

## **Accordi e conferenze di servizi nella l.r. 6/2009**

---

---

*Girolamo Sciullo\**

Fra gli argomenti di cui si occupa la l.r. Emilia-Romagna 6 luglio 2009, n. 6, figurano, in tema di pianificazione territoriale e urbanistica, l'accordo fra amministrazioni pubbliche e quello fra amministrazioni e privati, nonché, in tema di allocazione delle opere pubbliche, l'accordo di programma e la conferenza di servizi intesa quale strumento volto a favorire soluzioni condivise.

Nel far ciò la legge è consapevole del ruolo che le intese fra i diversi enti territoriali possono svolgere onde “sviluppare un efficace sistema di governo del territorio multilivello” (così il nuovo art. 13, comma 3-*ter*, l.r. 24 marzo 2000, n. 20, introdotto dall'art. 19, l.r. n. 6) e dell'importanza ormai assunta dalla urbanistica c.d. “negoziata” (fra P.A. e privati). Le linee d'intervento peraltro divergono: nel caso degli accordi fra amministrazioni, sono volte complessivamente al loro potenziamento, in quello degli accordi con i privati, prevalente è l'obiettivo di precisare le condizioni e gli effetti degli stessi.

Già nella versione originaria della l.r. 24 marzo 2000, n. 20 erano previsti, come mezzi di concertazione istituzionale (fra enti pubblici territoriali o comunque preposti alla cura d'interessi coinvolti dalla pianificazione territoriale o urbanistica), le conferenze e gli accordi di pianificazione, gli accordi territoriali (artt. 13 ss.) nonché gli accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica (art. 40), e venivano

---

(\*) Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Bologna.

disciplinati, con disposizione spesso richiamata nella letteratura giuridica, gli accordi con i privati (art. 18).

La l.r. n. 6 conferma dette previsioni, riconfigurandone in parte il dettato, e introduce all'art. 37 i nuovi artt. 36-*bis*-36-*octies* della l.r. n. 20, che sotto l'etichetta "procedimento unico per l'approvazione dei progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico" regolamentano ipotesi di conferenze di servizi volte a favorire soluzioni concordate fra soggetti pubblici in ordine alla localizzazione di tali opere e all'approvazione dei relativi progetti.

Questo in termini generali. Scendendo più in dettaglio, può ricordarsi anzitutto, quanto agli accordi fra amministrazioni pubbliche (artt. 13 ss.), la distinzione posta dalla l.r. n. 20 (e confermata dalla l.r. n. 6) fra accordi di pianificazione e accordi territoriali, "giocata" sulla diversa valenza che essi presentano: negli accordi di pianificazione la valenza è "verticale" (l'accordo interviene fra la Provincia e la Regione, in caso di P.T.C.P., e fra il Comune e la Provincia, in caso di P.S.C., ed è volto a definire gli elementi costituenti parametri per le scelte pianificatorie, cfr. art. 14, comma 7); mentre negli accordi territoriali la valenza è "orizzontale" (all'accordo, fra Comune e Provincia, o fra Comuni, si ricorre per concordare obiettivi strategici comuni, per coordinare l'attuazione di previsioni di piani, per svolgere in collaborazione funzioni di pianificazione urbanistica, per definire forme di perequazione territoriale ecc., cfr. art. 15).

La l.r. n. 6 per gli accordi territoriali:

- amplia alla Regione (ad altre Regioni e enti locali interessati) il novero dei possibili partecipanti (nuovi art. 13, comma 3-*ter*, e art. 21, comma 1, l.r. n. 20);
- specifica i loro contenuti (nuovi art. 13, commi 3 e 3-*ter*, e art. 15, comma 3, l.r. n. 20);
- prevede casi di ricorso necessario agli stessi (nuovi art. 13, comma 3-*ter*, e art. 32, comma 2-*bis*, l.r. n. 20).

Sulla stessa linea si muovono le modifiche introdotte in tema di accordi di pianificazione e in tema di conferenze che ne costituiscono la premessa:

- vengono specificati gli obiettivi delle conferenze e ampliati i contenuti degli accordi (nuovo art. 14, commi 1 e 7, l.r. n. 20);
- è estesa alla Regione la partecipazione alle conferenze e agli accordi (nel caso di modifiche ai piani provinciali proposte da Psc) (nuovo art. 22, comma 4, lett. *c-ter*), l.r. n. 20);
- risultano più in dettaglio disciplinati (sulla falsariga di quanto previsto per le conferenze di servizi) le modalità e gli esiti delle conferenze di pianificazione (nuovo art. 14, comma 3, l.r. n. 20);
- al contempo si prevedono casi in cui le conferenze sono sostituite dalla consultazione in forma scritta (nuovi art. 27-*bis*, comma 2, e 32-*bis*, comma 2, l.r. n. 20).

