IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Cresci Piemonte e il sistema delle conferenze: quando il legislatore cura più i "sintomi" che la "malattia"

CARLO ALBERTO BARBIERI[1], MARIA PIA GENESIN[2]

ABSTRACT (ITA)

Il saggio analizza in chiave critica la recente legge regionale del Piemonte n. 5/2026, c.d. Cresci Piemonte, che ha previsto, con efficacia temporalmente limitata, semplificazioni procedurali al sistema delle conferenze di copianificazione e di servizi disciplinate, rispettivamente, dalla legge urbanistica piemontese (l.r. n. 56/1977), per la formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti generali e strutturali, e dalla l. n. 241/1990 per le varianti semplificate. La l.r. n. 5/2026 ha inoltre introdotto, ma non per tutti i Comuni, una cabina di regia e una riduzione dei tempi della seconda conferenza di copianificazione per la formazione dei nuovi piani regolatori generali. Il saggio mette in evidenza le criticità interpretative e le perplessità nel merito dell'articolato e circa l'eventuale impatto di tale legge sulla futura revisione della legge urbanistica piemontese, c.d. l. Astengo.

ABSTRACT (ENG)

This essay critically analyzes the Piedmont's recent Regional Law No. 5/2026, known as "Cresci Piemonte". This law, in effect for a limited period, introduced procedural simplifications to the system of joint planning conferences and services conferences, governed, respectively, by Piedmont's urban planning Law (Regional Law No. 56/1977), for the preparation of the General Zoning Plan and its general and structural amendments, and by Law No. 241/1990 for simplified amendments. Regional Law No 5/2026 also introduced, though not for all municipalities, a steering committee ("cabina di regia") and a reduction in the timeframe for the second joint planning conference regarding the drafting of new General Zoning Plans. This essay highlights interpretative issues and concerns regarding the substance of this law and its potential impact on the future revision of Piedmont's urban planning Law, known as the "Astengo" law.

Sommario:

1. Cresci Piemonte: note introduttive – 2. Il regime ordinario delle conferenze nel procedimento di formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti – 3. La semplificazione procedurale di Cresci Piemonte: gli articoli 1-5 – 4. Segue: l'articolo 6 – 5. Alcune considerazioni conclusive in chiave critica

1. Cresci Piemonte: note introduttive

La l.r. 26 febbraio 2026, n. 5 recante *Disposizioni temporanee in materia urbanistica per l'accelerazione dello sviluppo economico regionale*, nota come Cresci Piemonte, assume rilevanza nel più recente panorama legislativo piemontese poiché, pur senza modificare il testo della l.r. 5 dicembre 1977, n. 56, Tutela del suolo, c.d. legge urbanistica piemontese o legge Astengo, incide in maniera significativa sul regime delle conferenze di copianificazione relative alle varianti strutturali e delle conferenze di servizi relative alle varianti semplificate al piano regolatore generale[3]. L'obiettivo è la riduzione dei tempi di svolgimento di tali conferenze in un'ottica di semplificazione e accelerazione temporale del relativo procedimento di formazione; inoltre, ad essere incisi sono anche i tempi della partecipazione ai procedimenti di pianificazione urbanistica nonché, almeno in parte, i tempi di svolgimento della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)[4]. Tale operazione è stata compiuta per il tramite di una disciplina a carattere eccezionale e temporaneo finalizzata, come chiaramente indicato dalla rubrica della legge medesima, alla "accelerazione dello sviluppo economico regionale"[5].

La l.r. n. 5/2026 presenta una struttura bipartita in due ordini di contenuti distinti, fra loro non del tutto coordinati. Gli articoli da 1 a 5 sono focalizzati sull'accelerazione dei procedimenti di formazione delle varianti, strutturali e semplificate, ai piani regolatori generali vigenti, con una disciplina che, come anticipato, resta esterna alla l.r. n. 56/1977 ed è specifica per determinate tipologie di progetti e programmi con le finalità enunciate dall'art 1. Invece, l'art. 6 reca disposizioni riferite ad un ambito di applicazione differente e cioè esclusivamente alla Città di Torino e ai Comuni capoluoghi di Provincia in relazione ai procedimenti di variante generale al piano regolatore generale o di nuovo piano regolatore generale e senza che ciò venga riferito alle finalità di cui all'art 1 della l.r. n. 5/2026.

Con riguardo alla prima parte (artt. 1-5), l'accelerazione procedimentale è finalizzata a consentire l'attuazione di programmi o progetti relativi a interventi finanziati con fondi europei, statali, in particolare inerenti al PNRR[6], o regionali nonché a programmi o progetti privati riconosciuti di rilevante interesse strategico regionale, ai sensi dei criteri indicati dall'art. 2 della legge medesima[7]. La l.r. in esame reca anche una disciplina transitoria per i procedimenti che siano in corso di svolgimento al momento dell'entrata in vigore della medesima, stabilendo che si debbano applicare le disposizioni della medesima per l'iter residuo, fatti salvi tutti gli adempimenti già attuati (art. 8, comma 1).

La l.r. n. 5/2026 si caratterizza, come anticipato, per il suo carattere temporaneo; le sue disposizioni cesseranno la loro efficacia il 31 dicembre 2030, fatta salva la loro applicazione per i procedimenti già avviati entro tale data e fino alla loro conclusione. Il mancato coordinamento fra la prima e la seconda parte (art. 6) della legge richiede un'operazione interpretativa per comprendere se tale carattere eccezionale riguardi effettivamente tutto l'impianto della legge. La l.r. in esame è inoltre stata oggetto di clausola d'urgenza (art. 10) ed è perciò entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Piemonte, avvenuta il 27 febbraio 2026.

2. Il regime ordinario delle conferenze nel procedimento di formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti

L'introduzione del sistema delle conferenze di copianificazione interistituzionale nei procedimenti di pianificazione urbanistica comunale risale, originariamente, alla l.r. 26

gennaio 2007, n. 1, significativamente intitolata "Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56"[8], che ha inserito nel corpo della legge del 1977 il Titolo IV-bis dedicato a tale innovativo strumento. Oggetto di sperimentazione, all'epoca, furono (prudentemente ed in linea con un approccio meno complesso di un procedimento così completamente nuovo) esclusivamente le varianti strutturali al piano regolatore generale non aventi le caratteristiche di nuovi piani o di varianti generali[9]. La l.r. n. 1/2007 è stata successivamente abrogata dalla l.r. 25 marzo 2013, n. 3, recante modifiche alla l.r. n. 56/1977 e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia, che sostanzialmente l'ha assorbita ed ha previsto "a regime" la copianificazione interistituzionale nella legge urbanistica e ha integrato il procedimento di VAS all'interno dei procedimenti di pianificazione anche con riferimento alle varianti, coordinandone i tempi con quelli delle conferenze di copianificazione[10].

Per effetto delle modifiche apportate dalla richiamata l.r. n. 3/2013 e sino a quando non verrà eventualmente riscritta ampiamente la l.r. n. 56/1977, nel procedimento di formazione del piano regolatore generale sono previste due conferenze di copianificazione e valutazione-VAS con tempi tassativi, secondo quanto statuito dagli artt. 15 e 15-bis della l.r. n. 56/1977[11].

La l.r. n. 3/2013 merita attenzione; essa ha segnato una fase importante del processo di maturazione della legislazione urbanistica piemontese avendo ampiamente riscritto e implementato la l.r. n. 56/1977 per la parte relativa ai procedimenti e agli strumenti di pianificazione, aggiornandola[12]. Basti pensare, oltre alla copianificazione e per esemplificare, al tema della perequazione urbanistica e territoriale o alla distinzione fra componente strutturale e componente operativa del piano regolatore generale[13]. La l.r. n. 3/2013 ha compiuto un generale sforzo di semplificazione delle procedure nel governo del territorio interessando anche la pianificazione di area vasta e ha valorizzato gli strumenti negoziali sia nei rapporti fra pubbliche amministrazioni (accordi territoriali e convenzioni per la pianificazione) che fra amministrazioni e privati[14].

