potrebbe valere come criterio di riforma degli apparati che operano in altri settori di intervento pubblico. In altri termini, la trasformazione degli apparati amministrativi attraverso l'introduzione di «figure di organizzazione concentrata» porterebbe favorire la semplificazione di ampi settori di amministrazione pubblica, principalmente in quelli rispetto ai quali la presenza di insopprimibili esigenze di salvaguardia di interessi pubblici e privati impediscono un radicale intervento di liberalizzazione. Del resto, già sono presenti nel panorama normativo conseguente alle deleghe contenute nelle leggi Bassanini, alcuni esempi concreti di diffusione del modello dello

sportello unico. Si pensi, ad esempio, al d.P.R. 6 dicembre 2000, n. 285, il quale ha istituito lo sportello telematico dell'automobilista, figura simile allo sportello unico per le attività produttive, anche se chiamato a gestire i procedimenti relativi all'immatricolazione, ai passaggi di proprietà e alla reimmatricolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi. Oppure, si pensi al Testo unico in materia di edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), il quale all'art. 5 affida allo sportello unico per l'edilizia la competenza a gestire i procedimenti e ad adottare i provvedimenti finali in materia di edilizia. Si tratta, tuttavia, di progetti normativi di miglioramento degli apparati organizzativi della pubblica amministrazione che non hanno ricevuto ancora una piena attuazione a livello concreto e che non possono essere affidati all'imperio di una norma senza una ricaduta concreta sulla mentalità degli apparati amministrativi e sul modo di concepire radicalmente il rapporto cittadino-pubblica amministrazione. È stato sottolineato, infatti, assai pessimisticamente che *«le proposte di modernizzazione della pubblica amministrazione in Italia potrebbero essere raccolte in un volume dalla splendida rilegatura e costituire un maestoso cimitero degli elefanti»*. Spetta, pertanto, ai soggetti pubblici destinatari della riforma attivarsi in modo da trasformare in realtà l'astratto modello di apparato amministrativo

ideato dal legislatore. Solo così la nuova figura organizzativa concentrata potrà produrre un effetto emulativo per la modernizzazione delle altre amministrazioni pubbliche ed evitare di finire come appendice di aggiornamento al 'volume' contenente i fallimenti dei progetti di riforma della pubblica amministrazione.

Esaminato il momento organizzatorio disciplinato dal decreto, vale la pena di affrontare partitamente ed in maniera sintetica le singole modalità procedurali in cui si sostanzia l'attività dello "sportello unico",

Ciò non senza aver delineato brevemente gli obiettivi posti dal Legislatore, ovvero lo snellimento e semplificazione dei procedimenti amministrativi, nonché il conferimento di funzioni e compiti dall'amministrazione statale alle Regioni e a agli altri Enti locali secondo il principio di accessoria. I commi 3 e 4 dell'art. 1 della legge n. 59/97 precisano infatti le attribuzioni che rimarranno di competenza statale e pertanto le materie non rientranti tra queste saranno disciplinate dalla normazione regionale e locale. L'art. 4 della legge citata precisa anche i criteri che dovranno essere seguiti dalle Regioni nell'attribuzione agli enti locali delle funzioni che *"non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale"*: a) sussidiarietà, b) completezza, c) efficienza ed economicità, d)

cooperazione tra Stato, Regioni ed altri enti, e) responsabilità ed unicità dell'amministrazione, f) omogeneità rispetto allo stesso livello di governo, g) adeguatezza in relazione alla capacità organizzativa, h) differenziazione dell'allocazione delle funzioni, I) copertura finanziaria e patrimoniale e l) autonomia organizzativa e regolamentare e responsabilizzazione degli enti locali", in ciò anticipando i contenuti della riforma costituzionale del titolo V.

In attuazione della legge delega n. 59/97, in particolare, il D.lgs. n. 112/1998, certamente il più rilevante per l'ampiezza del trasferimento di funzioni che lo stesso comporta, disciplina il trasferimento di funzioni in una serie di ambiti molto diversificati tra loro ma comunque riconducibili alle seguenti macro-aree: sviluppo economico ed attività produttive (titolo II), territorio, ambiente e infrastrutture (titolo III), servizi alla persona e alla comunità (titolo IV) e polizia amministrativa regionale e locale (titolo V). In particolare il titolo II si occupa, in un unico capo, il IV, del conferimento di funzioni ai comuni inerenti alla realizzazione, ampliamento, cessazione, localizzazione, riattivazione e rilocalizzazione di impianti produttivi e dello sportello unico per le attività produttive.

L'art. 25 prevede che il procedimento amministrativo per l'insediamento delle attività produttive dev'essere unico, precisando che la sua definizione dovrà avvenire ad opera di uno o più regolamenti da emanarsi ai sensi dell'art. 20, comma 8 della legge n. 59/97, trattasi di regolamenti di delegificazione *ex art.* 17, comma 2, legge n. 400/1988.

L'art. 20, comma 5 della legge n. 59/97, individua una serie di criteri comuni a tutti i regolamenti di semplificazione:

- a) semplificazione procedurale con conseguente soppressione degli organi superflui e raggruppamento di competenze in capo a centri di servizi. La semplificazione (e l'accelerazione) dovrà concernere pure le procedure contabili e di spesa;
- b) riduzione dei termini;
- c) uniformità dei procedimenti del medesimo tipo;
- d) riduzione dei procedimenti amministrativi;
- e) trasferimento ad organi monocratici di tutte le funzioni e le decisioni che non richiedano un'attività di discernimento collegiale;
- f) trasformazione degli organi collegiali in conferenze di servizi o con intervento nei relativi procedimenti di portatori di interessi diffusi;
- g) individuazione delle procedure e delle responsabilità inerenti alle attività di verifica e controllo;
- h) previsione di forme automatiche (ovvero senza necessità di ricorso giurisdizionale) e forfetarie

d'indennizzo.

Il decreto di attuazione, al comma 2 dell'art. 25, prescrive una serie ulteriore e maggiormente specifica di criteri organizzativi e procedurali (linee-guida) ai quali si sarebbe dovuto informare l'emanato regolamento di attuazione, ora qui di seguito brevemente elencati:

- a) lo sportello deve far capo ad una struttura organizzativa presso la quale va individuato un responsabile del procedimento;
- b) la procedura deve essere trasparente e rendere possibile la partecipazione di portatori di interessi diffusi;
- c) la procedura deve permettere all'interessato di ricorrere all'autocertificazione per l'attestazione della conformità del progetto alle norme vigenti;
- d) in caso di mancata adozione del provvedimento esplicito il silenzio tenuto dall'Amministrazione varrà come assenso per l'attività richiesta in conformità delle autocertificazioni prodotte, fatte salve la procedura di valutazione di impatto ambientale, ove prevista, e la necessaria sussistenza della concessione edilizia;
- e) obbligo di riduzione in pristino qualora sia accertata la falsità di una o più delle autocertificazioni prodotte, fatti salvi gli errori puramente

materiali;

f) possibilità da parte del comune di ricorrere alla conferenza di servizi ove non sia esercitata la facoltà di avvalersi delle autocertificazioni;

g) possibilità di convocare una conferenza di servizi se il progetto contrasta con le previsioni degli strumenti urbanistici, in tale ipotesi l'accordo conseguito in sede di conferenza costituirà proposta di variante dello strumento di pianificazione;

h) effettuazione del collaudo da parte di soggetti abilitati non collegati in alcun modo con l'impresa richiedente entro i termini stabiliti. In ogni caso l'avvenuto collaudo non esonera le amministrazioni competenti dalle rispettive funzioni di vigilanza e controllo.

La compiuta disciplina dello "Sportello unico" si rinviene, quindi, come ampiamente detto, nel d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, contenente, in particolare, i profili organizzativi e procedurali dell'istituto.

In estrema sintesi, è possibile sostenere che il D.Lgs. n. 112/98, per quanto ne occupa, si limita sostanzialmente ad attribuire ai Comuni le funzioni amministrative inerenti *"la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie"* (art. 23) ed a prescrivere che il Comune individui una unica struttura come

responsabile dell'intero procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive presso la quale venga istituito uno sportello unico con compiti di informazione e assistenza (art. 25) allo scopo, evidentemente, di realizzare un più rapido ed efficace completamento delle procedure.

In tal modo le Regioni diventano le normali interlocutrici per l'economia del settore industriale, provvedendo al coordinamento ed al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese con particolare attenzione alla localizzazione e alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di nuove aree industriali. L'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 112/98 precisa, poi, il concetto di assistenza, identificandolo con l'attività di raccolta di dati e di informazioni a favore degli operatori del settore per la cui diffusione lo strumento telematico assume una rilevanza strategica. In particolare l'attività informativa, che dovrà essere prioritariamente svolta attraverso lo sportello unico per le attività produttive, concernerà principalmente la seguente tipologia di dati:

- normative regionali e statali applicabili e rilevanti per il tipo di attività da intraprendersi;
- strumenti agevolativi applicabili di natura sia procedimentale che economica, con riferimento altresì agli aspetti fiscali e contributivi;

- il tipo di attività svolta dalle strutture organizzative presso le quali sono insediati gli sportelli unici.

Le informazioni sono fornite in modo completo e coordinato (art. 24, comma 2 d.lvo n. 112/98). L'assistenza è necessariamente gratuita, ancorché il rilascio delle copie della documentazione richiesta verrà subordinato al rimborso delle spese di riproduzione, ciò in quanto l'attività informativa sarà generalmente soggetta alle disposizioni ed ai principi contenuti nel capo V della legge n. 241/90 sul procedimento amministrativo.

Ai criteri summenzionati ha dato puntuale attuazione il d.P.R. n. 447/1998 citato, il quale contiene una disciplina che può schematicamente articolarsi intorno a tre principali punti focali: ambito di applicazione, misure organizzative, tipologie procedurali. Quanto al primo profilo evidenziato, le norme regolamentari di semplificazione (art. 1) riguardano diverse specie di attività produttive - quali la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la riconversione, la localizzazione di impianti produttivi, la determinazione di aree da destinare agli insediamenti produttivi, l'esecuzione di opere interne ai fabbricati ad uso impresa - tutte ascrivibili alla locuzione "*impianti produttivi di beni e servizi*". Oggetto del

regolamento, pertanto, sono, non solo attività relative ad impianti industriali in senso stretto, ma anche, ad esempio, quelle riguardanti gli esercizi commerciali, artigianali e le società di servizi, così come specificato dall'omnicomprensiva dizione introdotta dall'art. 1 del D.P.R. n. 440/2000.

È importante sottolineare fin da ora, però, come la tipologia procedimentale sia differenziata a seconda che si tratti di alcune speciali categorie di impianti, considerati pericolosi ed indicati dagli artt. 27, comma 1, d.lvo n. 112/1998 e 1, comma 3, del d.P.R. n. 447/1998, ovvero di altri impianti.

Solo per i primi, infatti, non è consentito il ricorso all'autocertificazione e alla procedura dell'eventuale silenzio-assenso, prevista invece negli altri casi. Rilevante, per chiudere sul punto, è altresì la specifica norma di salvaguardia prevista dal d.lvo n. 112/1998, dal momento che l'art. 27 garantisce la continuità dell'applicazione delle norme in materia di valutazione di compatibilità ed impatto ambientale.

In relazione, quindi, agli aspetti propriamente urbanistici (artt. 2 e 5), un approfondimento merita un'attività oggetto della disciplina in esame, preliminare all'insediamento effettivo degli impianti: l'individuazione

delle aree da destinare agli insediamenti produttivi, qualora tali zone risultino altrimenti classificate.

In merito, l'art. 2 del d.P.R. n. 447/1998, superando la logica del P.I.P. ex art. 27 della L. n. 865/71, prevede che le Regioni possano stabilire procedure semplificate, ai sensi dell'art. 25, comma 1, lett. a), legge n. 47/1985, per l'approvazione dell'intesa raggiunta in sede di conferenza di servizi, equiparata ex d.lvo n. 112/98, art. 25, comma 2, lett. g) a proposta di variante dello strumento urbanistico comunale, nell'ipotesi in cui l'individuazione dell'area, in termini generali, sulla quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi sia in contrasto con la pianificazione territoriale comunale vigente.

L'approvazione della proposta di variante è subordinata, quindi, alla previa intesa con le *"altre amministrazioni eventualmente competenti"* mediante la convocazione, su iniziativa del Sindaco del Comune interessato (ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 legge n. 241/1990 come modificata dall'art. 17 della legge n. 127/1997), di un'apposita conferenza di servizi⁵¹, che avrà pertanto natura decisoria in quanto finalizzata a

⁵¹ Non potendosi in questa sede soffermarsi sulla natura giuridica e la disciplina positiva dell'istituto, si rinvia, per un esauriente *excursus* sul tema, P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000. Si vedano altresì CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000; FORLENZA, *Il punto sulla 241*, in *Trasparenza amministrativa: i regolamenti e la giurisprudenza*, in *Guida al diritto - dossier n. 9*, 1995, 37; MORBIDELLI, *Procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, II, 1125; FORTE, *La conferenza di servizi ed il procedimento amministrativo*, in *Legalità e giustizia*,

munire di efficacia la susseguente delibera consiliare.

Le "altre amministrazioni" testè menzionate presumibilmente saranno quelle titolari di poteri di tutela del territorio e dei beni pubblici su di esso incidenti.

L'Amministrazione comunale una volta approvata la proposta di variante dovrà trasmetterla immediatamente alla regione e alla provincia affinché provvedano per quanto di competenza.

Il comma 2 attribuisce al consiglio comunale, in sede di individuazione delle aree da destinare all'attività produttiva, il potere di subordinare l'effettuazione degli interventi alla redazione di un piano per gli insediamenti produttivi (PIP) ai sensi dell'art. 27 della legge n. 865/1971.

Nel caso in cui non sia richiesto il piano predetto e non sussistano sufficienti opere di urbanizzazione verrà stipulata apposita convenzione con le amministrazioni competenti, affinché l'insediamento degli impianti produttivi venga subordinato alla contemporanea realizzazione delle opere di urbanizzazione sulla base dei tempi e delle modalità indicate nella convenzione medesima (comma 3).

1992, 449. Infine, sulla conferenza di servizi in prospettiva globale, si vedano PASTORI, *Conferenza di servizi e principio pluralistico*, in *Le regioni*, 1993, 1572; nonché MANFREDI, *Gli accordi e le conferenze di servizi*, in PASTORI (a cura di), *Legge 7 agosto 1990 n. 241 e ordinamenti regionali*, Padova, 1995, 241; e MANFREDI, *Strumenti collegiali e strumenti procedurali di coordinamento*, in *Le regioni*, 1994, 1635.

Mentre, come si è visto, l'art. 2 si occupa dell'individuazione delle aree da destinarsi ad insediamenti produttivi in linea generale quando vi siano già zone destinate a tale scopo e le stesse siano da reputarsi sufficienti (così è desumibile dal combinato disposto degli artt. 2 e 5), l'art. 5 concerne la procedura di approvazione di un progetto, conforme alla legislazione vigente sotto i profili ambientali, sanitario e della sicurezza del lavoro, nel caso in cui, però, la strumentazione urbanistica non individui aree a ciò destinate o queste siano insufficienti. Sussistendo le circostanze da ultimo menzionate si prevede la possibilità da parte del Responsabile del procedimento di convocare una apposita conferenza di servizi, aperta all'intervento di qualunque soggetto al quale possa derivare pregiudizio dalla realizzazione dell'opera, la cui determinazione finale costituisce proposta di variante, epperò di natura specifica e puntuale, sulla quale si pronuncia definitivamente, entro 60 giorni, il Consiglio comunale⁵².

Sulla base del difforme ambito applicativo dei procedimenti contemplati all'art. 2 rispetto a quello indicato all'art. 5, si comprende la generalmente più rapida procedura di cui all'ultimo articolo citato.

⁵² In senso critico, si veda PORTALURI, *L'Amministrazione «dissensuale»: piano e progetto nella realizzazione di insediamenti produttivi*, in *Urbanistica e Appalti*, 2000, fasc. 2, p. 125.

La possibilità di adottare varianti alla strumentazione urbanistica non è certamente una novità nella nostra legislazione, basti pensare all'art. 41-*quater* della legge n. 1150/1942 (aggiunto dall'art. 16 della cosiddetta "legge ponte") o all'art. 1 della legge n. 1/78, tuttavia finora la portata di queste norme aveva riguardato solamente le opere pubbliche e non l'attività dei privati.

D'altronde, secondo una coerente interpretazione sistematica degli artt. 3 e 37 del D.P.R. n. 327/2001 recante il Testo Unico delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, è possibile che le procedure disciplinate dalle normative in commento, se positivamente concluse, possano legittimare la richiesta di dichiarazione di pubblica utilità e l'avvio della procedura espropriativa.

Da ultimo, per quanto concerne le misure organizzative già esaminate *supra* (art. 3), giova ribadire ancora una volta che il regolamento impone a tutti i Comuni l'obbligo di dotarsi, singolarmente o in forma associata (anche con altri enti locali ai sensi dell'art. 24 del d.lvo n. 112/1998), di una struttura unica, responsabile dello svolgimento e compimento del procedimento unico di autorizzazione, la quale deve a sua volta costruire al suo interno un'articolazione organizzativa, denominata "Sportello unico", adibiti allo svolgimento di compiti di informazione e

comunicazione. Ovviamente sarà, non solo possibile che la struttura venga organizzata in più uffici per l'esame dettagliato di aspetti specifici della domanda purché ne sia mantenuta l'integrità unitaria, ma altresì è previsto all'art. 8 del d.P.R. (in attuazione dell'art. 24, comma 4 del d.lvo n. 112/98) che la stessa possa affidare, a seguito della stipulazione di alcune convenzioni, *"specifiche fasi e attività istruttorie"* alle agenzie ambientali regionali, alle AUSL o alle Camere di commercio (CCIA) o ad altri pubblici soggetti competenti. Le convenzioni dovranno indicare limiti temporali compatibili con quelli complessivi del procedimento ed inoltre il richiedente dovrà essere preventivamente informato dei costi posti a suo carico per l'espletamento delle attività istruttorie correlate alla sua pratica.

Dalla normativa in esame si evince che in capo alla struttura unica si radica la titolarità di tutti i compiti di decisione - quali conformità dei progetti (art. 3, comma 3), inizio del procedimento, cura dello svolgimento dell'istruttoria e via dicendo -, lo Sportello unico invece funziona da referente per i soggetti interessati (l'accesso alle informazioni è garantito in termini ampi: "a chiunque vi abbia interesse") ad informazioni riguardanti gli adempimenti necessari, l'elenco delle domande di autorizzazione, lo stato dell' *iter* procedurale e, più in

generale, "tutte le informazioni utili disponibili a livello regionale comprese quelle concernenti le attività promozionali" (art. 3, comma 2, ultima parte).

Uno degli aspetti più innovativi della struttura appare il procedimento definibile come "*propedeutico e preliminare*" contenuto al comma 3 dell'art. 3, ovvero il cosiddetto parere preventivo della struttura, il quale non trova riscontri specifici nel d.lvo n. 112/98, ma si pone certamente in linea con lo spirito del medesimo, il quale ha come scopo precipuo, in riferimento al capo IV del titolo II, quello di agevolare, nel modo più efficace possibile, le nuove iniziative produttive. Si consentirà, quindi, a qualsiasi soggetto interessato ad una delle attività contemplate nell'ambito applicativo del regolamento, di domandare alla struttura un parere sulla conformità del progetto, definito preliminare per distinguerlo da quello eventualmente successivo che potrà essere presentato al fine di ottenere il consenso amministrativo, rispetto alla normativa vigente e sulla base della documentazione fornita, tutto ciò nel termine di 90 giorni e senza pregiudicare minimamente l'esito di un'eventuale istanza di approvazione. Così facendo si abbattano notevolmente i rischi ed i costi derivanti dalla mancata approvazione di una domanda, poiché il

richiedente potrà verificare se il suo progetto ha tutti i requisiti necessari per essere approvato in via definitiva senza sostenerne i relativi oneri. Infatti nel caso in cui ottenga il parere positivo della struttura in sede preliminare potrà ragionevolmente attendersi che il suo progetto verrà accolto a seguito di sua successiva istanza rivolta a tale scopo. Qualora invece la sua proposta non raccolga il consenso della struttura potrà sempre modificarla in adesione alle osservazioni sollevate e domandare che si proceda o ad un ulteriore esame di conformità ai sensi del comma 3 dell'art. 3 o all'approvazione definitiva. Da quanto delineato, sembra chiaro che il principale problema applicativo è costituito dalla regolamentazione, all'interno dell'organizzazione comunale, dei rapporti tra struttura unica - responsabile dell'unico procedimento di autorizzazione - e strutture comunali preposte ad atti ed operazioni relativi a specifici profili (per esempio di natura urbanistica, ambientale, sanitaria) se è vero, come pare desumersi dalla disciplina in esame, che questi atti ed operazioni assumono natura endoprocedimentale pur restando radicati in capo ai singoli uffici competenti. Un ulteriore aspetto problematico deriva dal fatto che il d.P.R. ha previsto come unico responsabile del procedimento il funzionario preposto alla struttura. Per i comuni più grandi il disposto dell'ultimo

periodo del comma 4 dell'art. 3 non può essere interpretato letteralmente, sarà quindi necessario creare una struttura in cui più funzionari potranno essere concretamente preposti a determinati procedimenti, secondo schemi organizzativi precostituiti e saranno ritenuti concretamente responsabili soltanto per i medesimi. Il funzionario a capo della struttura svolgerà principalmente compiti organizzativi e dovrà essere reputato a sua volta responsabile esclusivamente per le mansioni effettivamente svolte ed eventualmente per quei soli procedimenti da lui seguiti in prima persona. Tuttavia, i Comuni più piccoli – ovvero la maggioranza nel nostro Paese - potranno porre in essere un unico sportello in forma associata, inoltre per la gestione e l'istituzione dello sportello unico le civiche amministrazioni hanno la facoltà di stipulare convenzioni ai sensi dell'art. 24 del d.lvo n. 112/98. Il riferimento va inteso al comma 3 dell'art. 24, poiché il comma 4 ha avuto come attuazione il già menzionato art. 8, il quale si riferisce specificatamente alle attività istruttorie.

Da ultimo, in relazione alle singole tipologie procedimentali, sono previsti tre distinti procedimenti, ovverosia il procedimento semplificato o mediante conferenza di servizi; il

procedimento mediante autocertificazione ed il procedimento di collaudo.

Per quanto riguarda il procedimento semplificato o mediante conferenza di servizi disciplinato dall'art. 4, esso si applica obbligatoriamente agli impianti considerati pericolosi (ai sensi dell'art. 27, comma 1, d.lvo n. 112/1998), agli impianti soggetti ad incidenti rilevanti *ex art.* 1, comma 3 del d.P.R. e nei casi in cui dev'essere espletata una procedura di valutazione di impatto ambientale, ma ad esso può inoltre ricorrere il richiedente che non voglia avvalersi del procedimento mediante autocertificazione. L' *iter* procedimentale, secondo una classica tripartizione di matrice sandulliana, può essere suddiviso in tre momenti: a) avvio; b) istruttoria; c) decisione finale.

In primo luogo, la domanda unica che dà impulso al procedimento deve essere presentata alla struttura unica, la quale richiede a tutte le Amministrazioni interessate di pronunciarsi sulla stessa per gli aspetti di propria competenza con atti autorizzatori o di consenso, i quali debbono pervenire alla struttura entro 90 giorni dal ricevimento della documentazione (150 giorni, integrabili con altri 90 giorni di proroga e ancora 30 se la documentazione è incompleta, per il caso in cui l'opera

sia soggetta a valutazione di impatto ambientale ai sensi della disciplina nazionale o comunitaria).

Verificata l'esistenza di eventuali ragioni ostative che comportino l'arresto procedimentale, ha inizio la fase istruttoria propriamente detta che avere andamento diverso a seconda del comportamento delle Amministrazioni coinvolte. Difatti, possono presentarsi tre situazioni: nella prima ipotesi, tutte le Amministrazioni fanno pervenire entro 90 giorni le loro decisioni e queste sono tutte positive, di talchè l'autorizzazione viene rilasciata dalla struttura unica; in altra evenienza, invece, una Amministrazione si pronuncia negativamente sulla richiesta e pone, così, fine al procedimento; in questa diversa ipotesi la struttura unica deve comunicare entro 3 giorni la pronuncia negativa al richiedente, il quale, entro 20 giorni dalla comunicazione, può azionare una sorta di procedimento di riesame chiedendo alla struttura unica di convocare una conferenza di servizi nell'ambito della quale potranno concordarsi le condizioni per trasformare la pronuncia negativa in decisione positiva.

Ovviamente, il descritto procedimento va coordinato con l'entrata in vigore della riforma della legge sul procedimento, che ha introdotto

l'istituto del preavviso di diniego (art. 10 bis della L. n. 241/90, come modificato dalla L. n. 15/2005).

Ad ogni buon conto, nell'ipotesi di convocazione in sede di riesame della conferenza dei servizi, pur in assenza di specifica previsione, è da ritenersi in via sistematica che l'accordo così raggiunto sia vincolante per le parti.

Un terzo possibile sbocco dell'istruttoria, si ha nel caso in cui le Amministrazioni coinvolte tacciono; in tal caso il responsabile del procedimento presso la struttura unica chiede al Sindaco di convocare una conferenza di servizi nell'ambito della quale si svolge l'istruttoria che si conclude con un provvedimento amministrativo sostitutivo di tutti i singoli atti spettanti alle diverse Amministrazioni, che verrà comunicato al richiedente da parte dello sportello unico. Nel caso in cui la conferenza non giunga ad una determinazione conclusiva si può richiedere la pronuncia del Consiglio dei Ministri *ex* art. 14 della legge n. 241/1990 (come da ultimo modificata). In relazione alla fase decisoria, deve evidenziarsi come il procedimento iniziato ad istanza di parte debba concludersi nel termine di 6 mesi o 11 mesi nel caso di opere da sottoporre a V.I.A.

Con specifico riguardo al procedimento mediante autocertificazione di cui all'art. 6 del regolamento, esso è concluso entro il termine complessivo di 90 giorni decorrenti dalla presentazione della domanda (comma 8, art. 6) in linea con l'allungamento del termine finale per la conclusione di ogni procedimento amministrativo, salva diversa previsione regolamentare, disposto dal novellato art. 2 della L. n. 241/90, come riformato dalla L. n. 80/2005.

Come già ricordato, l'autocertificazione non può riguardare le materie previste dall'art. 1, comma 3 (impianti pericolosi *ex art. 27 d.vo n. 112/98*) nonché le ipotesi per le quali la normativa comunitaria prevede una apposita autorizzazione. In tale ipotesi, il procedimento ha inizio con la presentazione, da parte dell'impresa, alla struttura unica di una domanda, comprensiva della richiesta di permesso di costruire se necessaria, corredata dell'attestazione di conformità dei progetti alla normativa vigente da parte di professionisti abilitati.

La struttura immette immediatamente la domanda nell'archivio informatico, la trasmette a tutte le Amministrazioni competenti per le verifiche e dà inizio al procedimento per il rilascio del titolo abilitativo.

Nel corso del procedimento possono verificarsi diversi eventi che hanno effetti sospensivi sul termine finale. La struttura può, infatti,

chiedere, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda, atti o documenti integrativi, oppure richiedere chiarimenti in merito alle soluzioni tecniche progettuali o al rispetto delle normative di settore ovvero laddove si rendano opportuni cambiamenti al progetto o alla sua localizzazione, infine, ancora, qualora l'opera appaia di particolare complessità.

In questi casi, si instaura un contraddittorio fra richiedente e struttura, che può concludersi con un accordo sostitutivo di provvedimento, formalizzato in un verbale vincolante per le parti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 della L. n. 241/90.

In sede di esame dell'istanza, poi, lo Sportello Unico potrebbe rilevare la falsità di alcune dichiarazioni e trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica, allorchè le stesse non costituiscano semplici errori od omissioni ma siano frutto di una rappresentazione fraudolenta o dolosa dello stato di fatto oppure delle condizioni tecniche di realizzazione del progetto.

In ogni caso, lo Sportello Unico ha il precipuo compito di ricevere memorie o osservazioni da parte dei soggetti portatori di interessi ai quali possa derivare pregiudizio dalla realizzazione dell'impianto e aderire alla loro richiesta di essere uditi in contraddittorio con i

rappresentanti dell'impresa. In questa eventualità, la struttura deve pronunciarsi, motivatamente, sulle osservazioni avanzate. Anzi, si ritiene che, laddove emerga dagli atti in maniera chiara l'identificazione di soggetti potenzialmente pregiudicati dall'iniziativa imprenditoriale (c.d. controinteressati procedurali) debba essere data loro comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7, comma 2, della L. n. 241/90 in modo da metterli in condizione di esercitare, nel termine di legge per la conclusione del procedimento, le proprie prerogative partecipative.

Il procedimento può concludersi con due diversi tipi di autorizzazioni tacite: *a*) nel caso di impianti a struttura semplice (individuati secondo i criteri preventivamente stabiliti dalla Regione), il progetto è autorizzato se la struttura non comunica il proprio dissenso o non convoca l'impresa per l'audizione in contraddittorio, entro 60 giorni dal ricevimento della domanda; *b*) negli altri casi, decorso il termine di 90 giorni (eventualmente integrato secondo le previsioni regolamentari), il progetto si intende autorizzato e l'impresa deve comunicare alla struttura unica la data dell'inizio dei lavori. Spetta al responsabile della struttura comunque, anche dopo l'inizio dei lavori, disporre la riduzione in pristino in ipotesi di difformità delle

dichiarazioni di responsabilità rese e, comunque, trasmettere gli atti alla Procura nel caso di falsità accertata delle autocertificazioni.

In tale contesto, è evidente come la procedura semplificata implichi un'assunzione di responsabilità in capo al privato richiedente ed ai suoi tecnici di fiducia, del tutto assimilabile alla denuncia di inizio attività.

Il decorso del termine del procedimento non fa venir meno i poteri e i compiti di controllo e di verifica da parte del Comune e delle amministrazioni competenti (art. 7, ultimo comma).

Sono fatte salve le diverse disposizioni che consentono l'inizio dell'attività a seguito di semplice comunicazione, come nel caso dell'apertura, ampliamento e trasferimento degli esercizi di vicinato *ex* art. 7 del d.lvo n. 114/98, ovvero denuncia di inizio di attività, quest'ultima riconducibile nella fattispecie procedimentale di cui all'art. 19 della legge n. 241/90 (art. 6, comma 15), poi modificato dalla L. n. 80/2005.

Una particolare procedura è disciplina per il collaudo postumo dell'opera realizzata in virtù dell'autorizzazione tacita (art. 9).

Il procedimento di collaudo può essere espletato da qualsiasi soggetto abilitato dalla normativa vigente purché non collegato direttamente o indirettamente all'impresa e non coinvolto nella progettazione

dell'impianto, quindi dotato di sufficiente autonomia ed indipendenza, oltre che delle necessarie competenze tecniche.

La procedura ordinaria si avvia su richiesta dell'impresa e si svolge con la partecipazione di tecnici della struttura (personale dipendente dalle "amministrazioni competenti"). Sarà però la struttura che sceglierà, su apposita istanza del richiedente, il giorno in cui dovrà avvenire il collaudo, il quale sarà compreso in un periodo corrente tra 20 e 60 giorni successivi alla richiesta. Decorso inutilmente il termine ultimo di 60 giorni il collaudo può aver luogo a cura dell'impresa. L'impresa deve iniziare l'attività produttiva previa comunicazione dell'esito del collaudo alla "competente struttura" (si dovrebbe trattare della struttura unica responsabile dell'autorizzazione che eventualmente si farà carico del necessario coordinamento degli altri uffici o amministrazioni pubbliche). L'effettuazione del collaudo non esonera le amministrazioni competenti dalle rispettive funzioni di vigilanza e controllo (art. 9, comma 7).

Non è, invece, indicato alcun termine entro il quale l'attività consentita a seguito dell'accoglimento della domanda presentata alla struttura debba essere eseguita e completata, occorre quindi far riferimento alle normative (se esistenti) tipiche di ogni settore. Comunque, un limite

temporale potrebbe venire imposto anche dalle clausole di concessione di finanziamenti o nell'accordo concluso in sede di conferenza di servizi. Resta da evidenziare un aspetto problematico concernente i rapporti tra procedimenti di autorizzazione e permesso di costruire in materia edilizia ex D.P.R. n. 380/2001.

Poco felice infatti è la formulazione del comma 8 dell'art. 6, in forza della quale il termine finale del procedimento di autocertificazione di 90 giorni includerebbe anche il rilascio della concessione edilizia. Ciò sembrerebbe contrastare con le previsioni dei commi 6 e 10 dello stesso articolo per i quali la realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio del titolo abilitativi edilizio. Invero i commi 6 e 10 trattano delle due ipotesi di silenzio-assenso e probabilmente è da ritenersi che in questi casi il procedimento si sdoppi e il richiedente debba ottenere tanto l'autorizzazione tacita che il titolo abilitativo edilizio, sebbene mediante due *iter* procedurali distinti e paralleli. Deve, pertanto, reputarsi indispensabile la sussistenza del permesso di costruire, laddove necessario in ragione della natura dell'intervento come "nuova costruzione" (art. 3 del D.P.R. n. 380/2001), richiesto direttamente allo Sportello Unico, affinché il silenzio serbato dall'amministrazione possa essere qualificato come atto d'assenso anche

alla luce di quanto disposto dalla lett. *d*), comma 2, dell'art. 25 del D.Lgs. n. 112/98.

Volendo trarre delle conclusioni preliminari, specie con riguardo agli aspetti problematici delle disposizioni in esame, va evidenziato che, benché la nuova normativa abbia ormai compiuto un lungo e travagliato periodo di rodaggio, non sono ancora state superate le perplessità che ogni riforma inevitabilmente solleva, cosicché la realizzazione dello Sportello continua a suscitare tra gli stessi amministratori un dibattito particolarmente vivace, che inizia solo ora a trovare integrale riscontro sul piano degli approfondimenti dottrinari.

Se tra le questioni subito apparse più scottanti vi è l'incidenza dei profili e dei procedimenti urbanistici sul nuovo procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti produttivi, l'esame delle norme in materia di Sportello unico pone molteplici interrogativi sia circa l'ambito di applicazione della nuova disciplina; sia in ordine all'esatta identificazione del modello procedimentale che si è voluto creare; sia sui potenziali sviluppi che il modello potrà esprimere e sulla valenza esemplare che è possibile riconoscergli, estendendone l'applicazione anche in settori ulteriori rispetto all'autorizzazione degli insediamenti produttivi.

Per quanto attiene ai concreti scenari applicativi, la complessità del quadro di riferimento, poi, risulta in qualche misura incrementata per effetto dell'accordo raggiunto il 1 luglio 1999 dalla Conferenza Unificata Stato, Città ed Autonomie Locali di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 281/1997, con cui sono stati identificati i «*criteri applicativi della normativa sullo sportello unico per le attività produttive*».

L'ambito di applicazione oggettivo del regolamento, ad ogni buon conto, non può non prendere le mosse dalla lettura degli artt. 23, 24 e 25 del D.Lgs. 112/1998: in base ad essi, la nuova disciplina si riferisce alla localizzazione degli impianti produttivi di beni e di servizi, alla loro realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, cessazione, riattivazione e riconversione dell'attività produttiva, nonché all'esecuzione di opere interne ai fabbricati adibiti ad uso di imprese; il procedimento relativo all'insediamento di attività produttive è unico e l'istruttoria ha ad oggetto, in particolare, congiuntamente i profili urbanistici, sanitari, della tutela ambientale e della sicurezza.

Orbene, la prima nozione da definire, tutt'ora dai contorni incerti, è quella di insediamento di impianti produttivi: con tale formulazione può essere adeguatamente identificato l'oggetto dell'attività dello Sportello unico, così sintetizzando le espressioni del tutto affini e sicuramente

complementari utilizzate in proposito dagli artt. 23 e 25 del decreto legislativo.