Nella prospettiva appena accennata si muovono altresì le modifiche introdotte alla disciplina dell'accordo di programma, che continua ad essere considerato dall'art. 40 l.r. n. 20, in chiave di meccanismo rivolto alla "realizzazione, da parte di due o più amministrazioni pubbliche, di opere, interventi o programmi di intervento" che "comportino variazione di uno o più strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica" (commi 1 e 1-*ter*):

- viene allargato il novero dei soggetti che partecipano alla conferenza preliminare all'accordo (che ora comprende gli enti e gli organismi cui competono le autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso richiesti per la realizzazione delle opere o degli interventi, cfr. comma 2-*bis*);
- risulta specificato e ampliato l'ambito dei soggetti stipulanti l'accordo (che ora annovera le amministrazioni che realizzano le opere, l'ente titolare dello strumento di pianificazione di cui si propone la modificazione nonché la Regione e/o la Provincia nel caso di modifiche ai piani sovracomunali o comunali e – forse – i soggetti privati che concorrono alla realizzazione delle opere o degli interventi, cfr. comma 1-*quater*);
- si precisa che il decreto di approvazione dell'accordo produce oltre alla variazione dello strumento di pianificazione e alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (comma 7);

– viene stabilito, infine, che il Consiglio comunale esprima l’assenso all’accordo previo rilascio da parte dello sportello unico dell’edilizia dell’atto di accertamento di conformità *ex art. 7, comma 2, l.r. 31/2002* (cfr. comma 8). In precedenza era previsto che il decreto di approvazione dell’accordo avesse valore di concessione edilizia se lo stabiliva il Consiglio comunale in sede di espressione dell’assenso all’accordo medesimo. Tale disposizione è stata eliminata, dal momento che ai sensi del comma 1 del citato art. 7 il titolo abilitativo non è più richiesto per le opere oggetto di accordo di programma. Peraltro l’assimilazione dell’accordo di programma quanto a regime giuridico alla conferenza di servizi non si spinge fino alla previsione che il decreto di approvazione dell’accordo di programma abbia un effetto sostitutivo degli altri atti di assenso richiesti per la realizzazione dell’opera o dell’intervento;

– è stata mantenuta la previsione secondo la quale, nel caso in cui non si raggiunga il consenso di tutte le amministrazioni (ora “chiamate ad esprimersi sulla variante”), può essere richiesta la determinazione di conclusione del procedimento al Consiglio (ora Assemblea) regionale.

Diverse per cifra (e per fattura tecnica) risultano le modifiche introdotte nell’art. 18 l.r. n. 20 agli accordi con i privati.

Occorre premettere che quelli disciplinati dalla disposizione appartengono al *genus* degli accordi c.d. procedurali o determinativi, i quali non prendono il posto dell’atto unilaterale della P.A. (carattere specifico questo degli accordi sostitutivi), ma fissano i contenuti (per lo più) di natura discrezionale di tale atto, nella specie un atto di pianificazione territoriale o urbanistico.

Le modifiche introdotte, da un lato, tendono a precisare le condizioni per l’ammissibilità di accordi con i privati nell’ambito della pianificazione territoriale e urbanistica (inserire in questa previsioni “condivise dai soggetti interessati” purché “di rilevante interesse per la comunità locale” e “coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione”, fermi restando il “rispetto della legge e della pianificazione

sovraordinata” e l’assenza di “pregiudizio dei diritti dei terzi”, cfr. comma 1) e, dall’altro, puntualizzano aspetti del regime giuridico, anche alla luce delle novità introdotte alla disciplina generale contenuta nell’art. 11 della legge 241/1990. Sennonché l’operazione, obiettivamente non agevole, non pare riuscita in misura ottimale.

Il richiamo ai principi di imparzialità, trasparenza, parità di trattamento degli operatori e di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti gli interessati, contenuto nel nuovo comma 1, è in sé ineccepibile, ma, dal momento che, come recita il comma 3, l’accordo è “parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede” ed è quindi “soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione”, sorge il dubbio, a mio avviso peraltro da risolversi negativamente, se l’accordo in quanto tale sia soggetto a distinte forme di pubblicità e partecipazione, invero non precisate.