A seguito di tale operazione di parziale, ma significativa riscrittura della l.r. n. 56/1977, l'istituto della conferenza di copianificazione e di valutazione interistituzionale è diventato elemento caratterizzante del procedimento di formazione del piano regolatore generale e delle sue varianti, generali e strutturali, con tempi procedimentali più ridotti nel caso di varianti strutturali.

La conferenza di copianificazione, alla luce del ruolo ivi assegnato alla Regione, in particolare nella seconda conferenza, ha permesso la transizione, nell'ordinamento piemontese, dall'impostazione originaria della l.r. n. 56/1977 – che attribuiva alla Giunta regionale il potere di approvazione del piano regolatore generale, secondo lo schema dell'atto a complessità ineguale e gerarchico di cui alla l. 17 agosto 1942, n. 1150, c.d. legge urbanistica fondamentale[15] – all'impostazione attuale secondo cui entrambe le fasi del procedimento di formazione del piano regolatore generale – adozione e approvazione – convergono in capo al Comune (che convoca e presiede la Conferenza)[16]. Le due conferenze di copianificazione accompagnano il Comune e si svolgono con tempi di durata certi *ex lege*. Questa soluzione organizzativa si inserisce in un panorama di scelte del legislatore statale – a partire dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso – e dei legislatori regionali – a partire dagli anni novanta del secolo scorso – di semplificazione del procedimento di formazione

degli strumenti di pianificazione urbanistica[17].

Nel sistema piemontese, alla stregua di quanto analogamente accaduto in altre Regioni che hanno optato per modelli simili (vedi la Regione Marche), evitando la semplificazione più radicale rappresentata dal modello del silenzio assenso, la conferenza di copianificazione interistituzionale è fattispecie diversa (per come è stata istituita, definita e proceduralizzata dalla l.r. 56/77 con la sua modifica del 2013) [18] rispetto a quello generale della conferenza di servizi (in particolare, decisoria) disciplinata dalla l. n. 241/1990 agli artt. 14 e ss.[19], pur condividendo entrambi gli istituti una finalità di semplificazione procedimentale finalizzata a "concentrare e coordinare l'attività di diverse amministrazioni preposte alla cura di interessi pubblici rilevanti in un dato procedimento amministrativo"[20].

La prima conferenza di copianificazione e valutazione riguarda la proposta tecnica del progetto preliminare di piano regolatore, adottata con deliberazione del Consiglio comunale; il Comune assume le vesti di soggetto proponente e convoca e presiede la prima conferenza contestualmente alla pubblicazione della proposta sul sito informatico del Comune per 30 giorni per la raccolta delle osservazioni. La prima conferenza ha ad oggetto l'analisi di tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto preliminare e il documento di *scoping* della VAS. Entro 90 giorni dalla prima seduta della conferenza i soggetti partecipanti esprimono la propria valutazione tramite osservazioni e contributi[21]. A seguito della conferenza, il soggetto proponente, avvalendosi dei contributi e delle osservazioni espressi in sede di conferenza, predispone il progetto preliminare del piano da adottarsi dal Consiglio; il piano adottato è pubblicato per 60 giorni sul sito informatico del soggetto proponente per la raccolta delle osservazioni, che possono essere presentante entro tale termine.

A seguito della fase partecipativa, il soggetto proponente, valutate le osservazioni, definisce la proposta tecnica del progetto definitivo del piano da adottarsi con deliberazione del Comune. A questo punto il soggetto proponente convoca e presiede la seconda conferenza di copianificazione e valutazione, che deve esprimere la propria valutazione entro 120 giorni dalla prima seduta; la seconda conferenza ha ad oggetto tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto definitivo (comprensivo della VAS) e decide su tale proposta[22]. I termini delle due conferenze, con consenso unanime dei soggetti partecipanti aventi diritto di voto, possono essere prorogati rispettivamente per non più di 30 giorni e per non più di 60 giorni. Il piano regolatore generale (o variante generale) è approvato con deliberazione del Consiglio comunale, che deve dare atto di aver recepito integralmente gli esiti della seconda conferenza; se tali esiti non sono accettati integralmente, occorre, entro 30 giorni, riproporre gli aspetti su cui vi è dissenso ad un'ulteriore conferenza che, entro 30 giorni dalla prima seduta, esprime la propria decisione definitiva. Il piano regolatore generale potrà essere infine approvato dal Comune, solo se adeguato a tale valutazione definitiva.

Questo per quanto riguarda il ruolo della conferenza di copianificazione nell'ambito del procedimento di formazione del piano regolatore generale. Risulta evidente che le due conferenze di copianificazione impattano sui tempi di svolgimento del procedimento di formazione del piano regolatore (si tratta tuttavia di tempi massimi, non superabili e, se del caso, non obbligatoriamente da utilizzare interamente, nonché prorogabili per un tempo stabilito se sussiste su ciò l'unanimità); in particolare, la seconda assume un ruolo particolarmente significativo poiché condiziona i contenuti del nuovo piano regolatore (o

variante generale).

Il ruolo della Regione, nel sistema delle conferenze di copianificazione, è rilevante. I pareri espressi dalla Regione possono essere vincolanti, anche se minoritari all'interno della conferenza di copianificazione e valutazione, qualora relativi all'adeguamento e alla conformità agli strumenti di pianificazione regionale o riferiti ad atti dotati di formale efficacia a tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di paesaggio, ambiente, beni culturali, pericolosità e rischio geologico, aree di elevata fertilità, infrastrutture o in merito agli aspetti connessi alla VAS o per assicurare il coordinamento di politiche territoriali o garantire la fattibilità di politiche comunitarie, nazionali e regionali, purchè dotate di formale efficacia, nonché per la violazione della legge medesima[23]; in questo caso l'esercizio del potere vincolante deve essere espresso previa delibera della Giunta regionale[24].

Il procedimento descritto sopra si applica non solo per la formazione di un nuovo piano regolatore generale, ma anche per la formazione di una variante generale – ricordando che la variante generale interessa l'intero territorio comunale o modifica l'intero impianto strutturale, urbanistico e normativo del piano regolatore generale – in relazione alla quale è, altresì, previsto l'assoggettamento a VAS.

Per quanto riguarda, invece, le varianti strutturali[25], la procedura è quella prevista per il piano regolatore generale, ma i termini per la conclusione della prima e della seconda conferenza di copianificazione e valutazione sono ridotti, ciascuno, di trenta giorni, passando, rispettivamente, da 90 a 60 giorni e da 120 a 90 giorni. La l.r. n. 56/1977, in merito ai tempi della partecipazione, non opera distinzioni fra piano regolatore generale e sue varianti. Le varianti strutturali sono sottoposte a verifica preventiva di assoggettabilità alla VAS e, nel caso in cui il PRG oggetto di variante sia già stato sottoposto alla VAS, la verifica di assoggettabilità e la eventuale VAS sono limitate agli aspetti che non sono stati oggetto di precedente valutazione.

Sono invece soggette a conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14 e ss. della l. n. 241/1990, le varianti semplificate, di cui all'art. 17-bis della l.r. n. 56/1977 che disciplina le relative tempistiche; l'art. 17-bis cit. è stato a sua volta introdotto dalla l.r. n. 3/2013.

3. La semplificazione procedurale di Cresci Piemonte: gli articoli 1-5

Come si è anticipato, la l.r. n. 5/2026 incentra la sua attenzione su due profili; da un canto, la riduzione dei tempi di svolgimento delle conferenze, di copianificazione e di valutazione per le varianti strutturali e delle conferenze di servizi per le varianti semplificate; dall'altro (art. 6), con soluzioni organizzative disponibili solo per il Comune di Torino e per i Comuni capoluoghi di Provincia, introduce una "cabina di regia" e riduce i tempi e il valore della seconda conferenza di copianificazione e valutazione nel procedimento di formazione di nuovi piani regolatori generali o di varianti generali di essi.