La nozione - nell'accezione che rileva ai fini della normativa in esame - non pare riferirsi a nessuna delle fattispecie variamente identificate dall'ordinamento per regolare materie analoghe: non pare possibile, infatti, ritenere il concetto coincidente con quello rilevante in ordine ad altre disposizioni, quali, per esempio, quelle relative ai piani delle aree da destinare ad insediamenti produttivi (P.I.P.). Anzi, proprio l'esame delle norme in materia convince della loro insufficienza onde definire il concetto rilevante per lo Sportello unico, poiché, in ordine ai P.I.P., il Legislatore sembra dare per scontata l'identificazione degli insediamenti per i quali è formulabile il piano, limitandosi a precisare che il comune utilizza le aree in esso inserite per la «*realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico*», ponendo così l'accento sull'attività da svolgere nei realizzandi insediamenti, piuttosto che sulle loro caratteristiche tecnico-urbanistiche.

Il legislatore del D.Lgs. 112/1998, invece, non si è curato di definire la tipologia economica delle attività produttive cui si riferisce ed è solo nel D.P.R. 447/1998, specie con la modifiche apportate dall'art. 1 *bis* del D.P.R. n. 440/2000, che equipara espressamente le attività commerciali

con quelli relativi alle attività di produzione di beni e servizi-produttivi, artigianali, turistiche alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e delle telecomunicazioni, secondo una nozione talmente ampia ed omnicomprensiva che rende sfumata e poco rilevante la problematica dell'ambito soggettivo di applicazione; in realtà, il Legislatore si è preoccupato di chiarire che tali insediamenti genericamente intesi rilevano in ordine alla loro realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, localizzazione o rilocalizzazione, ed in quanto suscettibili di valutazione sotto il profilo urbanistico, sanitario, della tutela ambientale o della sicurezza. Si identificano, pertanto, tutti quegli impianti produttivi, quale che sia l'oggetto economico della produzione, il cui insediamento sia in grado di impattare significativamente nell'ambiente circostante, così da richiedere un intervento amministrativo a garanzia degli interessi pubblici coinvolti e rilevanti in ordine alla disciplina urbanistica del territorio ovvero alla tutela della salute, dell'ambiente, dell'incolumità pubblica, altri interessi prevalenti contemplati dal *corpus* normativo oggetto di trattazione.

Va evidenziato che, a prescindere dalla valutazione formale del nuovo testo, la valenza esemplificativa dell'elenco e l'evidente volontà di

ricomprendere fra le localizzazioni suscettibili di procedimento unico ogni ipotesi di attività economica che richieda la realizzazione di un impianto produttivo, confermano che l'elemento decisivo per identificare l'ambito di attività dello sportello è dato dalle caratteristiche dell'insediamento realizzando e non dal tipo di attività economica che vi si svolgerà.

Bisogna ulteriormente sottolineare che l'impatto dell'insediamento sull'ambiente circostante deve essere in qualche modo qualificato: perché la realizzazione dell'impianto giustifichi l'intervento dello Sportello unico, occorre che essa coinvolga più di uno dei profili enunciati dall'art. 27 del D.Lgs. 112/1998, così da richiedere - qualora la procedura fosse ancora parcellizzata - il rilascio di più di un provvedimento autorizzatorio o concessorio.

Proprio tale ultima osservazione, invero, sembra toccare uno snodo centrale per l'esatta comprensione della natura e delle funzioni dello Sportello unico, nonché - ovviamente - della disciplina che ne regola l'istituzione e l'attività.

È evidente che l'esistenza dello Sportello unico si giustifica principalmente (se non, addirittura, esclusivamente) come istanza di semplificazione, poiché la struttura è chiamata a svolgere un'attività che

è meramente funzionale all'ottimale tutela dei molteplici interessi implicati nella realizzazione dell'insediamento produttivo, componendoli al meglio con l'esigenza di celerità e di efficienza che è centrale per l'imprenditore, nonché coordinando l'azione dei vari soggetti pubblici coinvolti senza spogliarli della cura diretta dell'interesse di cui ciascuno è titolare.

Va notato subito che, in tale ottica, allo Sportello non sembra attribuita la cura specifica di un fine pubblico ben delineato, nè la struttura pare titolare di competenze proprie o propriamente definite: la sua funzione, in sostanza, è quella di unificare molteplici procedimenti convergenti, riconducendoli ad un'unica manifestazione provvedimentoale, atteso che ciò che identifica la struttura è la sua unicità, la capacità di fungere da camera di compensazione di istanze diverse.

Da ciò potrebbe derivare la conseguenza che, qualora l'esigenza della compensazione non sussista, vada escluso che vi sia spazio per l'attività della struttura. Si potrebbe così ritenere che, in tal caso, l'insediamento da realizzarsi non rientri fra quelli disciplinati dal D.Lgs. 112/1998 e dal conseguente D.P.R. 447/1998: se per la realizzazione dell'impianto occorresse un solo provvedimento autorizzatorio, il richiedente dovrebbe esperire il procedimento singolarmente previsto per il suo

rilascio, rivolgendosi non già allo Sportello, ma all'Amministrazione specificamente competente.

Le considerazioni che si sono appena sviluppate non consentono, comunque, di trascurare che l'art. 23 del D.Lgs. 112/1998 ha globalmente attribuito ai Comuni «*le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi*», sicché, essendo ben chiaro che le connesse attribuzioni provvedimentali dovranno oggi essere esercitate propriamente dai comuni, non è inutile cercare di chiarire l'ampiezza ed il contenuto della competenza di cui esse sono espressione. Ebbene, come si è proposta un'interpretazione della normativa in base alla quale gli impianti in essa contemplati sono caratterizzati (e sono individuabili) non solo e non tanto perché «produttivi», ma in funzione del significativo impatto che il loro insediamento produce nell'ambiente circostante (in modo da richiedere l'esercizio di diverse competenze tecniche per la valutazione di ogni profilo rilevante), così si vorrebbe definire il concetto di realizzazione, ampliamento, localizzazione degli impianti riferendolo e limitandolo a quelle innovazioni di una realtà precedentemente inesistente o sostanzialmente diversa, la cui valutazione supera e trascende l'esame parcellare dei singoli profili

coinvolti, e che può sintetizzarsi in un unitario atto di assenso. Tale atto, poi, non è scomponibile nella molteplicità delle autorizzazioni o atti di assenso reciprocamente autonomi che, mancando la nuova normativa, dovrebbero essere singolarmente adottati; ma li supera tutti risolvendosi in un atto del tutto diverso dalla loro mera sommatoria. In questa prospettiva, il Comune, in linea con il suo ruolo costituzionale di ente amministrativo primario a competenza generale in funzione dell'interesse locale⁵³, siccome desumibile dall'art. 118 della Costituzione, non diventa attributario delle particolari competenze che corrispondono alle singole autorizzazioni ipotizzabili per il nuovo insediamento, bensì diventa titolare di una distinta ed autonoma competenza circa la globale «insediabilità» dell'impianto, per il quale rilascia una sorta di «autorizzazione integrata». Nel contempo, gli interventi «monorilevanti» (come sia consentito indicare quegli interventi che coinvolgano un unico profilo a rilevanza amministrativa e la cui realizzazione richieda un unico atto di assenso) non solo e non tanto sfuggono alla competenza dello Sportello unico; ma soprattutto, non rientrano (se non per gli aspetti urbanistici) nelle competenze dei

⁵³ R. IANNOTTA, *Appunti sugli enti locali nella Costituzione, modificata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*, in *Iustitia* 2004, 419;

Comuni, che si occupano degli insediamenti a plurima incidenza territoriale o ambientale, e non di modifiche occasionali e non decisive quanto all'impatto sul sistema circostante.

Tutto ciò per concludere che la nozione di realizzazione, ampliamento e riconversione degli impianti produttivi, risolvendosi in uno snodo focale dell'intera pianificazione urbanistica (si pensi alla riconversione delle aree industriali dimesse come occasione di riqualificazione dei centri abitati, oltre che di crescita economica, ovvero al fenomeno della terziarizzazione dell'economia che vede ridimensionata la presenza dei classici insediamenti industriali), ha una portata globale, non si riconnette ad interventi episodici che non giustificano una considerazione particolare e che, soprattutto, non richiedono di essere autorizzati nel loro complesso: si può ritenere, allora, che nel sistema delle competenze relative a tali interventi nulla sia innovato per effetto degli artt. 23 e seguenti del D.Lgs. 112/1998 - benché, ovviamente, nelle varie materie rilevanti il complesso delle riforme indotte dalla L. n. 59/1997 abbia comunque prodotto significative innovazioni. Evidentemente, la tesi per cui gli insediamenti produttivi che sfuggono all'attività dello Sportello unico (*rectius*: alla competenza comunale) vengono autorizzati in base alla disciplina di settore singolarmente

rilevante, implica l'idea della persistente applicabilità delle norme delegificate dal D.P.R. 447/1998, successivamente e nonostante la sua entrata in vigore.

La definizione degli effetti del decreto sull'assetto normativo delle materie cui si riferisce è già stata oggetto di riflessione; in questa sede, conviene richiamare i profili principali del tema.

È ben noto che l'art. 25 del D.Lgs. 112/1998 ha disposto che il procedimento di autorizzazione affidato alle cure dello Sportello unico sia disciplinato con regolamento da adottarsi in base all'art. 20, ottavo comma, della L. n. 59/1997: sicché con l'emanazione del D.P.R. 447/1998 si è compiutamente realizzata un'ipotesi di delegificazione (secondo il modello di cui al secondo comma dell'art. 17 della L. 400/1988; nonché di cui alla L. 537/1993 per la sostituzione della fonte regolamentare alla disciplina di legge espressa dalle norme menzionate nell'allegato 1 della stessa L. 59/1997. In particolare le norme delegificate sono contemplate ai nn. 26, 42, 43, 50, 87, 99, 104, 105 e 109 dell'allegato (concernenti, rispettivamente, conviene ribadirlo per economia di esposizione, il «procedimento di autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti produttivi»; le «procedure relative all'incentivazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali»; le

«procedure per la localizzazione degli impianti industriali e per la determinazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi»; il «procedimento per l'esecuzione di opere interne nei fabbricati ad uso imprese»; il «procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica che utilizzano fonti convenzionali»; i «procedimenti per il rilascio di autorizzazioni, licenze, nulla osta, permessi comunali per attivare esercizi industriali o artigiani, fabbriche, magazzini, officine, laboratori destinati alla produzione e alla vendita di prodotti o merci od all'esercizio di qualsiasi commercio, arte, industria o mestiere; i «procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni per lo scarico idrico al suolo»; i «procedimenti di rilascio delle concessioni edilizie»; i «procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni per le emissioni in atmosfera»).

Si tratta di disposizioni di portata affatto generale, riferibili a casi assai ulteriori rispetto al mero insediamento di impianti produttivi e delegificabili nei soli aspetti procedurali (poiché la normativa che, potremmo definire, sostanziale rimane inalterata pur dopo il D.P.R. 447/1998; ragion per cui la delegificazione di cui si tratta si è realizzata non già mediante l'integrale e definitiva abrogazione della normativa delegificata (che comunque sopravvive nell'ordinamento), ma, più

semplicemente, riducendone l'ambito di applicazione, che ormai non include più le fattispecie passibili di intervento dello Sportello unico. Pertanto, il rilascio delle autorizzazioni di cui alla normativa delegificata segue oggi strade alternative: se esse si riferiscono a insediamenti non produttivi, il procedimento sarà settorialmente disciplinato dalle singole norme di settore da applicarsi e nulla risulterà modificato in proposito (salva sempre la facoltà di avvalersi della conferenza di servizi per effetto del disposto generale di cui agli artt. 14 e seguenti della L. 241/1990); se le autorizzazioni concernono un insediamento produttivo, occorrerà verificare se esso richiede una molteplicità di interventi abilitanti, nel qual caso il procedimento sarà quello previsto per lo Sportello unico dal D.P.R. 447/1998 e le singole disposizioni di settore non potranno trovare applicazione - ma se l'opera necessita di un unico intervento autorizzatorio occorrerà ancora applicare la normativa specifica che ne regola il procedimento di rilascio.

Ed è propriamente in quest'ottica, di taglio trasversale ed orizzontale della normativa, che può meglio comprendersi la natura dello Sportello unico quale istanza di semplificazione ed il risultato effettivamente conseguito dalle disposizioni in esame. Come è stato efficacemente notato, la semplificazione perseguita dal legislatore non è stata

conseguita sopprimendo competenze o funzioni - che rimangono del tutto inalterate - ma convogliandone la manifestazione in un unico sviluppo procedimentale, onde evitare duplicazioni provvedimentali in ordine alla stessa realtà da amministrare.

Ciò senza che il Comune - tramite la struttura di cui lo Sportello è il principale strumento operativo - sia chiamato ad esercitare le specifiche competenze che si riconnettono ai vari profili rilevanti ai fini autorizzatori.

Sotto il profilo del concorso di competenza, poi, mette conto di sottolineare il disposto dell'art. 8 del regolamento, in base al quale la struttura «può affidare, mediante convenzione, che fissi termini compatibili con quelli previsti dal presente regolamento, per la conclusione dei procedimenti, specifiche fasi e attività istruttorie alle agenzie regionali per l'ambiente, ad aziende sanitarie locali o loro consorzi regionali, alle camere di commercio, industria e artigianato nonché a università o altri centri e istituti pubblici di ricerca che assicurino requisiti di indipendenza, di competenza e di adeguatezza tecnica».

Si tratta di attività istruttorie del tutto strumentali e che non attengono al compimento di accertamenti istruttori specificamente previsti dalla

normativa di settore: l'art. 8 del regolamento, dunque, non sembra riferibile agli atti istruttori e i pareri tecnici, comunque denominati dalle normative vigenti richiamati dall'art. 1, che costituiscono invece passaggi procedurali necessari, in quanto imposti dalle varie normative di settore applicabili al progetto presentato. Gli enti convenzionati di cui all'art. 8, da parte loro, potrebbero svolgere l'attività istruttoria di coordinamento fra le varie occorrenze istruttorie normativamente previste, potendo meglio della struttura valutarne globalmente la portata ed il significato tecnico. Le «amministrazioni di cui la struttura intende avvalersi», invece, sono propriamente quelle che - in assenza della semplificazione - dovrebbero comunque procedere alla valutazione del progetto, onde autorizzarlo sotto singoli profili di rilevanza pubblica: sono le amministrazioni che, nel testo vigente del D.P.R. 447/1998, vengono individuati come «competenti a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso, comunque denominati». Ne segue l'interrogativo se la struttura sia libera di avvalersi o meno di tali amministrazioni ovvero se il loro coinvolgimento non possa essere evitato.

In effetti, se la struttura potesse autonomamente adottare «gli atti istruttori e i pareri tecnici comunque denominati dalle normative

vigenti» (art. 4) non si sarebbe realizzata tanto una semplificazione e razionalizzazione del procedimento di autorizzazione all'insediamento dell'impianto, bensì sarebbe avvenuta una sottrazione dell'assunzione degli atti istruttori e dei pareri tecnici *de quibus* ai soggetti individuati dalla stessa «normativa vigente» che quegli atti istruttori e quei pareri prescrive a tutela di specifici interessi pubblici. Pertanto, rimettere alla discrezionale valutazione dello Sportello l'eventuale coinvolgimento delle altre amministrazioni in parola (ciò che renderebbe la struttura l'unico soggetto integralmente competente per ogni verifica implicata dall'autorizzazione del nuovo insediamento produttivo) finirebbe per determinare una rilevante e significativa alterazione delle competenze normativamente stabilite per la tutela dei molteplici interessi pubblici incisi dalla realizzazione dell'impianto, di talchè la semplificazione realizzata con l'istituzione dello Sportello unico non si porrebbe più sul piano della razionalizzazione procedimentale, ma sul distinto versante della disciplina sostanziale, la cui attuazione - ora affidata al Comune - sarebbe così sottratta ai soggetti amministrativi individuati dalle stesse norme che definiscono gli interessi protetti ed i parametri per la loro realizzazione.

Una siffatta lettura forzata dell'art. 4 del regolamento, così come

risultante dalla modifica apportata dal D.P.R. n. 440/2000, non sembra plausibile: infatti, se può considerarsi legittimo trasformare un'autorizzazione precedentemente autosufficiente in atto endoprocedimentale, da convogliare nell' *iter* unitario gestito dal comune come amministrazione procedente (come vuole l'art. 25 del D.Lgs. 112/1998), è assai più discutibile che la semplificazione del procedimento, in palese elusione del principio di gerarchia delle fonti, possa raggiungersi espellendone le amministrazioni cui la legge - individuando gli elementi tecnici da ponderare per l'autorizzazione - attribuisce specificamente la relativa competenza.

D'altra parte, la definitiva allocazione in capo al comune di tutti i poteri autorizzatori e di verifica implicati dalla realizzazione del nuovo insediamento, risulterebbe comunque difficilmente compatibile con le ulteriori disposizioni dell'art. 4 del regolamento, ed in particolare con il secondo comma, che prevede la conclusione negativa del procedimento se «entro i termini di cui al comma 1, una delle amministrazioni di cui al medesimo comma si pronuncia negativamente»: in effetti, non si vedrebbe perché, pur facendo dipendere il concorso delle amministrazioni in discorso dalla volontà della struttura di avvalersene, il Legislatore ne ritenga comunque così decisivo l'intervento da

condizionargli l'esito del procedimento, anche solo ai fini della successiva indizione della conferenza di servizi «eventualmente per concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa».

Ulteriore profilo problematico involge l'esame della disciplina particolare definita dall'art. 1 del D.P.R. 447/1998, nella parte in cui fa salve sia le disposizioni di cui al D.Lgs. 114/1998, sia quelle contenute negli artt. 18 e 21 della L. 128/1998. Le prime si riferiscono al regime autorizzatorio previsto per gli esercizi commerciali; le seconde alla disciplina delle attività comportanti gravi rischi da inquinamento. Va subito negato che la salvezza delle norme sopra menzionate valga a delimitare l'oggetto dell'intervento dello Sportello: esse, cioè, non comportano *tout-court* che l'insediamento degli esercizi commerciali o quello di grossi impianti possa realizzarsi senza l'intervento della nuova struttura e al di fuori del relativo procedimento. Il regolamento si è piuttosto preoccupato di conservare autonomia alle valutazioni amministrative che rilevano per la tutela degli interessi disciplinati e garantiti dalla normativa speciale preservata: cosicché, quanto agli esercizi commerciali o agli insediamenti produttivi di servizi (ad esempio una banca), l'attività dello sportello dovrà combinarsi con

quella disciplinata dalla normativa di settore.

Ciò determina una duplice conseguenza: da un lato, come già si è detto, lo sportello interviene solo se l'attività produttiva comporta la localizzazione di impianti, dall'altro lato, nel procedimento complessivo di autorizzazione all'insediamento non sono assorbibili le autorizzazioni previste dalla specifica normativa di settore, in vista di fini pubblici diversi o comunque diversificati rispetto a quelli effettivamente convogliati nel procedimento gestito unitariamente dallo sportello. Tale rilievo è esplicitato per quanto attiene al commercio, ma non si può escludere che, per quanto attiene ad altre attività, resterà comunque operante la normativa specifica che non si riferisca ai profili tecnico-insediativi (così accadrà, per esempio, per l'insediamento di uno sportello bancario).

Lo stesso meccanismo di «non assorbibilità» deve applicarsi all'autorizzazione integrata ambientale di cui al Codice in materia ambientale (D.Lgs. n. 152/2006): in questo caso, benché gli interessi oggetto della disciplina siano potenzialmente riconducibili a quelli la cui tutela è garantita nel procedimento presso lo sportello unico (che, come prevede l'art. 24 del D.Lgs. 112/1998, autorizza il nuovo insediamento anche sotto il profilo dell'impatto ambientale), la loro esclusione dal

procedimento unico avviene per effetto di un'esplicita disposizione in tal senso («... le *competenze* e le *procedure* relative al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento sono disciplinate ai sensi degli artt. 18 e 21 della L. 24 aprile 1998, n. 128...» - art. 1 D.P.R. 447/1998), che distingue *ope legis* tra l'ambito di tutela riconducibile all'attività dello Sportello, e quello che deve comunque rimanergli estraneo (non diversamente da quanto accade con riferimento alla valutazione di impatto ambientale, la cui disciplina rimane inalterata pur dopo il D.Lgs. 112/1998 e il D.P.R. 447/1998).

Ne segue un meccanismo tutto sommato meno complesso di quanto appaia di primo acchito: lo Sportello unico interviene in tutti i casi in cui si debba insediare, ristrutturare o modificare un impianto, ma il procedimento presenta gradi di complessità diversi in funzione delle caratteristiche dell'insediamento o dell'attività che esso è destinato a svolgere; la semplificazione procedimentale che ne consegue è graduata secondo misure di maggiore o minore incisività in funzione dell'importanza degli impianti da realizzare, prevedendosi un modulo procedimentale inderogabile - il cosiddetto «procedimento semplificato» - per gli impianti di cui allo stesso art. 27 D.Lgs. 112/98, per quelli che

richiedano, comunque, l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale, nonché per quelli cui si applichino gli artt. 18 e 21 L. 128/1998, oggi integralmente sostituito dal nuovo Codice. La realizzazione di tali ultime opere, d'altra parte, è specificamente regolata dal D.Lgs. 372/1999, che ha istituito l'autorizzazione integrata ambientale, poi assorbita nella nuova disciplina di natura compilativa. Con tale intervento legislativo si è definita un'apposita disciplina per gli interventi di maggior rilevanza sotto il profilo dei rischi da inquinamento, la cui disamina postula uno specifico approfondimento che impedisce di assorbire le relative determinazioni amministrative nel procedimento condotto dallo Sportello unico: in effetti, se l'attività di questo si concentra sulle tematiche relative alla localizzazione dell'insediamento produttivo (di modo che le vicende autorizzative incidenti si coordinino con quelle, che il legislatore reputa centrali), l'autorizzazione integrata ambientale si colloca su altro piano, essendo destinata alla prevenzione dell'inquinamento, di interesse prevalente rispetto alle pur rilevanti valenze urbanistico-ambientali, adeguatamente emergenti nel procedimento gestito dallo Sportello unico. Gli insediamenti in parola, dunque, dovranno fruire di un duplice corredo autorizzatorio: da un lato, quello «ordinario», gestito dallo sportello

unico (mediante il procedimento semplificato, che nei casi in esame è il solo *iter* praticabile); da altro lato, quello confluyente nell'autorizzazione ambientale integrata.

In effetti, la conclusione che il D.P.R. 447/1998 nell'attuale formulazione vigente non abbia trasferito ai comuni le singole competenze autorizzatorie implicate nell'attività dello Sportello, può raggiungersi sia con riguardo al modello procedimentale di cui all'art. 4 del D.P.R. 447/1998, in base al quale allo Sportello compete richiedere le autorizzazioni necessarie per l'insediamento, ovvero convocare la conferenza di servizi di cui al secondo comma dell'articolo; sia relativamente al procedimento di cui all'art. 6 del decreto (cosiddetto procedimento mediante autocertificazione), poiché anche in tale ipotesi lo Sportello esercita poteri di controllo circa la regolarità, sufficienza ed esaurienza del corredo autocertificatorio e autorizzatorio prodotto dal richiedente, senza esprimersi sui singoli profili che costituiscono la legittima fattibilità sostanziale dell'intervento progettato. Ed infatti, quanto alla disciplina di cui all'art. 4 del decreto, il procedimento si avvia presentando la domanda allo Sportello unico, che «invita ogni amministrazione competente a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso, comunque denominati» entro un termine

che varia in funzione della rilevanza dell'intervento. Se una delle autorizzazioni viene negata, lo Sportello ne dà comunicazione entro tre giorni al richiedente, e il procedimento si intende concluso in senso negativo. L'istante, però, ha facoltà di richiedere - entro venti giorni dalla comunicazione - la convocazione di una conferenza di servizi «al fine di eventualmente concordare quali siano le condizioni per ottenere il superamento della pronuncia negativa»; inoltre, la conferenza è obbligatoria (e va convocata entro cinque giorni) nel caso in cui le amministrazioni cui sono stati richiesti gli atti autorizzatori o di consenso necessari, non si siano pronunciate nel termine dovuto. La necessità della conferenza di servizi - che postula l'ineludibile intervento delle amministrazioni chiamate a parteciparvi - sembra confermare ancora una volta che lo Sportello non è titolare di alcuna competenza autorizzatoria sostitutiva di quella attribuita alle predette amministrazioni, né può esercitare funzioni sostanziali loro spettanti, dovendosi limitare all'attività sollecitatoria, ancorché con effetti particolarmente incisivi, onde garantire - almeno sulla carta - la tempestività della conclusione del procedimento (se tempestivo può considerarsi un procedimento che, nei casi più complessi, può comunque protrarsi sino a dodici mesi).

La lettura dell'art. 4 del regolamento, peraltro, suggerisce qualche riflessione anche in merito alla natura ed alle caratteristiche della conferenza di servizi che la norma contempla. È opportuno richiamare brevemente le distinzioni sviluppate in dottrina circa le conferenze di servizi cosiddette «istruttorie» (o «preparatorie») e quelle «decisorie».

Le prime sono destinate a consentire il «contestuale, informale esame» dei molteplici interessi pubblici coinvolti in un dato procedimento, senza che tale valutazione sfoci nell'atto terminale di esso, che rimane indifferente all'esito della conferenza, se non per la funzione appunto istruttoria-preparatoria delle conclusioni cui essa sia pervenuta. È importante notare che la conferenza di servizi istruttoria «non richiede il raggiungimento di un assenso unanime, e dunque il dissenso o la ritrosia di alcuno dei partecipanti non impedisce, se ritenuto opportuno, il prosieguo dell'attività ad opera dell'amministrazione competente».

Le seconde, invece, producono un atto destinato a sostituirsi ai singoli provvedimenti, satellitari rispetto a quello assegnato alla competenza dell'amministrazione indicente, che - in assenza della conferenza - sarebbero stati separatamente adottati dalle varie amministrazioni partecipanti: sicché carattere distintivo di tale tipologia di conferenza di

servizi è la necessaria unanimità delle determinazioni cui essa può pervenire.

In tutti i casi, sia che assuma caratteri istruttori, sia che rivesta funzioni decisorie, la conferenza di servizi è «un istituto del procedimento, una procedura sostitutiva di quella ordinaria», che realizza uno «schema di relazione tra interessi pubblici coinvolti in una decisione amministrativa».

Alla luce di tanto, sembra agevole la conclusione che la conferenza di servizi contemplata dall'art. 4 del D.P.R. 447/1998 costituisca un modello in qualche misura esemplare di conferenza di servizi decisoria. Ciò pare evidente con riferimento al testo vigente della norma, che riecheggia significativamente il tenore dell'art. 14, comma 2, della L. 241/1990, e che prevede la conferenza per conseguire contestualmente «gli atti autorizzatori o di consenso, comunque denominati» necessari per realizzare l'insediamento in progetto.

La conferenza potrà concludersi con il raggiungimento di una decisione a maggioranza, salva la necessità di acquisire il consenso qualificato ed obbligatorio della Regione e delle altre Amministrazioni titolari della cura di interessi sensibili; ma resta aperta la possibilità di ricorrere al meccanismo di cui ai commi 3- *bis* e 4 dell'art. 14 per superare i dissensi

manifestati.

Tanto chiarito, è necessario domandarsi se alla conferenza di servizi prevista dal D.P.R. 4476/1998 possano applicarsi le procedure di superamento del dissenso definite dai commi 3- *bis* e 4 dell'art. 14 L. 241/1990. Va detto subito che la risposta negativa non sarebbe supportata da alcun elemento testuale; e che anche la lettura delle norme in ottica sistematica conferma tale assunto: dovrebbe infatti essere evidente che il legislatore, quando stabilisce di ricorrere alla conferenza di servizi, rinvia senza tentennamenti alla normativa che regola tale istituto, come definita dalla L. 241/1990, negli articoli da 14 a 14- *quater*. Tanto più che, per quanto interessa più specificamente l'insediamento di attività produttive e gli interessi pubblici che vi sono coinvolti, la normativa prevede adeguati meccanismi di garanzia, espressi dal comma 4 dell'art. 14 L. 241/1990.

Tuttavia, vi è chi sostiene che la conferenza di servizi disciplinata dal D.P.R. 447/1998 realizzi un modello di «conferenza decisoria complessa», in quanto tale sottratto all'applicazione del comma 3- *bis* dell'art. 14 L. 241/1990; in particolare, per quanto attiene all'insediamento di impianti produttivi, l'attivazione del meccanismo di cui al citato comma 3- *bis* consentirebbe il superamento del dissenso

opposto da una o più amministrazioni titolari in via esclusiva di una competenza autorizzatoria per l'insediamento di un'attività produttiva e produrrebbe conseguenze dirompenti sull'assetto delle competenze in materia».

Tale tesi non pare convincente. Infatti - pur senza affrontare criticamente l'idea che alle conferenze decisorie complesse non si possano applicare i meccanismi di superamento del dissenso che il legislatore ha espressamente riferito ad ogni modello di conferenza di servizi - occorre notare che il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è un procedimento unico, saldamente collocato presso l'amministrazione comunale come amministrazione procedente, sicché gli atti provenienti dalle altre amministrazioni coinvolte, ancorché inalterabilmente affidati alla loro competenza, non possono considerarsi come autonomi ed autosufficienti rispetto al provvedimento finale, che non risulta da un accordo tra l'amministrazione comunale e le altre amministrazioni, ma è il frutto dell'adeguata ponderazione degli atti endoprocedimentali versati da queste nel procedimento stesso, e la cui collazione compete espressamente alla struttura; anzi, proprio tale collazione, come si è detto, è propriamente il cuore della competenza della struttura stessa.

Contrariamente a quanto avviene per il procedimento semplificato, la conferenza di servizi non è contemplata dal regolamento quale fase potenziale dell' *iter* disciplinato dall'art. 6 del decreto relativo ad interventi di impatto inferiore a quelli contemplati dall'art. 4 ma le cui regole sono, in realtà, piuttosto complesse.

Fulcro del procedimento è l'autocertificazione, attestante la conformità del progetto «alle singole prescrizioni previste dalle norme vigenti in materia urbanistica, della sicurezza degli impianti, della tutela sanitaria e della tutela ambientale», redatta da «professionisti abilitati». Tuttavia, l'autocertificazione non è ammessa per le materie di cui al terzo comma dell'art. 1 del decreto, nonché nelle ipotesi in cui la normativa comunitaria preveda la necessità di apposita autorizzazione: cosicché, è ben possibile che, accanto ad un più o meno nutrito *corpus* di autocertificazioni, il progetto debba comunque essere corredato da apposite, esplicite autorizzazioni (tanto che i commi 6 e 10 dell'art. 6 del decreto ribadiscono espressamente la necessità di acquisire le autorizzazioni nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione).

Una volta inoltrata allo Sportello, la domanda e la documentazione che la correda devono essere trasmesse dalla struttura alla regione, ai

comuni interessati e, «per i profili di competenza, ai soggetti competenti per le verifiche»; dopo di che, il responsabile del procedimento può richiedere, entro trenta giorni, l'integrazione degli atti e dei documenti necessaria ai fini istruttori (art. 6, comma 3); inoltre, ove occorran «chiarimenti in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali o al rispetto delle normative amministrative e tecniche di settore o qualora il progetto si riveli di particolare complessità ovvero si rendano necessarie modifiche al progetto o il comune intenda proporre una diversa localizzazione dell'impianto (...), il responsabile del procedimento può convocare il soggetto richiedente per una audizione in contraddittorio di cui viene redatto apposito verbale» (art. 6, comma 4); «qualora, al termine dell'audizione, sia raggiunto un accordo, ai sensi dell'articolo 11 della L. 7 agosto 1990, n. 241, sulle caratteristiche dell'impianto, il relativo verbale vincola le parti, a condizione che le eventuali modifiche al progetto originario siano compatibili con le disposizioni di cui all'art. 8, comma 1» del decreto.

La disposizione che si è appena menzionata, e che contempla l'eventualità di un accordo *ex art. 11 L. 241/1990*, sembrerebbe contraddire la tesi per cui al comune - e per esso allo Sportello - non compete la cura diretta degli interessi coinvolti nella realizzazione

dell'impianto. La possibilità di un accordo, infatti, dovrebbe implicare la titolarità della competenza cui esso si riferisce: per cui, se lo Sportello può negoziare con il richiedente in ordine alle soluzioni tecniche e progettuali adottate o in merito al rispetto delle normative tecniche e di settore, per definire consensualmente le modifiche al progetto che si rendano necessarie, si dovrebbe concludere che spetta all'ente di cui lo Sportello è struttura (cioè al Comune) provvedere alla verifica sostanziale dell'adeguatezza del progetto, ed assumere direttamente ogni conseguente determinazione amministrativa.

Tuttavia, lo Sportello potrà agire nel senso indicato solo in seguito alla trasmissione di cui al comma 1, ultimo periodo: cioè si farà terminale delle amministrazioni «competenti per la verifica», o del comune che vuole spostare l'insediamento, interfacciandole con il richiedente al fine di superare le difficoltà riscontrate. Non a caso il D.P.R. inquadra la fattispecie come «audizione» dell'interessato; l'accordo che ne può scaturire «vincola le parti», ma non nel senso di prefigurare l'autorizzazione (che, comunque, dovrà intervenire successivamente; o potrà essere raggiunta mercé il silenzio dello Sportello protrattosi per il tempo indicato dai commi 6 e 10 dello stesso art. 6); ma nel senso di modificare il contenuto della richiesta dell'interessato. In definitiva, è

proprio quest'ultimo il soggetto principalmente vincolato dall'accordo; mentre l'amministrazione è tenuta a considerare il progetto nella nuova veste assunta all'esito dell'audizione, essendone già stata verificata in contraddittorio con l'interessato l'adeguatezza.

Alla luce di tanto, può risultare addirittura incongruo il richiamo all'art. 11 della L. 241/1990: tale norma, infatti, contemplando la possibilità di accordi per «determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo», è propriamente riferibile solo ad atti che realizzino ponderazione d'interessi; mentre l'autorizzazione agli insediamenti - risultando dal complesso degli atti di assenso richiesti sotto i profili urbanistici, sanitari, di tutela ambientale e della sicurezza - dipende da valutazioni tecniche, e va piuttosto ascritta alla categoria degli atti dovuti. Ciò anche con riguardo all'ipotesi in cui la modifica del progetto si renda necessaria perché il Comune intenda proporre una diversa localizzazione dell'impianto, pur nell'ambito delle aree destinate agli insediamenti produttivi ai sensi dell'art. 2 del decreto. Giova notare, infatti, che il Comune non esercita, in proposito, poteri discrezionali, giacché quanto attiene alla valutazione di merito circa la collocazione degli insediamenti produttivi è già stato oggetto di

adeguata ponderazione in sede di identificazione delle aree, anche in modifica degli strumenti urbanistici, come previsto dagli artt. 26 D.Lgs. 112/1998, e 2 e 5 D.P.R. 447/1998. La localizzazione di cui si parla non riguarda nemmeno la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie per l'effettiva realizzazione del nuovo impianto, poiché - come vuole l'art. 26 D.Lgs. 112/1998 - l'urbanizzazione delle aree industriali precede l'insediamento: si tratta, invero, di individuare il luogo fisico dell'insediamento, in un lotto del quale il richiedente deve avere comunque la disponibilità.

Il Comune interloquisce solo in merito all'opportunità della localizzazione prospettata dal richiedente, onde valutarla in contraddittorio con l'interessato, per raggiungere una eventuale modifica del progetto; ma se sul punto non si raggiunge un accordo, l'istanza può comunque proseguire il suo iter, e l'autorizzazione potrà e dovrà comunque essere rilasciata anche se la localizzazione richiesta dall'interessato non corrisponda a quella ritenuta ottimale dal Comune, perché l'una o l'altra collocazione dell'impianto entro l'area di cui all'art. 2 (sempre che, ovviamente, sia rispettata ogni prescrizione urbanistica rilevante), non incide sull'autorizzabilità dell'insediamento. È curioso osservare che l'intervento comunale in discorso sembra realizzare una

sorta di apporto collaborativo del Comune all'esercizio della «discrezionalità» del privato, quasi ribaltando uno schema che è stato a lungo ritenuto l'unico ammissibile per giustificare l'interferenza del privato nell'esercizio da parte dell'Amministrazione di poteri discrezionali che lo riguardassero.