La previsione, poi, che la “stipulazione dell’accordo è preceduta da una determinazione dell’organo esecutivo dell’ente” (comma 3) può considerarsi in linea con il nuovo art. 11, comma 4-*bis*, legge 241/1990, ma appesantisce inutilmente il procedimento perché l’accordo è destinato a riflettersi sul piano territoriale o urbanistico, a sua volta oggetto di un atto di natura deliberativa da parte della Giunta (proposta di piano da sottoporre al Consiglio ai fini dell’adozione).

Il richiamo alla disposizione del comma 5 dell’art. 11 legge 241/1990 (giurisdizione in tema di controversie sugli accordi), contenuto nel comma 4, costituisce poi un vero fuor d’opera, perché si occupa di un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale.

Un accenno a parte merita la previsione contenuta nel nuovo comma 3, per la quale “l’accordo è subordinato alla condizione sospensiva del recepimento dei suoi contenuti nella delibera di adozione dello strumento di pianificazione cui accede e della conferma delle sue previsioni nel piano approvato”. La formula risulta inesatta con riferimento alle previsioni di assetto territoriale concordate: invero, trattandosi di accordi determinativi o

integrativi del contenuto di piani, gli stessi piani non possono fungere a rigore da elementi sospensivi dell'efficacia degli accordi. In altre parole, a seconda del recepimento o meno dell'accordo nelle delibere di adozione e di approvazione del piano, si potrà dire che l'accordo ha prodotto o non ha prodotto i suoi effetti, ma in entrambi i casi non si danno effetti dell'accordo sull'assetto territoriale distinti da quelli del piano. La formula, invece, ha un senso – ma che andava meglio precisato – con riferimento agli eventuali obblighi assunti dal privato a fronte dell'inserimento nel piano delle previsioni concordate di assetto territoriale, ma ulteriori rispetto a queste. Per tali obblighi il recepimento si attegga propriamente da condizione sospensiva.

D'altro canto la formula pare poi contraddetta dal richiamo contenuto dal comma 4 all'art. 11, comma 4, della legge 241/1990, dalla quale emerge il carattere tendenzialmente vincolante dell'accordo per la P.A. (a parte cioè il recesso c.d. per sopravvenienza).

In realtà il nuovo comma 3 dell'art. 18 cerca di collocare l'accordo in un procedimento particolarmente articolato, quale quello relativo alla formazione di uno strumento di pianificazione territoriale o urbanistica, volendo salvaguardare i ruoli dell'organo esecutivo dell'ente (Giunta), cui compete la stipulazione dell'accordo, e quello del Consiglio, cui spetta l'adozione e l'approvazione del piano.

Una considerazione complessiva e sistematica della disposizione spinge alla seguente lettura: l'accordo con il privato, "stipulato" (*ex* comma 3) dalla Giunta, risulta vincolante (*ex* comma 4) non per l'ente – trattandosi di pianificazione territoriale o urbanistica, ad impegnare l'ente locale potrebbe essere solo un atto del Consiglio *ex* art. 42, comma 2, lett. b), d.lgs. 267/2000 –, ma soltanto per la stessa Giunta, nel senso di dover questa recepirne i contenuti nella proposta di piano che sottoporrà al Consiglio ai fini dell'adozione (salvo che sopravvengano interessi pubblici di diverso segno). Il Consiglio nella sua autonomia potrà in sede di adozione e di approvazione del

piano conservare o meno le previsioni originarie, al più potendosi pensare che, nel caso in cui intenda disattenderle, incontri un vincolo di specifica motivazione in rapporto all'aspettativa ingenerata nel privato dalla conclusione dell'accordo. Per il privato, infine, il vincolo di eseguire gli eventuali obblighi assunti a fronte dell'inserimento nel piano delle previsioni concordate scatterà se e nella misura in cui il piano approvato conterrà effettivamente dette previsioni.

Del tutto nuova è la disciplina introdotta dall'art. 37 della l.r. n. 6, che va ad integrare con gli artt. da 36-*bis* a 36-*octies* il Titolo III della l.r. n. 20, intitolato "Opere pubbliche e accordi di programma".