Procedendo con ordine, l'art. 3 della l.r. n. 5/2026 riduce i termini per l'approvazione delle varianti strutturali, relative esclusivamente a programmi o progetti finanziati con fondi europei, nazionali, regionali, funzionali alle finalità dei finanziamenti, nonché relative agli interventi di interesse strategico regionale, che non abbiano ancora sviluppato gli interventi a livello di progetto edilizio; i termini della prima e della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, previsti agli articoli 15 e 17, comma 4, della l.r. n. 56/1977,

sono ridotti rispettivamente (da 60) a 30 e (da 90) a 45 giorni. Tempi dunque dimezzati.

I termini per la pubblicazione del progetto preliminare di variante e per la contestuale presentazione delle osservazioni sono ridotti a complessivi 30 giorni o 45 giorni in caso di assoggettamento della variante a VAS. L'autorità competente per la VAS, ai fini del coordinamento procedurale, emette il provvedimento di verifica di assoggettabilità alla VAS entro 30 giorni, dalla data di conclusione della prima conferenza di copianificazione e valutazione.

Dunque tempi decisamente più brevi sia per le conferenze che per la partecipazione e uno stringente coordinamento temporale con la procedura di VAS.

L'art. 4 riduce i termini per l'approvazione delle varianti semplificate di cui all'art. 17-bis, comma 5, della l.r. n. 56/1977 relative esclusivamente a programmi o progetti finanziati con fondi europei, nazionali, regionali funzionali alle finalità dei finanziamenti, nonché per quelle relative agli interventi di interesse strategico regionale, che abbiano sviluppato gli interventi a livello di progetto edilizio; i termini della conferenza di servizi, di cui all'art. 17-bis, comma 2, della l.r. n. 56/1977 sono ridotti e ripartiti come segue: 30 giorni per l'espressione del parere della conferenza di servizi – a cui partecipano, in via ordinaria, il Comune o i Comuni interessati, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione – relativa alla proposta di variante; 15 giorni per la pubblicazione e la raccolta delle osservazioni (in luogo dei 30 giorni complessivamente previsti dalla l.r. n. 56/1977, art. 17-bis, comma 2, lett. d) o 45 giorni in caso di assoggettamento della variante alla VAS; 15 giorni per l'espressione del parere finale della conferenza (in luogo dei 30 previsti dall'art. 17-bis, comma 2, lett. e) della l.r. n. 56/1977. L'autorità competente per la VAS, ai fini del coordinamento procedurale, emette il provvedimento di verifica di assoggettabilità alla VAS entro 30 giorni dalla data di conclusione della conferenza di servizi. Con riguardo agli interventi non ancora sviluppati a livello di progetto edilizio è comunque consentito utilizzare le procedure di cui sopra riferite alla variante semplificata ai fini dell'approvazione delle sole varianti urbanistiche funzionali alle finalità dei finanziamenti e finalizzate alla conformità dei successivi interventi sviluppati a livello di progetto edilizio, se l'area d'intervento è inferiore a 10 ettari. Quest'ultima disposizione suscita tuttavia perplessità in ragioni delle dimensioni dell'area contemplata e del timore che possa tradursi in un incentivo al consumo di suolo.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 5/2026, i procedimenti di cui agli articoli 3 e 4 possono essere motivatamente avviati anche nelle more della concessione dei finanziamenti; in tal caso l'efficacia della variante urbanistica è condizionata all'effettiva attribuzione del finanziamento. Questa soluzione se da un lato accelera, dall'altro genera incertezza per il caso in cui venga a mancare l'effettiva attribuzione del finanziamento.

Viene previsto il monitoraggio da parte della Giunta regionale in merito ai risultati ottenuti in relazione alle finalità espresse dall'art. 1 della legge (ma non a quelle dell'articolo 6); a tal fine la Giunta regionale deve rendere conto periodicamente al Consiglio regionale delle modalità di attuazione della legge e appunto dei risultati ottenuti e, decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge medesima e, successivamente con periodicità annuale, la Giunta deve presentare alla commissione consiliare competente una relazione sullo stato di attuazione della legge, sulle criticità emerse e sull'entità dei contributi erogati ai Comuni ai sensi dell'art. 9.

L’art. 9 prevede un sistema di finanziamento regionale nei confronti dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti al fine di agevole il conseguimento delle finalità della legge tramite varianti strutturali, varianti semplificate o anche varianti parziali[26]. Se le risorse stanziate dalla Regione nell’esercizio finanziario di riferimento lo consentono, sono finanziate anche le varianti redatte dai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, però soltanto a conclusione dei programmi di finanziamento a favore dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti[27].

4. Segue: l’articolo 6

L’art. 6 prevede che, a seguito di motivata richiesta dell’amministrazione interessata, sia attivata una “cabina di regia” finalizzata alla definizione delle azioni necessarie per una gestione più efficiente del procedimento di pianificazione urbanistica; la cabina di regia è composta dagli assessori regionali e comunali competenti in materia urbanistica, dal consigliere della Città metropolitana di Torino o della Provincia interessata delegato per la stessa materia e dai vertici tecnici dei tre enti. La Soprintendenza competente per territorio è invitata a partecipare ai lavori della cabina di regia. La cabina di regia può avvalersi di un tavolo tecnico interistituzionale a supporto per condividere il contenuto della documentazione progettuale e garantire lo svolgimento in tempi certi dell’iter di pianificazione urbanistica; questa soluzione organizzativa può essere utilizzata in qualsiasi fase progettuale. Gli esiti delle attività della cabina di regia servono a consentire all’amministrazione comunale procedente valutazioni in merito alla redazione e aggiornamento della documentazione progettuale; l’amministrazione comunale deve fornire riscontro in merito a tali esiti. Sia la gestione operativa della cabina di regia che del tavolo tecnico interistituzionale, ove presente, sono affidate al Comune interessato, responsabile del procedimento.

A parte la singolarità di questa parte della legge (con finalità differenti da quelle dell’art 1 e non coordinata con tale articolo e con quelli successivi ad esso riferiti), dedicata esclusivamente al Comune di Torino e ai Comuni capoluoghi di Provincia, per la fruizione del nuovo strumento organizzativo della cabina di regia l’art. 6 della l.r. n. 5/2026, con riguardo ai procedimenti di formazione di piani regolatori generali o delle loro varianti generali (sostanzialmente equivalenti ad un nuovo PRG), incide nuovamente, contraendoli, sui tempi delle conferenze di copianificazione e valutazione; questa volta, però, l’attenzione del legislatore si concentra sulla sola seconda conferenza di copianificazione. Si tratta di una disciplina che resta ancora una volta esterna alla l.r. n. 56/1977, assumendo carattere speciale rispetto a quella generale di cui all’art. 15 della legge urbanistica piemontese, valevole, invece, per tutti i procedimenti di formazione di piani regolatori generali o di varianti generali.

La seconda conferenza di copianificazione e valutazione presa in esame dall’art. 6 della l.r. n. 5/2026 subisce non solo una drastica riduzione dei termini, ma anche della relativa portata decisionale (sempre limitatamente a Torino e ai Comuni capoluogo).

Va segnalato che il Comune di Torino è attualmente impegnato nella formazione conclusiva del nuovo piano regolatore generale in sostituzione di quello vigente risalente al 1995 e il relativo procedimento è giunto proprio vicino alla fase della seconda conferenza di copianificazione e valutazione. Del resto, è un fatto noto che il Comune di Torino abbia in più occasioni sollecitato la Regione affinchè potesse venire soppressa del tutto la seconda conferenza di copianificazione e valutazione per giungere ad una conclusione più rapida del

procedimento di formazione del proprio piano regolatore generale.

Su questo la Regione non ha proceduto e ha rinviato una eventuale valutazione in merito alla riscrittura della vigente legge Astengo (l.r. n. 56/1977) e smi.

