



Prot. N. 88714/ 2005

**Determinazione n. 4586 del 09/12/2005**

**OGGETTO: COMUNE DI LUNANO - PARERE IN MERITO QUESITO CONCERNENTE I PRESUPPOSTI DI APPLICABILITA' DEL PROCEDIMENTO PER L'APPROVAZIONE DI PROGETTI DI AMPLIAMENTO DI IMPIANTI PRODUTTIVI ESISTENTI COMPORTANTI VARIANTE AGLI STRUMENTI URBANISTICI AI SENSI DELL'ART. 5 DEL DPR 447/1998**

**AREA DI STAFF DEL SEGRETARIO GENERALE**

**IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO 0.1 - AFFARI ED ORGANI  
ISTITUZIONALI - AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI - CONSULENZA  
AGLI ORGANI ISTITUZIONALI, ALLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA  
ED AGLI ENTI LOCALI - APPALTI, CONTRATTI E CONCESSIONI -  
SERVIZIO CIVILE -U.R.P. - SEDE DISTACCATA DI URBINO - CORPO DI  
POLIZIA PROVINCIALE  
DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA**

Vista la L.R.34/92 e s.m., “Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio”;

Visto l'art.19 comma 1 lett. l) del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, che riconosce di spettanza provinciale le funzioni di assistenza tecnica-amministrativa agli enti locali;

**PREMESSO:**

- che le considerazioni di cui al presente parere esprimono orientamenti interpretativi di questo Servizio relativamente a questioni giuridiche che hanno carattere generale e vengono pertanto formulate senza diretti riferimenti a singoli, e nominalmente individuati casi specifici;

- che è fatta salva la possibilità che il Comune formuli il quesito, al fine di una sua migliore comprensione, prospettando anche, senza i riferimenti diretti di cui sopra, opportune esemplificazioni di fattispecie applicative da cui può scaturire la problematica interpretativa sollevata.

**VISTO E CONSIDERATO** il quesito posto dal Comune di LUNANO a questa Provincia con nota prot.3109 del 16.11.2005, che qui di seguito si riporta:

*“Premesso che:*

- *che il Comune di Lunano è dotato di Piano Regolatore Generale;*
- *che le Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. prevedono che si possano esercitare attività produttive anche all'interno di "Zone Residenziali" purchè compatibili con la residenza stessa;*
- *sempre più frequentemente provengono a questo Comune, da parte degli imprenditori del luogo, quesiti sulla fattibilità di ampliare gli insediamenti produttivi in variante allo strumento urbanistico, adducendo le più svariate motivazioni e necessità;*

*Visto il D.P.R. 20.10.1998 n. 447, "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59";*

*Visto in particolare l'art. 5 del D.P.R. 20.10.1998 n. 447, che regola la possibilità di realizzare progetti comportanti la variazione degli strumenti urbanistici, di cui se ne riporta di seguito uno stralcio: “...allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza sul lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero **queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato .....**”;*

*Con la presente si chiede a Codesto Spett.le Servizio Legislativo di esprimere un proprio parere legale circa i quesiti di seguito elencati:*

1. *Quando un progetto di ampliamento di una attività produttiva prevede volumetrie e utilizzazione fondiaria in esubero, rispetto al proprio lotto di terreno, secondo gli indici e parametri dettati dalle N.T.A. del P.R.G. ma, nel P.R.G. stesso sono individuate altre aree che permetterebbero la realizzazione dell'opera in conformità allo strumento urbanistico, può accedere alle procedure previste dall'art. 5 del D.P.R. 20.10.1998 n. 447 ?*
2. *Possono accedere alle procedure previste dall'art. 5 del D.P.R. 20.10.1998 n. 447, anche progetti ricadenti in zone aventi destinazione urbanistica residenziale ?*
3. *Possono considerarsi attività produttive le attività commerciali?*
4. *Possono considerarsi attività produttive le attività di riparazione, assistenza e vendita di prodotti tecnologici?*
5. *Possono considerarsi attività produttive le attività di riparazione, assistenza, assemblaggio, realizzazione e vendita di prodotti hardware/software?*
6. *Il mancato rispetto delle distanze dalle strade comunali può essere un parametro derogabile? ...”*