Tutto ciò considerato, comunque, si deve concludere che l'audizione di cui al 5° comma dell'art. 6 del decreto costituisce la versione semplificata della conferenza di servizi prevista dall'art. 4 con riguardo al procedimento per gli insediamenti maggiori; e, lungi dallo smentirla, finisce per confermare l'idea che lo Sportello non eserciti le specifiche competenze autorizzatorie parcellarmente richieste a tutela dei singoli profili rilevanti (urbanistico, sanitario, ecc.): anche in sede di audizione, infatti, lo Sportello finisce per comportarsi come collettore di altre e distinte competenze autorizzatorie, o di diverse facoltà di verifica e di controllo che, di per sé, non competono al comune. Il tema dell'ampiezza delle competenze comunali esercitate mediante lo Sportello (*rectius*, mediante la struttura di cui lo Sportello è espressione) deve essere affrontato anche con riguardo alla difficile lettura delle disposizioni di cui ai commi 6, 8 e 10 dell'art. 6 del D.P.R., che attengono al complicato rapporto tra autocertificazione ed acquisizione di

autorizzazioni esplicite nel procedimento di cui allo stesso art. 6 (pur sinteticamente individuato come «procedimento mediante autocertificazione»).

I commi in commento definiscono l'eventuale formazione del «silenzio-assenso» sulla domanda di autorizzazione all'insediamento formulata in base ad autocertificazioni, diversificandone il termine a seconda della complessità dell'intervento proposto; ma, come si è già ricordato, prevedono comunque, accanto all'autocertificazione, anche l'esplicito rilascio di talune autorizzazioni. Il comma 6, infatti, ammette la formazione del silenzio «ferma restando la necessità dell'acquisizione della autorizzazione nelle materie per cui non è consentita l'autocertificazione»; mentre il comma 10 stabilisce che, decorso il termine di cui al comma 8, «la realizzazione del progetto si intende autorizzata in conformità alle autocertificazioni prodotte, nonché alle prescrizioni contenute nei titoli autorizzatori, ove necessari, previamente acquisiti». Inoltre, la realizzazione dell'opera è sempre e «comunque subordinata al rilascio della concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente» (oggi, permesso di costruire ex D.P.R. n. 380/2001). Ebbene, se è chiaro ed incontrovertibile che il modello proposto non si esaurisce sul piano dell'autocertificazione, che per molti

profili potrebbe non essere ammissibile, ancorché il Capo III del decreto sia intitolato al «procedimento mediante autocertificazione» (tanto che è stata proposta la felice definizione di «procedimento misto» per identificare le ipotesi di convivenza di autocertificazioni ed autorizzazioni esplicite), non è affatto chiaro come le autorizzazioni necessarie debbano intervenire nel procedimento di rilascio ed a cura di chi; è ugualmente ipotizzabile, infatti, che la loro acquisizione dipenda o dall'iniziativa dello Sportello o dall'iniziativa del privato richiedente. Per tentare di risolvere il problema, occorre richiamarsi alla lettura dell'art. 25 del D.Lgs. 112/1998, in base al quale «il procedimento amministrativo in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive è unico». L'unicità del procedimento è, in effetti, l'elemento qualificante della disciplina, e si gioca su tutti i piani in cui può assumere rilevanza: l'attribuzione della pratica ad un'unica struttura, l'individuazione di un unico responsabile del procedimento, il rilascio di un unico provvedimento autorizzatorio.

In questa prospettiva, l'acquisizione delle necessarie autorizzazioni esplicite deve risultare inglobata nel procedimento autorizzatorio complessivamente inteso, rispetto al quale le autorizzazioni stesse si inseriscono come indispensabili atti endoprocedimentali: con l'evidente

conseguenza che la loro acquisizione deve intervenire d'ufficio, a cura della struttura, e che la relativa responsabilità grava sul responsabile del procedimento.

Peraltro, se tale conclusione non pare, in effetti, particolarmente problematica, si pongono invece problemi circa l'ipotesi in cui le autorizzazioni necessarie - negligenemente non richieste o non rilasciate tempestivamente - non intervengano nel termine fissato per la formazioni del «silenzio-assenso», dovendosi chiedere se esso potrà ugualmente formarsi, ovvero se si formerà sul progetto come presentato e, quindi, le autorizzazioni mancanti finiranno per risultare ininfluenti. Ovvero se, per poter effettivamente realizzare l'impianto, occorrerà acquisirle separatamente e successivamente.

Benché la normativa non sembri fornire elementi espliciti per sciogliere l'interrogativo, tale ultima ipotesi sembra la più corretta: sia il comma 6, sia il comma 10 dell'art. 6 D.P.R. 447/1998 evidenziano l'imprescindibilità delle autorizzazioni esplicite richieste, sicché la loro esistenza è un requisito necessario perché l'intervento possa considerarsi autorizzato ed essere effettivamente realizzato. Nulla osta, peraltro, che nel caso in esame lo stesso privato richiedente possa svolgere attività sollecitatoria presso le amministrazioni competenti per richiedere di versare agli atti

del procedimento principale le autorizzazioni in parola, o per assicurarsi che esse intervengano tempestivamente - anche se il verificarsi di tale circostanza denunciarebbe il sostanziale fallimento della normativa, vanificandone gli scopi sollecitatori e di semplificazione; mentre dal corto circuito procedimentale che la situazione in ipotesi produrrebbe, ben potrebbero derivare responsabilità in capo al responsabile del procedimento principale o ai funzionari preposti al rilascio della autorizzazioni in esame.

D'altra parte, l' *impasse* potrebbe essere superato anche altrimenti. In primo luogo, in ipotesi di coesistenza di autocertificazioni ed autorizzazioni espresse, il privato istante potrebbe volersi avvalere, anziché del procedimento di cui all'art. 6 D.P.R. 447/1998, del procedimento semplificato, che è praticabile anche per il solo fatto che «il richiedente non intenda avvalersi del procedimento mediante autocertificazione» (art. 4, comma 1, D.P.R. 447/1998): in tal caso, non solo è indiscutibile che competerebbe allo Sportello invitare «ogni amministrazione competente a far pervenire gli atti autorizzatori o di consenso, comunque denominati, entro un termine non superiore a novanta giorni decorrenti dal ricevimento della documentazione»; ma, soprattutto, risulterebbe chiaramente disciplinata l'ipotesi in cui tali

autorizzazioni non dovessero pervenire all'ufficio procedente (comma 3 dell'art. 4 D.P.R. 447/1998). In secondo luogo, il responsabile del procedimento, anche quando questo si svolga secondo le disposizioni dell'art. 6 del decreto, potrebbe comunque ricorrere alla conferenza di servizi onde acquisire le autorizzazioni non sostituibili dall'autocertificazione, in conformità al principio generale di cui al comma 2 dell'art. 14 della L. 241/1990 (che si riferisce alla necessità di acquisizione, da parte dell'amministrazione procedente, di «intese, concertate, nulla osta o *assensi comunque denominati* di altre amministrazioni pubbliche»), senz'altro applicabile anche ai procedimenti di autorizzazione all'insediamento di attività produttive. Anche così, infatti, si otterrebbe il risultato di superare eventuali inerzie delle amministrazioni coinvolte: o considerando acquisito il loro consenso sul progetto come previsto dal comma 3 dell'art. 14 L. 241/1990; o consentendo all'amministrazione procedente di concludere ugualmente il procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'insediamento produttivo, nelle forme - senz'altro complesse, ma comunque praticabili - di all'art. 14 L. 241/1990.

Un problema a parte si pone, infine, con riguardo al titolo abilitativo edilizio. Anch'esso costituisce, come cennato innanzi, un'autorizzazione

non sostituibile con l'autocertificazione, per cui anche a quest'ultimo dovrebbero applicarsi le considerazioni che si sono appena svolte in proposito.

Tuttavia, del rilascio del permesso di costruire il D.P.R. 447/1998 sembra occuparsi più esplicitamente per la sua rilevanza e centralità, fornendo in materia qualche indicazione ulteriore rispetto a quelle sviluppate in ordine alle altre autorizzazioni, sicché il tema merita di essere affrontato specificamente.

In proposito, conviene innanzitutto richiamare quanto si è già osservato con riguardo al tenore dell'art. 23 del D.Lgs. 112/1998, che, attribuendo ai comuni le competenze relative agli insediamenti produttivi, vi ricomprende il «rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie». Tale competenza risulta indiscutibilmente già comunale, sicché la norma parrebbe piuttosto incongrua; tuttavia, è possibile ipotizzare che essa non abbia voluto superfluamente innovare un regime di attribuzioni già definito nello stesso senso; ma abbia piuttosto voluto alterarne le modalità di esercizio, richiedendone l'esplicazione - con riguardo agli insediamenti produttivi - non più con un atto autonomo e distinto rispetto al complesso delle ulteriori autorizzazioni necessarie, ma riassorbendolo nella globale funzione autorizzatoria di pertinenza dei

comuni, ed esprimibile mediante una autorizzazione «integrata», per ciò stesso estesa anche ai profili urbanistici.

In tal modo, la delegificazione delle procedure autorizzatorie in esame si estende anche al rilascio dei titoli abilitativi urbanistici: ciò che non è incongruo, in quanto fra le norme delegificate (di cui ai nn. 42 e 43 dell'allegato 1 della L. 59/1997) non solo si ricomprende, genericamente, la legge urbanistica (L. 1150/1942), ma ci si riferisce anche alle norme che regolano il rilascio dei titoli abilitativi in materia edilizia, oggi raggruppate nel D.P.R. n. 380/2001.

È su questo sfondo che vanno collocate le disposizioni del D.P.R. 447/1998 che espressamente menzionano la concessione edilizia: i commi 2, 6, 8 e 10 dell'art. 6 (mentre l'art. 4 nulla dice in proposito). Le norme di cui sopra stabiliscono che lo Sportello unico, ricevuta la domanda del privato, «da inizio al procedimento per il rilascio della concessione edilizia» (art. 6, comma 2); che il procedimento complessivo «ivi compreso il rilascio della concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente, (...) è concluso entro il termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda (...)» (art. 6, comma 8); che nel caso di formazione del «silenzio-assenso» sulla domanda del privato, «la realizzazione dell'opera è comunque subordinata al rilascio della

concessione edilizia, ove necessaria ai sensi della normativa vigente» (art. 6, commi 6 e 10).

Come si vede, le disposizioni appena ricordate non sembrano in linea con l'assunto per cui la concessione edilizia risulta ricompresa nell'autorizzazione finale rilasciata dalla struttura: benché si dica che il termine finale del procedimento ricomprende anche il rilascio della concessione edilizia, il relativo procedimento di formazione non sembra considerato come una mera fase subprocedimentale del primo, ma come un procedimento autonomo e distinto.

La struttura, infatti, è semplicemente tenuta a dare avvio alla pratica urbanistica, che pare del tutto sconnessa dal procedimento autorizzatorio vero e proprio. Il rilascio della concessione, poi, è comunque necessario anche in presenza di «silenzio-assenso» (che, pertanto, non può mai estendersi all'abilitazione urbanistico-edilizia): la menzione della concessione disgiuntamente dagli altri titoli autorizzatori necessari (alle cui prescrizioni, come si è già ricordato, il richiedente dovrebbe comunque attenersi anche in ipotesi di «silenzio-assenso»), sembra denunciarne l'autonomia rispetto al procedimento di autorizzazione all'insediamento dell'attività produttiva, giacché la concessione stessa risulta comunque necessaria pur quando la pratica sia

integrata dalle sole autocertificazioni presentate, o siano state acquisite tutte le altre autorizzazioni necessarie, ed il silenzio assenso si sia ritualmente formato.

In definitiva, benché il procedimento di rilascio del permesso a costruire fosse delegificabile contestualmente a tutti gli altri procedimenti coinvolti nell'autorizzazione all'insediamento di attività produttive, il D.P.R. 447/1998 non sembra aver colto tale opportunità e l'autorizzazione edilizia non pare assorbita nell'autorizzazione globale all'insediamento: ciò che spiegherebbe perché rispetto ad essa non si trovi alcun riferimento nell'art. 4 del decreto, che pure ha disciplinato esaurientemente l'acquisizione al procedimento principale di tutti gli atti autorizzatori coinvolti.

Se l'impressione che si è appena denunciata è vera, però, il D.P.R. 447/1998 risulta gravemente lacunoso proprio in uno snodo fondamentale: non solo l'ambiguità che circonda i rapporti tra autorizzazione all'insediamento produttivo e titolo edilizio impoverisce gravemente il valore innovativo e le potenzialità della nuova disciplina; ma, soprattutto, smentisce uno dei principi enunciati dal D.Lgs. 112/1998, il cui art. 23, come si è ripetutamente detto, riconduce entro l'ambito dell'autorizzazione all'insediamento produttivo anche il rilascio

della concessione. Sotto tale profilo, pertanto, il D.P.R. 447/1998 potrebbe addirittura ritenersi illegittimo per violazione delle norme generali regolatrici della materia (fissate appunto dal D.Lgs. 112/1998), cui i regolamenti di delegificazione devono rigorosamente attenersi, come vuole il 2° comma dell'art. 17 L. 400/1988.

Il problema non è risolto nemmeno dal nuovo testo del D.P.R. 447/1998 varato nel 2000; anzi, esso pare sottolineare ulteriormente l'autonomia della concessione edilizia rispetto all'autorizzazione globale all'insediamento. infatti, la nuova formulazione dell'8° comma dell'art. 6 del regolamento, dopo aver ridotto a 60 giorni il termine conclusivo del procedimento, stabilisce che «ove sia necessaria la concessione edilizia, il procedimento si conclude nello stesso termine con il rilascio o con il diniego della concessione edilizia».

Un aspetto di grande rilevanza della disciplina è costituito dalle consistenti disposizioni dettate in ordine all'incidenza dell'insediamento di impianti produttivi sulla pianificazione urbanistica comunale. Il tema è specificamente oggetto degli artt. 2 e 5 del D.P.R. 447/1998, che costituiranno specifica trattazione nel prosieguo del presente lavoro. L'art. 2 prevede che i Comuni individuino le aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, in conformità alle tipologie

generali e ai criteri determinati dalle Regioni anche ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 112/1998, e salvaguardando le eventuali prescrizioni dei piani territoriali sovracomunali. Se l'individuazione contrasta con gli strumenti urbanistici comunali vigenti, la variante viene approvata con le procedure individuate dalla legge regionale in base all'art. 25, primo comma, lett. *a*), della L. 47/1985. La variante deve essere trasmessa immediatamente alla regione e alla provincia per i provvedimenti di rispettiva competenza, ed è subordinata alla preventiva intesa con le altre amministrazioni eventualmente competenti, da assumersi in sede di conferenza di servizi convocata dal sindaco del comune interessato. Infine, la variante può subordinare gli interventi alla redazione di un P.I.P. *ex art.* 27 L. 865/1971; ed è sempre necessaria la realizzazione delle opere di urbanizzazione, ovvero la stipula di un'apposita convenzione per la loro esecuzione.

Va subito notato che le previsioni appena sintetizzate non trovano diretto riscontro in nessuna delle disposizioni dettate dal D.Lgs. 112/1998 in materia di Sportello unico. L'unica norma del decreto legislativo che menziona esplicitamente l'ipotesi di variante degli strumenti urbanistici è l'art. 25, che si riferisce, però, solo all'ipotesi in cui la variante derivi dall'impossibilità di accogliere - allo stato della

pianificazione comunale - una domanda di insediamento di impianti produttivi: tale ipotesi (che il regolamento contempla all'art. 5, e di cui si discuterà fra breve) è, in realtà, l'unica effettivamente riconducibile al procedimento autorizzatorio, di cui costituisce un possibile esito, in alternativa al rigetto dell'istanza.

L'art. 2 del D.P.R., poi, non pare nemmeno riferibile - se non del tutto indirettamente - all'art. 26 del decreto legislativo (pur menzionato dall'art. 1 dello stesso D.P.R.), poiché tale norma definisce le competenze regionali in materia di disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate, senza entrare nel merito dell'attività pianificatoria comunale (salvo affermare, al più, il principio - peraltro già ben noto - della priorità delle urbanizzazioni rispetto agli insediamenti).

Risulta dunque difficile non solo inquadrare l'art. 2 del D.P.R. 447/1998 sullo sfondo dei principi sanciti dal D.Lgs. 112/1998, ma anche cogliere il senso della delegificazione che la norma regolamentare vorrebbe introdurre: l'art. 2 del decreto, infatti, non sembra descrivere un procedimento effettivamente attinente all'autorizzazione all'insediamento, alla ristrutturazione, all'ampliamento o alla cessazione di impianti produttivi, ma pare piuttosto definire una disciplina

integralmente innovativa, concernente le pur indispensabili premesse pianificatorie della successiva attività autorizzatoria. Inoltre, poiché il secondo comma dell'art. 25 del D.Lgs. 112/1998 rinvia ai regolamenti di delegificazione con esplicito riferimento solo al procedimento autorizzatorio («... il procedimento, disciplinato con uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 20, comma 8, della L. 15 febbraio 1997, n. 59...»), è dubbio che il regolamento possa validamente disporre la delegificazione del procedimento di variante (ancorché la legge urbanistica risulti fra quelle inserite dall'allegato I della L. 59/1997 fra quelle passibili di delegificazione), se non quale fase eventuale del procedimento autorizzatorio (come è espressamente disposto dallo stesso art. 25 del D.Lgs. 112/1998, con previsione poi raccolta dall'art. 5 del D.P.R. 447/1998).

Appare problematica, quindi, non tanto la previsione della variante (in quanto ciò non fa che ribadire l'ovvia competenza comunale in materia); quanto piuttosto l'estensione ad essa del procedimento di approvazione abbreviata di cui al secondo comma, lett. *a*), dell'art. 25 L. 47/1985, poiché, così facendo, si interviene sul piano della fissazione dei principi fondamentali della materia urbanistica, onde vincolare il relativo esercizio della potestà legislativa regionale. L'art. 2 del regolamento, in

definitiva, si pone come modificativo o integrativo dell'art. 25 della L. 47/1985: ma, trattandosi di fonte regolamentare (per di più collocata al di fuori di un legittimo meccanismo di delegificazione), è discutibile che essa possa validamente integrare la fonte primaria, ed imporsi effettivamente sulla legislazione regionale che non intendesse uniformarsi al principio.

Il discorso è radicalmente diverso con riferimento all'art. 5 del D.P.R. 447/1998, laddove viene introdotto un *unicum* nel nostro ordinamento di variazione *ad hoc*, puntuale, degli strumenti urbanistici per la localizzazione di uno specifico intervento produttivo.

La peculiarità della procedura, dunque, ne giustifica uno specifico approfondimento, oggetto della presente ricerca.

In questo caso, infatti, la norma riscontra direttamente l'esplicita previsione di cui all'art. 25, secondo comma, lett. g), del D.Lgs. 112/1998, in base al quale il regolamento di delegificazione deve contemplare la «possibilità del ricorso alla conferenza di servizi quando il progetto contrasti con le previsioni dello strumento urbanistico; in tal caso, ove la conferenza di servizi registri un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale,

tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni avanzate in conferenza di servizi nonché delle osservazioni e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della L. 17 agosto 1942, n. 1150». È facile constatare che l'art. 5 del D.P.R. 447/1998 ha recepito pressoché letteralmente la norma del decreto legislativo; non senza arricchirla, però, di prescrizioni ulteriori che meritano qualche riflessione. In primo luogo, la possibilità di addivenire alla variante è subordinata alla duplice condizione che il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, e che «lo strumento urbanistico comunale non individui aree da destinare agli insediamenti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato».

È stata richiamata l'attenzione sull'interpretazione del concetto di «aree insufficienti», segnalando l'alternativa che l'insufficienza si giochi sul piano meramente «geometrico», riferendosi al caso di aree insufficienti quanto ad estensione; ovvero su quello urbanistico-edilizio, qualora le aree contemplate dallo strumento urbanistico siano insufficienti non solo e non tanto sotto il profilo quantitativo, ma anche sotto quello qualitativo (per inadeguatezza degli standard, per limitazioni introdotte dalle norme attuative, o per altro). In quest'ultima prospettiva, la

variante potrebbe interessare anche le sole norme tecniche di attuazione, quando ciò fosse necessario per consentire la realizzazione di un particolare progetto insediativo.

La prima interpretazione dell'inciso, assai restrittiva, sembra da respingere, poiché, come è stato correttamente notato, «la *ratio* dell'intero regolamento - e dell'art. 5 in particolare - consiste nell'agevolare la realizzazione di impianti produttivi».

D'altra parte, non vi sono nemmeno ragioni testuali per concludere che l'insufficienza delle aree in relazione al progetto presentato non vada considerata sotto tutti i profili in cui possa realizzarsi: dalla più elementare insufficienza «geometrica», all'indisponibilità che derivi dagli indici di edificabilità, a quella connessa con il carico urbanistico della zona: in definitiva, non c'è motivo per escludere che la variante straordinaria dipendente dalla presentazione di un progetto non possa coprire tutte le modifiche al piano regolatore che l'amministrazione potrebbe comunque introdurre spontaneamente, in assenza di un progetto che la solleciti in tal senso.

Peraltro, la possibilità di attivare il procedimento di variante in risposta ad un'istanza di insediamento di impianti produttivi, consente di tentare il superamento dell'evidente difficoltà suscitata dalla lettura dell'art. 5

del regolamento, nella parte in cui attribuisce al sindaco la competenza a formulare l'eventuale rigetto dell'istanza («qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda la sua variazione, il sindaco del comune interessato rigetta l'istanza...»). La norma si pone in immediato contrasto con il chiaro disposto dell'art. 51 della L. 142/1990 (come modificato, da ultimo, dalla L. 191/1998), che attribuisce ai dirigenti l'adozione dei «provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e concessioni edilizie». È chiaro che - non superandosi il contrasto - la disposizione della L. 142/1990 prevarrebbe senz'altro sulla diversa norma di regolamento, ed il rigetto - o l'accoglimento - della domanda di autorizzazione dell'impianto produttivo dovrebbe essere adottata dal dirigente competente; tuttavia, è possibile osservare che il rigetto dell'istanza - nell'ipotesi contemplata dall'art. 5 del D.P.R. 4476/1998 - non è l'esito obbligato del procedimento, poiché esso può dar luogo allo studio della variante urbanistica. Tale sbocco, peraltro, dipende dalla valutazione del comune interessato e si gioca sul piano dell'alta amministrazione, della

discrezionalità politico-amministrativa, attenendo all'attività pianificatoria dell'ente: sicché la relativa decisione non compete agli organi burocratici, ma a quelli politicamente rappresentativi (specie ove si ammetta, come si è suggerito, che la variante sia possibile per superare ogni «insufficienza» - anche qualitativa - delle aree necessarie per l'insediamento produttivo).

A fronte di tanto, peraltro, la novella ha non a caso modificato la norma, attribuendo al responsabile del procedimento non solo l'ovvia competenza di rigettare l'istanza; ma anche quella di convocare la conferenza di servizi. Per le ragioni che si sono appena illustrate, tale ultima innovazione può suscitare qualche perplessità, poichè non è parso opportuno sottrarre al sindaco la valutazione - su evidente impulso del responsabile del procedimento - circa l'attivazione di una procedura che è destinata a modificare gli strumenti urbanistici.

Le questioni più complesse e più interessanti, che si pongono in relazione all'art. 5 del D.P.R. 447/1998, oggetto di specifico ed analitico approfondimento, attengono al procedimento di formazione della variante ivi contemplata.

Un primo argomento di riflessione è dato dal ricorso alla conferenza di servizi per la predisposizione della proposta di modifica al PRG in

funzione dell'assenso all'intervento ed in particolare ai soggetti chiamati a prendervi parte.

Infatti, accanto all'amministrazione procedente ed a tutte le altre amministrazioni coinvolte o, comunque, interessate (fra cui, come si vedrà meglio fra breve, va attribuito un ruolo determinante alla Regione a seguito dell'intervento della Corte costituzionale in materia), alla conferenza partecipa senz'altro anche il privato istante, pur senza diritto di voto; inoltre, al fine di assicurare un'ampia partecipazione procedimentale e garantire l'effettiva pubblicità dei lavori preparatori e decisori della conferenza, possono intervenire «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto industriale»⁵⁴.

A tale scopo, dell'indizione della conferenza deve essere dato pubblico avviso secondo modalità idonee, pur non codificate, ma tali da garantire la conoscibilità della procedura *in itinere* al di là del dato puramente

⁵⁴ I. IMPASTATO, *La conferenza di servizi «aperta» nel d.p.r. n. 447 del 1998 ovvero della «semplificazione partecipata»*, in *Dir. amm.* 2001, 4, 481. Si veda anche D. CORLETTI, *Lo sportello unico per l'edilizia fra Governo, regioni e comuni*, in *Riv. giur. urbanistica* 2001, 539.

formale (occorre, senz'altro, la pubblicazione all'Albo pretorio del Comune, ma – si ritiene – anche la diffusione dell'avviso sui quotidiani a diffusione regionale ed eventualmente l'affissione di manifesti murali, estesa ai Comuni limitrofi).

Siffatta previsione segna un indubbio salto di qualità rispetto alle pur innovative norme sancite dalla L. 241/1990 in materia di partecipazione al procedimento amministrativo, anche in ragione della peculiarità della fattispecie procedimentale che consente di apportare una variante puntuale agli strumenti urbanistici in deroga agli ordinari procedimenti di pianificazione territoriale.

Va sottolineato, in primo luogo, che il procedimento di variante è diretto all'emanazione di un atto di pianificazione, al quale - in base all'art. 13 della L. 241/1990 - non dovrebbero applicarsi le norme contenute nel capo III della stessa legge, specie con riferimento all'obbligo di motivazione; tuttavia, deve ritenersi che, trattandosi di una variante speciale dipendente dall'istanza di un privato, il carattere generale dell'atto conclusivo sia senz'altro recessivo rispetto all'esigenza di reagire ad un *input* puntuale, costituito dal progetto del nuovo insediamento produttivo ovvero di un suo ampliamento, di talchè appare indispensabile che già in sede di proposta di variante sia dia

conto e ragione della sussistenza dei presupposti normativamente indicati per l'applicazione della disciplina derogatoria, cui va attribuito, comunque, carattere eccezionale che, per sua natura, deve essere assoggettata ad un precipuo onere motivazionale riguardo alla ricorrenze delle condizioni fissate dalla norma, specie sotto il profilo della completezza degli accertamenti istruttori effettuati.

In secondo luogo, è estremamente significativo che alla conferenza possano intervenire, con funzione strutturalmente collaborativa, molteplici soggetti privati, portatori di interessi tra loro contrapposti, destinati a combinarsi o, perlomeno, a confrontarsi in modo dialettico proprio nella conferenza, fornendo il proprio apporto⁵⁵.

Ciò sembra attribuire allo strumento - che pure è disciplinato, come recita l'art. 5 del regolamento, «dall'art. 14 della L. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 17 della L. 15 maggio 1997, n. 127» - connotazioni in certa misura peculiari, non riconducibili a nessuno dei due modelli di conferenza di servizi definiti dal citato art. 14 L. 241/1990, bensì configurandosi come autonomo tipo procedimentale.

⁵⁵ F. BASILE, *Decisionalità politica e snellimento procedimentale nel nuovo modello di conferenza dei servizi*, in Riv. Giur. Edilizia, 1998, 2, pp. 438 ss.; G. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, in Riv. giur. urbanistica 2000, 143.

Infatti, da un lato, la conferenza non sembra acquisire il carattere meramente istruttorio contemplato dal primo comma della norma, poiché la partecipazione di soggetti potenzialmente antagonisti non sembra riconducibile alla figura dell'esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti, ma pare piuttosto destinato a realizzare la compensazione ed il bilanciamento delle posizioni dialettiche dei vari intervenienti; d'altro canto, la conferenza non esercita funzioni conclusivamente decisorie, dovendo giungere alla formulazione di una eventuale proposta di variante, la cui adozione definitiva spetta comunque al consiglio comunale, esperite le formalità di pubblicità contemplate attraverso il richiamo alla L. n. 1150/42.

In realtà, uno degli aspetti di maggior problematicità della disciplina in commento è dato appunto dalla disamina del grado di consenso necessario perché la conferenza possa considerarsi riuscita, poiché le disposizioni in proposito suscitano il sospetto di una tendenziale contraddittorietà.

Si consideri, infatti, che proprio l'art. 25 del D.Lgs. 112/1998 prevede che se la conferenza di servizi raggiunge un *accordo* sulla variante, tale determinazione costituisce la proposta su cui il consiglio comunale dovrà pronunciarsi, tenendo conto delle osservazioni, proposte e

opposizioni avanzate nella conferenza (nonché, ovviamente, delle opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della legge urbanistica in sede di successiva pubblicazione).

Superato ormai il principio della necessaria unanimità dei consensi in conferenza dei servizi, quindi, la determinazione propositiva viene assunta a maggioranza, pur con il consenso determinante della Regione, che, ove dissentisse, provocherebbe un arresto procedimentale ed il conseguente rigetto dell'istanza.

Al Consiglio comunale, comunque, spetterà l'esame delle osservazioni successivamente formulate *ex art. 9* della Legge urbanistica da quegli aventi titolo che non abbiano partecipato alla conferenza per non esservene abilitati, oltre alle opposizioni avanzate nel corso della conferenza, su cui già quest'ultimo si sarà pronunciata nel licenziare o meno positivamente la proposta di variazione agli strumenti urbanistici finalizzata all'approvazione del progetto di insediamento produttivo.

Per quanto concerne l'intervento, nel procedimento di variante, dell'autorità regionale, sia in fase di autorizzazione preventiva della variante (*ex art. 10, comma 7, Legge urbanistica*) sia in fase di approvazione conclusiva della variante adottata, salvo quanto si specificherà innanzi in ordine alla pronuncia di illegittimità

costituzionale della norma da parte della Corte costituzionale, inizialmente la necessità dell'intervento regionale in parola è stata negata sottolineando che l'art. 25 del D.Lgs. 112/1998 assegna al consiglio comunale il compito di approvare definitivamente la variante e ritenendo che ciò attribuisca al solo consiglio comunale il potere di disporre in merito, sottraendo all'autorità regionale ogni ulteriore possibilità di controllo e di approvazione.

Una diversa lettura, tuttavia, dell'art. 25 portava ad una dissimile conclusione, poiché, a detta di taluni interpreti, in base alla norma, il risultato della conferenza di servizi costituisce una «proposta di variante», che come tale viene trattata dal consiglio comunale: sicché non vi sono ragioni testuali per ritenere che la «pronuncia definitiva» del consiglio realizzi qualcosa di diverso dalla normale adozione di una variante di PRG, che dovrebbe ritualmente basarsi sulla preventiva autorizzazione regionale e conseguire la successiva approvazione, come sembra confermare l'esplicita menzione delle osservazioni *ex art. 9 Legge urbanistica*. Il carattere «definitivo» della delibera del consiglio si misurerebbe solo in relazione all'esito della conferenza di servizi, che non può considerarsi di per sé conclusivo, ma che richiede appunto il successivo passaggio consiliare; non si può ritenere, invece, che siffatta

«definitività» attenga al procedimento di variante globalmente inteso, in evidente dispregio delle competenze regionali in materia, che sono invece esplicitamente confermate con riferimento all'eventuale variante di cui all'art. 2 del D.P.R. 447/1998.

In ogni caso, pur a seguito dell'intervento della Consulta che ha fugato ogni dubbio sulla necessità di salvaguardare le prerogative regionali, è vero, però, che le modalità di intervento della regione si differenziano rispetto a quelle ordinarie, essendo contrario allo spirito di snellimento e semplificazione procedimentale insito nella norma il ricorso alle procedure ordinarie di approvazione della variante.

Difatti, sul punto, già il Consiglio di Stato, nel parere reso sulla bozza di regolamento in data 14 settembre 1998 (Sez. Controllo Stato, I, con parere n. 164), aveva avuto modo di precisare che la successiva formale approvazione della variante da parte della Regione poteva ritenersi superflua, poiché, sotto il profilo sostanziale, le attribuzioni della regione sono pienamente fatte salve dal procedimento di cui all'art. 14, comma 3- *bis*, della L. 241/1990, cui si farà ricorso se la regione, in sede di conferenza di servizi, non dovesse consentire sulla variante proposta. In effetti, poiché la conferenza di servizi vale ad acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi comunque denominati di amministrazioni

pubbliche ulteriori rispetto a quella precedente e poiché la proposta di variante proviene da una conferenza di servizi alla quale ben può (*rectius*, deve) partecipare anche la regione, è agevole la conclusione che l'assenso delle regione vada espresso in tal sede e non debba essere successivamente reiterato nelle forme ordinarie, con la precisazione, tuttavia, in virtù del *dictum* del Giudice delle leggi, che l'assenso regionale è vincolante ed obbligatorio ai fini del perfezionamento della proposta.

In effetti, all'amministrazione regionale che persistesse nel dissenso è, comunque, attribuito il ruolo determinante di bloccare lo sbocco positivo della conferenza, i cui esiti nemmeno giungeranno al vaglio dell'organo consiliare del Comune.

Va aggiunto, peraltro, che sul punto il Consiglio di Stato sembra anche attribuire particolare rilevanza alla definitività della deliberazione del Consiglio comunale, poiché il fatto che il Consiglio Comunale si pronunzi «definitivamente» indicherebbe appunto l'esclusione della successiva approvazione regionale, rimanendo l'assenso della Regione assorbito univocamente nel momento in cui il suo rappresentante

specificamente legittimato abbia concesso il via libera alla proposta di variante⁵⁶.

In merito, però, deve registrarsi il diverso avviso del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, che, in un precedente quantunque isolato e in ogni caso non pienamente condivisibile, ha articolatamente sottolineato che, conformemente al quadro sistematico, costituzionalmente compatibile, come risultante dall'art. 1 d.P.R. 7 dicembre 2000 n. 440 ed interpretato dalla Corte cost. con sentenza 6 giugno 2001 n. 206, nonché sulla base dell'art. 5 del regolamento approvato con d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, deve ritenersi che, in materia di procedimento amministrativo per l'autorizzazione all'insediamento di attività produttive, allorché si versi in ipotesi di progetto di opera privata di interesse pubblico, la cui approvazione comporti una variante urbanistica, il previsto modulo procedimentale della conferenza di servizi è positivamente concluso solo dopo l'intervenuta approvazione da parte dell'Amministrazione regionale, lasciando intendere come quest'ultima debba essere considerata come un elemento ulteriore ed

⁵⁶ La tesi è accolta da B. BAREL, *La semplificazione amministrativa in urbanistica e lo sportello unico per le imprese*, in *Dir. regione* 2000,681.

esterno al segmento procedimentale, che condiziona la validità del procedimento seguito⁵⁷.

La pur autorevole posizione espressa dal giudice amministrativo di secondo grado, invero, lascia perplessi perché, come accennato, tradisce la lettera della norma in quanto finirebbe per non aver senso parlare di “definitività” della pronuncia consiliare, salvo il caso, siccome si specificherà tra breve, che si proceda a modifiche di strumenti sovracomunali o, comunque, soggetti ad assensi di organi collegiali di enti sovraordinati, chè, in tal caso, l’acquisizione di tali atti condiziona l’esito del procedimento.

Peraltro, è lo stesso rinvio al modulo procedimentale dalla conferenza dei servizi, siccome ispirato a preminenti esigenze di concentrazione, che sembra sconfessare una ricostruzione del genere, dovendo essere assicurato, in via interpretativo, un necessario coordinamento tra la disciplina generale della conferenza dei servizi ex artt. 14 e seguenti della L. n. 241/90 e l’ipotesi speciale di cui al menzionato art. 5.

Infatti, è noto come l’art. 14 *ter* della legge sul procedimento, nel disciplinare i lavori della conferenza, chiarisce che “ogni amministrazione

⁵⁷ Consiglio Stato , sez. IV, 28 febbraio 2005, n. 695, in Riv. Giur. Edilizia, 2005, 4, p. 1254.

convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa" per cui ogni intervento ulteriore e successivo, anche della Regione, non sembrerebbe coerente e congruente con la disposizione rammentata, salva ovviamente l'esigenza che il rappresentante della Regione si munisca dell'eventuale atto approvativo da parte del competente organo.