Nella parte della l.r. n. 5/2026 recante disposizioni solo per il Comune di Torino e per i Comuni capoluoghi di Provincia, oltre alla cabina di regia, rilevano dunque le semplificazioni relative alla seconda conferenza di copianificazione nel procedimento di formazione del piano regolatore generale o di varianti generali. Più in dettaglio, si prevede che i termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, previsti agli articoli 15 e 17 della l.r. n. 56/1977, siano ridotti da 120 a soli 60 giorni; nell'ambito della seconda conferenza di copianificazione e valutazione l'espressione della Regione e degli enti partecipanti è inoltre limitata ai profili di conformità alla normativa vigente, coerenza con la pianificazione sovraordinata e sostenibilità ambientale e territoriale del piano e non si possono formulare prescrizioni o richieste modificative eccedenti tali profili. Qualora sia attivata la cabina di regia, al fine di condividere la documentazione relativa al progetto preliminare, la seconda conferenza di copianificazione e valutazione è indetta mediante comunicazione ai soggetti partecipanti, contenente l'indicazione della data della prima seduta, da tenersi entro il quindicesimo giorno dalla trasmissione della convocazione. I termini per la conclusione dei lavori decorrono dalla data di trasmissione della convocazione medesima. La mancata espressione del parere, entro il termine di conclusione dei lavori della conferenza, da parte di uno dei soggetti partecipanti con diritto di voto (Comune stesso, Regione, Soprintendenza e Città Metropolitana o Provincia), equivale ad assenso limitatamente ai profili di conformità di cui sopra, fermo restando che tale effetto non si estende al parere motivato relativo alla VAS. Il parere motivato relativo al processo di VAS è espresso entro 45 giorni dalla conclusione della conferenza.

5. Alcune considerazioni conclusive in chiave critica

Per comprendere la rilevanza della l.r. n. 5/2026, nel quadro della legislazione urbanistica piemontese, occorre effettuare uno sforzo di ambientazione di sistema per non cadere nell'equivoco "ottico" di una legge speciale dalla struttura alquanto esile, dall'efficacia temporalmente limitata e che, pur lasciando invariato l'istituto delle conferenze di servizi e di quelle di copianificazione, di cui alla legge urbanistica regionale n. 56/1997 (artt. 1-bis e 15-bis), ne dimezza in un sol colpo i tempi.

Cresci Piemonte peraltro anticipa soluzioni che potrebbero incidere e caratterizzare anche la futura legge sul governo del territorio che la Regione Piemonte si appresta a scrivere e a varare in sostituzione della datata l.r. n. 56/1977 e sue numerose modifiche. Si tratta in questo caso di un'impresa impegnativa, considerata anche la persistente assenza di una legislazione statale, costituzionalmente obbligatoria, di principi fondamentali della materia governo del territorio e considerata la necessità, segnalata da tempo dalla dottrina giuridica e dagli urbanisti, di ripensare l'urbanistica proprio partendo dalla forma e dalla efficacia del piano urbanistico comunale[28]. Si tenga conto del fatto che in Piemonte il piano regolatore generale mantiene la caratteristica di essere integralmente conformativo e, pertanto, inevitabilmente molto rigido[29].

La l.r. n. 5/2026 poggia sulla sempre più diffusa (ma non dimostrata) convinzione dei legislatori – statale e regionali – che ridurre gli adempimenti procedurali e contrarre i tempi, nel caso in parola dimezzandoli, consenta un utile risparmio di tempo senza compromettere

la qualità dell'attività amministrativa. La propensione alla semplificazione – che può interessare anche l'organizzazione amministrativa, oltre che l'attività e i procedimenti amministrativi – si ravvisa nel sistema amministrativo, in generale, e nel governo del territorio e nella pianificazione urbanistica, in particolare[30]; ne sono protagonisti (non da oggi, ma con un rinnovato "slancio") sia il legislatore statale che quello regionale. Alla semplificazione dell'azione amministrativa è già dedicato, d'altro canto e da ben 36 anni, un intero capo (capo IV) della l. n. 241/1990; il problema della semplificazione è però che sia fatta bene, (organica e consapevole dei nessi che comporta) e che sia concretamente attuabile, non solo per l'efficientamento (vero o sulla carta), ma soprattutto per l'efficacia dell'azione amministrativa.

La semplificazione nella materia del governo del territorio e in relazione all'esercizio delle funzioni di pianificazione (in entrambi i casi di profilo strutturalmente complesso) incontra alcune, inevitabili difficoltà[31]: l'attività di pianificazione urbanistica richiede adeguata conoscenza dei fatti (il territorio e le sue caratteristiche, le dinamiche di sviluppo demografico ed economico, ecc.), degli interessi (pubblici, privati, diffusi, sensibili che insistono sui territori), del quadro normativo di riferimento, della coerenza o conformità alla pianificazione sovraordinata generale o di settore, la partecipazione e adeguata ponderazione degli interessi in gioco per giungere ad una armonica composizione di tutti gli interessi rilevanti al fine non solo di garantire il razionale uso del suolo (riducendone il consumo in essere), ma anche allo scopo di preservarlo da ulteriore consumo[32]. Tutto questo implica tempo e procedure di relazione e valutazione ed è proprio il tempo il fattore critico che emerge quando l'amministrazione si confronta, dotata delle proprie limitate risorse economiche, umane e tecniche, con le richieste pressanti del mondo degli investitori, delle imprese, del settore dell'edilizia, che chiede a gran voce celerità (o comunque garanzia di certezza di tempi). Celerità è, d'altro canto, la parola d'ordine se all'orizzonte si profilano imperiose le scadenze dei finanziamenti pubblici derivanti dall'UE, dallo Stato, dalla Regione stessa e fino dai Comuni più grandi e che ne hanno disponibilità. Celerità e competitività si impongono non solo all'amministrazione preposta al governo del territorio, ma alla pubblica amministrazione in generale[33]; quando però semplificazione vuol sostanzialmente solo significare e limitarsi all'accelerazione tempistica, è difficile prefigurarne gli esiti effettivi[34].

Inoltre, difficilmente si può ottenere celerità se le dotazioni di risorse organiche e di mezzi alle amministrazioni comunali restano scarse; l'accelerazione rischia di rimanere tale solo sulla carta e di generare un aumento del contenzioso. Il problema delle lungaggini procedimentali, se a ciò si intende porre rimedio, non si risolve riducendo termini procedurali stabiliti che, di fatto molto spesso non sono rispettati. Migliorare le procedure è certamente possibile, ma sarebbe opportuno farlo all'interno di una riforma organica, strutturata, evitando ulteriore stratificazione di normative e dotando le amministrazioni di risorse adeguate in termini di personale e di mezzi. Una maggiore efficienza procedurale dev'essere obiettivo tuttavia compatibile con la salvaguardia del confronto fra enti dotati di funzioni e poteri di pianificazione e con la valorizzazione della partecipazione democratica. Una riforma non può avere carattere estemporaneo, dettato dall'urgenza di utilizzare fondi in scadenza, e non dovrebbe sminuire a pura "forma" la concertazione e la partecipazione; una buona riforma dovrebbe garantire processi decisionali trasparenti e motivati. Senza dimenticare il rischio di riflesso di questa normativa sugli approfondimenti legati alla valutazione del merito dell'atto urbanistico e di quella ambientale strategica (VAS).

Sull'altare della celerità si interviene dunque sacrificando i soli tempi (già piuttosto ridotti) delle conferenze di servizi e soprattutto quelli delle conferenze di copianificazione e valutazione – che rappresentano, in realtà, una parte minoritaria dei tempi tecnico-amministrativi e politici comunali di formazione e procedura dei piani urbanistici e delle loro varianti – e i tempi della partecipazione[35].