L'art. 36-*bis*, al comma 1, con previsione di carattere generale stabilisce che la localizzazione delle opere pubbliche è operata dagli strumenti di pianificazione urbanistica ovvero dalle loro varianti che ne prevedono la realizzazione, ripartendo i relativi ruoli fra il Psc (previsione dell'opera e indicazione di massima della sua localizzazione) e il Poc (puntuale localizzazione e conseguente apposizione del vincolo preordinato all'esproprio). Al comma 3 elenca poi quali atti costituiscano variante agli strumenti urbanistici, indicando: i provvedimenti diretti alla localizzazione delle opere di interesse statale, gli accordi per la localizzazione di opere regionali o provinciali, gli accordi di programma, l'approvazione del progetto attraverso il procedimento unico e ogni altro atto cui la legge riconosce l'effetto di localizzazione.

Dei primi tre tipi di atti si occupano nell'ordine gli artt. 37, 38 e 40 della l.r. n. 20. I nuovi artt. da 36-*ter* a 36-*octies* trattano del procedimento unico per l'approvazione di progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico, che si compone di due fasi (in realtà due veri e propri sub procedimenti): la prima è relativa all'approvazione del progetto preliminare, che comprende la procedura di verifica (*screening*) nei casi previsti dalla l.r. 9/1999, e comporta la localizzazione dell'opera ove non prevista dagli strumenti urbanistici e la conseguente apposizione del vincolo preordinato all'esproprio nonché l'eventuale mo-

difica degli strumenti di pianificazione territoriale presentanti previsioni incompatibili; la seconda concerne l'approvazione del progetto definitivo, comprende la valutazione di impatto ambientale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e la sostituzione di ogni parere e atto di assenso richiesto dalla normativa per la sua realizzazione, producendone i relativi effetti anche a i fini edilizi (art. 36-ter, comma 2).

Per l'approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo gli artt. 36-sexies, comma 1, e 36-septies, comma 2, prevedono che l'amministrazione procedente – ossia l'ente territoriale (Regione, Provincia, Comune) che promuove lo svolgimento del procedimento unico per le proprie opere ovvero su richiesta del soggetto proponente (quello, diverso dall'ente territoriale, cui spetta ai sensi della legislazione statale o regionale la realizzazione dell'opera di rilievo regionale, provinciale o comunale) – convochi due distinte conferenze di servizi.

Senza entrare nei dettagli della disciplina, accenno agli aspetti salienti presentati dalle due conferenze. Ho già ricordato l'ambito e gli effetti delle stesse (fondamentalmente, per l'una, la localizzazione dell'opera e l'approvazione del relativo progetto preliminare e, per l'altra, l'approvazione del progetto definitivo e l'effetto di sostituzione dei pareri e degli atti di assenso richiesti anche a fini edilizi).

Merita un'indicazione poi la loro conclusione nel caso in cui gli enti territoriali che concorrono insieme all'eventuale proponente all'approvazione dell'opera non pervengano ad un assenso comune. La normativa distingue due ipotesi. Qualora non si raggiunga il consenso per i profili che attengono alla localizzazione dell'opera, è prevista la possibilità di richiedere una determinazione conclusiva alla Regione, da esprimersi da parte dell'Assemblea legislativa su proposta elaborata dalla Giunta (art. 36-sexies, comma 17).

Viceversa, per il dissenso concernente altri profili del progetto preliminare oppure il progetto definitivo non è indicato nessun meccanismo surrogatorio (cfr. artt. 36-sexies e septies). Il che significa che il dissenso impedisce l'approvazione del

progetto. Si tratta di soluzioni che ricalcano quanto stabilito dall'art. 40, comma 9, in tema di accordi di programma.

Per concludere e riassumendo, può dirsi che le modifiche introdotte dalla l.r. n. 6 sui temi presi in esame enfatizzano il principio della concertazione fra gli enti di governo territoriale, al fine di comporre un equilibrato sistema multilivello di assetto del territorio della Regione. Il principio viene declinato anche nel sempre delicato tema della localizzazione delle opere pubbliche rientranti nella competenza legislativa regionale, senza però che venga esclusa un'“istanza di chiusura” del sistema affidata all'Assemblea regionale, come organo espressivo al più alto livello della comunità della Regione. Sul piano tecnico l'inserimento nel procedimento unico della valutazione di *screening* e di quella di impatto ambientale è senz'altro da segnalare in positivo. Il principio di consensualità, ossia di ricerca di soluzioni condivise con i privati circa l'assetto territoriale o urbanistico, riceve invece una minore enfasi, ma mantiene una disciplina complessivamente equilibrata, che peraltro sconta nella declinazione tecnica la complessità insita nella pianificazione territoriale e urbanistica e un approccio di voluta prudenza.