In altri termini, per la stessa natura dell'istituto, in seno alla conferenza dei servizi, la volontà dell'Amministrazione preposta istituzionalmente si perfeziona nella stessa sede, non potendo essere subordinata e differita, in spregio alle esigenze di celerità e concentrazione procedimentale salvaguardate prioritariamente dalla norma.

Il ricorso alla conferenza di servizi accomuna i procedimenti di variante urbanistica disciplinati dagli articoli 2 e 5 del regolamento; tuttavia, è necessario sottolineare che la regione non sembra essere chiamata a partecipare alla conferenza di servizi prevista dall'art. 2 per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi. La norma, infatti, stabilisce che la variante adottata vada trasmessa immediatamente alla regione e alla provincia per i provvedimenti di

competenza, previa intesa, assunta in conferenza di servizi, con le *altre* amministrazioni eventualmente competenti: sicché, qui, non dovrebbe venir meno la fase di approvazione o di controllo successivi, seppur effettuati con le procedure semplificate di cui all'art. 25 L. 47/1985, trattandosi non di una variante puntuale, come quella disciplinata dal successivo art. 5, quanto piuttosto di una variante generale dedicata alla localizzazione di insediamenti produttivi, sostanzialmente alternativa al P.I.P.

Sfuggono, peraltro, i motivi per cui la regione dovrebbe esercitare le proprie competenze nella conferenza di servizi solo con riguardo alla variante di cui all'art. 5 del regolamento, giacché, una volta intrapresa la strada della semplificazione procedimentale, sarebbe stato opportuno percorrerla coerentemente in tutti i casi in cui la localizzazione di impianti produttivi determina o presuppone un intervento sugli strumenti urbanistici vigenti.

Come si è già accennato, l'art. 5 del regolamento che ne occupa pone anche il problema del grado di consenso necessario perché la conferenza di servizi produca una valida proposta di variante. Pure tale questione si può risolvere sulla base della lettura del secondo comma dell'art. 14 L. 241/1990: poiché la conferenza di servizi è

strumento di coordinamento fra varie amministrazioni pubbliche, è pensabile che l'accordo in presenza del quale la conferenza possa produrre una valida proposta di variante coinvolga i soli soggetti pubblici partecipanti e titolari di competenze istituzionali, i quali si determinano a maggioranza, ma non debba necessariamente estendersi anche alle parti private.

Non potrà prescindersi, però, dal consenso privato istante: non perché la sua adesione sia formalmente necessaria; ma perché, se egli non concorda circa la variante proposta, che è destinata a consentirgli di realizzare l'impianto, per esempio in ragioni di prescrizioni o modifiche rilevanti al progetto che siano state imposte, la stessa variante risulta inutile ed il procedimento non può più essere inquadrato nella fattispecie descritta dall'art. 5 del decreto, ferma restando la facoltà del comune di promuovere la variante nelle forme ordinarie, indipendentemente dall'esistenza di un progetto che la richieda. Da tutto ciò consegue la perdurante rilevanza delle osservazioni ed opposizioni formulate in sede di conferenza di servizi dalle parti private partecipanti, osservazioni ed opposizioni di cui il consiglio comunale dovrà tener conto ai fini dell'adozione finale della variante. In definitiva, se in conferenza di servizi le amministrazioni coinvolte

raggiungono un accordo a maggioranza, pur con il consenso vincolante della Regione, circa la proposta di variante (anche in dissenso con talune delle parti private) e la proposta - previa deliberazione delle eventuali opposizioni dei partecipanti privati della conferenza, nonché di quelle formulate *ex art. 9 Legge urbanistica* - è approvata dal consiglio comunale, il procedimento di formazione della variante stessa può considerarsi definitivamente concluso.

Accanto a tale ipotesi non sembrano, invero, prospettabili valide alternative: in particolare, non sembra ammissibile che il consiglio comunale introduca modifiche rispetto alla proposta di variante elaborata dalla conferenza di servizi. In tal caso, infatti, i consensi variamente prestati dai soggetti interessati non potrebbero più ritenersi congrui (soprattutto, non si potrebbe più ritenere acquisito l'accordo dell'autorità regionale) e l' *iter* di cui all'art. 5 del D.P.R. 447/1998 non potrebbe ritenersi validamente concluso, dovendo semmai la proposta, modificata dal Consiglio comunale, essere nuovamente rimessa alla conferenza dei servizi per un riesame. Ciò porta a concludere che, in buona sostanza, il consiglio comunale può soltanto accogliere o rigettare la proposta di variante; mentre per deliberare una variante di contenuto

diverso, occorre o riportare la materia all'esame della conferenza di servizi o procedere per le vie ordinarie.

Al termine delle riflessioni che - senza la pretesa di esaurire il tema - si sono sviluppate in precedenza e prima di passare a focalizzare l'attenzione della presente ricerca sull'istituto della c.d. conferenza dei servizi derogatoria, con specifico riguardo alla rilevante e significativa elaborazione giurisprudenziale intervenuta in materia, è bene tirare le fila delle molteplici osservazioni formulate, nell'intento di evidenziare i caratteri salienti della normativa in materia di Sportello unico e le potenzialità che essa esprime nel panorama delle recenti innovative riforme del sistema amministrativo italiano.

In tale ottica, pare opportuno richiamare la considerazione per cui l'introduzione dello Sportello unico non ha prodotto una sostanziale alterazione delle competenze autorizzatorie complessivamente configurate dell'ordinamento per la realizzazione di un insediamento produttivo; ma ha definito un meccanismo procedimentale per cui il Comune (tramite la struttura di cui lo Sportello unico è espressione) diviene l'unico collettore presso cui le autorizzazioni in parola possano essere acquisite e verificate.

In conseguenza di ciò, è inevitabile notare che l'unitarietà del procedimento, che è esplicitamente affermata dalle norme e la conseguente unicità dell'autorizzazione, che il richiedente acquisisce tramite lo Sportello, non solo non corrispondono ad una parallela unicità delle competenze; ma, in realtà, non corrispondono nemmeno ad una precisa competenza sostanziale, poiché la nuova funzione attribuita al comune è quella di interfacciare (direttamente, come avviene nel procedimento di cui all'art. 4 del D.P.R. 447/1998; o indirettamente, com'è nel caso di cui all'art. 6) il richiedente e le amministrazioni effettivamente titolari della cura degli interessi coinvolti; senza però divenire nemmeno virtualmente ufficio del soggetto titolare, né tantomeno suo organo.

In definitiva, la struttura comunale che si esprime nello Sportello unico si appalesa essere il luogo del puro procedimento, svincolato dall'attribuzione di una competenza sostanziale specifica nella materia per cui si procede; o meglio, la competenza sostanziale che essa esercita è di natura totalmente strumentale.

Si tratta di una novità di grande rilievo, essendo ancora praticamente ignote strutture amministrative il cui compito sia solo il coordinamento

istruttorio, svincolato dall'attribuzione specifica della cura di un interesse.

Ma ciò è esattamente quello di cui c'è bisogno quando gli interessi da curare diventano sempre più numerosi, assegnati a soggetti necessariamente diversi e non unificabili per la complessità delle competenze tecniche che ogni situazione richiede: sicché l'introduzione di strutture quali lo Sportello unico realizza sul piano organizzativo ciò che la conferenza di servizi ha realizzato sul piano della funzione (non a caso la conferenza di servizi è lo strumento operativo ideale dello Sportello unico).

Capitolo II

1. L'istituto della Conferenza dei servizi "derogatoria": disciplina e procedimento. Presupposti sostanziali ed effetti della variazione "puntuale" degli strumenti urbanistici. Istruttoria e decisione: poteri, relazioni inter-istituzionali ed inter-organiche. Caratteri della discrezionalità e tutela del privato imprenditore. La portata dell'onere motivazionale.

La procedura semplificata di variante “puntuale” degli strumenti urbanistici desta particolare interesse, anche sotto il profilo dottrinario, perché rappresenta l’estremo tentativo del diritto positivo di destrutturare la pianificazione urbanistica, concepita come attività di carattere generale e generalista, anche rispetto a singole porzioni di territorio, con la finalità di favorire gli insediamenti produttivi, anche laddove la prima localizzazione o l’espansione degli stessi possa contrastare con gli strumenti di pianificazione e richieda una loro variazione, seppur limitatamente all’intervento per il quale è stata prodotta l’istanza, non accoglibile ma del pari foriera di sviluppi procedurali in caso di ricorrenza dei presupposti di legge. Orbene, l’istituto in esame, per come concepito dal Legislatore, nella sua portata dirompente rispetto ai classici schemi di pianificazione, postula e quasi presuppone una implicita valutazione di pubblico interesse legata alla localizzazione di insediamenti produttivi, evidentemente connessa all’esigenza di sviluppo economico e di incremento occupazionale, per cui è richiesta un’espressa ponderazione tra questo *favor* insito nella norma ed la doppia condizione di natura sostanziale, ovvero l’insufficienza, relativa e non assoluta, come si dirà in seguito, delle aree specificamente destinate dallo strumento urbanistico ad insediamenti

produttivi e la corrispondenza del progetto presentato con le prescrizioni inderogabili poste dalla normativa in materia ambientale, igienico-sanitaria e di sicurezza sul lavoro.

In effetti, l'istituto della Conferenza dei Servizi c.d. "derogatoria", disciplinata dal più volte citato art. 5, consente di adottare varianti specifiche e puntuali agli strumenti urbanistici complessivamente intesi onde consentire, in presenza di determinati presupposti, la realizzazione di insediamenti produttivi latamente intesi, con l'evidente *ratio* di favorire ed incentivare lo sviluppo sul territorio. Non a caso, la disposizione parla di "variazioni" agli atti pianificatori, volendo intendere la portata derogatoria, appunto, dell'approvazione da parte del Consiglio comunale, che interviene a valle di un'istruttoria espletata da una Conferenza dei Servizi, la quale sfocia in una determinazione propositiva, rimuovendo i motivi ostativi all'assentibilità dell'intervento produttivo. Peraltro, la generica dizione adoperata dalla norma di "strumento urbanistico" non sembra indurre a dubitare del fatto che, con lo speciale procedimento in esame, si possono apportare varianti "puntuali", certamente, ai piani esecutivi, attuativi e di dettaglio, oltre che alla normativa tecnica di attuazione dello strumento urbanistico

generale, non foss'altro per la coerente applicazione del principio di continenza secondo cui, appunto, il più contiene il meno.

A non dissimili conclusioni, poi, deve giungersi per quanto concerne i piani settoriali, ad ogni effetto equiparabili e sovrapponibili allo strumento urbanistico, come, a titolo esemplificativo, il piano commerciale adottato ai sensi del D.Lgs. n. 114/98 e della relativa normativa regionale di recepimento, ovvero il piano urbano traffico, ferma restando la necessità di intervento, preventivo o successivo, degli organi collegiali deputati ad esprimere assensi, visti o nulla osta secondo il procedimento ordinariamente previste, sul presupposto che l'istituto detta priorità procedimentale in un'ottica di semplificazione e snellimento, ma non scalfisce affatto l'ambito della competenze ordinarie, sopprimendo passaggi previsti di norma.

Negli stessi termini, deve ritenersi che, mediante il ricorso alla procedura derogatoria ex art. 5 cit., possano introdursi varianti "puntuali" anche ai piani sovracomunali, ovvero al piano territoriale di coordinamento provinciale ed a quello regionale⁵⁸, trattandosi pur

⁵⁸ In tal senso depongono le disposizioni di talune leggi regionali: si veda, ad esempio, l'art. 2 della legge regionale del Veneto, 02.12.2005, n. 23, recante *"Disposizioni per l'applicazione della legislazione urbanistica regionale e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio"*, secondo cui, anche nelle more dell'approvazione del piano territoriale regionale, è possibile ricorrere alla procedura

sempre di strumenti urbanistici, con l'ovvia precisazione che, in tal caso, è richiesto il preventivo assenso degli organi collegiali competenti in via ordinaria all'approvazione dei predetti piani, all'occorrenza attivando procedure endoprocedimentali di partecipazione e consultazione dei Comuni contermini e, comunque, incisi dall'insediamento per evitare che possono crearsi squilibri e scompensi nell'armonico assetto territoriale sotto il profilo della compatibilità delle funzioni.

In merito, però, va risolutivamente evidenziato che, in ipotesi di modifica "puntuale" agli strumenti pianificatori sovra-ordinati, se, da un lato, il giudizio di non conformità ai predetti non può costituire *ex se* una causa ostativa alla procedibilità dell'istanza in variante e preclusiva dell'esame stesso del progetto presentato, dall'altro lato, ciò non toglie come gli Enti titolari delle potestà pianificatorie di area vasta (segnatamente, Provincia e Regione) debbano, in seno alla conferenza, poter esprimere con pienezza il proprio giudizio di compatibilità dell'intervento con le previsioni dei piani urbanistici sovracomunali, opponendo il proprio dissenso ove si registri l'inconciliabilità o il contrasto dello stesso con le scelte pianificatorie operate al livello

di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 in deroga al divieto generalmente previsto di introdurre varianti. Per una ricostruzione degli orientamenti normativi, cfr. S. BELLOMIA, *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in Riv. giur. edilizia 2003 ,II, 125.

superiore, magari per la presenza di zonizzazioni incompatibili o destinazioni d'uso non congruenti con la presenza di determinate tipologie di attività produttive (ad esempio, per il loro impatto ambientale): in definitiva, per quanto concerne la pianificazione di area vasta, in funzione dell'interesse tutelato, la valutazione di coerenza o meno dell'insediamento non può che essere riservata agli Enti sovraordinati al Comune, il quale può solo concorrere alla sua definizione⁵⁹.

Più problematico appare, invece, il riscontro all'interrogativo posto circa una possibile interpretazione estensiva della norma che possa ammettere variazioni anche agli strumenti di pianificazione sovra-

⁵⁹ Un significativo ed interessante esempio della suesposta ricostruzione, diretta a salvaguardare la gerarchia "funzionale" della pianificazione, si rinviene nella previsione dell'art. 97 della Legge regionale della Lombardia, 11.03.2005, n. 12, che, nel disciplinare lo Sportello Unico per le Attività Produttive, dispone, al comma 1, che *"qualora i progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive risultino in contrasto con il PGT, si applica la disciplina dettata dall'articolo 5 del d.P.R. 447/1998, integrata dalle disposizioni di cui al presente articolo"*, precisando di seguito (comma 3) che *"non sono approvati i progetti per i quali la conferenza di servizi rilevi elementi di incompatibilità con previsioni prevalenti del PTCP o del PTR"*. Sulla necessità di prevedere forme di flessibilità su impulso dal basso, ovvero dalle esigenze locali, rispetto alla pianificazione sovracomunale, si esprime L. DE LUCIA, *Pianificazione territoriale d'area vasta e pluralismo amministrativo*, in Riv. giur. urbanistica 2002, 253.

comunali e di natura paesaggistica, adottati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2006.

Seguendo, però, la *ratio* spiccatamente liberalizzatrice della norma e tenuto conto del necessario coinvolgimento degli organi istituzionali preposti all'approvazione in via ordinaria delle modifiche ai piani predetti – in particolare, la Regione che, per legge, è titolare dei poteri di pianificazione paesaggistica previa intesa con lo Stato – alla domanda può darsi risposta positiva, con l'ovvia precisazione che la variazione dei piani paesaggistici richiede, comunque, il coinvolgimento degli organi periferici del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, cui il richiamato Codice del Paesaggio assegna una funzione di tutela residuale rispetto alle Regioni, subordinando, appunto, l'approvazione dei piani alla definizione concertata di linee comuni di indirizzo. E' evidente, ad ogni modo, che per tali specifiche ipotesi di modifica di strumenti pianificatori non strettamente aventi ad oggetto l'ambito urbanistico non può prescindersi dall'intervento deliberativo degli organi collegiali di indirizzo politico-amministrativo competenti in via ordinaria (il Consiglio regionale ovvero il Consiglio provinciale a seconda delle legislazioni regionali), chè altrimenti verrebbe stravolto l'assetto delle competenze ed eluso un fondamentale vaglio di coerenza

delle variazioni proposte per la localizzazione di insediamenti produttivi⁶⁰.

In merito a tali aspetti, invero, non può omettersi di segnalare quanto affermato in giurisprudenza secondo la quale la c.d. variante urbanistica semplificata, introdotta nel panorama ordinamentale dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, è istituto del tutto eccezionale, comportando una consistente deroga al modello ordinario di approvazione di una variazione allo strumento urbanistico, in funzione anticipatoria e sostitutiva delle capacità previsionali delle esigenze di sviluppo del territorio, in attuazione dell'interesse pubblico di assecondare con prontezza insediamenti produttivi. Ne deriva, pertanto, che l'interpretazione applicativa della norma deve essere ristretta a quanto espressamente previsto o ad esso facilmente riconducibile, che non può estendersi a situazioni ulteriori e diverse da quelle contemplate dal legislatore. Alla stregua di tale ragionamento, si è reputato illegittimo il ricorso alla variante di cui al citato art. 5 al fine di conseguire l'approvazione di un progetto per la realizzazione di un impianto produttivo che esula dalle competenze proprie dell'ente comunale,

⁶⁰ Sulla funzione della pianificazione paesaggistica e sui suoi rapporti con quella urbanistica, si veda M. CERUTI, *Pianificazione paesistica e strumenti urbanistici tra autonomia e gerarchia* (nota a T.A.R. Campania, sez. Napoli I, 10 settembre 1998 n. 2853), in Riv. giur. ambiente 1999, 693.

essendo assoggettato a pianificazione che si colloca ad un diverso livello di governo, in quanto non rispettoso dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza stabiliti dall'art 118 della Costituzione, dovendosi, in tal caso, comunque, acquisire i necessari atti di assenso regionali in ordine agli aspetti ulteriori e diversi rispetto a quello squisitamente urbanistico.

Nella fattispecie esaminata, tuttavia, a partire da tali condivisibili premesse è stato ritenuto, in maniera non convincente, che il progetto di insediamento di un grande centro commerciale per la vendita di prodotti alimentari, di un grande centro commerciale per la vendita di prodotti non alimentari, di una struttura alberghiera e di un impianto di distribuzione di carburante, riguardando insediamenti produttivi - grandi strutture di vendita e distributori di carburante - soggetti a programmazione quantitativa e localizzativa che esula dalle competenze di un determinato comune, non rientrava nell'ambito di applicazione del citato art. 5, considerato che la procedura semplificata riguarda solo le previsioni urbanistiche dei singoli comuni⁶¹.

⁶¹ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 28 ottobre 2005, n. 4657, in Foro Amm. TAR, 2005, 10, p. 3283.

Tuttavia, il suesposto indirizzo, contrario alla possibilità di incidere, mediante lo strumento derogatorio in esame, sui livelli di pianificazione sovraordinati, è stato ulteriormente rimarcato di recente dal Consiglio di Stato⁶², il quale ha ritenuto illegittimo il ricorso alla variante semplificata di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 al fine di conseguire la approvazione di un progetto per la realizzazione di un impianto produttivo che esula dalle competenze proprie dell'ente comunale, essendo assoggettato a un tipo di pianificazione che si colloca ad un diverso livello di governo, atteso che la procedura semplificata riguarda *solo* le previsioni urbanistiche di singoli comuni e nell'ambito dei territori dei medesimi e non può riguardare la gestione di interessi per definizione sovracomunali.

Ad avviso del Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, che ha sposato una lettura minimalista della norma, l'interpretazione applicativa dell'istituto in argomento norma deve essere ristretta a quanto espressamente previsto o ad esso facilmente riconducibile, che non può estendersi a situazioni ulteriori e diverse da quelle contemplate dalla legge. E' stato, pertanto, reputato illegittimo il ricorso alla variante di cui al citato art. 5 al fine di conseguire la approvazione di un progetto

⁶² Consiglio di Stato, sez. IV - sentenza 12 settembre 2007 n. 4821, in *Lexitalia.it* n. 9/2007.

per la realizzazione di un impianto produttivo che *esula* dalle competenze proprie dell'ente comunale, essendo assoggettato a un tipo di pianificazione che si colloca ad un diverso livello di governo, in quanto non rispettoso dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza stabiliti dall'art. 118 Costituzione, in tal guisa ritenendosi di dover prospettare un'interpretazione adeguata e costituzionalmente orientata della disposizione per non comprimere le prerogative delle Regioni.

In realtà, la suddetta interpretazione restrittiva e limitativa della norma, come già non pare coerente sotto il profilo logico-sistematico ed in un'ottica di reale semplificazione procedimentale, dal momento che – anziché escludere categoricamente il ricorso alla variante semplificata – in tali ipotesi, di concorrenti valutazioni circa diversi profili settoriali di pubblico interesse, sembra più adeguato convogliare gli atti di assenso e le verifiche di compatibilità e conformità alla disciplina programmatica, anche rispetto all'osservanza di contingenti quantitativi o altri vincoli (si pensi alla disciplina dei centri commerciali di grandi dimensioni posta dal D.Lgs. n. 114/98), in sede di conferenza dei servizi con l'obbligatoria partecipazione dei competenti uffici regionali ovvero con la previa acquisizione da parte degli stessi dei rispettivi pareri in modo da

verificare la concreta possibilità di rimuovere tutti gli elementi ostativi alla localizzazione; è evidente, però, che laddove talune delle condizioni imposte dalla normativa di settore oppure dagli atti di programmazione non fossero verificate il procedimento non potrebbe sfociare in un esito positivo senza per questo giungere alla radicale conclusione dell'inapplicabilità della norma in caso di modifica di strumenti pianificatori diversi da quello strettamente comunale.

Così si è già fatto cenno alla necessità, ad esempio, che, in caso di modifica del piano territoriale di coordinamento o del piano paesistico, debba intervenire, a conclusione del procedimento, anche la deliberazione dell'organo collegiale competente all'approvazione delle varianti in via ordinaria, sia esso il Consiglio regionale o quello provinciale.

Altro aspetto problematico, nella prassi applicativa, si è posto in riferimento alla possibilità di ricorrere alla speciale procedura derogatoria ove il Comune abbia un piano regolatore adottato, anche se non ancora approvato dalla Regione. A tal proposito, basterà evidenziare che la Relazione di accompagnamento al D.P.R. n. 440/00 - decreto di modifica del D.P.R. n. 447/98 - per quanto concerne la variante prevista dall'art. 5 del decreto riporta espressamente, al punto j) che: "j)

(...) E' invece pacifico - e quindi non è stato necessario introdurre una modifica esplicita - che la conferenza di servizi possa essere anche convocata in tutti i casi in cui il piano regolatore sia stato già adottato anche se non ancora approvato”.

Di conseguenza, per quanto suddetto, si può senz'altro attivare la variante prevista dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/98; sul punto, tuttavia, merita di essere evidenziato che la norma non precisa se gli strumenti urbanistici, relativamente ai quali si pone il problema del contrasto, siano quelli approvati o non anche quelli adottati e in corso di approvazione. Come è noto, infatti, le procedure urbanistiche sono caratterizzate dalla divaricazione dei due momenti anzidetti, fra i quali si colloca la pubblicazione dello strumento urbanistico e la raccolta delle eventuali osservazioni, proposte, opposizioni... È noto altresì che da tempo la legislazione statale, ripresa poi e completata da quella regionale anche sul tema, ha istituito le cosiddette "misure di salvaguardia" (art. 10 del D.P.R. n. 380/2001): in concreto, dal momento della prima adozione di uno strumento attività edilizia, che contrastino con il piano adottato, ancorché non ancora approvato. È evidente il fatto che l'istituto anzidetto non è stato inciso dalla normativa sullo sportello unico: inevitabilmente, l'assenza di contrasto tra l'intervento progettato

dall'impresa e gli strumenti urbanistici deve sussistere anche nei confronti degli strumenti adottati e non ancora approvati; diversamente, il procedimento unico avrebbe il potere (che non risulta conferito da norma alcuna) di evitare l'applicazione delle misure di salvaguardia, in palese disparità rispetto a qualsiasi altra situazione e con effetti sconvolgenti sul piano urbanistico sostanziale. Dunque, quanto dianzi si è detto vale anche nel caso in cui il Comune riscontri contrasto con suoi strumenti urbanistici adottati ed operanti in salvaguardia. Anche in tal caso, pertanto, può rendersi necessario attivare una procedura di variante, intesa a modificare ulteriormente, "in itinere", le varianti al piano già adottate e in corso di approvazione. Occorre però evidenziare, come già riferito altrove, che la variante allo strumento urbanistico deve nascere solo dalla coincidenza tra l'interesse e la richiesta dell'impresa e l'interesse pubblico ad un ordinato uso del territorio e non dal solo interesse imprenditoriale.

Diversa e più delicata problematica, invece, si impone in quei casi – invero non rari – in cui manchi uno strumento urbanistico vigente oppure sopravviva una programma di fabbricazione ormai desueto: pur non rinvenendosi precedenti giurisprudenziali in merito, si ritiene difficile sostenere, in tali specifiche ipotesi, l'applicabilità della norma

che, in effetti, presuppone l'esistenza di uno strumento urbanistico da modificare in funzione alla localizzazione di un insediamento produttivo, difettando, in caso contrario, il parametro stesso per il ricorso alla speciale procedura derogatoria.

Con riguardo alla disciplina positiva, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che *"l'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, disegna un procedimento - alternativo rispetto agli ordinari strumenti di modifica della pianificazione urbanistica - preordinato alla individuazione di aree da destinare ad impianti produttivi mediante variante specifica al piano vigente"*, mitigando, tuttavia, la portata dirompente della disposizione attraverso un'interpretazione restrittiva che mira ad evitare di scardinare il sistema di pianificazione urbanistica ordinario, in tal guisa alleggerendo l'onere motivazionale in capo al Comune e correlativamente riconoscendo ampia discrezionalità all'Ente locale, ad esempio attraverso la considerazione secondo cui *"l'esistenza di una variante di piano urbanistico, ancorché solo adottata e non ancora approvata, costituisce elemento legittimamente addotto dal comune a giustificazione del diniego di rilascio di una concessione edilizia suscettibile di condurre ad una modifica urbanistica"*

contrastante con l'impostazione del provvedimento in corso di approvazione"⁶³.

Nella fattispecie considerata è del tutto evidente che la scelta pianificatoria *in itinere*, di segno evidentemente opposto a quella propugnata dal progetto presentato dal privato imprenditore, si pone in stridente ed insanabile contrasto con la necessità di preservare integre le potestà di governo del territorio, per cui allorché il progetto medesimo non possa trovare alcun punto di compatibilità e di convivenza con il piano adottato ed in corso di approvazione il diniego preliminare opposto dallo Sportello Unico. In concreto, ciò accade quando le prescrizioni adottate sia addirittura più cogenti e restrittive di quelle vigenti, ad esempio imponendo un vincolo di inedificabilità sull'area con caratteri conformativi.

Ad ogni buon conto, nella costruzione della norma sotto il profilo dell'ordine logico del procedimento, deve aggiungersi che l'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 - nel disporre che qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico il responsabile del procedimento rigetta l'istanza e che, tuttavia, allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate

⁶³ Consiglio Stato , sez. IV, 03 marzo 2006, n. 1038, in Riv. Giur. Edilizia, 2006, 3, p. 669, che si citerà ampiamente *infra*.

all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento può, motivatamente, convocare una conferenza di servizi per le conseguenti decisioni - va interpretato, secondo la giurisprudenza dominante, nel senso che il rigetto, legittimo, di un'istanza per contrasto con lo strumento urbanistico è il presupposto per l'inizio dell'ulteriore fase della conferenza di servizi, che per la nascita di un obbligo dell'amministrazione alla convocazione di detta conferenza occorre comunque un'istanza specifica di parte e che, infine, l'obbligo della motivazione va adempiuto dal responsabile del procedimento solo laddove egli intenda procedere d'ufficio nell'attivare la conferenza, in difetto della specifica istanza di parte, oltre che nel caso di rigetto dell'istanza specifica di procedimento in variante⁶⁴. Non può, in altri termini, ipotizzarsi un carattere officioso dell'iniziativa del responsabile dello Sportello Unico che prescinde da un atto di impulso della parte, salvo che egli non fornisca un'adeguata motivazione in ordine alla scelta di attivare il procedimento *sua sponte*, motivazione, ovviamente, sempre necessaria, secondo la previsione generale di cui all'art. 3 della L. n. 241/90, trattandosi di atto sacrificativo della sfera soggettiva del privato,

⁶⁴ in tal senso, T.A.R. Puglia Lecce, sez. III, 03 ottobre 2005, n. 4404, in Foro Amm. TAR, 2005, 11, 3743.

in caso di diniego di attivazione della procedura. Non sembra, invece, indispensabile motivare specificamente circa la scelta di convocare la conferenza dei servizi se non in ordine alla puntuale ricorrenza dei presupposti di legge, che poi saranno valutati in seno alla conferenza medesima, cui spetta il compito di proporre o meno la variante al Consiglio comunale.

Un'interessante questione, inoltre, si è posta con riguardo ai poteri del responsabile dello Sportello Unico, la cui figura ha acquisito una decisa centralità nell'ambito dell'intero impianto del D.P.R. n. 447/98.

Proprio riguardo al ruolo di impulso circa la convocazione della conferenza dei servizi da parte del responsabile del procedimento, parte della giurisprudenza ha dubitato dell'esclusività di tale funzione, sulla scorta dell'argomentazione secondo cui, avendo il particolare procedimento previsto dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, lo scopo di favorire la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, consentendo di ottenere una proposta di variazione dello strumento urbanistico ai fini della localizzazione di tali impianti mediante la convocazione di una conferenza dei servizi e l'eventuale suo esito favorevole, non appare conforme allo spirito della norma una interpretazione della stessa che,

richiedendo per la convocazione un previo provvedimento motivato del responsabile del procedimento, finisce per rimettere alla valutazione discrezionale di quest'ultimo la possibilità, o meno, di consentire alla conferenza dei servizi di pronunciarsi sul progetto e sulla sufficienza, o meno, delle aree destinate ad insediamenti produttivi in relazione al progetto stesso⁶⁵.

La problematica posta dalla menzionata sentenza non è di poco momento poiché attiene alla fase dell'iniziativa ed ai compiti stessi assegnati allo Sportello Unico, potendo essere affrontata in un duplice senso: sotto un profilo, la convocazione della conferenza dei servizi, infatti, potrebbe essere assoggettata all'espressione di un atto di indirizzo politico-amministrativo in ordine alla fattibilità dell'assenso al progetto in variante allo strumento urbanistico da parte della Giunta comunale, nell'ambito delle prerogative residuali attribuite ad essa dall'art. 38 del D.Lgs. n. 267/2000; sotto altro aspetto, invece, si pone la

⁶⁵ T.A.R. Abruzzo Pescara, 01 settembre 2004, n. 772, in Foro Amm. TAR, 2004, 2600; TAR Campania, sez. III, n. 1595/2004 (non pubblicata).

necessità che la verifica circa la conformità del progetto alla normativa in materia ambientale, igienico-sanitaria e di sicurezza sul lavoro debba essere previamente effettuata dalle Autorità competenti e non, di contro, affidata all'iniziativa del responsabile del procedimento.

Ebbene, pur non rinvenendosi nella disposizione indici interpretativi univoci, si ritiene che ad entrambe le questioni debba darsi risposta negativa se poste in termini ultimativi, quantunque la legittimità del procedimento vada temporalmente valutata all'atto della deliberazione della proposta di variante da parte della conferenza dei servizi.

Quanto all'esame della compatibilità del progetto con la normativa di settore in materia sanitaria, ambientale e di sicurezza, proprio la richiamata sentenza n. 1595/2004 della III sezione del TAR Campania condivisibilmente chiarisce l'assoluta necessità che debbano essere acquisiti, prima ancora della conclusione dei lavori della Conferenza dei servizi, tutti i pareri prescritti onde accertare la compatibilità del progetto e pervenire alla proposta di variante urbanistica da sottoporre alla definitiva approvazione del Consiglio comunale, secondo la scansione procedimentale delineata dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/98, il quale deve avere un quadro istruttorio completo per poter deliberare,

mentre la valutazione del responsabile del procedimento dovrà essere solo estrinseca e preliminare.

Se, infatti, la menzionata pronuncia chiarisce che non possa attribuirsi al Responsabile del procedimento una pluralità di competenze differenti e, quindi, di valutazioni a tutela di interessi pubblici molteplici, allo stesso modo precisa che *“la formale necessità di richiedere preventivamente il parere alle autorità competenti (e, quindi, titolari delle funzioni connesse alla tutela di interessi pubblici particolari), pur essendo la regola, può tuttavia essere superata laddove tali pareri vengano almeno acquisiti immediatamente, nella successiva conferenza dei servizi, atteso che tale soluzione, pur se non espressamente prevista, appare comunque conforme all’art. 14, comma 2, della L. n. 241/90 e, più in generale, al principio di economicità cui deve ispirarsi l’azione amministrativa”*.

In altri termini, la summenzionata sentenza non fa altro che rimarcare il principio secondo cui il Responsabile del procedimento che indice la Conferenza dei servizi non è abilitato a verificare *ex ante* la conformità del progetto alla normativa in materia ambientale, igienico-sanitaria e di sicurezza sul lavoro, essendo, d’altro canto, la valutazione circa la possibilità di proporre l’adozione di variazioni agli strumenti urbanistici - derogando così alla disciplina vigente - demandata congiuntamente

agli Enti istituzionalmente competenti nella sede propria della Conferenza dei servizi, ovvero nell'ambito del modulo procedimentale prescelto dal Legislatore.

Allo stesso modo, l'altra decisione sopra citata del TAR Abruzzo n. 772 dell'1.9.2004, nella parte motiva, mediante un *obiter dictum*, chiarisce come ogni determinazione in ordine ai presupposti sostanziale di applicabilità dell'art. 5 citato spetta (ovvero l'idoneità o la sufficienza delle aree destinate ad insediamenti produttivi nella strumentazione urbanistica) – non già al Responsabile del procedimento – bensì alla Conferenza dei servizi nel suo complesso, dovendo in tal sede essere acquisiti tutti i pareri relativi alla compatibilità dell'intervento sotto il profilo ambientale, sanitaria e della sicurezza, oltre che in relazione agli aspetti attinenti alla viabilità, in modo da lumeggiare il Consiglio comunale, consentendogli di deliberare definitivamente *cognita causa* con un provvedimento autorizzatorio privo di connotati di discrezionalità tecnica, essendo stati necessariamente i profili tecnici sviscerati in conferenza dei servizi, bensì caratterizzato da una tipica volontà provvedimentale frutto di discrezionalità amministrativa.

In ordine, poi, all'asserita - ed invalsa nella prassi, quasi a copertura della determinazione del responsabile dello Sportello Unico - necessità

di una previa deliberazione giuntale che giudichi l'ammissibilità e la fattibilità del ricorso alla procedura sotto il profilo del pubblico interesse, a prescindere dal fatto che la norma nulla dispone in merito per cui l'obbligatorio ricorso alla citata deliberazione si tradurre in un non previsto aggravio procedimentale, sembra doversi sostenere l'autonomia della valutazione di ordine tecnico ed obiettivo da parte del responsabile del procedimento nell'ambito delle competenze assegnategli dall'art. 107 del T.U.E.L., anche alla luce del fatto che la precedente formulazione della norma, che, come si ricorderà assegnava al Sindaco tale preliminare valutazione, è stata modificata proprio per salvaguardare e riaffermare le prerogative del livello burocratico-gestionale. D'altro canto, l'iniziativa e l'impulso del responsabile dello Sportello Unico, attestandosi ad una fase endoprocedimentale ed istruttoria, certamente non vincolano né condizionano le decisioni della conferenza dei servizi, né tampoco possono menomare le competenze finali del Consiglio comunale, unico organo di indirizzo politico-amministrativo abilitato ad intervenire alla conclusione del procedimento, nell'esercizio, peraltro, delle attribuzioni in materia di pianificazione territoriale ad esso riservate dall'art. 42 del D.Lgs. n. 267/2000, per cui il preventivo intervento della Giunta, oltre a

rappresentare una duplicazione, potrebbe turbare l'equilibrio tra gli organi dell'Ente locale, in qualche misura assegnando all'esecutivo un ruolo preventivamente anticipatorio e condizionante rispetto alle scelte di esclusiva competenza del massimo consesso rappresentativo su base locale.