Particolare attenzione, nella parte della legge applicabile in maniera esclusiva al Comune di Torino e ai Comuni capoluoghi di Provincia (cui è interamente dedicato, come si è detto, l'ampio art.6, che è stato oggetto anche di forte attenzione mediatica), è rivolta alla seconda conferenza di copianificazione nel procedimento di formazione del piano regolatore generale o di variante generale, che è stata indicata (per la verità non dalla Regione ma dai Comuni interessati e dai vari *stakeholders*) come elemento di "disturbo" o inutile rallentamento del sistema formativo e procedimentale e di cui è stata chiesta un'impropria eliminazione; richiesta opportunamente non recepita dalla Regione che ne ha però dimezzato il tempo. La seconda conferenza di copianificazione e valutazione esplica una evidente necessaria funzione procedimentale e decisionale e in riferimento alla proposta tecnica del progetto definitivo; la seconda conferenza è stata però "imputata" di essere occasione, per di più alla fine del percorso, di una sovrapposizione di valutazioni regionali, in ordine alle scelte politiche e progettuali comunali. Per come configurato dalla l.r. n. 56/1977, il ruolo della Regione in sede di conferenza di copianificazione si presterebbe cioè ad applicazioni estensive del merito delle proprie valutazioni; ciò determinerebbe, secondo la critica esposta, un prolungamento dei tempi procedimentali ed una impropria ingerenza. Per tale ragione nella l.r. n. 5/2026 sono stati circoscritti (ma ancora per i soli soggetti indicati dall'art 6) i profili oggetto di valutazione regionale in sede di seconda conferenza di copianificazione, oltre che ridotti i tempi, come si è detto.

Problematico è inoltre il rapporto della istituenda cabina di regia con la seconda conferenza di copianificazione, quale sede di un confronto non soltanto tecnico, ma anche politico fra i vari enti coinvolti nel processo di pianificazione mediante la Conferenza (Comune, Regione, Provincia o CM di Torino, Soprintendenza-MIC).

Dalla lettura delle memorie presentate in relazione al disegno di legge regionale n. 94/2025, poi tradottosi nella l.r. n. 5/2026, e, in particolare, da quelle presentate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica Piemonte e Valle d'Aosta (INU), oltre al sostegno dell'importanza della seconda conferenza nel procedimento di formazione e approvazione dei nuovi PRG e delle loro varianti generali, emerge la segnalazione di una possibile sovrapposizione di ruoli fra i due istituti (conferenza e cabina) e, comunque, della difficoltà a far coesistere entrambe le soluzioni organizzative. L'INU sottolinea, inoltre, la evidente disparità di trattamento che deriva dalla scelta di riservare l'applicazione di soluzioni organizzative, che vorrebbero garantire maggiore efficienza e celerità, solo ad alcune realtà comunali, escludendone del tutto le altre (ad esempio e in particolare, i Comuni non capoluogo di Provincia ma di popolazione analoga o addirittura superiore).

Si evidenzia una questione di metodo di fondo che, anche nella prospettiva della futura riscrittura della legge urbanistica regionale, non può restare nell'ombra: la "differenziazione" nel trattamento dei Comuni potrebbe trovare una corrispondenza nelle dimensioni o in altre caratteristiche, ma non può tradursi in un approccio che sfavorisce le realtà comunali più piccole e più in difficoltà dal punto di vista organizzativo.

Nel caso della l.r. n. 5/2026 questa "dispari differenziazione" risulta anche paradossale: si

dimezzano cioè i tempi della seconda conferenza non per tutti i Comuni, compresi i più piccoli, ma solo per Torino e i Capoluoghi, appunto con il paradosso di mantenere i tempi più lunghi della copianificazione per i piani nuovi e le varianti generali dei PRG "più semplici" e di minor portata per assetto e sviluppo del territorio, dimezzandoli invece per i casi certamente più complessi e strategici (per loro stessi e per la Regione) di Torino e dei Capoluoghi di provincia.

Quanto alla cabina di regia (al momento attivata ed in corso su richiesta dei Comuni di Asti e di Torino per i propri nuovi PRG), più in generale, resta da mettere a fuoco il ruolo effettivo che essa è chiamata a svolgere – più politico rispetto a quello che diventerebbe più (o solo) tecnico della conferenza di copianificazione? – e il grado di trasparenza delle relative attività.

Nel valutare l'impatto complessivo della l.r. n. 5/2026 si potrebbe essere indotti a ridimensionarlo trattandosi di disciplina a carattere "eccezionale e temporaneo"; ma, come ben ha dimostrato, ad esempio, l'esperienza delle reiterate leggi "piano casa" regionali, non vi è nulla di più duraturo di ciò che è temporaneo.

Non va trascurato infine il fatto che Cresci Piemonte potrebbe costituire un precedente e influenzare la necessaria e organica revisione della l.r. n. 56/1977, sviando nuovamente l'attenzione dal problema centrale, che riguarda la riforma del PRG e della sua rigidezza (la "malattia"), ai tempi di alcuni passaggi della procedura di approvazione (che è un "sintomo").

1. Già Professore ordinario di Urbanistica presso il Politecnico di Torino, DIST. ↑
2. Professoressa associata di Diritto amministrativo presso l'Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. ↑
3. Il procedimento di formazione delle varianti strutturali al piano regolatore generale è disciplinato dall'art. 17, c 4 della l.r. n. 56/1977; il successivo art. 17-bis disciplina le conferenze di servizi relative alle varianti semplificate. ↑
4. La procedura di valutazione ambientale strategica accompagna il procedimento di formazione del piano regolatore generale ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale, artt. 4 e ss. L'istituto della VAS risale alla direttiva 2001/42/CE e riguarda piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, fra i quali rientrano gli atti di pianificazione urbanistico-territoriale. La VAS deve essere avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano e la fase di valutazione deve essere effettuata anteriormente all'approvazione del piano. Come evidenziato da Urbani P., Civitarese Matteucci S. (2025), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, p. 228, "L'aspetto <strategico> della valutazione risiede nell'analizzare gli effetti sull'ambiente delle misure del redigendo piano in modo da evidenziare le diverse opzioni dal punto di vista della coordinata ambientale". Per approfondimenti in materia di VAS e pianificazione urbanistica – oltre alla manualistica in materia di diritto urbanistico e di diritto dell'ambiente, a cui si fa rinvio – si possono vedere, fra gli altri, Virzì F.V. (2024), *La VAS e la tutela integrata degli interessi ambientali nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 145 ss.; Genesin M.P. (2019), *I concetti "indefiniti" di piano e di programma nella disciplina della valutazione ambientale strategica: uno sguardo d'insieme alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, p. 274 ss.; Chirulli P. (2017), *La valutazione ambientale strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 65 ss.; Crosetti A. (2013), *I limiti ontologici della VAS*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, p. 498 ss.; Boscolo E. (2010), *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. app.*, n. 9, p. 1104 ss. ↑
5. Si ricorda che, a livello statale, esiste, a regime, una disciplina di semplificazione recata dall'art. 38 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici, in merito alla localizzazione e approvazione del progetto di opere pubbliche tramite conferenza di servizi semplificata con effetto di variante agli strumenti urbanistici comunali; la l.r. n. 56/1977, all'art. 17-bis in tema di varianti

semplificate, comma 15-bis, statuisce l'esclusione dal proprio ambito di applicazione delle varianti relative a progetti la cui approvazione comporta variante per espressa previsione di legge. In argomento, per approfondimenti si rinvia a Cusano F. (2024), *L'impatto delle opere di interesse statale nel governo delle città*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 127 ss.; Buongiorno A., Vinti S. (2024), *La localizzazione delle opere pubbliche nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, n. 1, p. 33 ss. Sul tema della disciplina urbanistica delle opere pubbliche e sul sistema delle intese, conferenze di servizi e accordi di programma a ciò destinati si veda anche Crosetti A. (2015), *Procedimenti di pianificazione mediante atti di coordinamento infrastrutturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 12 ss. ↑

6. Come risulta dalla relazione della Giunta regionale in merito al disegno di legge regionale n. 94/2025, recante "Disposizioni temporanee in materia urbanistica per l'accelerazione dello sviluppo economico regionale", alla Regione Piemonte sono assegnati poco meno di 1,5 miliardi di euro a titolo di finanziamenti afferenti al Programma Regionale Piemonte FESR (Fondo europeo di Sviluppo regionale) 2021-2027, oltre 1,7 miliardi di euro di finanziamenti PNRR, la cui spesa va rendicontata entro il 2026, circa 820 milioni di euro del Programma Sviluppo e Coesione 2021-2027, poco più di 400 milioni del Programma Operativo Complementare in chiusura al 2026 e gli oltre 750 milioni di euro del Complemento regionale per lo Sviluppo Rurale 2023-2027. ↑
7. Ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 5/2026, sono considerati di interesse strategico regionale gli interventi riguardanti destinazioni produttive, industriali, logistiche, artigianali, commerciali, turistico-ricettive, direzionali, agricole con investimenti privati di rilevante importo economico-finanziario, con un minimo di cinque milioni di euro, che rientrano nelle politiche di sviluppo regionale e che garantiscono un incremento occupazionale complessivo di addetti pari almeno al dieci per cento, non inferiore a venti addetti, per un periodo minimo di cinque anni successivi all'agibilità dell'impianto. L'incremento è valutato con riferimento al personale in forza all'impresa alla data di due anni precedenti a quella della richiesta. In caso di nuovo insediamento il numero di addetti minimo deve essere pari o superiore a cento. Il Comune stipula convenzioni, presidiate da apposite garanzie anche fideiussorie, volte all'indennizzo in caso di mancato adempimento degli obblighi contrattuali. La convenzione disciplina, in particolare, tempi di realizzazione, livelli occupazionali minimi e loro durata, penali e clausole di revoca o decadenza degli effetti urbanistici in caso di mancato rispetto degli impegni. La Giunta regionale, con deliberazione, può specificare i criteri per l'applicazione di tale disposizione e individua gli interventi, anche su proposta degli enti locali, sia in forma singola che associata. ↑
8. In relazione al significato e alla rilevanza della l.r. n. 1/2007 si rinvia a Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Riv. giur. urb.*, nn. 1-2, p. 363 ss. ↑
9. L'articolazione del procedimento di formazione della variante strutturale prevedeva due distinte conferenze di pianificazione, entrambe convocate dal Sindaco: una relativa al Documento programmatico approvato dal Consiglio comunale; una seconda relativa al progetto preliminare e successiva alla fase di pubblicazione del medesimo, di raccolta delle osservazioni e di controdeduzione del Consiglio alle osservazioni. I tempi della prima conferenza, per la formulazione di rilievi e proposte, erano di 30 giorni dalla prima riunione della conferenza; i tempi della seconda conferenza, per la formulazione del parere, erano di 90 giorni dalla prima riunione della nuova convocazione. L'approvazione della variante strutturale da parte del Consiglio comunale doveva avvenire "dando atto di aver accettato integralmente parere e osservazioni formulate dalla conferenza di pianificazione". Nel caso il Consiglio comunale non intendesse accettare integralmente il parere della conferenza di pianificazione, occorreva una nuova convocazione della conferenza per la formulazione del parere definitivo di compatibilità con la pianificazione e programmazione sovralocale. Il Consiglio comunale approvava quindi la variante strutturale al piano regolatore generale adeguandosi al parere definitivo di compatibilità espresso dalla conferenza di pianificazione. ↑
10. Ai sensi dell'art. 3-bis della l.r. n. 56/1977, introdotto dalla l.r. n. 3/2013, ove non diversamente specificato, la VAS si svolge in modo integrato con le procedure di pianificazione e copianificazione previste dalla legge regionale richiamata, sulla base di idonea documentazione tecnica predisposta dal soggetto proponente il piano e tenendo conto delle risultanze emerse dalla consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e dai contributi del processo partecipativo; la VAS, se attivata, prosegue durante la gestione del piano con il monitoraggio degli effetti ambientali conseguenti alla sua attuazione; l'autorità competente alla VAS è individuata nell'amministrazione

preposta all'approvazione del piano, purché dotata di propria struttura con specifica competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale. In dottrina (v., in particolare, Cassatella A. (2017), *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 164 ss.,) è stato rilevato che sono presenti, a livello regionale, diversi modelli organizzativi con riguardo al rapporto fra autorità competente alla VAS e autorità procedente del procedimento di pianificazione urbanistica. Il Piemonte ha optato per il modello della non coincidenza fra le due autorità, pur restando all'interno della stessa amministrazione procedente; altri modelli prevedono la coincidenza fra le due autorità oppure, all'opposto, affidano la VAS ad organismi tecnici separati dall'amministrazione procedente. ↑

11. Occorre ricordare – come affermato da Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 369 – che la conferenza di copianificazione, come la conferenza di servizi in generale, rappresenta (solo) un "modo (alternativo) di svolgimento della funzione" ma "non può mutare il contenuto della stessa, anche se può renderne più spediti e coerenti gli esiti". ↑
12. In argomento, con riferimento specifico alla l.r. n. 3/2013, si veda Benetazzo C. (2015), *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 42 ss. L'autrice ricorda le vicissitudini conseguenti alla impugnazione da parte del Governo innanzi alla Corte costituzionale di alcune disposizioni della l.r. n. 3/2013 per contrasto con i principi costituzionali in materia di governo del territorio e tutela del paesaggio e dell'ambiente. La Corte costituzionale, con sentenza 11 luglio 2014, n. 197, ha parzialmente accolto il ricorso; il processo è, invece, stato dichiarato estinto relativamente ad alcune questioni di legittimità costituzionale avendo il Presidente del Consiglio formalmente rinunciato a tali impugnative, essendo venuti meno i motivi di ricorso a seguito dell'approvazione della l.r. Piemonte 12 agosto 2013, n. 17. Vedi anche Barbieri C.A. (2013), *Contenuti e prospettive della Lr 3/2013 di modifica della Legge urbanistica del Piemonte n. 56/1977*, in *Urbanistica Informazioni,* Vol. 248/2013, pp. 63-64. ↑
13. L'articolazione del piano regolatore generale nella componente strutturale e in quella operativa è prevista e disciplinata dall'art. 14-bis della l.r. n. 56/1977; si tratta tuttavia di una disciplina sperimentale di complessa e incerta applicazione, di fatto, finora, non sviluppata dai Comuni. ↑
14. Cfr. Benetazzo C. (2015), *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 45. ↑
15. Sulla natura del piano regolatore generale quale atto complesso a complessità ineguale, che nella fase della approvazione può subire modifiche d'ufficio da parte della Regione, si veda, per tutti, Civitarese Matteucci S., Urbani P. (2025), *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., p. 127. Sulle critiche a tale modello, in un'ottica collaborativa caratteristica di un "procedimento decisorio c.d. pluristrutturato" si veda Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 349 ss. ↑
16. Come osserva Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 347, "Il contenuto più condiviso del dibattito tecnico-disciplinare e politico sviluppatosi in questi ultimi decenni è venuto riconoscendo l'obsolescenza e l'insufficienza di un modello di pianificazione di natura gerarchica, a cascata, in forza del quale il processo di formazione ed approvazione dei piani è basato su controlli <a valle> dei procedimenti e sull'approvazione dei piani da parte di un soggetto <superiore> e <separato> rispetto a quello che ha fatto il piano". ↑
17. Per una puntuale ricostruzione di questo percorso si rinvia a Portaluri P.L. (2012), *Semplificazione e procedimenti di pianificazione. Il procedimento di approvazione*, in *Riv. giur. urb.*, nn. 1-2, p. 425 ss., che evidenzia la presenza di due modelli di semplificazione organizzativa a livello regionale, silenzio assenso e conferenza di servizi, il primo dei quali più discutibile in termini di adeguata valorizzazione del ruolo regionale alla luce del modello dell'atto a complessità ineguale di cui alla l. urbanistica fondamentale. In argomento si veda anche Benetazzo C. (2015), *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 30 ss. ↑
18. Ai sensi della l.r. n. 56/1977 alla conferenza di copianificazione e valutazione partecipano con diritto di voto il Comune (o la forma associativa che svolge la funzione in materia di pianificazione urbanistica), la Provincia o la Città metropolitana, la Regione e la Soprintendenza-MIC; alla conferenza partecipa anche l'autorità competente per la VAS. La conferenza di copianificazione e valutazione è convocata e presieduta dal legale rappresentante del soggetto istituzionale che propone il piano o la sua variante o suo delegato; il legale rappresentante può essere accompagnato