Sempre per quanto riguarda l'*iter* procedimentale, si è posto l'ulteriore problema della natura del termine di 60 giorni assegnato al Consiglio comunale per deliberare in merito alla proposta di variante approvata dalla Conferenza dei Servizi.

Sul punto, l'unanime giurisprudenza, a fronte della prospettata tesi di una consumazione del potere del Consiglio comunale decorso il termine, con la conseguente decadenza della proposta, ha precisato che *"la variazione dello strumento urbanistico disposta per consentire ampliamento di un insediamento produttivo in applicazione dell'art. 5, d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, recante il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di localizzazione degli impianti produttivi, può essere assunta dal Consiglio comunale anche dopo sessanta giorni dalla determinazione della conferenza di servizi, in quanto il termine in questione ha natura ordinatoria"*⁶⁶, sulla scorta

⁶⁶ T.A.R. Abruzzo Pescara, 22 settembre 2006, n. 569, in Foro Amm. TAR 2006, 9, 2999.

della considerazione che la norma non ha previsto alcuna specifica conseguenza per il suo eventuale superamento⁶⁷.

In relazione alla necessaria fase di pubblicità prevista dalla norma, finalizzata a non eliminare le garanzie procedurali previste in via ordinaria per le modifiche agli strumenti urbanistici, è stato, altresì, precisato come l'esito della Conferenza dei servizi che costituisca - ai sensi del comma 2 dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 - proposta di variante dello strumento urbanistico su cui è chiamato a pronunciarsi definitivamente il Consiglio comunale, poiché fa salva la fase partecipativa, prescrivendo che debba tenersi conto delle osservazioni, proposte ed opposizioni formulate dagli interessati, deve essere pubblicato all'albo pretorio del Comune, salva diversa disposizione della legislazione regionale, per trenta giorni, al cui scadere decorrono gli ulteriori trenta giorni per la presentazione di eventuali osservazioni da parte di chiunque vi abbia interesse secondo lo schema di cui all'art. 9 della L. n. 1150/42; ugualmente, l'avviso dell'approvazione della variante apportata allo strumento urbanistico comunale deve essere pubblicata, come prescritto dalla stessa legge urbanistica e fatta salva, comunque, la diversa disciplina regionale, sul bollettino ufficiale della regione, in

⁶⁷ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 06 aprile 2005, n. 1870, in Foro Amm. TAR, 2005, 4, 1220.

quanto a tale pubblicazione è subordinata l'efficacia degli atti di modifica degli strumenti urbanistici⁶⁸.

Sotto il profilo sostanziale, come visto, sono da ritenersi condizioni imprescindibili per l'avvio del procedimento previsto dall'art. 5 del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, da un lato, la conformità del progetto alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e della sicurezza del lavoro; dall'altro, l'impossibilità di reperire nello strumento esistente aree idonee all'iniziativa produttiva per inesistenza o insufficienza di quelle all'uopo destinate dallo strumento urbanistico vigente⁶⁹.

E' del tutto evidente, infatti, che qualora risultino disponibili nello strumento urbanistico altre aree convenienti per la allocazione dell'intervento produttivo, vengano meno le esigenze promozionali alla base della disciplina derogatoria, la quale dunque – come efficacemente evidenziato dalla Regione – ha natura eccezionale e non costituisce in alcun modo strumento ordinario di modifica dell'assetto urbanistico, azionabile in base alle soggettive preferenze e convenienze dell'imprenditore, chè altrimenti la norma costituirebbe, appunto, una

⁶⁸ T.A.R. Abruzzo Pescara, 01 settembre 2004, n. 772, in Foro Amm. TAR, 2004, 2600.

⁶⁹ Tra le tante affermazioni di principio, in tale direzione, si segnala, per l'ampiezza delle argomentazioni profuse, Consiglio Stato, sez. IV, 03 marzo 2006, n. 1038, in Riv. Giur. Edilizia, 2006, 3, 669.

leva inaccettabile per appetiti speculativi in elusione dei vincoli pianificatori.

Quanto agli esiti finali del procedimento, parimenti la giurisprudenza ha ritenuto che la natura e gli effetti della variante al P.R.G. prevista per la realizzazione di insediamenti produttivi dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998, come modificato dal D.P.R. n. 440/2000, sono identici a quelli della variante urbanistica ordinaria: ambedue sono destinate ad incidere sull'assetto del territorio, dettando una disciplina nuova e diversa da quella in vigore. La differenza radicale riguarda la modalità specifica di inizio del procedimento di variazione dello strumento urbanistico: nel caso dell'art. 5 cit., la proposta di variazione è collegata alla presentazione, da parte di un privato, di un progetto che ottenga il parere favorevole della conferenza dei servizi, appositamente convocata; nell'ipotesi ordinaria, la proposta di variazione dello strumento urbanistico è affidata alla iniziativa della Amministrazione comunale, sganciata da una concreta esigenza del singolo imprenditore.

Un aspetto di natura sostanziale, invece, decisamente discusso e controverso deve essere enucleato relativamente alla portata del concetto di insufficienza delle aree ed alle sue ricadute, anche perché oggetto di oscillazioni giurisprudenziali che, da un lato, specie per

quanto riguarda i giudici amministrativi di primo grado hanno valorizzato appieno le potenzialità insite nella norma, dall'altro, in particolare per quanto attiene alla posizione rigida di recente assunta dal giudice di appello, hanno inteso arginare possibili abusi ed utilizzi distorti della norma, che – per come costruita e se interpretata “a maglie larghe” – potrebbe condurre a forzature interpretative tali di costituire “vestiti su misura” per interessi imprenditoriali spregiudicati che possono magari far leva e suscitare vere e proprie speculazioni fondiarie.

In particolare, a fronte di un indirizzo inizialmente più aperto, l'attenzione si è giustamente incentrata, sulla possibile e paventata equivalenza tra il concetto di “insufficienza” delle aree – introdotto testualmente dalla norma – e quello di “inidoneità”, che pure veniva prospettato come chiave interpretativa della disciplina.

Di recente, sul predetto aspetto dirimente e di particolare implicazioni pratiche, è intervenuto il Consiglio di Stato, sez. VI, con la decisione 25 giugno 2007, n. 3593⁷⁰, il quale preliminarmente ha apertamente criticato, censurando la statuizione dei giudici territoriali, la lettura del procedimento semplificato ex art. 5 del DPR n. 447/1998, di cui viene

⁷⁰ Il testo integrale massimato è reperibile sul sito www.lexitalia.it, n. 7-8/2007.

messa in evidenza "la specialità e la straordinarietà", che è riconducibile ad un'unica proposizione: la variante, che conclude il procedimento ex art. 5, è vincolata indissolubilmente al progetto di attività produttiva da cui deriva, per cui, una volta che la Conferenza dei Servizi ha approvato il progetto che comporta appunto specifica variante urbanistica, al Consiglio Comunale non residua alcun potere in merito all'esito della Conferenza dei Servizi, che, se favorevole, deve essere approvato dal Consiglio comunale stesso, a meno che non vi siano state osservazioni, proposte ovvero opposizioni.

La tesi, nella sua radicalità, è stata oggetto di una netta censura da parte dei Giudici di Palazzo Spada, i quali hanno opinato come essa porti a conseguenze inaccettabili in quanto lede competenze inderogabili, quale è quella del Consiglio Comunale in materia urbanistica, il quale verrebbe ad essere spogliato del potere di pianificazione urbanistica a vantaggio di un dipendente del Comune, il Responsabile del procedimento), che, sia pure dopo attenta valutazione dei presupposti di cui al comma 1 dell'art. 5 del DPR n. 447/1998 (conformità alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, e inesistenza di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero loro insufficienza in relazione al progetto presentato) si è sia determinato a

convocare la conferenza dei servizi per la valutazione del progetto presentato in contrasto con lo strumento urbanistico o tale comunque da richiedere una sua variazione.

Il tentativo ermeneutico volto ad accreditare una lettura del più volte richiamato art. 5, nel senso che la procedura da esso prevista è straordinaria e la straordinarietà si coglie nella differenza radicale che riguarda la natura e gli effetti delle varianti ex art. 5 rispetto alle varianti urbanistiche ordinarie, non convince. Difatti, il Consiglio di Stato, ha chiarito come "natura ed effetti" della variante ex art. 5 sono identici a quelli della variante urbanistica ordinaria: ambedue sono destinate ad incidere sull'assetto del territorio, dettando una disciplina nuova e diversa da quella in vigore. La differenza radicale riguarda la modalità specifica di inizio del procedimento di variazione dello strumento urbanistico: nel caso dell'art. 5, la proposta di variazione è collegata alla presentazione, da parte di un privato, di un progetto che ottenga il parere favorevole della conferenza dei servizi, appositamente convocata; nell'ipotesi ordinaria, la proposta di variazione dello strumento urbanistico è affidata alla iniziativa della Amministrazione comunale.

Parimenti, secondo le condivisibili considerazioni del Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, sono da ritenersi aberranti le

asserzioni dirette a sostenere la consumazione del potere del Consiglio comunale che non potrebbe "dissentire" dall'esito della conferenza dei servizi. In senso opposto, si assume che, nella specie, la valutazione urbanistica è marginale, perché l'oggetto della approvazione è il progetto di attività produttiva con effetto di variante urbanistica (la tesi riecheggia la procedura accelerata per l'esecuzione delle opere pubbliche, i cui progetti possono essere approvati dal Consiglio comunale in assenza di specifiche aree destinate a servizi pubblici, senza necessità di varianti).

Al riguardo, però, come chiaramente affermato dal Consiglio di Stato, è sufficiente replicare che è la realizzazione del progetto che necessita di una variante urbanistica, la quale è correlata al parere favorevole della Conferenza dei servizi, la cui determinazione assume il carattere di proposta di variante, sulla quale, nella previsione normativa di cui all'art. 5, "si pronuncia definitivamente entro sessanta giorni il consiglio comunale", titolare esclusivo del potere di pianificazione urbanistica (art. 42 T.U.E.L.).

Quanto all'ampiezza dell'onere motivazionale gravante sul Consiglio comunale, nella ricordata pronuncia, sconfessata la tesi volta a ridimensionare il potere che il Consiglio comunale è chiamato ad

esercitare nel procedimento semplificato ex art. 5 DPR n. 447/1998, il Consiglio di Stato ha modo di soffermarsi sulla natura discrezionale del potere conferito al Consiglio comunale, addirittura *sub specie* di discrezionalità amministrativa, involgente cioè valutazioni di opportunità che impingono al merito dell'azione amministrativa.

Il Consiglio di Stato, sul punto, ritiene *in primis* che l'organo politico del Comune non sia vincolato dalle precedenti determinazioni assunte in precedenza dal Dirigente, sicchè, ove intenda non condividerle, basta il riferimento al "difetto dei presupposti di legge" in connessione con la rappresentazione espressa che esistono sul territorio comunale aree destinate alla realizzazione di nuovi insediamenti di natura analoga a quella oggetto di intervento a destinazione produttiva, non essendo sostenibile che l'Amministrazione avrebbe dovuto verificare in concreto l'effettiva idoneità delle aree produttive esistenti nel proprio territorio.

Quanto al tema centrale della controversia, l'interpretazione sconfessata dal Consiglio di Stato si fonda sull'assunto, in coerenza con il secondo requisito richiesto dall'art. 5 del DPR n. 447/1998 (insufficienza delle aree in relazione al progetto presentato), che sul Comune graverebbe l'onere di effettuare una verifica non astratta, ma concreta della disponibilità di aree idonee alla realizzazione del progetto presentato.

La sufficienza delle aree dovrebbe essere valutata, secondo la diversa lettura della norma, con specifico riferimento al progetto presentato e non con riferimento alla presenza di aree con chiara destinazione produttiva, ma non utilizzabili per la realizzazione del progetto presentato.

La tesi, però, viene radicalmente smentita sul presupposto che essa condiziona in maniera necessitata la variazione dello strumento urbanistico ad una presunta immodificabilità del progetto presentato, nel senso che ove questo non possa essere realizzato in conformità agli elaborati tecnici predisposti dal privato, la sua attuazione deve essere comunque garantita con la variazione dello strumento urbanistico, sebbene in questo siano chiaramente individuate aree destinate ad insediamenti produttivi.

Infatti – prosegue il Giudice di appello - sebbene sia manifesto il favore del legislatore per gli insediamenti produttivi, a motivo delle ricadute occupazionali, non sembra che la dizione di cui al comma 1 dell'art. 5 del DPR n. 447/1998 ("ovvero queste – aree destinate all'insediamento di impianti produttivi – siano insufficienti in relazione al progetto presentato") possa essere interpretata nel senso diversamente prospettato.

Difatti, a ben vedere, l'interpretazione proposta pecca di semplicismo: essa, per un verso, riduce il significato della dizione "ovvero queste (aree destinate all'insediamento di impianti produttivi) siano insufficienti in relazione al progetto presentato", al dato letterale che deve essere appunto interpretato, e, per l'altro, introducendo il concetto di idoneità delle aree ad ospitare il progetto presentato, assume ancora una volta quale termine di riferimento, per valutare l'insufficienza delle aree, le caratteristiche progettuali dell'intervento da approvare, con la conseguenza che la variazione dello strumento urbanistico, dato per scontato che di questa c'è bisogno, finirebbe per essere affidata alla mera iniziativa privata, con il vaglio del responsabile del procedimento, peraltro limitato al mero riscontro della non conformità del progetto alle previsioni della zona precisata, alla quale difformità occorre porre rimedio con la modifica dello strumento urbanistico, quasi che si trattasse di un'attività necessitata ed obbligata, oltre che vincolata.

Al contrario, è stato convincentemente ritenuto, proprio per salvaguardare le prerogative tipicamente "pubbliche" della pianificazione e non asservirle completamente all'interesse privato, che il concetto di inidoneità di un'area, in relazione al progetto presentato, non coincide però con quello di insufficienza delle aree destinate

all'insediamento dell'impianto produttivo, di cui al comma 1 del DPR n. 447/1998. Il primo implica un accertamento concreto della realizzabilità di un progetto in una determinata area produttiva, mentre il secondo richiede una verifica delle aree che lo strumento urbanistico individua come destinate all'insediamento di impianti produttivi, che, qualora dovessero risultare insufficienti, legittimano la convocazione della conferenza dei servizi (potrebbe parlarsi, a tal fine, di inidoneità in senso obiettivo e non meramente soggettivo, cioè in aderenza alle esigenze imprenditoriali).

Ispirata alla medesima logica volta a restringere e limitare rigorosamente l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della disposizione in esame, è quell'indirizzo giurisprudenziale, che, sebbene riferito ad un caso concreto, appare particolarmente significativo sotto il profilo ricostruttivo, secondo il quale l'utilizzazione dello strumento derogatorio e semplificatorio di cui all'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, che comporta la variante al vigente piano regolatore generale, impone l'accertamento circa l'effettiva duratura destinazione della struttura destinata a complesso turistico alberghiero, poiché solo in questo modo trova giustificazione (per gli effetti che il progetto comportava in termini di sviluppo sociale ed occupazionali, oltre che urbanistici) la sostanziale

sottrazione all'ente locale dell'iniziativa in materia di governo del territorio e della decisione sull'avvio del procedimento di variante urbanistica (e della successiva approvazione), così dando impulso ad una lettura della norma particolarmente rigida sul presupposto che essa, di fatto, altera l'ordinario *ordo procedendi* della tradizionale e canonica pianificazione urbanistica, che ontologicamente postula – non già un adeguamento alle esigenze contingente del singolo intervento – quanto piuttosto una regolazione *ex ante* dell'assetto territoriale, funzionale a scelte strategiche ed a criteri predeterminati, di natura generale ed astratta, sganciati, appunto, dalla contingenza e durevoli nel tempo⁷¹.

In altra circostanza, proprio per porre un argine a fenomeni palesemente distorsivi, che snaturato la potenzialità stessa della disposizione per farne sostanzialmente uno strumento di alterazione dell'equilibrio urbanistico del territorio, aggirando gli ordinari strumenti pianificatori, il Consiglio di Stato ha perentoriamente affermato che illegittimamente l'amministrazione fa ricorso alla speciale conferenza dei servizi prevista dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, per approvare un progetto riguardante la realizzazione di unità abitative anziché di impianti

⁷¹ Consiglio Stato , sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205

produttivi, sottolineando il palesemente sviamento di potere sotteso ad una siffatta determinazione⁷².

D'altro canto ed in senso opposto, proprio al fine di non svuotare di contenuto effettuale la norma in esame, lo stesso Consiglio di Stato, valorizzando il momento della verifica, in positivo ed in negativo, della ricorrenza dei presupposti di legge, ha rilevato che, per escludere l'apertura della speciale procedura di variante, inoltre, non può bastare che lo strumento urbanistico rechi la mera individuazione delle aree destinate ad impianti produttivi, ove poi le stesse aree siano inadone allo scopo. E' necessario, cioè, valutare, dandone congrua ragione, se, avuto riguardo alle peculiarità di ciascun progetto, le aree individuate siano "sufficienti", ovvero adeguate e adatte per realizzarlo, non solo in considerazione della loro consistenza ma anche dell'assenza - nella conformazione ad esse impressa dalla normativa vigente - di indici, parametri e limitazioni che producano un effetto ostativo della realizzazione, prestando così maggiore attenzione alla concreta portata del progetto presentato dall'imprenditore privato⁷³.

⁷² Consiglio Stato , sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5202, in Giur. It. 2006, 2, 408.

⁷³ in tal senso, parzialmente difforme dal successivo arresto prima citato, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 14.12.2006, n. 7425, tratta dal sito www.giustizia-amministrativa.it.

Una posizione meno rigorosa e senza dubbio più aperta all'utilizzo dell'istituto derogatorio in argomento è stata assunta, invece, dalla giurisprudenza amministrativa per tutte le ipotesi in cui l'istanza del privato ha ad oggetto l'ampliamento dell'insediamento produttivo già esistente nell'ottica di salvaguardare la continuità della produzione ed evitare contraccolpi all'attività stessa per eventuali trasferimenti dell'azienda ovvero per l'impossibilità di accrescere lo spazio a disposizione dell'impresa.

Si è, infatti, coerentemente asserito che *“nel disporre la variazione dello strumento urbanistico in applicazione dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, ove si tratti di insediare un nuovo impianto produttivo occorre verificare se nel comune vi siano o meno altre aree sufficienti, mentre ove si tratti di ampliare un impianto produttivo esistente non occorre tale verifica, in quanto l'ampliamento deve evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento principale da ampliare”*⁷⁴.

Sulla stessa lunghezza d'onda, quindi, si è avuto modo di precisare che nelle due distinte ipotesi di ampliamento o di nuova installazione di un

⁷⁴ T.A.R. Abruzzo Pescara, 10 febbraio 2005, n. 56, in Foro Amm. TAR, 2005, 2, 446.

insediamento produttivo il cui progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento, in base al disposto degli art. 1 e 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, recante il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di localizzazione degli impianti produttivi, può convocare una conferenza di servizi per la variazione dello strumento urbanistico; ove però si tratti di insediare un nuovo impianto produttivo occorre verificare se nel Comune vi siano o meno altre aree sufficienti, mentre ove si tratti di ampliare un impianto produttivo esistente non occorre tale verifica, in quanto l'ampliamento deve evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento principale da ampliare⁷⁵.

Correlativamente, tuttavia, la giurisprudenza si è fatta carico di precisare, in ragione della concorrente necessità di prendere nella debita considerazione eventuali interessi confliggenti di terzi che possano essere lesi dall'intervento, che la variazione dello strumento urbanistico disposta in applicazione dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, recante il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di localizzazione

⁷⁵ T.A.R. Abruzzo Pescara, 04 novembre 2004, n. 878, in Foro Amm. TAR, 2004, 3396.

degli impianti produttivi, per consentire ampliamento di un insediamento produttivo in quanto atto discrezionale di specifica competenza del Consiglio comunale, deve essere sorretta da una adeguata motivazione; ed, in particolare, ove detta variazione comporti una lesione degli interessi dei confinanti, il consiglio deve previamente valutare la tipologia e l'entità dell'ampliamento disposto e, in particolare, la necessità di tale ampliamento in relazione all'attività produttiva svolta, effettuando, altresì, un'adeguata comparazione con i contrapposti interessi privatistici sui quali l'ampliamento dell'attività va ad incidere secondo un bilanciamento equilibrato che non arrechi eccessivo sacrificio alle due posizioni coinvolte, anche eventualmente mercè l'imposizione di prescrizioni e correttivi da sottoporre ad un nuovo vaglio da parte della conferenza dei servizi⁷⁶.

In relazione alla medesima questione, ovvero alla distinzione fondamentale tra nuovo insediamento ed ampliamento di quello preesistente già *in loco*, la giurisprudenza si è dimostrata piuttosto severa nel censurare l'illegittimità dell'operato di talune Amministrazioni comunali, di fatto aderendo ad un'interpretazione, per tali specifiche

⁷⁶ T.A.R. Abruzzo Pescara, 10 febbraio 2005, n. 56 cit.

ipotesi, estensiva della norma.

In primo luogo, si è osservata l'irrilevanza dell'opposta natura agricola dell'area, atteso che il contrasto con lo strumento urbanistico e la conseguente possibilità di variazione della destinazione urbanistica sono proprio i presupposti tenuti presenti dal legislatore per consentire l'indizione della conferenza di servizi, per cui declamare la non conformità dell'intervento allo strumento urbanistici costituisce una pura tautologia non idonea a sorreggere eventuali dinieghi.

Allo stesso modo, è stato considerato non utile in termini motivazionali l'argomento assiomatico e non dimostrato documentalmente circa la possibilità dell'Ente di disporre di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi, poiché in primo luogo l'esistenza di tali aree non deve avvenire in astratto, bensì richiede la concreta utilizzabilità delle stesse ai fini urbanistici per la localizzazione di insediamenti produttivi, ad esempio mediante l'individuazione delle stesse attraverso redazione di piani particolareggiati, soprattutto del Piano degli insediamenti produttivi, che all'uopo deve essere approvato definitivamente, vigente ed efficace, non bastando una mera potenziale previsione programmatica.

Ad ogni modo – ed in maniera ancor più dirimente, in relazione ad

ipotesi di ampliamento e riconversione di impianti esistenti – la giurisprudenza, prendendo le distanze dalle cautele e dal rigore espresso in caso di asservimento *ex novo* di una zona per nuovi insediamenti – ha condivisibilmente precisato come l’insufficienza delle aree richiesta dalla norma va valutata in relazione al progetto presentato e non all’insieme delle superfici a tanto destinate, sicchè deve essere, in sede di assolvimento dell’obbligo di motivazione che grava sul responsabile dello Sportello Unico in ipotesi di diniego preliminare, adeguatamente considerata e valorizzata la circostanza secondo cui si tratti di un progetto di riconversione di un insediamento produttivo già operante, per cui l’area d’insediamento non può essere localizzata in un’altra zona, pena la dispersione del patrimonio aziendale ed il verificarsi di negative diseconomie sull’attività produttiva in contraddizione con il *favor* sotteso alla disposizione invocata dalla parte⁷⁷.

Infine, sotto il profilo strettamente soggettivo, specie in relazione alla già chiarita nozione omnicomprensiva di attività produttive recepita dall’art. 1 del D.P.R. n. 440/2000, senz’altro rilevante ai fini dell’applicazione della norma in esame, la giurisprudenza ha

⁷⁷ TAR Campania, Napoli, sez. III, n. 10566/06 (non pubblicata).

concordemente chiarito come, anche per la localizzazione di un impianto di distribuzione di carburanti, può essere seguito il particolare procedimento disciplinato d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, che - come dispone l'art. 1 del regolamento - è volto a favorire ed a semplificare la realizzazione e l'ampliamento di tutti gli impianti produttivi "di beni e servizi"⁷⁸, così come è stato ritenuto ammissibile il ricorso alla speciale procedura in parola anche per la localizzazione di grandi strutture distributive e di vendita al dettaglio, ovviamente mediante un coordinamento del *corpus* normativo con la disciplina dettata dal D.Lgs. n. 114/98 e dalla normativa regionale di recepimento, sul presupposto che il D.P.R. n. 440/2000 si riferisce espressamente al commercio nel definire l'amplissima nozione di attività produttiva, sganciandola, appunto, dalla tradizionale funzione economicistica di mera produzione per estenderla anche allo scambio ed allo stesso settore terziario⁷⁹.

Sul punto, invero, il contrario avviso, fondato sul richiamo alla previsione del D.Lgs. n. 114/98 allorché impone, per l'insediamento di grandi strutture di vendita, la compatibilità urbanistica nella

⁷⁸ T.A.R. Abruzzo Pescara, 04 novembre 2004, n. 878 cit.

⁷⁹ *ex multis*, TAR Puglia, sez. Lecce, n. 1601/2005 cit. ; Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4568/2003, tratta dal sito www.giustizia-amministrativa.it.

destinazione delle aree, appare invero tautologico giacchè, in ultima analisi, finirebbe contraddittoriamente per negare, in materia di commercio, l'applicabilità dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/98.

In ordine all'estensione dell'obbligo di motivazione del provvedimento ed alla natura, concordemente qualificata come discrezionale, del potere decisorio assegnato al Consiglio comunale, si registrano posizioni variegata e non certo univoche.

Innanzitutto, occorre distinguere tra la fase del diniego preliminare circa la convocazione della conferenza dei servizi, nella quale il responsabile del procedimento, in seno allo Sportello Unico, nell'ipotesi in cui si determini ad opporre un diniego, è tenuto a fornire una congrua ed adeguata motivazione circa la non ricorrenza dei presupposti concorrenti enucleati dalla norma e deve farlo sulla base di una rigorosa verifica, trasparente e ricostruibile sotto il profilo dell'*iter* logico seguito, che dia atto o meno della sussistenza delle condizioni di legge: trattasi di un'operazione frutto di discrezionalità tecnica, poiché la norma è sufficientemente elastica nell'indicare i presupposti per la sua applicabilità, ma non certo di un potere espressione di discrezionalità politica, come quello che, invece, pacificamente spetta al Consiglio comunale in quanto titolare dei poteri di pianificazione urbanistica.

Del resto, al responsabile del procedimento è devoluta una verifica preliminare ed estrinseca dal momento che ogni valutazione sul merito del progetto prodotto e sulla sua fattibilità compete alla conferenza dei servizi in cui ciascun ente competente, in relazione all'interesse che è deputato funzionalmente a curare, è tenuto ad esprimersi nel licenziare la proposta di variante.

Anche in tal caso, però, la conferenza è tenuta a motivare adeguatamente sia in ipotesi di diniego di approvazione che laddove l'assenso propositivo incida su diritti od interessi di terzi, specie se essi abbiano proposto osservazioni o opposizioni nel corso dei lavori.

In ogni caso, secondo la giurisprudenza prevalente, la proposta di variante dello strumento urbanistico, formulata ai sensi dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, dalla conferenza dei servizi al fine di favorire e semplificare la realizzazione di una struttura commerciale in zona tipizzata come agricola non è vincolante per il consiglio comunale, il quale deve autonomamente valutare se aderire o meno alla stessa; inoltre, qualora l'esito della conferenza dei servizi sia in qualunque modo sfavorevole al privato richiedente e dunque si risolva nel diniego di approvazione del proposto progetto in variante allo strumento urbanistico, tale esito assume valore ostativo alla prosecuzione del

procedimento amministrativo, mancando in tale ipotesi l'atto di impulso, strumentale alle determinazioni di competenza del consiglio comunale⁸⁰.

In fase di preliminare deliberazione, poi, è stato, come in precedenza accennato, ritenuto che *“l'esistenza di una variante al p.r.g., adottata ma non ancora approvata dalla Regione, rappresenta elemento legittimamente valorizzabile dal Comune ai fini del diniego di avvio di un procedimento suscettibile di condurre ad una modifica urbanistica contrastante con l'impostazione del provvedimento in corso di approvazione”*⁸¹.

Ad ogni buon fine, le oscillazioni giurisprudenziali testè richiamate, che indicano a non ritenersi formato un indirizzo unico e consolidato, sono confermate proprio dall'ultima pronuncia menzionata, emanata dal giudice di appello in riforma di una sentenza di primo grado, la quale ha reputato legittimo il diniego di permesso di costruire, adottato in via preliminare dallo Sportello Unico senza nemmeno la previa sottoposizione del progetto in variante alla conferenza dei servizi, in

⁸⁰ Consiglio Stato , sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2170, in Foro Amm. CDS, 2006, 4, 1150.

⁸¹ Consiglio Stato , sez. IV, 03 marzo 2006, n. 1038 cit.

merito ad un'istanza per la realizzazione di un complesso alberghiero in zona tipizzata come agricola "E", nel caso in cui l'intervento progettato sia risultato in contrasto sia con le norme in materia di tutela ambientale e paesaggistica, sia con il piano comunale del traffico; in tale occasione, infatti, il Consiglio di Stato, con un ragionamento invero forse troppo restrittivo, ha sostanzialmente ritenuto preclusivo dell'intervento, a prescindere da ogni indagine concreta sull'impatto dell'edificazione, il contrasto del progetto con la disciplina paesaggistica, laddove sembra doversi sostenere, di contro, che la *condicio sine qua non* cristallizzata dalla previsione normativa come condizione imprescindibile per l'avvio del procedimento attraverso la convocazione della conferenza di servizi, non è tanto la difformità dagli atti pianificatori urbanistici e paesaggistico-ambientale di contenuto generale (il che integra proprio il presupposto per l'applicazione della disciplina poiché, altrimenti, non sarebbe necessario il ricorso alla procedura derogatoria, quanto, invece, la conformità del progetto *ex se* alla disciplina di rango primario e secondario in materia ambientale, sanitaria e della sicurezza del lavoro.

Con approccio, invece, assai rigoristico - pur dettato evidentemente, come sovente accade in giurisprudenza, dalle emergenze del caso concreto - siccome volto a limitare l'ambito di applicabilità soggettivo

della norma in parole alle sole modifiche dello strumento urbanistico locale, facendo coincidere la disciplina ambientale con la pianificazione paesaggistica *tout court*, il Consiglio di Stato ha, in linea di principio, stabilito che, pur quando sussistono i presupposti voluti dalla norma, l'Amministrazione ha non l'obbligo, ma la facoltà, di avviare, sulla scorta di una congrua motivazione, l'*iter* semplificato per l'introduzione della variante, come si deduce sia da rilievi testuali (il responsabile *può motivatamente*) sia da considerazioni di tipo sistematico, così prendendo le distanze dall'altra tesi, in questa sede condivisa, che la valutazione discrezionale di pubblico interesse spetti, dapprima, in sede propositiva, alla conferenza dei servizi e, da ultimo, in fase decisoria, al Consiglio comunale, essendo riservata, invece, al responsabile del procedimento unicamente una verifica preliminare circa la sussistenza delle condizioni normativamente prescritte per l'avvio del procedimento.

In contrario avviso con la tale ultima posizione, che tuttavia continua ad apparire più coerente con l'impianto della norma, il Giudice di appello ha osservato che, pur ispirandosi la disciplina in rassegna a evidenti criteri di favore per l'insediamento di attività produttive, tale ratio economico-sociale non può essere spinta – come insegna la pronuncia della Corte costituzionale n. 206 del 2001, la quale ha in sostanza

reintrodotto l'obbligo dell'assenso regionale alla variante, prima non previsto - sino a sovvertire il ruolo fondamentale che rispettivamente spetta al comune e alla regione nell'ambito del giusto procedimento in materia urbanistica.

Ne consegue, a giudizio del Consiglio di Stato, che la conferenza non deve essere sempre e comunque convocata qualora il progetto proposto non contrasti con divieti specifici ambientali e sanitari, poichè - ragionando in tal modo - il comune finisce per essere espropriato dei suoi poteri discrezionali di programmazione e di governo dell'ordinato sviluppo del territorio.

In altri termini, si deve affermare da un lato che la determinazione comunale di non avviare il procedimento è di per sè pienamente consentita dall'ordinamento di settore, il quale configura l'utilizzo di una procedura pur sempre derogatoria come meramente facoltativo da parte dell'ente locale; dall'altro che, nel merito, tale determinazione costituisce il frutto dell'esercizio di un potere discrezionale e quindi può legittimamente fondare - anche indipendentemente da precisi divieti ambientali - su valutazioni di ordine generale, purchè razionalmente ed equilibratamente rapportate, in relazione alla natura ed entità dell'intervento, all'esigenza di evitare la compromissione di valori

paesaggistici, urbanistici o comunque inerenti la tutela dell'assetto del territorio.

In particolare, nella fattispecie concreta, il cui vaglio puntuale probabilmente giustifica il taglio assai rigoroso e netto della pronuncia, il diniego originario era fondato sul fatto che il progetto interferiva con i lineamenti di interesse paesaggistico presenti nell'area, operando una trasformazione dell'assetto attuale non compatibile con la qualificazione paesaggistica del sito con riferimento al piano urbanistico territoriale regionale ed alle relative direttive di tutela in relazione agli ambiti territoriali di rispetto idrogeologico per la presenza di un alveo naturale. Peraltro, nella specie, era emerso che l'area in questione è stata sottoposta a vincolo di tutela paesaggistica ex legge n. 1497 del 1939, con decreto del Ministero per i Beni Culturali, di talchè il Consiglio di Stato ha concluso nel senso di ritenere che la motivazione posta a sostegno del diniego evidenzia sia profili di vera e propria preclusione discendenti dalla difformità del progetto rispetto alla normativa ambientale, sia profili di incompatibilità dello stesso rispetto ai valori paesaggistici, sul presupposto di un forte impatto ambientale e paesaggistico di un intervento destinato ad essere realizzato in seno ad un tratto costiero di

particolare interesse ed integrità sotto il profilo geomorfologico e paesaggistico.

Sulla scorta di tale *iter* argomentativo, allora, il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, ha censurato la pronuncia di primo grado, ritenendo che la motivazione addotta dall'Amministrazione fosse nel suo complesso efficacemente rappresentativa delle ragioni di fondo che hanno indotto la stessa a non adottare la procedura derogatoria, alla stregua di valutazioni che restano discrezionali e che risultano quindi sindacabili in sede di legittimità solo per evidenti profili di illogicità o travisamento - che nel caso di specie non sussistono - e non nel merito.

La critica alla pronuncia di prime cure si è, in vero, incentrata sulla considerazione che essa, , addentrandosi in una analitica contestazione delle motivazioni ostative esposte dal comune, aveva finito per considerare l'avvio del procedimento di deroga come atto sostanzialmente vincolato, trascurando del tutto di considerare, sul piano metodologico, i connotati discrezionali della relativa determinazione.

In tal senso, si è asserito icasticamente che, seppure è vero come il vincolo paesaggistico pacificamente apposto all'area di intervento non

precludesse di per sè in assoluto l'edificazione della stessa, altrettanto doveva risultare ai primi giudici evidente come la decisione del comune di ritenere comunque inopportuna la realizzazione di un complesso turistico di incisiva portata in quell'ambito si rapporti adeguatamente e coerentemente sia alle soluzioni all'uopo prefigurate in seno alla variante sia soprattutto alle ragioni di fondo che sottendono ed ispirano quel pregnante regime di tutela⁸².

Orbene, la costruzione della decisione nei suoi esiti finali appare senza dubbio coerente e comprensibile alla luce del concreto contesto in cui è stato assunto il provvedimento, specie da un esame diffuso dall'impianto motivazionale nella sua interezza; da un lato, meno convincente, sotto il profilo procedimentale, invece, appare l'asserzione secondo cui l'esercizio di un così pregnante potere discrezionale debba spettare *motu proprio* al responsabile del procedimento e non già alla sede allargata della conferenza dei servizi, dovendo il primo, invece, solo limitarsi ad una verifica estrinseca dei presupposti di applicabilità della norma, riservando alla fase propositiva la ponderazione degli ulteriori profili da sottoporre all'eventuale vaglio finale dell'organo

⁸² L'ampio riferimento, resosi necessario per le implicazioni problematiche e non sempre lineari emergenti dalla pronuncia, è alla già citata decisione del Consiglio Stato, sez. IV, 03 marzo 2006, n. 1038.

rappresentativo dell'Ente locale; dall'altro lato, non convince – e per certi versi viene poi mitigata, con profili non immune da contraddizioni, nella parte motiva – la considerazione *tranchant* secondo cui osterebbe all'invocazione dello speciale procedimento il contrasto con il piano paesaggistico e con il piano del traffico.

La tesi è stata, d'altronde, ulteriormente suffragata e corroborata da quell'indirizzo giurisprudenziale in virtù del quale, pur sulla base di un sillogismo automatico forse eccessivamente restrittivo rispetto allo spettro applicativo della disposizione che prescinde ontologicamente dalla natura ostativa della non conformità urbanistica sia di un piano vigente che di uno ancora *in itinere*, “è legittimo il diniego di approvazione di una variante ex art. 5 d.P.R. n. 447 del 1998 deliberato dal Consiglio comunale fondando sulle contrarie previsioni insediative contenute in uno strumento urbanistico anche solo adottato, in quanto questo strumento è espressione delle scelte di pianificazione più conformi alle attuali esigenze urbanistiche di una comunità locale e del suo territorio e costituisce, per ciò solo, idoneo strumento di verifica della legittimità dell'intervento proposto”⁸³.

⁸³ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 26 maggio 2005, n. 2946 cit.

Come chiarito, peraltro, è stato coerentemente ritenuto che l'avvio del procedimento di variante previsto dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 ha natura di atto discrezionale; l'Amministrazione, sussistenti i presupposti per la convocazione della conferenza di servizi, ha la facoltà di disporre il diniego dell'iter semplificato sulla base di una congrua motivazione⁸⁴.

Difatti, nella stessa direzione, si è mossa quella giurisprudenza consolidata, la quale ha ritenuto che *“se è vero che il contrasto dell'intervento proposto rispetto agli strumenti urbanistici vigenti costituisce uno dei requisiti previsti per l'avvio della procedura derogatoria contemplata dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, alla stregua della medesima norma, le autorità amministrative titolari della potestà pianificatoria urbanistica (comune ed Ente Regione) conservano, nell'ambito della sede semplificata della conferenza di servizi decisoria il potere, ampiamente discrezionale, di approvare o meno il progetto proposto in variante puntuale allo strumento urbanistico generale vigente”*⁸⁵.

⁸⁴ Consiglio Stato, sez. IV, 03 marzo 2006, n. 1038 cit.

⁸⁵ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 08 novembre 2005, n. 4856, in Foro Amm. TAR, 2005, 11, 3743.

Quanto ai rapporti tra proposta della conferenza e provvedimento finale conclusivo dell'articolato procedimento, si è statuito nettamente che *“la disposizione di cui all'art. 5 comma 2 d.P.R. n. 447 del 1998 stabilisce che: “qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variante dello strumento urbanistico, la determinazione costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte, e opposizioni formulate dagli aventi titolo ai sensi della l. n. 1150 del 1942, si pronuncia definitivamente entro 60 giorni il Consiglio comunale”.* Pertanto, la norma in questione evoca chiaramente una netta separazione tra la proposta di variante e la pronuncia definitiva su di essa, la quale spetta in maniera irrettrabile al Consiglio comunale fisiologicamente libero di aderirvi o meno”, così esaltando la latitudine discrezionale dei poteri del Consiglio comunale, il cui operato è sindacabile per eccesso di potere nei limiti estrinseci della manifesta illogicità o irragionevolezza, con esclusione di ogni sovrapposizione rispetto a scelte di merito, attinenti la sfera dell'opportunità politica della localizzazione⁸⁶. D'altro canto, ci si è già soffermati sull'arresto in virtù del quale, da un lato, la variazione dello strumento urbanistico disposta in applicazione dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, recante il

⁸⁶ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 26 maggio 2005, n. 2946 cit.

regolamento per la semplificazione dei procedimenti di localizzazione degli impianti produttivi, per consentire ampliamento di un insediamento produttivo in quanto atto discrezionale di specifica competenza del Consiglio comunale, deve essere sorretta da una adeguata motivazione, dall'altro, in particolare, ove detta variazione comporti una lesione degli interessi dei confinanti, il consiglio deve previamente valutare la tipologia e l'entità dell'ampliamento disposto ed, in particolare, la necessità di tale ampliamento in relazione all'attività produttiva svolta, addirittura operando una discutibile e non agevole valutazione concreta sulle scelte aziendali operate dal privato, che potrebbe prestarsi a letture arbitrarie⁸⁷.

In ogni caso, è stato efficacemente ritenuto che la deliberazione di variante dello strumento assunta dal Consiglio comunale ai sensi dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, recante il regolamento per la semplificazione dei procedimenti di localizzazione degli impianti produttivi, in quanto atto discrezionale di specifica competenza del Consiglio comunale, deve essere sorretta da un'adeguata motivazione, che può, peraltro, rinvenirsi anche negli atti del procedimento ed, in

⁸⁷ T.A.R. Abruzzo Pescara, 10 febbraio 2005, n. 56 cit.

particolare, nella conforme proposta scaturita dalla conferenza dei servizi, così dovendosi ammettere la motivazione *per relationem* prevista in linea generale dall'art. 3 della L. n. 241/90⁸⁸, fermo restando che, come ritenuto dalla sentenza testè citata e costantemente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, la proposta di variazione della strumento urbanistico assunta dalla Conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, non è vincolante per il Consiglio comunale, il quale deve autonomamente valutare se aderire o meno a tale proposta. Nello stesso senso, infatti, si è espresso anche il Consiglio di Stato⁸⁹, il quale, nel ribadire l'assenza di ogni vincolatività per il Consiglio comunale della proposta di variazione degli strumenti urbanistici in funzione dell'approvazione del progetto di attività produttiva, salvo l'obbligo di adeguata e congrua motivazione nel caso in cui l'organo rappresentativo, per nell'esercizio di potestà eminentemente discrezionali ritenga di discostarsi dalla proposta medesima, ha ulteriormente precisato che, qualora l'esito della conferenza dei servizi sia in qualunque modo sfavorevole al privato

⁸⁸ T.A.R. Abruzzo Pescara, 04 novembre 2004, n. 878, in Foro Amm. TAR, 2004, 3396.

⁸⁹ Consiglio di Stato, sez. IV, 14.04.2006, n. 2170, in Foro Amm. CDS, 2006, 4, 1150; id., 21 giugno 2005, n. 3243 cit.; id., 7 maggio 2004, n. 2874, tratta dal sito www.giustizia-amministrativa.it.

richiedente e dunque si risolve nel diniego di approvazione del proposto progetto in variante allo strumento urbanistico, tale esito assume valore ostativo alla prosecuzione del procedimento amministrativo, mancando in tale ipotesi l'atto d'impulso, strumentale alle determinazioni di competenza del Consiglio comunale.

In effetti, deve ancora una volta chiarirsi che, realizzandosi, dunque, l'evenienza da ultimo sopra ipotizzata, la distinta procedura, di competenza del Consiglio comunale, specificamente connessa alla prima e destinata alle definitive valutazioni relative alle conseguenze urbanistiche e di sicurezza pubblica dal progetto in variante allo strumento urbanistico, neppure viene attivata, mancando l'atto di iniziativa necessitato ed obbligatorio, rappresentato dalla "proposta" approvata dalla Conferenza dei servizi.

In merito alle connessioni ed agli apporti tra i vari organi comunali coinvolti nella definizione del procedimento *de quo*, nel variegato panorama giurisprudenziale delineatosi, va segnalato un recente arresto del Consiglio di Stato⁹⁰, peraltro conforme ai precedenti già riportati, secondo cui la proposta di variazione dello strumento urbanistico assunta dalla Conferenza dei servizi non è certamente vincolante per il

⁹⁰ Consiglio di Stato, sez. IV, 19 ottobre 2007, n. 5471, in *lexitalia.it*, n. 10/2007.

Consiglio comunale, il quale deve autonomamente valutare se aderire o meno alla stessa e conserva il potere discrezionale di approvare o meno la proposta di variante.

Secondo il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, infatti, la determinazione della Conferenza dei servizi rappresenta un peculiare atto di impulso (proposta) dell'autonomo procedimento (di natura esclusivamente urbanistica) volto alla variazione del vigente piano regolatore, rientrante nelle normali ed esclusive attribuzioni dell'ente locale; qualora l'esito della Conferenza dei servizi sia in qualunque modo sfavorevole al privato richiedente e dunque si risolva nel diniego di approvazione del proposto progetto in variante allo strumento urbanistico, tale esito assume valore ostativo alla prosecuzione del procedimento amministrativo, mancando in tale ipotesi l'atto d'impulso, strumentale alle determinazioni di competenza del Consiglio comunale.

Alla stregua di quanto ritenuto, allora, è stato reputato legittimo il provvedimento con il quale viene espresso parere sfavorevole in ordine ad una richiesta di variante *ex art. 5 del D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447* per un impianto produttivo (nella specie si trattava di un complesso alberghiero), motivato con riferimento alla sostanziale inedificabilità dei suoli interessati, i quali risultavano già asserviti; infatti, anche ad

ammettere che le varianti di piano *ex art. 5* possano in astratto determinare la restituzione ad un fondo della potenzialità edificatoria già espressa attraverso un atto di asservimento (c.d. cessione di cubatura), le amministrazioni competenti conservano, comunque, integro il potere di determinarsi negativamente sul presupposto che, nel contemperamento fra i vari interessi e valori in gioco, debba darsi rilievo prevalente ed assorbente alla salvaguardia ed all'intangibilità del complessivo carico insediativo esistente in ambito comunale, con conseguente esclusione di qualsiasi intervento il quale abbia per oggetto o per effetto un aggravio del carico medesimo, laddove si ritenga discrezionalmente che il complessivo peso insediativo non debba subire ulteriori incrementi. Al contrario, invece, le amministrazioni preposte, nel bilanciamento di interessi tipicamente sotteso alla scelta discrezionale che presiede al ricorso all'istituto derogatorio in esame, avrebbero potuto considerare prevalente la spinta allo sviluppo produttivo, recessiva rispetto alla conservazione del carico urbanistico, ammettendo la realizzazione dell'intervento in variante agli strumenti pianificatori.

Il suddetto indirizzo, perverso, quantunque ispirato a comprensibili motivazioni, rischia di lasciare alle autorità amministrative coinvolte un

amplissimo margine di discrezionalità che rischia concretamente di sconfinare in arbitrio, specie se si affievolisca l'onere motivazionale a sostegno delle determinazioni assunte, con l'ulteriore rischio di svuotare di contenuto lo strumento procedimentale in parola, senza che ciò possa risolversi in una sorta di automatismo o, addirittura, di "diritto" ad ottenere la variazione *ad hoc*.

Di converso, quale punto di mediazione frequente nella prassi amministrativa, ben possono ipotizzarsi procedure negoziate e di concertazione che puntino ad ottimizzare il perseguimento dell'interesse pubblico, da un lato, favorendo la localizzazione dell'insediamento produttivo, dall'altro, proponendo accorgimenti progettuali ed opere compensative che ne mitighino l'impatto, ad esempio, urbanistico od ambientale, permettendo, altresì, di colmare *deficit* infrastrutturali o nel soddisfacimento degli *standards* di cui al D.M. n. 1444/68.

Sotto altro profilo, come si dirà più diffusamente innanzi riguardo all'impatto della normativa in argomento sull'assetto istituzionale dei poteri locali, le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 447 citato hanno introdotto, con riferimento alle richieste di insediamento di attività produttive in contrasto con lo strumento urbanistico, una procedura di approvazione di varianti derogatoria rispetto a quella ordinaria

contemplata nella normativa vigente; tuttavia, tale contrasto (o mancato coordinamento) tra la veduta normativa regolamentare di semplificazione e l'ordinaria disciplina in materia di adozione e variazione degli strumenti urbanistici, che vede l'Autorità regionale investita del potere di controllo di conformità dei piani urbanistici⁹¹, si è acuito a seguito delle modifiche apportate dal D.P.R. n. 440 del 2000 allo stesso D.P.R. n. 447 del 1998 le quali in sintesi consentono al Consiglio comunale di approvare definitivamente la variante proposta dalla Conferenza anche in caso di dissenso della Regione. Trattasi, peraltro, di disposizioni regolamentari, che si fondano sull'art. 25, comma 2, lett. g), del D. Lgs. n. 112 del 1998, il quale demanda ad uno o più regolamenti la disciplina del procedimento in materia di autorizzazione all'insediamento di attività produttive, stabilendo che essi debbono prevedere che, nel caso in cui il progetto sia in contrasto con uno strumento urbanistico, si possa ricorrere alla conferenza di servizi, la cui determinazione costituisce proposta di variante, sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale. Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza 26.6.2001, n. 206, tale previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto lede la competenza

⁹¹ Cfr., *ex plurimis*, Cons. St., IV, 25 maggio 2005, n. 2711, in Foro amm. CDS 2005, 5 1414..

regionale in materia urbanistica, espropriando la Regione del potere di concorrere a definire l'assetto urbanistico del territorio.

Ne consegue, come più volte ribadito in giurisprudenza, che la finalità sottesa alla disciplina in materia di insediamento di attività produttive - che è quella di agevolare la concretizzazione delle iniziative economiche presenti in una determinata area - non può comportare né lo stravolgimento dei principi e delle regole essenziali per una corretta e razionale gestione del territorio comunale, né, soprattutto, l'esautoramento dei poteri pianificatori, che l'ordinamento urbanistico demanda, in via concorrente, all'Autorità regionale⁹².

Deve dunque ritenersi che la Regione, a fronte di un modello procedimentale per l'approvazione di varianti che ha natura chiaramente derogatoria rispetto a quello tipo e che tuttavia non può prescindere dall'assicurarle quel potere di intervento in via generale riconosciute dall'ordinamento in sede di formazione dell'atto complesso costituito dal PRG e sue varianti a tutela delle competenze

⁹² M. BREGANZE, *Governo del territorio ed enti locali*, in Riv. giur. Urbanistica, 2002, 597. Sul punto, si veda, altresì, B. GIULIANI, *La nozione costituzionale di "governo del territorio": un'analisi comparata*, in Riv. giur. edilizia 2005, II, 285, 6; G. PERULLI, *La governance del territorio*, in Riv. giur. urbanistica 2004, 588.

attribuitele dalla Costituzione in materia urbanistica, laddove esprima il proprio motivato dissenso rispetto al progetto di insediamento contrastante con le previsioni dello strumento urbanistico (e ciò in sede di conferenza di servizi, ovvero mediante manifestazione di volontà successiva alla determinazione conclusiva del procedimento adottata dalla conferenza stessa, ex art. 14 ter, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241/90 è così in grado di produrre un definitivo arresto del procedimento de quo, impedendo alla determinazione stessa, adottata dalla Conferenza stessa in base al principio generale maggioritario (maggioranza semplice: v. art. 14 quater,, della legge n. 241/90), di assumere il valore di proposta di variante allo strumento urbanistico, in tal modo precludendo ogni ulteriore esame del progetto di cui si tratta da parte del Consiglio comunale, in quanto viene a mancare in tale ipotesi, così come accade per la generalità delle ipotesi di non approvazione del progetto da parte della Conferenza cui s'è accennato sopra, l'atto di iniziativa rappresentato dalla "proposta". In tal caso, però, è fatto salvo, come si specificherà nel successivo paragrafo, l'esperimento del tentativo di superamento del dissenso ai sensi dell'art. 14 *quater* della L. n. 241/90, come novellato dall'art. 11 della L. n. 15/2005.

La precipua natura giuridica dello strumento urbanistico generale, pacificamente qualificato come “atto complesso ineguale”⁹³, in cui, nel concorso delle competenze comunali e sovracomunali (Regione o, in caso di delega, Provincia), la volontà prevalente rimane quella sovralocale, allo scopo di assicurare un armonico e complessivo coordinamento dell’assetto territoriale di area vasta, giustifica il valore preponderante dal consenso regionale sotto il profilo ontologicamente amministrativo prima che costituzionale, relativamente, cioè, al riparto delle attribuzioni e delle competenze⁹⁴.

In tale ottica, è stato ancora sottolineato come la variazione dello strumento urbanistico che sia proposta in applicazione dell'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, non deve corrispondere a sopravvenute esigenze generali di carattere urbanistico, bensì a particolari e puntuali esigenze di realizzazione, ampliamento, ristrutturazione e riconversione di impianti produttivi, anche laddove la variante riguardi una sola area per

⁹³ La definizione in questo senso del P.R.G. è pacifica e ricorrente in giurisprudenza: si segnalano, tra le tante, Consiglio Stato, sez. IV, 28 gennaio 1985, n. 28, in Cons. Stato 1985, I,21; id., 3 agosto 1998 n. 1126, in Foro Amm., 1998, 2044; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 05 febbraio 2002, n. 143, in Foro amm. TAR 2002, 709. In dottrina, si rimanda a P.L. PORTALURI, *Livelli di pianificazione urbanistica e “principio dell’atto complesso”*, in *Urbanistica e appalti* 2001, 1, 31.

⁹⁴ in senso critico sull’assetto delle competenze e sul riparto di attribuzioni in materia urbanistica, si veda S. AMOROSINO, *La pianificazione del territorio tra poteri regionali e scelte locali: modelli (normativi) e realtà (amministrative) di una “concorrenza” di disfunzioni*, in *Riv. giur. edilizia* 2005, II, 37.

un singolo impianto in relazione alle singolari esigenze dell'impresa, che altrimenti lo spirito stesso della norma ne risulterebbe snaturato.

Né occorre, in caso di esito positivo del procedimento, come chiarito anche da altre pronunce richiamate in precedenza, che la relativa deliberazione di variante di detto strumento si dia carico di adeguatamente esternare le ragioni che inducano il Consiglio comunale a variare la destinazione dell'area oggetto d'intervento, ben potendo tali ragioni rinvenirsi nella conforme proposta scaturita dalla conferenza dei servizi, che, in ogni caso, deve aver dato conto e ragione della posizione di eventuali terzi controinteressati⁹⁵.

Al contrario – sebbene in termini assolutamente speculari – è stato perentoriamente affermato da altra giurisprudenza, in contrario avviso con l'esposta tesi volta ad accreditare l'ampiezza dei poteri valutativi, massimamente discrezionali, da parte del Consiglio comunale, un provvedimento reiettivo che disattenda il diverso parere espresso in sede di Conferenza dei servizi necessita di una motivazione rafforzata⁹⁶.

⁹⁵ T.A.R. Abruzzo Pescara, 01 settembre 2004, n. 772 cit.

⁹⁶ T.A.R. Marche Ancona, 01 aprile 2004, n. 145, in Foro Amm. TAR, 2004, 1041.

Sul punto, pur prendendo atto delle non uniformi valutazioni della giurisprudenza in relazione all'intensità ed all'estensione dell'obbligo di motivazione, specie a seconda che si tratti di provvedimento favorevole o sacrificativo per le istanze del privato imprenditore (ad ogni buon conto, a sostegno della necessità di un adeguata e non formalistica motivazione, basterà evidenziare che in entrambi i casi esistono posizioni concretamente incise dal provvedimento finale: quella del privato, in caso di rigetto dell'istanza di approvazione del progetto in variante, quelle, di varia natura e forza, dei soggetti pregiudicati nei loro interessi dalla localizzazione dell'impianto produttivo eventualmente assentito), vale la pena di sottolineare come la peculiarità dell'istituto induce a ritenere l'inapplicabilità alla specie - impregiudicato ovviamente il potere latamente discrezionale del Consiglio comunale ed il parimenti ampio spettro valutativo attribuito alla competenza della conferenza dei servizi "propositiva" - dell'espressa previsione racchiusa nell'art. 3, comma 2, della L. n. 241/90, il quale esclude che le varianti urbanistiche, in quanto atti amministrativi generali siano assoggettate a particolari oneri motivazionali, anche se l'obbligo di motivazione, anche dell'assenso definitivo, appare oggettivamente meno cogente laddove l'atto autorizzatorio "integrato" non incida *in peius* su situazioni di

affidamento consolidate e qualificate, emergenti *ictu oculi* ovvero palesatesi nel corso del procedimento partecipativo o propositivo.

Quanto alla casistica giurisprudenziale relativa ai possibili usi distorti della disposizione in esame, in relazione all'aspetto squisitamente soggettivo, meritano di essere segnalate quelle pronunce coeve del Consiglio di Stato, che, proprio con riguardo alle ipotesi concrete e su gravame interposto, non a caso, da associazioni ambientaliste, da un lato, chiariscono come l'utilizzazione dello strumento derogatorio e semplificatorio di cui all'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, che comporta la variante al vigente piano regolatore generale, impone l'accertamento circa l'effettiva duratura destinazione della struttura destinata a complesso turistico alberghiero, poiché solo in questo modo trova giustificazione (per gli effetti che il progetto comportava in termini di sviluppo sociale ed occupazionali, oltre che urbanistici) la sostanziale sottrazione all'ente locale dell'iniziativa in materia di governo del territorio e della decisione sull'avvio del procedimento di variante urbanistica, nonché della successiva approvazione (nella specie, era stato presentato un progetto per un albergo, ma in seguito era iniziata la vendita delle singole unità immobiliari quali case-vacanze)⁹⁷; dall'altro,

⁹⁷ Consiglio Stato , sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5205, in Foro Amm. CDS, 2005, 9, 2594.

invece, ribadiscono ciò che, invero, sembrerebbe scontato, ovvero che illegittimamente l'amministrazione fa ricorso alla speciale conferenza dei servizi prevista dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, per approvare un progetto riguardante la realizzazione di unità abitative anziché di impianti produttivi⁹⁸.

2. La salvaguardia delle prerogative delle Regioni ed il mutato assetto delle competenze alla luce della riforma del titolo V della Costituzione. La sentenza della Corte costituzionale n. 206/2001 ed i successivi sviluppi giurisprudenziali.

L'istituto normativo in esame, così come originariamente concepito nell'ottica spinta di favorire lo sviluppo economico, anche a detrimento degli ordinari poteri di pianificazione territoriale e della gerarchia delle attribuzioni in materia di assetto del territorio, specie a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3/2001, che ha devoluto alla potestà legislativa concorrente della Regione l'intera materia del "governo del territorio"

⁹⁸ Consiglio Stato, sez. IV, 30 settembre 2005, n. 5202, in Giur. It. 2006, 2, 408.

(art. 117), è stato oggetto di un incisivo vaglio della Corte costituzionale, che, investita proprio da alcune Regioni in sede di ricorso per conflitto di attribuzioni, con la fondamentale sentenza n. 206 del 2001⁹⁹, ha perentoriamente statuito, mercè una pronuncia di parziale accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla legge di delegazione legislativa per l'asserita invasione della sfera di competenze istituzionali delle Regioni, che è costituzionalmente illegittimo l'art. 25, comma 2 lett. g) d.lg. n. 112 del 1998, nella parte in cui prevede che, ove il progetto di insediamento di attività produttive contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico, la determinazione della conferenza di servizi costituisce, anche nell'ipotesi di dissenso della Regione, proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il Consiglio comunale. Infatti, secondo la Consulta, tale disposizione lede la competenza regionale in materia di urbanistica, dal momento che lo strumento urbanistico nella fattispecie contemplata dalla norma - e poi attuata in sede di esercizio della delega - potrebbe essere modificato senza il consenso della Regione. Secondo le regole

⁹⁹ in Giur. cost. 2001, 3, 287, nonché in Regioni 2002, 81, con nota di R. BIN.

generali oggi risultanti dall'art. 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dalla legge n. 340 del 2000, e già prima dall'art. 14, comma 3-bis, della stessa legge nel testo modificato dalla legge n. 127 del 1997, la conferenza di servizi può adottare una determinazione positiva sul progetto, non conforme allo strumento urbanistico generale, anche quando vi sia dissenso di taluna delle amministrazioni partecipanti, e dunque anche, in particolare, della Regione. In tale ipotesi, la previsione secondo cui la proposta di variante può essere approvata definitivamente dal consiglio comunale, senza l'ulteriore approvazione regionale, equivale a consentire che lo strumento urbanistico sia modificato senza il consenso della Regione, con conseguente lesione della competenza regionale in materia urbanistica. Né può valere, secondo la Corte, a far ritenere salvaguardata tale competenza, il richiamo al disposto dell'articolo 14, comma 3-bis, della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997, che attribuiva fra l'altro al Presidente della Regione, previa delibera del consiglio regionale, il potere di disporre la sospensione della determinazione di conclusione positiva del procedimento, adottata dall'amministrazione procedente a seguito della conferenza di servizi. A parte ogni altra considerazione, infatti, detta disposizione non era ormai

più in vigore, a seguito della riformulazione degli articoli da 14 a 14-quater della legge n. 241 del 1990, operata dalla legge n. 340 del 2000: oggi l'art. 14-quater si limita a prevedere che se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima assuma comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, e che solo qualora il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione "preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute" , la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri (con l'intervento del Presidente della Regione quando il dissenso è espresso da una Regione) ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia un'amministrazione statale, ovvero "ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali" nelle altre ipotesi (art. 14-quater, commi 3 e 4). Non è dunque appropriata allora, secondo il Giudice delle leggi, l'integrazione apportata di recente al regolamento in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi dall'art. 1 del regolamento approvato con d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 440, là dove dispone, per l'ipotesi di pronuncia definitiva del consiglio comunale sulla proposta di variante dello strumento urbanistico, che

"non è richiesta l'approvazione della Regione, le cui attribuzioni sono fatte salve dall'art. 14, comma 3-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241". A questo punto, con argomentazione stringente quanto laconica, la Corte Costituzionale ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata dalle Regioni ricorrenti, nella parte in cui prevede che, ove il progetto di insediamento contrasti con le previsioni di uno strumento urbanistico, la determinazione della conferenza di servizi costituisce, anche nell'ipotesi di dissenso della Regione, proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale, essendo, comunque, necessario, ai fini del perfezionamento della variante, acquisire il consenso vincolante dell'Amministrazione regionale nell'esercizio delle prerogative costituzionalmente attribuitegli dall'art. 117 della Carta fondamentale.

In definitiva, la disposizione in esame nel prevedere una particolare e spinta forma di semplificazione, letta anche in relazione al nuovo «modello generale» di conferenza di servizi (ri)disegnato dalla legge n. 340/2000, con l'affermazione del principio maggioritario, non ha retto allo scrutinio di legittimità costituzionale giacchè è stata ritenuta lesiva della competenza regionale in materia urbanistica, nella misura in cui

priva la regione del potere di concorrere a definire l'assetto urbanistico, prescindendo dal suo vincolante assenso.

D'altro canto, deve evidenziarsi come, anche in virtù della copiosa giurisprudenza costituzionale, la materia urbanistica è divenuta un vero e proprio terreno di verifica delle tendenze istituzionali al policentrismo ed al pluralismo autonomistico, nonchè un banco di prova paradigmatico degli strumenti di coordinamento (infra)strutturale, come rilevato puntualmente dalla dottrina¹⁰⁰.

La Corte costituzionale, ad ogni modo, nella citata sentenza n. 206/2001, ha dapprima operato una ricognizione delle normativa succedutasi in materia, non senza rilevare come la stessa sia stata improntata ad una tendenza progressiva alla semplificazione procedimentale, affermando come la disciplina posta dall'art. 5 citato vada coordinate con le modifiche all'art. 14 della L. n. 241/90, introdotte dal D.P.R. n. 440/2000.

Il tema affrontato dalla pronuncia in esame impone una pur sommaria

¹⁰⁰ G. TULUMELLO, *La semplificazione procedimentale applicata all'urbanistica: profili problematici delle recenti riforme legislative*, in *Giur. it.* 2002, 3, pp. 445 ss.; dello stesso autore, si segnala sul punto TULUMELLO, *Pianificazione urbanistica e dimensione territoriale degli interessi*, Milano, 1996, pp. 115-116; si veda anche nella manualistica, Salvia-Teresi, *Diritto urbanistico*, 8^a ed., Padova, 2003, pp. 25 ss.

indagine relativa al rapporto intercorrente fra la determinazione assunta nella conferenza di servizi, e la (forma della) decisione finale. La disposizione censurata, infatti, ha modificato la forma di esercizio del potere di variare il contenuto dello strumento urbanistico, in conseguenza della introduzione nello specifico procedimento considerato della conferenza di servizi: il che è come dire che è mutata la struttura dell'atto finale per effetto di un diverso modo di acquisizione al procedimento del contributo delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti.

Il problema riecheggia quello relativo alla «necessità (o meno) che alle determinazioni concordate, assunte in conferenza, segua un provvedimento formale che, con significato e valore costitutivo degli effetti, chiuda definitivamente il procedimento o i procedimenti», in relazione al quale si è affermato, con riferimento alla cosiddetta conferenza endoprocedimentale, che tale necessità non sussiste allorché l'organo competente (all'emanazione dell'atto finale) partecipi alla conferenza, salvo a precisare che «ove esso partecipi alla conferenza, non avrà una posizione equiordinata a quella degli altri partecipanti, ma una posizione di assoluta preminenza».

Anzitutto va detto che l'effetto di «sostituzione» indicato dal legislatore (art. 14, 2° comma, legge n. 241/1990) è soltanto parziale, perché riguarda i soli provvedimenti condizionanti, ma non anche il provvedimento principale: il che da alcuni è inteso come una imperfezione della formula normativa, da integrare in sede interpretativa, mentre da altri la questione è più correttamente definita «nominalistica, ben potendo l'atto finale essere contenuto nel verbale, sottoscritto anche dal rappresentante dell'Amministrazione procedente, fermo restando che tale verbale dovrà avere le forme di pubblicità e i controlli tipici dell'atto finale del procedimento secondo la disciplina vigente».

A parte questo profilo, il dato testuale, espressivo di una esaltazione del meccanismo semplificatorio procedimentale e di una apparente svalutazione della dimensione oggettiva degli atti nei quali si traduce il potere (di alcune) delle amministrazioni partecipanti alla conferenza, non deve comunque ingannare¹⁰¹.

Una disposizione di tenore analogo è contenuta pure nella pressoché coeva legge-quadro in materia di parchi (art. 12, 7° comma, L. 6

¹⁰¹ F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999, 255 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco e Scoca, 3ª ed., Bologna, 2001, II, 1369. Si veda, altresì, PEZZULLO, *Conferenza dei servizi ed atti equipollenti agli effetti urbanistici*, in *Foro Amm.*, 1994, 342 ss..

dicembre 1991, n. 394), laddove si stabilisce che il Piano per il parco «... sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione». In sede di primo commento di tale disposizione, se ne propose una lettura in certo senso resa obbligata dal sistema secondo la quale il verbo utilizzato dal legislatore, al di là del suo significato immediato, implicasse in realtà una competenza concorrente dei due strumenti di tutela territoriale, con le conseguenti ricadute sulla disciplina del rapporto tra concessione edilizia e nulla-osta dell'ente parco per le trasformazioni edilizie ed urbanistiche del territorio (comunale) tutelato¹⁰².

La soluzione allora prospettata ha trovato successivamente un autorevole conforto nella sentenza 21 marzo 1997, n. 67 della Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto la legge della Regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24, a norma della quale il nulla-osta dell'ente parco «tiene luogo» dell'autorizzazione per interventi in zone soggette a vincolo idrogeologico o a vincolo paesaggistico: *«Va peraltro sottolineato che, pur se dal punto di vista formale e da quello soggettivo i due atti possono essere unificati, non altrettanto può dirsi*

¹⁰² Il parallelismo è di TULUMELLO, op. cit., p. 450; Id., *Profili di tutela dei parchi nella legge quadro sulle aree protette (L. 6 dicembre 1991 n. 394)*, in Cons. Stato, 1992, 773 ss.

dal punto di vista oggettivo: da ciò deriva che l'espressione "tiene luogo" va intesa non nel senso che il semplice nulla-osta limitato alla valutazione della predetta conformità equivalga per ciò solo alle autorizzazioni relative ai vincoli idrogeologico e paesaggistico, bensì nel senso che l'Ente parco è chiamato a compiere contestualmente entrambe le valutazioni, ivi comprese quelle di spettanza della regione. (...) È ovvio, inoltre, che restano fermi gli strumenti e le competenze in relazione alla diversa tutela degli interessi pubblici di altri settori interessati».

Il presupposto da cui muove la Corte è, ancora una volta, legato alla natura dell'interesse ed alla conseguente individuazione della competenza, in ordine alla sua cura, di una figura soggettiva piuttosto che di un'altra, dal momento che non può negarsi che «le figure giuridiche dei due atti amministrativi (nulla-osta e autorizzazione) siano distinte per gli aspetti generali e per quelli particolari, nel senso che, mentre il nulla-osta dell'Ente-parco verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento, l'impianto o le opere richieste, le autorizzazioni in zone soggette a vincolo idrogeologico o vincolo paesaggistico sono invece intese a tutelare altri interessi attraverso differenti procedimenti»; così come non «si nega che per l'emanazione dei due atti amministrativi possano richiedersi

specifiche capacità tecniche di valutazione, per cui di regola essi promanano da organi distinti».

Il richiamo alle «specifiche capacità tecniche di valutazione» comporta evidentemente l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 97 Cost., di quelle normative di unificazione o semplificazione procedimentale che non tengono conto della necessità che l'organo cui viene formalmente rimessa con una previsione che sancisce la (soggettiva) «sostituzione» provvedimento la doppia valutazione (che oggettivamente rimane tale), abbia anche gli strumenti tecnici (e giuridici) per poterla compiere.

Il problema, dunque, va risolto alla stregua delle caratteristiche obiettive e formali del provvedimento (finale) da adottare, e del procedimento preordinato alla sua adozione.

Con specifico riferimento al settore in esame, la tendenza giurisprudenziale è nel senso di una distinzione piuttosto netta dei due atti: «La disposizione secondo la quale le determinazioni assunte in sede di conferenza di servizi sostituiscono a tutti gli effetti i concerti, le intese e i nulla-osta, non vale a riconoscere alla conferenza poteri di deroga

rispetto agli atti amministrativi generali vigenti, né il potere d'introdurre varianti urbanistiche».

La ragione è evidente: se nel procedimento di formazione e di variante del piano urbanistico devono concorrere due obiettive valutazioni discrezionali, quella del Comune e quella della Regione, appare arduo conciliare l'unificazione soggettiva con la necessaria permanenza (del contenuto obiettivo) di entrambe le valutazioni, dal momento che il Comune non ha gli strumenti ed i poteri giuridici ed istituzionali per surrogarsi alla Regione in sede di verifica della compatibilità della variante con gli interessi urbanistici sovracomunali (ché altrimenti il piano non sarebbe atto complesso ma unisoggettivo). Il legislatore delegato, anziché contenere criticamente entro margini consentiti dal sistema della pianificazione urbanistica i segnalati limiti che la disciplina della conferenza di servizi ripete dalla complessiva impostazione della legge generale sul procedimento amministrativo, in relazione al significato attribuito alla dialettica procedimentale ed al conseguente valore (anche formale) del provvedimento finale, ha invece ulteriormente asservito a tale prospettiva la disciplina dell'istituto, con una forzatura che non soltanto cozza contro il consolidato orientamento

della giurisprudenza, ma che dimostra altresí una insufficiente consapevolezza del dato teorico¹⁰³.

La vicenda esaminata dimostra infatti la validità della tesi secondo la quale gli istituti volti ad assicurare una migliore ponderazione ed una semplificazione procedimentale non possono snaturare la forma dell'atto finale, intesa come connotato strutturale dell'atto medesimo, per evidenti ostacoli di natura teorica che non consentono di surrogare tale attributo formale, in quanto espressivo della manifestazione di un potere non comprimibile in meccanismi procedimentali la cui funzione è comunque servente rispetto alla traduzione in atto del potere medesimo¹⁰⁴.

Un ulteriore indice della contrarietà al sistema delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime, che avrebbe dovuto dissuadere il legislatore dalla scelta compiuta con l'emanazione della disciplina contenuta nel citato art. 25, può rinvenirsi, altresí, nell'indirizzo della

¹⁰³ C. MONTEFERRANTE, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi tra regole formali e regole sostanziali*, in Gazz. Giur., n. 22/1999, 67 e segg.; Id., *Interessi pubblici e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Milano, 2000; E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in Dir. Amm., 1998, 335 ss., il quale opportunamente rammenta che «non tutti gli interessi tollerano poi una disciplina procedimentale che comporti una semplificazione in grado di sacrificare la corretta ponderazione di alcuni "valori": sul piano del diritto interno è sufficiente ricordare gli interessi ambientali, paesaggistico-territoriali e della salute (...)».