dalle strutture tecniche dell'ente, competenti in materia urbanistica e ambientale. Il Comune può richiedere alla Provincia competente o alla Città metropolitana o alla Regione l'assistenza tecnica e logistica all'organizzazione e allo svolgimento della conferenza di copianificazione e valutazione. Ogni ente è rappresentato in conferenza di copianificazione e valutazione da un solo partecipante a ciò delegato, che si esprime sulle materie di propria competenza in nome dell'istituzione di appartenenza (e non di un servizio). La decisione della conferenza di copianificazione e valutazione è assunta a maggioranza dei partecipanti con diritto di voto ed è formalizzata nel verbale sottoscritto dai partecipanti con diritto di voto, al termine dei lavori della conferenza stessa. La mancata espressione di uno dei partecipanti con diritto di voto nella conferenza conclusiva si considera espressione di assenso. ↑

19. Come afferma Portaluri P.L. (2012), *Semplificazione e procedimenti di pianificazione. Il procedimento di approvazione*, cit., p. 438, "Applicato alle procedure di formazione delle regole di governo del territorio, l'istituto della conferenza di servizi pare poter consentire – in tempi piuttosto ridotti – di prevenire o superare le possibili divergenze tra il Comune e gli Enti d'area vasta deputati a controllare la conformità/compatibilità del piano comunale rispetto alla pianificazione territoriale. Non è casuale allora che – come si è anticipato – nelle più recenti normazioni regionali si assista alla sempre più consistente previsione di conferenze di servizi (variamente denominate: conferenze di pianificazione, conferenze istituzionali, ecc.) tra le Amministrazioni a vario titolo coinvolte nei procedimenti formativi delle regole di governo del territorio". Il carattere speciale delle conferenze di copianificazione regionali rispetto al modello generale della conferenza di servizi è rimarcato anche da Crosetti A. (2012), *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, cit., p. 368, per il quale si potrebbe definire "nuovo" l'istituto della conferenza di copianificazione. L'autore sottolinea, in particolare, le peculiarità della soluzione piemontese che determinano il "superamento della disciplina archetipa della l. 241/90". ↑
20. Così Foà S. (2023), *La semplificazione procedimentale*, in C.E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, p. 251 ss. ↑
21. Art. 15 cit., comma 6: entro novanta giorni dalla prima seduta della conferenza di copianificazione e valutazione, i soggetti partecipanti (di cui all'articolo 15 bis, commi 2 e 3) esprimono la propria valutazione tramite osservazioni e contributi in merito: a) alla proposta tecnica del progetto preliminare, con particolare riferimento alla sua coerenza con i piani e programmi vigenti di livello regionale, provinciale e metropolitano; b) alla specificazione dei contenuti del rapporto ambientale o, per le varianti strutturali, alla necessità di assoggettare a VAS la variante; in caso di assoggettabilità forniscono elementi di specificazione per il rapporto ambientale; il provvedimento conclusivo della verifica di assoggettabilità è pubblicato sul sito informatico del soggetto proponente. ↑
22. Art. 15 cit, comma 11: la conferenza esprime la sua valutazione entro centoventi giorni dalla prima seduta e ha per oggetto l'analisi di tutti gli elaborati costituenti la proposta tecnica del progetto definitivo. La conferenza di copianificazione e valutazione: a) decide sulla proposta tecnica del progetto definitivo dello strumento urbanistico; b) fornisce pareri e contributi per la formulazione del parere motivato relativo al processo di VAS. ↑
23. La richiamata richiesta di deliberazione è resa a cura del rappresentante della Regione in conferenza; è consentita, all'uopo, la richiesta di una proroga massima di trenta giorni del termine della conferenza per consentire alla Giunta regionale di esprimersi circa l'esercizio di parere vincolante in caso di posizione di minoranza della Regione stessa. ↑
24. Il funzionamento della conferenza di copianificazione e valutazione, anche in riferimento al ruolo e alle funzioni del rappresentante regionale, con particolare riguardo alla valutazione della coerenza o conformità con gli strumenti di pianificazione regionale e al rispetto delle disposizioni di cui alla l.r. n. 56/1977, è disciplinato da apposito regolamento approvato dalla Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione consiliare. ↑
25. Ai sensi dell'art. 17, comma 4, l.r. n. 56/1977, si tratta delle varianti che non rientrano in alcuna altra tipologia di variante nonché le varianti di adeguamento del piano regolatore generale al PAI, al PPR, al PTC provinciale o al PTGM della Città metropolitana e le varianti di adeguamento alla normativa in materia di industrie a rischio di incidente rilevante, nel caso in cui le aree di danno siano esterne al lotto edilizio di pertinenza dello stabilimento interessato. ↑
26. In Piemonte i Comuni con meno di 5000 abitanti sono circa 830 su 1.180. ↑
27. In fase di prima applicazione, gli oneri per la redazione delle varianti strutturali e semplificate nonché delle varianti parziali attivate per la medesima finalità della legge, sono stimati, per l'esercizio finanziario 2026, in euro 400.000,00 e, per gli esercizi finanziari 2027 e 2028, in euro

500.000,00 per ciascuna annualità. Con apposito provvedimento, previa informativa alla commissione consiliare competente e previo confronto con il Consiglio delle autonomie locali, la Giunta regionale stabilisce i criteri, le modalità di erogazione delle risorse e i termini per i Comuni, sia in forma singola che associata, per la conclusione del procedimento urbanistico. Tale provvedimento prevede criteri oggettivi e verificabili sul riuso di aree dismesse e sulla riduzione del consumo di suolo e stabilisce obblighi di rendicontazione pubblica degli esiti e delle tempistiche dei procedimenti finanziati (art. 9 l.r. n. 5/2026). ↑

28. Questo aspetto è noto; in proposito si può vedere, fra i tanti studi in cui è evidenziata la carenza di una legislazione statale di principi fondamentali del governo del territorio (ai sensi dell'art 117 della Costituzione), il saggio di Bartolini A. (2025), *Le dinamiche evolutive del sistema: per una nuova voce Edilizia e Urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 392, che sottolinea "il dilavamento" della materia dell'urbanistica, come componente distinta dall'edilizia all'interno del Governo del territorio, a seguito di due precise scelte operate dal legislatore statale, alla base di "questo dimagrimento, anzi questa anoressia", nel senso, da un lato, di non innovare la materia con una disciplina urbanistica per principi, nonostante i diversi progetti di riforma presentati, ma senza successo, e, dall'altro, di indicare principi fondamentali della materia all'interno del testo unico dell'edilizia (d.p.r. n. 380/2001), "dando prevalenza a principi di carattere attuativo piuttosto che programmatici". In termini di "urbanistica <intrusa> nell'edilizia" si esprime Boscolo E. (2025), *Giornate AIDU sull'edilizia che cambia. Una introduzione al dibattito (dopo il Salva-casa)*, *ivi*, p. 374. Fra le iniziative più recenti per una legge statale di principi per il governo del territorio si può segnalare la proposta avanzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), *Proposta di articolato per una Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione,* che può essere reperita sul sito dell'INU (www.INU.it) e in *Urbanistica Informazioni*, 2024, p. 157 ss. unitamente al testo a cura di Galuzzi P. con Barbieri C.A., Talia M., Boscolo E., Giaimo C. (2024), *Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione introduttiva e di accompagnamento*, ivi, p. 148 ss. Si segnala anche la proposta di legge (Atto Senato n. 1840/2026) *Disposizioni generali e princìpi fondamentali per il governo del territorio e la pianificazione*, presentata in Senato il 13 marzo 2026 a attualmente in corso di esame in VIII commissione. Su questi temi v. Urbani P. (a cura di), *Torniamo all'urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio*, IFEL – Fondazione ANCI, edizione 2026. ↑
29. La centralità del piano regolatore viene talora affermata, per quanto tale strumento sia da innovare, e talaltra fortemente discussa. Si veda, ad esempio, Amorosino S. (2025), *Urbanistica ed edilizia: uno scenario in movimento*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, p. 620, per il quale "il centro di gravità dell'indispensabile ripensamento dell'urbanistica deve essere il piano locale di governo del territorio" e Barbieri C.A. (2026), *Servono nuova forma e contenuti del Piano urbanistico e della sua operatività*, in Urbani P. (a cura di), *Torniamo all'urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio*, cit. Nel senso invece del "fallimento del piano regolatore generale come istituto" si veda Stella Richter P. (2017), *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 432 ss. In argomento, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a Urbani P. (2024), *Lo stato dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società*, Torino, Giappichelli. ↑
30. La semplificazione nel governo del territorio può riguardare il versante più strettamente urbanistico della materia cioè le funzioni di pianificazione, come nel caso in esame, ma può anche, e ciò accade assai frequentemente, interessare il versante più strettamente edilizio con la finalità di ridurre gli adempimenti a carico dei privati tramite regimi di pseudo liberalizzazione dell'attività edilizia (si pensi al regime CILA (Comunicazione inizio lavori asseverata) o SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) di cui al d.p.r. n. 380/2001 (trasferendo il controllo e le responsabilità della PA in capo al professionista che assevera) o di silenzio assenso oppure agevolando (e dilatando) interventi in deroga al piano regolatore generale e concedendo premialità volumetriche. In argomento sia consentito rinviare a Genesin M.P. (2025), *Semplificare per non consumare e per rigenerare: la "semplificazione" edilizia regionale nel quadro dei più recenti orientamenti interpretativi della Corte costituzionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, p. 155 ss. Vedi anche Barbieri C.A., Bonifacio E., Vallino G. (2024), *Legislazione di semplificazione edilizio-urbanistica e 'disordine normativo' in Piemonte*, in *Urbanistica informazioni*, Vol. n. 313, p. 73-76. ↑
31. Resta illuminante, a questo proposito, il saggio di Casetta E. (1998), *La difficoltà di "semplificare"*, in *Dir. amm.*, p. 335 ss. Si veda anche Ferrara R. (2000), *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dell'amministrazione" alla libertà nell'amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, p. 101 ss.; Id. (1999), *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso*

un'Amministrazione senza qualità?, in *Dir. proc. amm.*, p. 323 ss. ↑

32. Come sottolinea Chirulli P. (2021), *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 485, "L'urbanistica è sempre meno la sede dell'emersione di nuovi interessi da soddisfare (soprattutto se legati all'espansione degli insediamenti), ma sempre più quella della loro <registrazione>, composizione e armonizzazione"; l'autrice richiama a questo proposito il fondamentale riferimento al pensiero di Stella Richter P. (1984), *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, p. 59, per il quale la pianificazione urbanistica "costituisce propriamente la sede non tanto dell'affermazione degli interessi da soddisfare, quanto piuttosto della loro composizione sul territorio". Sulla rilevanza del tema suolo e del suo consumo – argomento ampiamente studiato in dottrina e privo di legislazione statale cornice – si veda Boscolo E. (2025), *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano*, Torino, Giappichelli, p. 139 ss., per il quale "la tutela dei suoli non costituisce, a differenza delle opzioni pianificatorie del passato, il precipitato di una decisione di autolimitazione del pianificatore, bensì la (tardiva) risposta di adattamento del sistema pianificatorio al riconoscimento delle funzioni bio-fisiche dei suoli e dell'essenzialità dei servizi ecosistemici garantiti da una matrice ambientale troppo a lungo confusa con la zona E (del D.M. n. 1444/68 n.d.a), secondo tassonomie che tendevano a ridurre a una logica di azzonamento funzionale un segmento di territorio avente natura strutturale di risorsa ambientale". Come ricorda l'autore, la legislazione regionale (c.d. leggi regionali di quarta generazione, su cui v. Stella Richter P. (a cura di) (2019), *Verso le leggi regionali di IV generazione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre) ha avuto un ruolo fondamentale nella transizione verso piani fortemente contenitivi "tuttavia non ancora definibili come strumenti di tutela ambientale in senso proprio". In argomento si veda Stella Richter P. (a cura di) (2016), *La generazione di piani senza espansione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, e, sul consumo di suolo, fra i tanti, Primerano G.A. (2022), *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica; Bonora P. (2015), *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, Bologna, Il Mulino; Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di) (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica. Su questo fronte il Piemonte, che ha in corso il procedimento di aggiornamento del proprio piano territoriale, risalente al 2011, si è posto l'obiettivo di azzerarlo entro il 2050, passando dal 3% allo 0 %
(https://www.cr.piemonte.it/cms/articoli/comunicati-stampa/consumo-di-suolo-il-piemonte-punta-ad-azzerarlo-entro-il-2050). Per un quadro aggiornato, non rassicurante, del consumo di suolo in Italia e nelle singole Regioni si rinvia al Rapporto ISPRA – SNPA, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Edizione 2025, reperibile al link https://www.snpambiente.it/pubblicazioni/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2025/ ↑
33. L'argomento della semplificazione amministrativa è ampiamente studiato dalla dottrina, che ha nel tempo profuso uno sforzo significativo per tentare di ricondurre a sistema le disparate iniziative legislative a ciò vocate. Per tutti si veda quanto efficacemente sintetizzato da Marzaro P. (2025), *Semplificazione del procedimento o fine del procedimento?*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, p. 408, per la quale "nessuno dubita che lo spirito che ha influito in modo prioritario sulle politiche di semplificazione, in astratto ragionevolmente finalizzate ad alleggerire privati e amministrazioni da oneri burocratici inutili o non proporzionati, assicurando tempestività e certezza dei tempi dell'azione amministrativa, sia venuto dall'intento di assicurare competitività al <sistema Paese> … Allo stesso modo siamo tutti consapevoli che le difficoltà croniche (ed endemiche) delle nostre politiche di semplificazione sono originate … anche dall'assenza di interventi, protrattasi per lungo tempo, da parte del legislatore, sull'organizzazione dell'amministrazione e sulle sue risorse". ↑
34. Significativamente questo tipo di semplificazione può essere definita "al buio" come afferma Sandulli A. (2023), *Semplificazioni razionalizzanti, semplificazioni complicanti, semplificazioni "al buio"*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, p. 662, che sottolinea il fatto che in tale caso, per semplificare, si finisce con il "fuggire" dal procedimento, eliminando istituti di garanzia e di controllo; l'autore invita ad interrogarsi su quali siano gli obiettivi e a quale risultato si aspiri. ↑
35. Sulla rilevanza della partecipazione nei procedimenti di pianificazione si veda, in chiave comparatistica, Simonati A. (2026), *La partecipazione della cittadinanza al governo del territorio in Europa, tra flessibilità e sostenibilità: spunti comparatistici*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, p. 125 ss. e ivi per ulteriori, ampli riferimenti bibliografici in argomento. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a Santacroce C.P. (2023), *Territorio e comunità nella teoria giuridica della partecipazione*, Torino,

Giappichelli; si veda anche Marzaro P. (2020), *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove Autonomie*. ↑