¹⁰⁴ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2ª ed., Milano, 2001, 509; N. PAOLANTONIO, *Autoregolazione consensuale e garanzie giurisdizionali*, in Cons. Stato, 2000, II, 793 ss.

giurisprudenza costituzionale che dalla lettura delle competenze attribuite alla regioni ed agli enti locali nel sistema della pianificazione urbanistica ricava l'affermazione della necessità dell'approvazione regionale espressa, cui non può essere equiparata con una *fictio iuris* la mancata pronuncia con valore legale tipico di assenso, di piani urbanistici che siano idonei a variare lo strumento urbanistico generale (sentenza n. 408 del 27 luglio 1995).

Se non è costituzionalmente legittima l'approvazione regionale mediante meccanismi di silenzio-assenso di un piano urbanistico che comporti variante allo strumento urbanistico generale, *a fortiori* non lo è quella che escluda tout-court la Regione dall'approvazione.

Difatti, essendo il piano regolatore generale un atto complesso, alla cui formazione concorrono (con poteri ineguali) il comune e la regione (ovvero l'Ente da essa delegato *ex lege*), sarebbe contrario al sistema che uno solo di tali enti, peraltro quello dotato del potere minore, potesse poi variare il piano senza il necessario concorso della volontà dell'altro. Solo la regione ha infatti la possibilità di vagliare l'impatto complessivo sul territorio di una scelta localizzativa del singolo comune: si pensi alla decisione di installare un determinato insediamento produttivo, variando il piano, in una determinata zona del territorio comunale,

limitrofa al territorio di altro comune che a quella stessa zona abbia impresso una destinazione incompatibile con il carico urbanistico indotto dall'insediamento medesimo.

Solo l'intervento della regione può, in tal caso, anche in relazione agli interessi sovra-comunali da prendere in considerazione, assicurare la cura dell'interesse ad un ordinato sviluppo urbanistico, dal momento che il comune che approva la variante potrebbe ignorare (secondo l'ordinaria ampiezza dello spettro dei poteri connessi alla dimensione territoriale che ne delimita le competenze) cosa accade pochi metri oltre il proprio confine.

Il richiamo all'effetto della variante, che è appunto quello di mutare il contenuto dell'atto, suggerisce di condurre la lettura della vicenda relativa al coordinamento delle competenze nell'esercizio dello *ius variandi*, in parallelo rispetto all'analisi della disciplina del procedimento di formazione del piano e, in particolare, del potere regionale di modificare d'ufficio il piano comunale: anche nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici generali (o «di secondo livello») la posizione gerarchicamente sovraordinata del potere regionale di modifica autoritativa, da un lato, si fonda sulla natura e sulla dimensione degli interessi ad esso sottesi, considerati nel rapporto con

quelli comunali, dall'altro, trova legittimazione entro un ambito tassativo indicato dalla legge (e non da una maggioranza di amministrazioni riunite in conferenza dei servizi alla stregua di una disposizione settoriale eminentemente procedimentale).

Nella disciplina del territorio comunale esiste dunque un'area insopprimibile di interessi aventi dimensione territoriale trascendente l'oggetto materiale del piano (il cui nucleo essenziale è costituito dall'elencazione delle condizioni legittimanti l'intervento modificativo unilaterale), che per tale motivo è affidata alla cura della regione e che si esprime non soltanto nella fase genetica ma anche in quella dinamica, evolutiva della disciplina di piano.

Il presupposto è, dunque, che ci si riferisca ad uno strumento urbanistico generale e non ad un piano attuativo (ammesso che i piani con poteri di variante dello strumento urbanistico generale possano comunque considerarsi meramente attuativi), giacché in tal caso l'approvazione comunale non sembrerebbe ledere le attribuzioni regionali, essendo l'atto non più complesso ma unisoggettivo, dovendosi qualificare l'(eventuale) intervento nel procedimento della successiva approvazione regionale come atto di controllo (che non incide sulla struttura unilaterale del provvedimento).

La lesione discende pertanto dall'effetto di variante del piano (o della localizzazione decisa in sede di conferenza di servizi) rispetto al regime urbanistico delle aree stabilito dallo strumento urbanistico generale, giacché è tale regime che non può essere alterato se non con il concorso di entrambe le autorità titolari del relativo potere.

Come cennato, poi, non è stato ritenuto ostativo dalla Corte costituzionale, rispetto alla richiamata affermazione di illegittimità costituzionale ed alla costruzione su cui essa poggia, l'argomento rappresentato dal fatto che l'art. 14, 3° comma bis, della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997, attribuiva fra l'altro al Presidente della Regione, previa delibera del consiglio regionale, il potere di disporre la sospensione della determinazione di conclusione positiva del procedimento, adottata dall'amministrazione precedente a seguito della conferenza di servizi.

La statuizione, infatti, poggia sulla decisiva considerazione secondo cui «a parte ogni altra considerazione, infatti, detta disposizione non è più in vigore, a seguito della riformulazione degli articoli da 14 a 14 quater della legge n. 241 del 1990, operata dalla legge n. 340 del 2000: oggi l'art. 14 quater si limita a prevedere che se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza il proprio dissenso sulla proposta

dell'amministrazione procedente, quest'ultima assuma comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse, e che solo qualora il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione "preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute", la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri (con l'intervento del Presidente della Regione quando il dissenso è espresso da una Regione) ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia un'amministrazione statale, ovvero "ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali" nelle altre ipotesi (art. 14 quater, commi 3 e 4)».

La superiore affermazione della Corte costituzionale contiene due rilevanti implicazioni.

In primo luogo, la presa d'atto dell'esistenza quanto meno a livello di disciplina generale dell'istituto di un doppio regime, più o meno garantista, a seconda del coinvolgimento o meno nel procedimento di interessi ambientali, paesaggistico-territoriali, o legati alla tutela di beni aventi rilevanza storico-artistica o, ancora, alla tutela della salute. Si tratta di una speciale tutela procedimentale di alcuni interessi, ritenuti dal legislatore di rilievo preminente, la cui ammissibilità, almeno sul

piano teorico, va valutata alla stregua del parametro costituzionale: e non è senza significato, per tornare al tema del rapporto tra coordinamento e gerarchia, che la posizione privilegiata nel procedimento sia stata attribuita allo Stato in relazione a materie di competenza statale in quanto espressive di interessi dell'intera comunità nazionale.

Si stempera così, pure avanzata, la preoccupazione che il potere sostitutivo statale, se riguarda una amministrazione regionale dissenziente, *«costituisce un vulnus all'autonomia delle Regioni, non giustificabile in base al principio della semplificazione e dell'efficienza»*: in queste materie il conflitto fra diversi livelli di governo trova nel Consiglio dei Ministri, eventualmente integrato con il Presidente della Regione interessata, la naturale sede di composizione del contrasto fra l'interesse pubblico primario e quelli, con esso confliggenti, portati da enti territoriali substatali.

In piena coerenza con tale disegno, fra le materie in cui è attribuita allo Stato la rilevata posizione di supremazia rientrano l'ambiente e la tutela paesaggistico-territoriale, ma non l'urbanistica, che è già in Costituzione materia di natura locale (secondo il criterio della dimensione degli interessi ad essa sottesi) e di conseguente competenza substatale (quale

riflesso sull'organizzazione amministrativa della natura dell'interesse); come tale, pur avendo ad oggetto la medesima attività (la regolamentazione del regime dei suoli), non tollera l'intervento finale, conclusivo del procedimento, di poteri statali in posizione gerarchicamente sovraordinata, come accade in materia di ambiente e di paesaggio con funzione di conservazione e salvaguardia "ad estrema tutela". In secondo luogo, va precisato che la questione dedotta riguardava la localizzazione urbanistica di insediamenti produttivi ed il conseguente potere di variante dello strumento urbanistico generale, e che la Corte non ha ritenuto estensibile a tale fattispecie il potere decisorio previsto dal legislatore in relazione agli indicati interessi, destinatari della speciale tutela.

Se, infatti, nella fattispecie dedotta fosse stato applicabile *ratione materiae* il 3° comma del nuovo art. 14 *quater* della legge n. 241/1990 (rientrando la scelta localizzativa implicante variante di piano nella materia paesaggistico territoriale od in quella ambientale *lato sensu* intese), il dissenso della regione rispetto all'approvazione della variante sarebbe stato comunque tutelato dalla competenza finale a provvedere stabilita da tale disposizione in capo alla giunta regionale.

Poiché, secondo la Corte costituzionale, evidentemente così non è (ché altrimenti non si sarebbe potuta affermare l'illegittima compressione dei poteri urbanistici regionali argomentando a contrario nel modo indicato), si assiste all'ennesima riaffermazione da parte della giurisprudenza costituzionale della nozione di urbanistica come legata allo sviluppo dell'*urbs* ed al conseguente rifiuto di una nozione panurbanistica comprensiva di tutti i poteri giuridici (pubblici) relativi all'uso del territorio, sul presupposto della materiale identità dell'oggetto del potere ed indipendentemente dalla considerazione del dato funzionale emergente dalla dimensione giuridica degli interessi ad essi sottesi.

Questa seconda implicazione ha, evidentemente, un ulteriore sviluppo logico: se, come ha rilevato la Corte, il modello generale della conferenza di servizi, come novellato dalla legge n. 340/2000, non soccorre la disciplina dello specifico procedimento considerato sotto il profilo in esame, vale a dire in relazione all'inesistenza di meccanismi che impediscano l'approvazione della variante di piano senza il concorso della regione, tale carenza non vizia solo lo specifico procedimento dedotto, bensì anche la disciplina generale della conferenza di servizi, ove tale strumento venga utilizzato in relazione a procedimenti

amministrativi implicanti la variante agli strumenti urbanistici. Tale conclusione non solo si ricava per implicito dai passaggi argomentativi esaminati, ma è esplicitata dalla stessa Corte costituzionale con un richiamo esemplificativo che ha il sapore di una anticipazione di giudizio alla integrazione, definita dalla Corte «non appropriata», apportata al regolamento in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi dall'art. 1 del regolamento approvato con d. P. R. 7 dicembre 2000, n. 440, «là dove dispone, per l'ipotesi di pronuncia definitiva del consiglio comunale sulla proposta di variante dello strumento urbanistico, che non è richiesta l'approvazione della Regione, le cui attribuzioni sono fatte salve dall'art. 14, comma 3 bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241». Il richiamo è particolarmente significativo, dal momento che il regolamento sul cosiddetto sportello unico per le attività produttive «prevede un'ipotesi di conferenza di servizi preordinata al raggiungimento di un accordo sostitutivo non già di meri atti endoprocedimentali, bensì addirittura di provvedimenti conclusivi di procedimento» e che il sacrificio dei poteri regionali è in tal caso ancora maggiore che nelle ordinarie forme di conferenza di servizi. Peraltro, come accennato in premessa, il riconoscimento delle istanze regionaliste poggia sull'affermazione della insopprimibilità per esigenze

di semplificazione dell'interesse e del connesso potere avente maggiore dimensione territoriale e sulla sua conseguente posizione gerarchicamente sovraordinata nel procedimento: il caso esaminato è emblematico in tal senso, dal momento che la regione, titolare in materia del potere di approvare il piano modificando d'ufficio il provvedimento comunale di adozione per non conformità a leggi, regolamento ovvero nei riguardi di atti di pianificazione sovraordinati, si era vista illegittimamente esclusa dalla decisione di variarne i contenuti.

Rebus sic stantibus, non soltanto l'affermazione di principio sollecitata alla Corte costituzionale - e da questa puntualmente pronunciata - appare funzionale ad una espansione della sussidiarietà verso il centro più che verso la periferia, ma la complessa vicenda in cui essa si colloca aiuta anche a comprendere meglio alcuni punti critici del coordinamento infrastrutturale, o quanto meno ad individuarne i profili teorici ed i limiti costituzionali.

Anzitutto sembra di poter cogliere, nella complessa vicenda normativa e giurisprudenziale fin qui esaminata, un dato significativo: la nozione di coordinamento, in passato studiata soprattutto nell'ambito delle relazioni interorganiche e dunque nella teoria dell'organizzazione,

mostra ora una particolare vitalità sul terreno dell'attività dell'amministrazione in concreto.

La ragione dell'evoluzione è nel mutato disegno organizzatorio dell'amministrazione, dominato ora dal pluralismo nell'unità e dalla conseguente necessità di risolvere a livello di attività quei problemi che in un sistema dominato dalla centralità dell'amministrazione statale, strutturata su base gerarchica, erano risolti all'interno dell'organizzazione proprio dalla regola della gerarchia. Peraltro, anche nella nuova prospettiva, la nozione di coordinamento risente di un dato che preesiste alla (e che dunque trascende la) opzione fra regola di gerarchia e funzione di coordinamento, e che è costituito dal livello territoriale dell'interesse portato dalle varie amministrazioni che si coordinano¹⁰⁵.

In ipotesi di coordinamento fra interessi afferenti diversi livelli di governo, la prevalenza di quello gerarchicamente sovraordinato è sempre garantita dal sistema (si pensi, nel rapporto Stato-Regione, alla disciplina della localizzazione delle opere statali, oppure, nel rapporto

¹⁰⁵ in tal senso, cfr. F. CINTIOLI, *Competenze statali, regionali e comunali in materia urbanistica nell'ordinamento italiano*, in *Dir. & Formazione* 2002, 569.

Regione-Comune, al richiamato procedimento di formazione degli strumenti urbanistici generali); a tal fine, la giurisprudenza della Consulta, anche immediatamente successiva alla riforma costituzionale del titolo V, ha immediatamente, per esigenze di coerenza e bilanciamento del sistema istituzionale, elaborato il principio della “sussidiarietà negoziata” come forma di composizione dei conflitti inter-istituzionali e modello di relazione, specie laddove risulti difficile identificare un interesse prevalente e primario¹⁰⁶.

In simili ipotesi la conferenza di servizi ha la funzione di sollecitare un confronto non meramente nominale, ma dialettico e contestuale; peraltro, se nessuna delle amministrazioni partecipanti, pur a seguito di tale confronto, recede dalle proprie (in tesi, confliggenti) posizioni, il sistema garantisce la prevalenza dell'interesse superiore (paradigmatico è, in tal senso, il procedimento ex art. 81 d. P. R. n. 616/1977).

In questo senso, si può affermare che la conclusione della preminenza nella conferenza (dell'interesse) dell'amministrazione competente all'emanazione dell'atto finale, sostenuta in relazione al modello di conferenza di servizi cosiddetto endoprocedimentale (definita come quella «alla quale partecipano uffici in principio di una sola

¹⁰⁶ Si rimanda alla fondamentale sentenza n. 303 del 2003 cit.

amministrazione»), può essere estesa anche alla fattispecie di conferenza alla quale partecipano amministrazioni diverse, portatrici (non già di interessi diversi, ma) di diversi livelli territoriali del medesimo interesse (è il caso dei due procedimenti da ultimo richiamati). Se, viceversa, nel procedimento si confrontano interessi che non si differenziano quanto a livello territoriale e di governo e che per ciò sono, almeno sotto questo profilo, equiordinati, nessuna regola di gerarchia potrà ricavarsi, di talchè il loro confrontarsi all'interno della conferenza di servizi non elimina l'esigenza che ciascuno dei soggetti portatori emetta l'atto espressivo della rispettiva funzione tipica, cui non può abdicarsi per il sol fatto che il confronto avviene in maniera contestuale piuttosto che frammentata; da un punto di vista teorico, infatti, «L'interesse curato dal titolare del potere di nulla-osta, autorizzazione ecc. ha una consistenza analoga a quello dell'interesse curato dall'Amministrazione precedente: non entra quindi nella comparazione di interessi, sicché non può cedere di fronte all'interesse primario e anzi si pone come condizione dell'attuazione dell'interesse primario». In tanto nella conferenza potrà, dunque, realizzarsi un coordinamento con effetti sostitutivi nel senso precisato di tali atti, in quanto la decisione concordata sia unanime, poiché in assenza di equiordinazione

dei poteri in funzione dell'interesse tutelato non opera *sic et simpliciter* il principio maggioritario.

In caso contrario, è facile obiettare, l'effetto preclusivo del dissenso impedisce di provvedere, con conseguente arresto del procedimento. Questo è vero, ma era vero anche quando il coordinamento si esercitava in forme e moduli frammentati (intese, pareri, nulla-osta): in tal caso nessuno ha mai revocato in dubbio l'insuperabilità dell'effetto preclusivo del mancato rilascio dell'atto endoprocedimentale, con funzione di valutazione della compatibilità della decisione finale rispetto agli interessi portati dal soggetto competente ad emettere tale atto, posto dalla legge come condizione vincolante per l'emissione del provvedimento finale.

Ma allora, se la conferenza di servizi incide unicamente sul *quomodo* del coordinamento, migliorandone gli schemi operativi senza peraltro alterarne i tratti essenziali, ed in particolare senza spostare le competenze, non si vede perché il dissenso espresso al suo interno dall'amministrazione portatrice di un interesse confliggente con quello dell'amministrazione procedente non possa e non debba avere l'effetto di impedire l'adozione della decisione finale, qualora la legge ne

configuri la rilevanza in termini di vincolatività (espressamente o in conseguenza della equiordinazione degli interessi stessi).

L'unica differenza fra le due ipotesi è, allora, nelle modalità di esternazione del dissenso all'interno del procedimento, in relazione all'attivazione o meno di una ulteriore fase volta al (tentativo di) superamento (comunque dialettico) della posizione dell'amministrazione dissenziente, e conseguentemente nel momento in cui si producono gli effetti vincolanti (in negativo) e preclusivi che impediscono l'adozione della soluzione prefigurata dall'amministrazione precedente.

Sembra di poter cogliere una conferma a tale impostazione in quella giurisprudenza che ha scorto una diversità fra le due diverse modalità di espressione del parere vincolante (reso in via autonoma ovvero all'interno della conferenza) sul terreno della tutela giurisdizionale, in relazione al profilo della concreta lesività dell'atto (rispetto all'interesse dell'amministrazione precedente), che nel primo caso sussiste immediatamente perché viene impedita la conclusione del procedimento, mentre nel secondo caso, essendo previsti dei meccanismi che consentono alla predetta amministrazione di (tentare di) concludere il procedimento nonostante il dissenso motivato, la concreta lesività di

quest'ultimo si apprezzerà solo all'esito dell'esperimento di tali meccanismi, e dunque al termine del procedimento (con conseguente inammissibilità del ricorso giurisdizionale proposto avverso il parere negativo espresso nella conferenza).

L'affermazione giurisprudenziale della inimpugnabilità (immediata) del parere (negativo) espresso in conferenza, sembra riscontrare la tesi che, almeno per l'ipotesi di dissenso, richiede l'adozione di un provvedimento successivo alla conferenza, sul presupposto della non equivalenza formale e degli effetti della determinazione non unanime rispetto al provvedimento ritualmente munito dei prescritti pareri, nulla-osta ecc.

D'altra parte, anche la decisione unanime esige l'adozione di un atto formale, stante il già rilevato carattere parziale dell'effetto sostitutivo che la legge ricollega alla determinazione della conferenza rispetto ai provvedimenti da adottarsi dalle amministrazioni partecipanti. La prospettiva di indagine che, dalla complessa vicenda esaminata, tenta di pervenire ad una riflessione sul coordinamento nei termini indicati sembra dunque confermare la validità della tesi, autorevolmente sostenuta, secondo cui lo spazio operativo della nozione in parola è «abbastanza angusto», giacché al di fuori di ogni manipolazione

linguistica e conseguente mistificazione terminologica «il miglior coordinamento si realizza nella gerarchia», mentre nell'ipotesi di coordinamento vero e proprio, avente ad oggetto «relazioni di vera equiordinazione», la nozione medesima si riduce alla attribuzione ad una figura di coordinamento di meri «poteri di contatto, informazione ed armonizzazione dell'azione di piú soggetti che operano sullo stesso piano»¹⁰⁷.

Fermo restando l'iter argomentativo seguito dalla Consulta, diretto a preservare la sfera di attribuzioni costituzionali delle Regioni, sotto il profilo squisitamente procedimentale, occorre indagare circa l'eventuale incidenza sul quadro così delineato della novellata formulazione dell'art. 14 *quater* della L. n. 241/90, rubricato "*Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi*", in virtù delle modifiche apportate dall'art. 11 della L. 11.02.2005, n. 15.

Com'è noto, infatti, rispetto all'originaria versione che non contemplava l'ipotesi di superamento del dissenso esplicitato dall'Amministrazione regionale, attualmente il comma 3 bis della menzionata disposizione prevede che "*se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una*

¹⁰⁷ In merito, si veda QUIRINO CAMERLENGO, *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative*, in Riv. giur. edilizia 2004, 3, 793.

provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni", statuendo, altresì, al successivo comma 3 ter, per il caso di ulteriore inerzia, che "se entro i termini di cui ai commi 3 e 3 bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei Ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, e dell'articolo 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al

Consiglio dei Ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate”.

Orbene, i meccanismi di superamento del dissenso demandano - laddove si verifichi un contrasto di posizioni, ad esempio tra Comune procedente e Regione - alla Conferenza Unificata la composizione del conflitto di volontà espresso in conferenza dei servizi, per cui bisogna stabilire se la specialità del procedimento di cui all'art. 5 citato, così come reinterpretedo dalla Corte costituzionale a presidio delle potestà regionali, con il conseguente carattere peculiare della conferenza dei servizi “propositiva” ivi contemplata, abbiano risentito o meno dell'innovazione normativa apportata alla disciplina della conferenza dei servizi in applicazione del generale principio di successione delle leggi nel tempo e, quindi, del recepimento delle successive norme in materia di effetti del dissenso manifestato in tale sede.

In altri termini, stabilito se il richiamo alla disciplina della conferenza dei servizi sia recettizio o meno, implicando l'applicazione dinamica delle modifiche apportate, il punto è chiarire se il dissenso della Regione in conferenza dei servizi comporta l'arresto procedimentale, impedendo, quindi, al Consiglio comunale di assumere la propria determinazione finale e definitiva, ovvero se, in tale ipotesi, si debba devolvere

l'ulteriore determinazione sulla proposta di variante alla Conferenza unificate delle autonomie locali onde tentare di ricomporre il conflitto registrato in conferenza.

A prescindere dal rinvio testuale, contenuto nell'art. 5, "*alla conferenza di servizi, disciplinata dall'art. 14 della L. n. 241/90*", che pure assume un suo peso ermeneutico, la seconda soluzione, invero, appare più coerente con il contesto normativo di riferimento che esalta il ruolo costruttivo della conferenza dei servizi in termini generali, tenuto conto, da un lato, che la conferenza dei servizi contemplata dall'art. 5 in argomento non presenta caratteri distintivi sotto il profilo procedimentale, dall'altro, che l'ulteriore passaggio della deliberazione della Conferenza unificata non rischia minimamente di menomare le attribuzioni costituzionali della Regione, che, in tale sede, ben potrà ribadire e confermare motivatamente il proprio dissenso, così dando luogo alla reiezione definitiva della proposta di variante, senza eccessivi aggravii temporali in relazione alla stringente cadenza prevista dalla norma innanzi citata¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Sulla nuova disciplina della conferenza dei servizi introdotta dalla L. n. 15/2005, cfr. G. NUNZIATA, *Colpo di acceleratore con la conferenza di servizi*, in *Il Sole 24 Ore - Guida al Diritto*, n. 10 del 12 marzo 2005, pp. 70 ss.

Sulla scia dell'indirizzo tracciato dalla Corte costituzionale in ordine alla salvaguardia delle prerogative regionali, quindi, si è sviluppato un fertile filone giurisprudenziale che ha indagato precipuamente le condizioni e le modalità con cui la Regione può, in ipotesi, disciplinare ed eventualmente delimitare l'impatto dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/1998 nell'ambito del territorio regionale¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Sul punto, si registrano interventi di talune Regioni, volti a circoscrivere e dettare modalità di indirizzo all'operatività dell'istituto. Si tenga conto, a titolo esemplificativo, che la regione Lazio con la legge regionale del 6 agosto 1999 n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) agli articoli 47, art. 83 e 84 recepisce la normativa dello sportello unico per le attività produttive. Un'importanza attenzione viene prestata alle varianti "speciali" previste dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 introdotte dal legislatore per permettere ad un'impresa di insediarsi in un Comune, ove ne ricorrono i presupposti, con lo scopo di evitare tutte le rigidità burocratiche legate all'individuazione di aree edificabili. Nella stessa ottica, la Regione Piemonte, con deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte del 15 ottobre 2001 n. 29-4134 (Sportello unico per le attività produttive. Adozione delle indicazioni applicative dei D.P.R. n. 447/1998 e D.P.R. n. 440/2000), pubblicata nel B.U. del Piemonte il 26 ottobre 2001, n. 43, supplemento n. 2, ha parimenti dettato indirizzi a Comuni e Province per l'applicazione della norma, indicando una casistica cui far riferimento. Invece, con deliberazione della Giunta 23.12.2003, n. 2226, la Regione Puglia ha approvato un atto di indirizzo in materia urbanistica riguardante il procedimento di attuazione del regolamento sopra citato, nel contesto del quale si esclude, ad esempio, l'applicabilità del procedimento semplificato alle attività concernenti i servizi alle persone (quali palestre, centri per il benessere e la cura delle persone), o comunque incidenti sugli standard richiamati ai punti a), b), c) e d) dell'art. 3 del D.M. n. 1444 del 1968. Allo stesso modo, sempre in merito ai presupposti di applicabilità dell'art. 5 del D.P.R. n. 447/98, la Regione Campania, con direttiva prot. n. 1312/SP del 13.4.2002 emanata congiuntamente dagli Assessori regionali all'Urbanistica ed alle Attività Produttive, ha fornito ai Comuni chiarimenti ed indicazioni operative sulle condizioni sostanziali e procedimentale per dar corso alla speciale procedura di variante, espressamente estendendone l'applicazione alla materia del commercio. Come si vede, gli strumenti prescelti sono molto vari ed eterogenei, in quanto si passa da una legge formale fino ad atti amministrativi, collegiali o addirittura monocratici, di singoli Assessori, ovviamente con ben diversa forza cogente.

In primo luogo ed in via preliminare, va affrontata la questione dell'inapplicabilità della disciplina di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 447/98 per effetto dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione di cui alla L. cost. n. 1/2003, che ha trasferito la competenza legislativa in materia alle Regioni, sia per quanto concerne il governo del territorio che il commercio, campo di applicazione elettivo della disciplina (art. 117).

Invero, non può sfuggire all'interprete che l'art. 1, comma 2, della L. n. 131/2003, recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. n. 1/2003”*, prevede che *“le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla Legislazione regionale continuano ad applicarsi in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”*.

La norma statale, applicativa della riforma in senso federalistico del titolo V della Costituzione, dunque, fa salve tutte le disposizioni vigenti in ambito riservato alla potestà legislativa regionale fino al varo della nuova disciplina emanata dalle Regioni medesime nell'esercizio delle prerogative di cui all'art. 117 Cost.

Se, quindi, è pacifico il carattere prevalente della potestà normativa regionale nelle materia di legislazione esclusiva e, di converso, la natura “cedevole” delle disposizioni statali varate per disciplinare materie riservate dal Legislatore costituzionale alle Regioni, è altrettanto chiara l’ultrattività della disciplina statale nelle more dell’approvazione di norme con essa incompatibili da parte delle medesime Regioni.

Né appare condivisibile la tesi secondo cui la prevalenza della normativa regionale, con conseguente abrogazione di quella statale, possa essere invocata nell’ipotesi di legislazione regionale anteriore alla riforma costituzionale del 2001, ostandovi innanzitutto il tenore del richiamato art. 1 della L. n. 131/2001.

Ciò, oltretutto, ove si tenga conto dei principi ermeneutici regolanti la successione della leggi nel tempo e l’abrogazione normativa.

In primis, va specificato che ove la disciplina regionale sia anteriore all’entrata in vigore del regolamento di delegificazione approvato con D.P.R. n. 440 del 7.12.2000, che ha introdotto l’attuale formulazione dell’art. 5 del D.P.R. n. 447/98, di talchè certamente non può parlarsi, in virtù di una corretta applicazione del c.d. criterio cronologico-temporale,

di un'abrogazione per incompatibilità sopravvenuta della norma statale rispetto a quella regionale.

D'altro canto, richiamando il c.d. criterio di specialità, non può revocarsi in dubbio come l'abrogazione implicita di una norma - anche se di rango gerarchico e funzionale asimmetrico, come nella specie, tenuto conto del carattere esclusivo e riservato della competenza regionale - presupponga necessariamente un'incompatibilità tra le due disposizioni, laddove, invece, nel caso in esame, la disposizione derogatoria introdotta dal D.P.R. n. 447/98, come modificato con D.P.R. n. 440/2000, si pone in termini di specialità con la disciplina generale, ad esempio in materia di commercio, urbanistica o di attività produttive, emanata su base regionale, ben coordinandosi ed integrandosi con quest'ultima.

Ad ogni buon conto, in ordine all'applicazione della norma su base regionale, deve osservarsi come le Regioni, almeno mediante lo strumento legislativo, quando lo hanno in concreto fatto, si siano pedissequamente limitate in gran parte a recepire la disposizione, peccando certamente di "fantasia normativa", senza troppe precisazioni

o specificazioni, semplicemente richiamando l'operatività dell'istituto in maniera invero superflua e sovrabbondante¹¹⁰.

La giurisprudenza, peraltro, è intervenuta anche per esaminare, ferma restando l'applicabilità della disciplina in argomento su scala regionale, i limiti del potere regionale di disciplinare in via generale le ipotesi di utilizzo dell'istituto di cui all'art. 5, d.P.R. n. 447 del 20 ottobre 1998 ¹¹¹.

A tal fine, tra i più significativi arresti, merita di essere segnalata, per la completezza delle argomentazioni fornite, l'interessante sentenza del T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 31/08/2004, n. 6019.

A fronte, infatti, di un modello di diritto positivo statale sicuramente a maglie larghe e, dunque, tale da non assicurare un controllo sufficientemente preciso sugli usi « derogatori » del territorio, a livello regionale si è ritenuto necessario regolare con apposito atto

¹¹⁰ Cfr., tra le leggi regionali che recepiscono l'istituto in esame nell'ambito della disciplina dello Sportello Unico, richiamandosi alla materia urbanistica o alle attività produttive, art. 11 Legge Regionale Lazio, 20 novembre 2001, n. 25; art. 8 Legge regionale Friuli Venezia Giulia, 05.12.2005, n. 29; art. 9 Legge regionale Toscana, 07.02.2005, n. 28; art. 13 Legge regionale Veneto, 23.04.2004, n. 11; art. 23 Legge regionale Calabria, 12.08.2002, n. 34; art. 11 Legge regionale Molise, 14.04.2000, n. 27; art. 70 Legge regionale Emilia Romagna, 21.04.1999, n. 3; art. 97 Legge regionale Lombardia, 11.03.2005, n. 12.

¹¹¹ Laura Marasco, *Principio di pianificazione e localizzazione di impianti produttivi: un difficile equilibrio*, in Foro amm. TAR 2004, 12, 3837

amministrativo le fattispecie nelle quali le amministrazioni comunali possono procedere ai sensi dell'art. 5 cit., disciplinando in concreto la casistica riconducibile a tale norma

La presenza nell'atto regolativo di talune preclusioni assolute, come quelle assunte dalla Regione Puglia per arginare un ricorso indiscriminato alla norma, quale quella oggetto di indagine da parte della pronuncia in esame, concernente l'ipotesi della realizzazione di interventi costituenti servizi alla persona, come tali ascrivibili al *genus* degli standards urbanistici - ha indotto il privato richiedente la deroga ex art. 5, cit., ad impugnare l'esito della conferenza di servizi, che si era arrestata sull'ostacolo costituito dal provvedimento regolativo regionale. In particolare, la critica ha investito l'esistenza stessa di un potere regionale di regolazione della materia, a fronte di una scelta statale - quella racchiusa nell'art. 5 - che parrebbe aver sancito la potenziale applicabilità dello strumento derogatorio a qualunque intervento connotato da generalissimi requisiti riconducibili ad attività di produzione di beni e servizi.

Con la sentenza *de qua* il Giudice territoriale ha ritenuto di poter superare il profilo qui sintetizzato, affermando che la delibera regionale non esprima un preciso contenuto di vincolo nei confronti del potere

decisorio in sede conferenziale, ma più semplicemente un atto racchiudente criteri di mero orientamento generale e di massima dell'azione amministrativa, il quale dunque non impediva la possibilità in sede applicativa di discostarsene, ove nel caso concreto fossero ritenute sussistenti situazioni particolari tali da giustificare una deroga.

A fondamento di tale assunto, il TAR pugliese ha offerto soprattutto - prescindendo da argomentazioni di carattere formale - una motivazione di natura teleologico-funzionale.

In particolare, la sentenza afferma che la lettura non vincolante della delibera regionale sarebbe resa necessaria dalle conseguenze inaccettabili cui porterebbe l'opposta interpretazione, la quale avrebbe - sempre ad avviso del Giudice territoriale - « l'effetto di incrinare la funzione prima della disciplina in parola, che è proprio quella di far fronte alle spinte socio-economiche presenti in una certa area con una, si badi, ragionevolmente definita, dose di elasticità», proprio in relazione alla verifica dei presupposti di applicabilità della norma, che per il suo carattere eccezionale e derogatoria deve essere considerata di stretta interpretazione, non suscettibile di indebite estensioni analogiche tali da stravolgere l'ordinato assetto della pianificazione territoriale. La decisione, per come articolata, induce a talune considerazioni in

ordine ai rapporti fra normazione statale e regionale in tema di localizzazioni ex art. 5, cit. soprattutto nel nuovo quadro costituzionale.

È anzitutto opportuno inserire la normazione statale in questione nel suo contesto giuridico e assiologico, attesa la sua natura **derogatoria** rispetto al modello (ed al sistema) generale ed ordinario della pianificazione del territorio comunale.

Come già evidenziato in altre parti del presente lavoro, l'art. 5 cit., infatti, si pone come ultimo punto di emersione di quella tendenza a superare il fondamentale principio di comprensività della pianificazione urbanistica (o principio di pianificazione), riassumibile nel noto brocardo dell'«*un territorio, un piano, una procedura*»: si tratta, dunque, di procedure di origine statale che si pongono quali altrettante deroghe già ai principi ed alle norme recati direttamente dell'ordinamento generale.

In altre parole, il rapporto non si viene ad istituire fra norme regionali di pianificazione (generale ed ordinaria) e norme statali di deroga alle prime, ma al contrario si delinea tutto già in seno all'ordinamento generale (e dunque anche statale), laddove la normazione sullo sportello unico costituisce deroga al principio di comprensività, e quindi alle norme statali che in varia guisa ne costituiscono compiuta realizzazione sul piano del diritto positivo: fra tutte, si pensi all'art. 7, l. n. 1150 del

1942, secondo cui la pianificazione urbanistica si attua con strumenti regolatori generali ed estesi a considerare la totalità del territorio comunale.

Tale, allora, è il contesto nel quale - nella fattispecie sottoposta al vaglio del Giudice - si colloca sia la normazione statale, sia la delibera regionale di settore; e, per altro verso, nel quale si pone sia la norma di diritto sostanziale racchiusa nell'art. 1, comma 1 bis, d.P.R. n. 440 del 7 dicembre 2000, sia la norma di diritto procedimentale recata dall'art. 5 cit.

Ne deriva che il «catalogo» di cui all'art. 1, comma 1 bis cit. non sembra costituire un elenco delle tipologie produttive alle quali è ontologicamente connesso una sorta di strutturale statuto derogatorio rispetto alla pianificazione generale ed ordinaria.

In realtà, riferito al procedimento di cui all'art. 5, quel censimento indica soltanto le ipotesi generali nelle quali può astrattamente trovare applicazione il meccanismo ivi regolato, ma secondo le concrete declinazioni affidate allo specifico sistema regionale e delle autonomie locali.

La tesi qui sostenuta sembra convalidata dalla indubbia incisività attribuita alla potestà normativa regionale in materia urbanistica che,

pur concorrente con quella statale, risulta essere stata ancor più rafforzata dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione. Peraltro, non è inutile ricordare qui la lettura che di quel sistema di riparto ha di recente offerto la Corte costituzionale, laddove nella nota sentenza n. 313 del 2003, ha energicamente ribadito che la nuova materia «governo del territorio», pur non dissimile contenutisticamente dalla precedente «urbanistica», si connota per una accezione più marcata e coinvolgente, che comporta la ricerca di forme costanti di dialogo fra i due livelli di governo, al fine di evitare invasioni del soggetto statale nei campi del sistema *lato sensu* regionale.

Allo stesso modo, deve evidenziarsi come la sentenza della Corte n. 303 del 2003 avesse già sostenuto la necessità di un «luogo» di incontro tra il livello statale e quello regionale qualora lo Stato con la sua attività intersechi materie di competenza regionale, quale quella appunto del governo del territorio, che rappresenta pur sempre una delle principali prerogative dell'ambito istituzionale regionale.

In definitiva, l'indirizzo giurisprudenziale testè richiamato induce a ritenere che il combinato disposto degli artt. 1 e 5, d.P.R. n. 447 cit. – esaminato in via sistematica alla luce della novella introdotta dal D.P.R. n. 440/2000 ma anche e soprattutto dopo la riforma del Titolo V della

Costituzione - delinei un modello in cui il regolatore statale individua un interesse generale degno di tutela (lo sviluppo economico-produttivo) e disegni un procedimento sufficientemente elastico e suscettibile di adattamenti all'interno del quale le singole vicende poste all'esame degli attori pubblici possono trovare riconoscimento nel senso della loro rispondenza a quell'interesse primario e dunque essere concretamente inverte attraverso la deroga allo strumento generale.

La funzione di legittimazione di quel procedimento è dimostrata anche dalla forte para-giurisdizionalizzazione che lo caratterizza, poiché prevede forme partecipative di livello, quantità e qualità purtroppo sinora ignoti al sistema generale, proprio per la peculiarità degli effetti e della natura della variazione allo strumento urbanistico e del suo impatto sul territorio.

In sintesi, le indicazioni ricostruttive che possono trarsi dalla normazione statale sono assai poco stringenti, prevedendosi nella sostanza una qualificazione generale ed astratta (art. 1) e un procedimento (art. 5), i quali possono causare una o più lacerazioni all'«affresco» della pianificazione generale comunal-regionale per cui il ricorso a tale strumento, pur essendo una importante leva per lo sviluppo economico locale, deve essere circondato da particolare cautele

che non escludono la ricerca di un difficile equilibrio mediante la fissazione di limitazioni regionali all'esercizio del potere derogatorio condiviso tra Stato-Regioni ed Enti locali in virtù di una coerente applicazione ed esplicazione nella prassi amministrativa del fondamentale principio di cooperazione e leale collaborazione¹¹².

Ogni diversa lettura del d.P.R. n. 447 cit., peraltro, creerebbe non facili problemi di coordinamento col modello costituzionale di intestazione delle funzioni di governo del territorio, risolvendosi in un possibile svuotamento delle prerogative regionali, poste in crisi dalla previsione di strumenti di intervento sul territorio medesimo tendenzialmente sottratti ad una reale possibilità di « controllo » da parte del livello delle autonomie locali.

Una normazione, in definitiva, a maglie larghe, ma che - proprio in quanto tale - richiede ed anzi necessita di opportuni indirizzi applicativi di livello regionale che ad essa si affianchino al fine di assicurarne un armonico ed organico dialogo con la pianificazione ordinaria.

¹¹² Sottolinea la necessità di circoscrivere l'ambito delle prerogative comunali per evitare disarmonie ed incongruenze nella gestione del territorio G. CUGURRA, *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.* 2003, 1, 195. Si veda anche, in merito, GALLO, *Il ruolo delle autonomie funzionali nello sviluppo del territorio*, in *Le autonomie funzionali* (a cura di C.E. Gallo e A. Poggi), Milano, 2002, 15 ss., nonché CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti fra poteri pubblici e autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 391.

Anche l'ulteriore (e conseguenziale) assunto della giurisprudenza in ordine alla natura non vincolante dell'atto regolativo regionale si presta ad alcune considerazioni.

Anzitutto, appare evidente l'esigenza generale di individuare un adeguato punto di equilibrio fra la tutela del principio di pianificazione e le istanze connesse allo sviluppo economico-produttivo del territorio, che poi è la chiave di volta di una corretta e non scriteriata applicazione della norma *de qua*.

Ora, la lettura della delibera regionale in termini di non vincolatività pone il problema di identificare, dal punto di vista - necessariamente meno «ravvicinato» in funzione dell'interesse "di area vasta" tutelato - dell'osservatorio regionale, la sussistenza o meno di concrete e specifiche ragioni che in sede locale siano caso per caso idonee a legittimare la deroga ai criteri fissati nella delibera regionale medesima: questione davvero non secondaria, poiché si tratta, a monte, di verificare l'estensione del potere regionale - in sede di partecipazione alla conferenza di servizi - di conformare il disegno urbanistico della singola maglia urbanistica sovrapponendosi alle volizioni comunali, eventualmente discordanti. Sul punto, assai efficacemente il TAR di Lecce ha icasticamente precisato che "*sussiste il potere regionale di*

delimitare l'utilizzo delle varianti ex art. 5 d.P.R. n. 447 del 1998 purché alla relativa delibera di indirizzo si attribuisca valore di regola generale, derogabile qualora nel caso singolo lo stato dell'armatura urbana esprima il bisogno dell'intervento in questione (...)".

Peraltro, l'opzione giurisprudenziale in questa sede richiamata, nella misura in cui mira ad evidenziare la non vincolatività delle direttive regionali, che possono essere di volta in volta in concreto valutate collegialmente in seno alla conferenza dei servizi quale sede propria della dialettica inter-istituzionale (tra i poteri e gli interessi territoriali sottostanti, *ergo*), non ha potuto prescindere dalla circostanza che, nel caso concretamente esaminato, gli indirizzi regionali limitativi erano stato posti attraverso l'emanazione di un atto amministrativo della Giunta; ovviamente, del tutto diversa – e maggiormente foriera di complicazione ermeneutiche e di conseguenze ordinamentali, tali da non escludere un doveroso intervento chiarificatore del Giudice delle leggi – sarebbe stata la valutazione ove i limiti e le condizioni di applicabilità della norma statutale fossero stati dettati, con una maggiore incisività, da un legge regionale, ovvero da un atto normativo di pari rango gerarchico e funzionale, che, secondo il criterio della competenza concorrente ex art. 117 Cost., avrebbero potuto disciplinare nel dettaglio

i termini di utilizzo alla disposizione derogatorio per l'insediamento di attività produttive sul territorio, senza, tuttavia, spingersi fino a sterilizzarne l'utilizzo su base comunale, dovendo, comunque, rispettare il contenuto di principio della disposizione statale nella parte in cui individua uno strumento per approntare varianti "puntuali" agli strumenti urbanistici finalizzate alla localizzazione di insediamenti produttivi.

D'altro canto, il principio della salvaguardia della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alle Regioni, che possono incidere sull'ambito applicativo della norma, sulla scia dell'elaborazione della Corte costituzionale, ha trovato un costante e significativo avallo anche nella giurisprudenza amministrativa, allorché si è avuto modo di affermare, delimitando e circoscrivendo un utilizzo spregiudicato dell'istituto in parola, che *"la finalità sottesa alla disciplina in materia di insediamento di attività produttive - che è quella di agevolare la concretizzazione delle iniziative economiche presenti in una determinata area - non può comportare né lo stravolgimento dei principi e delle regole essenziali per una corretta e razionale gestione del territorio comunale né, soprattutto, l'esautoramento dei poteri pianificatori che l'ordinamento urbanistico demanda, in via concorrente, all'autorità regionale; pertanto, la regione, a fronte di un*

modello procedimentale per l'approvazione di varianti che ha natura chiaramente derogatoria rispetto a quello generale, ben può intervenire per circoscriverne la portata, adottando misure vincolanti ragionevolmente atte a scongiurare il rischio che l'istituto ex art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, finisca per eludere la logica unitaria della pianificazione territoriale”¹¹³.

Sotto altro aspetto, però, anche con riferimento all'impatto della normativa derogatoria sulle prerogative delle Regioni a Statuto speciale, è stato sostenuto che ai sensi dell'art. 5 d.P.R. n. 447 del 1998, integralmente applicabile in Sicilia ex art. 37 della L. reg. n. 10 del 2000, si evince che, allo scopo di snellire il procedimento volto all'approvazione di progetti di insediamenti produttivi, le amministrazioni coinvolte a vario titolo nell'*iter* devono determinarsi in una conferenza dei servizi, ove interviene la regione. Tuttavia, proprio per salvaguardare l'effettività della norma ed il perseguimento della precipua *ratio* da essa desumibile, è stato ritenuto illegittimo ogni ulteriore intervento regionale successivo alla conseguente determinazione definitiva del consiglio comunale, che prescindendo intenda superare l'assenso dato in conferenza dei servizi, trovando

¹¹³ Consiglio Stato, sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2170 cit.; id., 21 giugno 2005, n. 3243 cit.

applicazione le regole generali di svolgimento della stessa ex art. 14 e seguenti della L. n. 241/90¹¹⁴.

Secondo altra posizione della giurisprudenza, la c.d. variante urbanistica semplificata, introdotta nel panorama ordinamentale dall'art. 5 d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, è istituto del tutto eccezionale, comportando una consistente deroga al modello ordinario di approvazione di una variazione allo strumento urbanistico, in funzione anticipatoria e sostitutiva delle capacità previsionali delle esigenze di sviluppo del territorio, in attuazione dell'interesse pubblico di assecondare con prontezza insediamenti produttivi. Ne deriva, pertanto, che l'interpretazione applicativa della norma deve essere ristretta a quanto espressamente previsto o ad esso facilmente riconducibile, che non può estendersi a situazioni ulteriori e diverse da quelle contemplate dal legislatore. È, pertanto, illegittimo il ricorso alla variante di cui al citato art. 5 al fine di conseguire l'approvazione di un progetto per la realizzazione di un impianto produttivo che esula dalle competenze proprie dell'ente comunale, essendo assoggettato a pianificazione che si colloca ad un diverso livello di governo, in quanto non rispettoso dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza stabiliti dall'art

¹¹⁴ T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 30 maggio 2006, n. 845, in Foro Amm. TAR, 2006, 5, 1889.

118 della Costituzione (nella fattispecie è stato ritenuto che il progetto di insediamento di un grande centro commerciale per la vendita di prodotti alimentari, di un grande centro commerciale per la vendita di prodotti non alimentari, di una struttura alberghiera e di un impianto di distribuzione di carburante, riguardando insediamenti produttivi - grandi strutture di vendita e distributori di carburante - soggetti a programmazione quantitativa e localizzativa che esula dalle competenze di un determinato comune, non rientrava nell'ambito di applicazione del citato art. 5, considerato che la procedura semplificata riguarda solo le previsioni urbanistiche dei singoli comuni)¹¹⁵.

In ordine a tale drastica posizione, che attiene *in primis* alle relazioni inter-istituzionali, si è già altrove espressa un giudizio critico poiché non sembrano sussistere preclusioni di sorta, né di natura testuale né tanto meno di ordine sistematico, alla possibilità di modificare, attraverso la procedura derogatoria in esame, anche strumenti urbanistico sovracomunali, specie laddove si valorizzi adeguatamente il ruolo di coordinamento della conferenza dei servizi che deve deliberare la

¹¹⁵ T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 28 ottobre 2005, n. 4657 cit.

proposta con il consenso di tutti gli enti titolare delle competenze istituzionali su cui l'eventuale approvazione del progetto in variante va ad incidere; invero, sminuire la portata della disposizione ne limiterebbe anche l'impatto positivo sulle dinamiche di sviluppo locale, anche in ambito sovracomunale, quantunque, come ampiamente detto anche alla stregua dell'elaborazione giurisprudenziale intervenuta in materia, sia centrale la verifica puntuale e rigorosa dei presupposti sostanziali per dar corso al procedimento derogatorio *de quo* allo scopo di evitare distorsioni ed abusi potenzialmente idonee ad alterare, non solo l'ordinato assetto del territorio, ma anche l'equilibrato rapporto tra le istituzioni locali, in primo luogo con riguardo alle funzioni costituzionalmente tutelate della Regione.

Che, poi, in tale equilibrato assetto di poteri e competenze, in coerente attuazione degli indirizzi opportunamente tracciati dalla Corte costituzionale a tutela delle prerogative regionali, il ruolo decisivo del Comune possa apparire preminente, anche nell'ottica di un impulso alla modifica "puntuale" di strumenti di pianificazione urbanistica e paesaggistica o di settore sovraordinati, ciò, da una parte, è pienamente in linea con il nuovo dettato dell'art. 118 della Costituzione che assegna ai Comuni la prioritaria attribuzione di funzioni amministrative,

dall'altra, sembra aderente alla stessa natura dell'Ente locale, così come definita dal D.Lgs. n. 267/2000, che lo qualifica come ente esponentiale della collettività locale, avente competenza generale nell'ambito del perseguimento dei fini di sviluppo del territorio di competenza.

CONCLUSIONI

Conflitto, apparente o reale, tra pianificazione territoriale e localizzazione di impianti produttivi in variante agli strumenti urbanistici ? Profili ricostruttivi dell'istituto: il pendolo tra la liberalizzazione nell'accesso al mercato e le potestà pianificatorie degli Enti locali. Negazione della pianificazione urbanistica o impulso allo sviluppo: alla ricerca di un equilibrio difficile e virtuoso.

Come si è tentato di dimostrare nelle pagine che precedono, anche alla stregua degli indirizzi giurisprudenziali stratificatisi, che, pur non copiosi e nemmeno univoci, hanno, comunque, delineato i tratti interpretativi della normativa, l'istituto introdotto dall'art. 5 del D.P.R. n. 447/98, nella misura in cui prevede, nella ricorrenza di determinati presupposti, la possibilità di adottare variazioni "puntuali" agli strumenti urbanistici latamente intesi, finalizzate alla localizzazione di attività produttive, possiede notevoli potenzialità applicative in termini

di volano dello sviluppo economico e formidabile strumento per superare lungaggini procedurali e vincoli disciplinari che troppo spesso frenano gli investimenti imprenditoriali; al contempo, però, la natura stessa dello strumento normativo, in cui la scelta localizzativa è succedanea e funzionale alla presentazione di un progetto e non viceversa, come tradizionalmente avviene nella logica della pianificazione urbanistica, laddove è riservata ai pubblici poteri l'identificazione *ex ante* delle zonizzazioni, non lo rende immune, come emerge dall'analisi della giurisprudenza citata, da possibili utilizzi distorti, spregiudicati ed inappropriati, forieri di collusioni ovvero di speculazioni fondiarie (è agevole ipotizzare che un imprenditore possa acquistare un terreno in zona agricola per poi ricorrere alla variante *ad hoc*, realizzando una plusvalenza sulla rendita fondiaria e, allo stesso tempo, producendo un effetto di sperequazione nei confronti dei proprietari dei terreni aventi destinazione urbanistici produttiva).

Dinanzi ad un potere discrezionale e, dunque, in presenza di presupposti applicativi particolarmente "elastici" e sfuggenti¹¹⁶, c'è

¹¹⁶ Sulla nozione di discrezionalità non è possibile né utile soffermarsi in questa sede. Sul punto, ci si limita a rinviare, tra i tanti e rilevanti contributi della dottrina, all'insuperata ancorchè risalente elaborazione di M. S. GIANNINI (cfr. M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione - concetti e problemi*, Milano, 1939; *Discrezionalità amministrativa e pluralismo: intervista a Massimo Severo Giannini*, a cura di M. D'Alberti, in *Quaderni del pluralismo*, 1984, n. 2, 104; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*³, II, Milano 1993, 49). Una magistrale ricostruzione

sempre il rischio di abusi, vieppiù gravi laddove incidano sulla risorsa-territorio, a detrimento della qualità urbana, fermo restando che l'attività discrezionale resta coesistente all'esercizio della funzione pubblica in quanto ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario, consistente nel potere di apprezzare in un margine determinato l'opportunità di soluzioni possibili rispetto alla norma amministrativa da attuare¹¹⁷; d'altro canto, non può dimenticarsi come un ricorso calibrato e razionale alla procedura derogatoria possa liberare energie produttive al di fuori di ogni logica assistenzialista e rimuovere uno dei principali ostacoli alla competitività, rappresentato, appunto, dai vincoli burocratici e dalla carenza di aree a destinazione produttiva.

E', infatti, come rilevato, un dato di comune esperienza quello secondo cui per favorire la creazione di un *humus* imprenditoriale in grado di investire e produrre sviluppo è più utile creare le condizioni di sistema, specie facilitando gli adempimenti e semplificando le procedure, in modo da alleggerire il costo "tempo"¹¹⁸ e minimizzando il fattore

del pensiero dell'Autore in tema di discrezionalità qui richiamata è dovuta a F.G. SCOCA (F. G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in Riv. trim. dir. pubbl. 2000, 4, 1149).

¹¹⁷ M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale*, cit., 52.

¹¹⁸ Da uno studio dell'Ocse, *Implementing the jobs strategy*, del settembre 1999, citato diffusamente da *Il Sole 24 Ore* del 27 settembre 1999, è emerso che a quella data in Italia l'iter burocratico necessario per avviare un'attività produttiva richiedeva in media tra i

burocratico come vincolo all'impresa, piuttosto che puntare ad agevolazioni finanziarie, aiuti o sussidi che spesso mortificano lo spirito di impresa, quando addirittura non attraggono truffe o malversazioni, sovente ad opera di organizzazioni criminali, come purtroppo è accaduto spesso nelle aree economicamente depresse del Paese.

Il rischio, in sostanza, risiede nel fatto che l'esistenza stessa di strumenti pianificatori vigenti che individuino aree a destinazione produttiva e relative opportunità di localizzazione possa essere percepito come un freno allo sviluppo allorché l'assenza di *zoning* comporta l'applicabilità di una disciplina di favore per gli imprenditori, in tal guisa generando anche una sorta di competizione in negativo tra territori dal momento che risulterebbe più appetibile in termini di scelta localizzativa quello privo di destinazioni conformi.

Deve osservarsi, invero, che all'istituto in esame è stata prestata poca attenzione dalla dottrina, la quale probabilmente ne ha sottovalutato la portata dirompente sull'assetto della pianificazione territoriale e delle competenze istituzionali, relegandolo, siccome iscritto nel disegno organizzativo dello Sportello Unico, ad un semplice strumento di

4 e 5 mesi di attesa, il necessario passaggio da almeno 3 uffici e l'applicazione di circa 15 procedure. Tale situazione collocava il nostro paese in netto svantaggio rispetto ad amministrazioni straniere capaci, come ad esempio la Gran Bretagna, a realizzare analoghi interventi autorizzatori quasi in tempo reale.

semplificazione; di contro, l'esame sopra sviluppato consente di delineare in modo chiaro e percepibile il rilievo giuridico, sotto diversi profili, della variante semplificata, così come testimoniato dall'evoluzione giurisprudenziale intervenuta sul punto, la quale, con grande senso della misura, ha tenuto a circoscrivere l'ambito applicativo della norma, a fornire coordinate ermeneutiche ispirate ad una certa cautela, senza, tuttavia, smarrire proprio le potenzialità "virtuose" dello speciale procedimento.

Come si è avuto modo di indagare nel corso del lavoro, difatti, le problematiche applicative della disposizione hanno investito gli aspetti propriamente procedurali nella loro scansione (istanza del privato, impulso ed istruttoria del Responsabile del procedimento, proposta della Conferenza dei Servizi e contestuale acquisizione degli atti di assenso endoprocedimentali, determinazione definitiva e conclusiva del Consiglio comunale), l'ambito sostanziale di operatività della norma secondo una coerente applicazione del suo tenore letterale, le relazioni inter-organiche all'interno della struttura comunale, nonché la funzione istituzionali del Comune stesso, i rapporti con la pianificazione settoriale e sovraordinata, la natura giuridica dello strumento urbanistico e delle sue varianti e, infine, il delicato assetto dei rapporti inter-istituzionali tra

Comune e Regione anche alla stregua della lettura tracciata dalla Corte costituzionale nella scrupolosa salvaguardia delle prerogative costituzionali dell'Ente, specie dopo la riforma del titolo V della Costituzione, anche in relazione all'eventualità di delimitare o circoscrivere su base regionale la portata applicativa dell'istituto.

Del resto, non si è potuto fare a meno di inscrivere lo strumento derogatorio in esame nell'ambito del disegno organizzativo più complessivo e di ampio respiro di istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive poiché, solo in tale contesto, può cogliersi il ruolo assegnato all'istituto.

In un ottica di urbanistica "concertata" e "consensuale"¹¹⁹, in effetti, la tipica programmazione *a priori*, di stampo vagamente dirigistico e di impostazione unilateralistica - specie in un campo, come quello delle attività produttive omnicomprensivamente intese, conformemente alla *dictio legis* (art. 1, comma 1 *bis*, del D.P.R. n. 440/2000), in cui, da una parte, si assiste all'emersione di evidenti profili di interesse pubblico,

¹¹⁹ Sull'argomento, si vedano, tra i tanti contributi, A. CHIERICHETTI, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in Riv. giur. edilizia 2002, 5, 281; N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, Padova 2000; L. ZANETTI, *Disposizioni sulla programmazione negoziata*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 1999, n. 2, 391 ss.; . STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano 1992; V. PEDACI, *Aspetti e forme dell'amministrazione consensuale: il punto della situazione sugli accordi amministrativi*, in *I T.A.R.* 1999, n. 3, 107 ss. F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 1999, n. 2, 283 ss.

volti ad incentivare e favorire lo sviluppo economico secondo una visione liberale dell'attività d'impresa che concorre al progresso collettivo, dall'altro, l'insediamento sul territorio di attività produttive non può prescindere da un concreto confronto con le reali esigenze del tessuto imprenditoriale, non astrattamente racchiudibile in piani o programmi preordinati – cede il passo a forme di “accordi” con le parti private (veri e propri “accordi di localizzazione” che preventivamente concertino il percorso amministrativo finalizzato all’emanazione degli atti di assenso secondo la procedura in esame), anche in ordine a scelte localizzative in concreto sganciata dal preventivo quadro pianificatorio e funzionali a perseguire il contemperamento tra l’interesse imprenditoriale e quello pubblico ad un ordinato ed armonico assetto territoriale, se del caso attraverso la definizione concertata di opere compensative o di modalità insediative che mitighino l’impatto sul territorio dell’edificazione e ne favoriscano l’armonizzazione con il tessuto urbano o extraurbano circostante, ottimizzando anche l’interesse pubblico alla riqualificazione territoriale¹²⁰.

Un tale approccio interpretativo alla norma, lungi dal prefigurare un suo indirizzo indiscriminato e scriteriato - che finisca per obliare e porre in

¹²⁰ Sulla possibilità di utilizzo esteso dell’istituto dell’accordo procedimentale, si veda GIACCHETTI, *Gli accordi dell’art. 11 L. n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *Dir. proc. amm.*, 1997, 513.

secondo piano gli indefettibili presupposti della carenza o insufficienza di aree a destinazione produttiva (si richiama qui il dibattito giurisprudenziale innescatosi sul concetto oggettivo di inidoneità delle aree), nonché della conformità del progetto alla normativa in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza sul lavoro, capisaldi ineludibili per una sua corretta applicazione – può rappresentare, al contempo, un'occasione di rilancio delle opportunità di sviluppo ed un momento importante, purchè frutto di una dialettica concertazione inter-istituzionale che funga anche da necessario contrappeso alle spinte particolaristiche degli operatori economici ed ai localismi esasperati, di superamento di rigidità e cristallizzazioni ormai consolidate nel nostro sistema di pianificazione territoriale.

Correlativamente, invece, vanno respinti i tentativi di forzare oltre la sua stessa *ratio* residuale il dato normativo, pena il verificarsi di ipotesi di eccesso di potere per sviamento, puntualmente denunciate dalla giurisprudenza.

Nella stessa direzione, poi, è ovvio che il ricorso allo strumento quivi esaminato non può sacrificare oltre modo, ma anzi deve esaltare ed adeguatamente valorizzare gli interessi partecipativi e procedimentali sia dei terzi controinteressati, che dei portatori di interessi collettivi e

diffusi, epperò cercando di spostare i contributi in chiave collaborativa, riservando alla sede collegiale della conferenza dei servizi, la cui centralità viene giustamente riconosciuta dalla giurisprudenza, un ruolo di mediazione e di sintesi in modo da far risaltare concretamente il concetto secondo cui il cosiddetto interesse pubblico primario non è graniticamente ed aprioristicamente inteso, bensì deve costruirsi *in fieri*, nutrendosi degli apporti collaborativi e formandosi nella dialettica procedimentale, senza, tuttavia, smarrire il senso ultimo della decisione, nel nostro caso “propositiva”, riservata alle autorità pubbliche, le quali, valutando e ponderando la sfaccettatura dei vari interessi coinvolti, devono poter assumere una determinazione compiuta, in grado di contemperare le varie posizioni ovvero, nell’impossibilità di farlo, di arrecare il minor sacrificio possibile a quelle recessive in virtù di un coerente richiamo al principio del “minimo mezzo” di derivazione comunitaria, ovvero al canone assoluto di “ragionevolezza” dell’azione amministrativa.

Ad ogni buon conto, una coerente interpretazione del sistema (*rectius*, del micro-sistema tipico relativo all’insediamento di attività produttive, che sembra atteggiarsi sempre più come un nucleo tendenzialmente autonomo e connotato da caratteri di specialità nell’ambito del diritto

urbanistico) non può prescindere da una lettura combinata della disposizione esaminata con quanto previsto dal precedente art. 2 del medesimo D.P.R. n. 447/98, laddove vengono disciplinate, in maniera differenziata, le modalità di individuazione in termini generali delle aree a vocazione produttiva.

Come cennato nel corso del lavoro, infatti, la norma testè citata va coordinata in parallelo con lo strumento derogatorio di cui all'art. 5 poiché il Legislatore si è posto, in via prioritaria, l'obiettivo di fornire ai Comuni uno strumento, con coincidente con quelli tradizionali, per definire una specifica zonizzazione per le attività produttive¹²¹.

Secondo la disposizione, infatti, la individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, in conformità alle tipologie generali e ai criteri determinati dalle regioni, è effettuata dai comuni, salvaguardando le eventuali prescrizioni dei piani territoriali sovracomunali.

Tuttavia, qualora tale individuazione sia in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti e, quindi, necessiti il ricorso alla variante, essa è approvata ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera

¹²¹ Si veda l'interessante contributo di E. CUOMO, A. PICILLO, *La domanda insediativa delle imprese e l'offerta del territorio. Un ruolo per la responsabilità sociale dell'impresa*, in *Appalti Urbanistica Edilizia* 2004, 201.

a), della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ovvero mediante procedure semplificate da definirsi ad opere delle Regioni.

Il provvedimento di zonizzazione finalizzato, che il comune è tenuto a trasmettere immediatamente alla regione e alla provincia, ai fini della adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza, è subordinato alla preventiva intesa con le altre amministrazioni eventualmente competenti, da assumersi in sede di conferenza di servizi, convocata dal sindaco del comune interessato, cui si riconosce una competenza primaria.

In tal senso, allora, il ricorso al piano per gli insediamenti produttivi ex art. 27 della L. n. 865/71 rappresenta solo una eventualità residuale, una possibile modalità realizzativa, dal momento che il comma 2 della norma dispone che *“in sede di individuazione delle aree da destinare all’insediamento di impianti produttivi di cui al comma 1, il consiglio comunale può subordinare l’effettuazione degli interventi alla redazione di un piano per gli insediamenti produttivi ai sensi dell’articolo 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865”*.

Al fine di salvaguardare l’equilibrato assetto del territorio e la necessaria dotazione infrastrutturale, infine, il Legislatore si è premurato di precisare che *“resta ferma, ove non sia richiesto il piano di cui al comma 2, la necessità dell’esistenza delle opere di urbanizzazione o di apposita convenzione*

con le amministrazioni competenti al fine di procedere alla realizzazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione delle opere. In tal caso, la realizzazione degli impianti è subordinata alla puntuale osservanza dei tempi e delle modalità indicati nella convenzione". Con tale ultima disposizione, al di fuori delle rigidità del piano per gli insediamenti produttivi, viene introdotta una fase consensuale di concertazione che definisca in concreto la modalità di realizzazione dell'intervento, il quadro delle infrastrutture primarie e secondarie, nonché la previsione di eventuali opere di mitigazione e compensative (si pensi, ad esempio, alla riduzione del fabbisogno energetico ovvero al ricorso alle fonti energetiche alternative e rinnovabili), legando strettamente, in termini di contestualità, realizzazione degli impianti ed infrastrutturazione delle aree, alla stregua di una norma che il Legislatore ha posto probabilmente memore delle pregresse esperienze negative.

Pur non dubitando dell'immediata precettività della norma, suscettibile di immediata applicazione da parte dei Comuni, non può farsi a meno di registrare la grave e colpevole inerzia delle Regioni, che non sono state in grado di cogliere la portata del nuovo strumento di pianificazione settoriale introdotto dalla legislazione statale, omettendo di legiferare in merito alle modalità ed ai criteri di recepimento della norma.

Ad ogni buon conto, è chiaro che la portata della conferenza dei servizi derogatoria ex art. 5 non può essere disgiunta, sul piano sistematico, dall'introduzione di una "conferenza dei servizi pianificatoria" (art. 2), che *ex ante* individui in linea generale e non puntuale le aree del territorio più idonee ed adatte ad accogliere insediamenti produttivi.

Accanto ad uno strumento pianificatorio *ad hoc*, che si affianca a quelli già previsti e la cui rilevanza è stata generalmente trascurata e sottovalutata, infatti, viene giustificato e concepito uno strumento derogatorio di localizzazione (e non di astratta zonizzazione) di specifiche attività produttive, che può essere residualmente utilizzato laddove la pianificazione di settore sia carente o addirittura inesistente.

E' evidente, però, che - se il parallelismo tra i due strumenti, quello generale e quello puntuale, risulti confermato, con il conseguente obbligo per i Comuni di procedere all'individuazione ed alla delimitazione di aree a vocazione produttiva nel senso ampio descritto dall'art. 1, comma 1 bis, del D.P.R. n. 440/2000 - la ricaduta dell'istituto derogatorio speciale ex art. 5 ne esca ridimensionata o, meglio, ricondotta ad un ambito fisiologico di applicazione.

In applicazione dell'art. 2 del decreto, infatti, i Comuni, secondo le procedure snelle e semplificate definite su base regionale, avrebbero già

dovuto definire zonizzazioni finalizzate all'insediamento di attività produttive, mentre, in via residuale, dovrebbe ricorrersi alla procedura semplificata di variante puntuale ove, in concreto, gli strumenti di pianificazione settoriale non possano obiettivamente soddisfare le esigenze produttive espresse in un progetto *ad hoc*.

Al di fuori di una logica di "contrappeso amministrativo", una scissione, anche sotto il profilo dell'interpretazione sistematica, come nei fatti seguita nella prassi applicativa, senza adeguati approfondimenti dottrinari, dei due paralleli strumenti che compongono il sistema delineato dal D.P.R. n. 447/98, in definitiva, porta, da un lato, a sminuire le potestà pianificatorie conservate in capo ai Comuni, dall'altro e correlativamente, ad indurre un utilizzo scriteriato dalla procedura derogatoria.

In questo orizzonte di senso, allora, è sembrato poter attribuire allo strumento esaminato un carattere per certi versi paradigmatico di un nuovo modo di concepire il rapporto tra Amministrazioni Pubbliche ed istanze del mondo dell'impresa, sebbene ancora tutto da sperimentale sul campo, come dimostrano le prime indicazioni emerse in giurisprudenza, quantunque dopo poco meno di un decennio di vigenza della norma.

Sul piano della prassi applicativa, d'altronde, il ricorso alla "variante semplificata" appare ancora abbastanza circoscritto e ha ricevuto sempre un'applicazione consapevole e non eccessivamente estesa; pervero, spesso si nota, a livello locale, il proliferare di accordi di programma *et similia* relativi a parchi industriali o insediamenti produttivi attraverso un'eccessiva dilatazione dell'ambito applicativo oggettivo dell'art. 34 del Testo Unico sugli Enti locali, pur di realizzare progetti in variante agli strumenti urbanistici, ammantando di pubblica utilità ciò che semmai lo è solo indirettamente mercè acrobazie amministrative di discutibile legittimità, quando, di contro, l'ordinamento ha previsto e disciplinato uno strumento tipico per perseguire la finalità di agevolare la localizzazione di iniziative produttive ove ciò non sia possibile sulla scorta del positivo quadro di pianificazione urbanistica¹²².

Forse si tratta di un riflesso della "cattiva coscienza" di amministratori - politici e burocrati - che, con l'accordo di programma, richiamano l'interesse pubblico in via generica e pensano così di poter giustificare qualsivoglia forzatura, mentre il ricorso all'istituto tipizzato dalla norma

¹²² S. BELLOMIA, *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in Riv. giur. edilizia 2003, 4, 125; G. CAIA, *op. cit.*, p. 715.

gli imporrebbe una rigorosa verifica dei presupposti di legge ed un'approfondita istruttoria rispetto all'osservanza della normativa di settore, in tal guisa, però, ottenendo l'effetto pregiudizievole che la scelta localizzativa e gli eventuali accordi ad essa sottesi non vengono fatti alla luce del sole, in maniera trasparente, al cospetto dell'opinione pubblica.

Omnia munda mundis: un sistema amministrativo aperto, effettivamente trasparente e capace di attivare *ex se* meccanismi autonomi di controllo e verifica della proprie determinazioni ben potrebbe ricorrere, in assenza di alternative localizzative adeguate, all'applicazione di una norma derogatoria così come quella offerta dal Legislatore come "valvola di sfogo" della pianificazione territoriale per non far perdere allo stesso opportunità di sviluppo e, al contempo, convogliare le stesse su di un terreno in cui, con l'apporto di tutti i soggetti istituzionali e degli enti esponenziali di interessi individuali e super-individuali, occorre ricercare un bilanciamento ed un contemperamento tra le posizioni coinvolte.

Anche con l'ausilio di un equilibrato apporto della giurisprudenza, la cui analisi non può, però, prescindere dal vaglio del caso concreto, secondo l'approccio metodologico che si è inteso seguire nel presente lavoro, sembra possibile o almeno auspicabile ricomporre il conflitto,

più apparente che reale, ove si osservino i limiti applicativi dello strumento derogatorio senza sminuirne la portata innovativa, tra pianificazione territoriale e localizzazione di impianti produttivi in variante agli strumenti urbanistici, rintracciando un punto di sintesi tra l'impulso alla liberalizzazione ed alla facilitazione nell'accesso al mercato concorrenziale in termini di localizzazione, da un parte, e la salvaguardia dell'integrità delle potestà pianificatorie degli Enti locali, nonché delle prerogative di vigilanza, controllo e coordinamento delle Regioni sull'esercizio delle stesse.

A queste condizioni, quindi, l'antinomia insita inevitabilmente nella norma può ricomporsi alla volta di un equilibrio virtuoso, specie ove gli Enti locali si avvalgano dello strumento di pianificazione settoriale ordinario di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 447/98.

Al contrario, un ricorso alla variante semplificata che svuoti di contenuto i presupposti stessi di applicabilità della norma sotto il profilo oggettivo, finirebbe inevitabilmente per condurre alla negazione stessa della pianificazione urbanistica, provocando un'insanabile ed insormontabile antinomia tra quest'ultima ed il pur legittimo impulso allo sviluppo, sconfessando nei fatti la possibilità concreta di portare a compimento la ricerca di un equilibrio difficile e virtuoso, che, pur fissato come

obiettivo implicito dalla norma, non potrà che essere demandato alla concreta prassi amministrativa ed all'eventuale controllo giurisdizionale in punto di legittimità, che, per verificare la corretta applicazione della norma, non potrà autolimitarsi, sottraendosi per tale via ad un penetrante sindacato intrinseco sull'esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione sotto il profilo dell'eccesso di potere in ordine alla coerenza ed alla congruità delle valutazioni serbate in ordine alla ricorrenza o meno dei presupposti di legge ed alla comparazione dei plurimorfi interessi coinvolti.