**RITENUTO PERTANTO DI SVOLGERE, CON RIFERIMENTO AL SUDETTO QUESITO, LE SEGUENTI CONSIDERAZIONI:**

- In via di premessa va ricordato che la previsione, ai sensi dell'art.5 del DPR 447/1998, delle procedure semplificate di variazione degli strumenti urbanistici comunali per la realizzazione di impianti produttivi, obbedisce, a livello ordinamentale, all'esigenza di

agevolare e promuovere lo sviluppo del sistema economico e produttivo. La semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di attività produttive rappresenta, del resto, una finalità alla base dell'intero DPR 447/1998, scaturite a sua volta dalle disposizioni contenute nel capo IV, titolo II, del D.Lgs.112/1998. Questa disciplina semplificatoria trova altresì giustificazione nel riconoscimento legislativo che la promozione dello sviluppo economico e la valorizzazione dei sistemi produttivi sono, ai sensi dell'art.1, comma 6 della L.59/1997, *“interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, delle esigenze della salute, della sanità e sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente”*. In particolare nell'ipotesi di progetti aventi ad oggetto impianti produttivi e comportanti la variazione di strumenti urbanistici, come ha ben chiarito la giurisprudenza con sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 30 settembre 2005, n.5205, si è in presenza *“di un procedimento in cui l'iniziativa privata, quantunque del tutto episodica e isolata, è ritenuta meritevole dall'ordinamento (per gli effetti benefici che è astrattamente idonea a produrre su tutti i consociati, sotto il profilo delle occasioni di lavoro e di sviluppo della collettività, dirette ed indirette che è capace di creare) non solo di essere apprezzata, ma addirittura di costituire uno strumento privilegiato per attivare l'avvio del procedimento di "revisione" degli interessi, giungendo ad un assetto degli stessi diverso da quello previgente, sostituendosi alla "normale" iniziativa dell'ente locale: si tratta, quindi, di una peculiare procedura semplificata e agevolata, volta evidentemente a rendere l'azione amministrativa (ed in special modo quella deputata alla compiuta valutazione ed alla opportuna mediazione dei contrapposti interessi, urbanistici e produttivi) più spedita, efficace ed efficiente, in attuazione, pertanto, dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (oltre che di legalità) indicati dall'articolo 97 della Costituzione”*. Per altro la medesima pronuncia del Consiglio di Stato, proprio in ragione delle accennate peculiarità procedimentali,, evidenzia come la concreta applicabilità dello strumento semplificato previsto dall'art.5 del DPR 447/1998, *“impone che siano vagliati ed accertati con particolare attenzione e rigosità i presupposti di fatto che ne legittimano l'utilizzazione, al fine di evitare che, attraverso un uso improprio - possa essere stravolto il fine e la ratio stessa della norma (e dell'istituto ivi previsto)”*. E' da aggiungere che anche questa amministrazione provinciale ha formulato indirizzi e criteri interpretativi per un corretto e rigoroso utilizzo delle procedure di SUAP per interventi in variante agli strumenti urbanistici comunali, con l'allegata nota prot. 9448 del 1 marzo 2003 (già trasmessa alle amministrazioni comunali con nota prot. n.34074 del 30 luglio 2003), nella quale tra l'altro si rileva che *“in un*

*contesto territoriale come quello della nostra Provincia, interessato con crescente e continua intensità da processi di sviluppo e da conseguenti forti domande di trasformazione del territorio in particolar modo nel settore delle attività produttive, una corretta e rigorosa gestione delle nuove procedure introdotte dal D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'insediamento di attività produttive, diventa essenziale per salvaguardare adeguati livelli di razionalità alla strutturazione urbanistica e territoriale”.*

- Gli indirizzi provinciali di cui sopra vanno inoltre richiamati anche con riguardo al tema al centro del quesito n.1, che concerne la configurazione del presupposto legittimante il ricorso alla procedura di variante posto dal citato art.5: presupposto consistente nella sussistenza di una dotazione urbanistica di aree destinate al previsto insediamento produttivo, *“insufficienti in relazione al progetto presentato”*. In proposito appare opportuno riportare testualmente i seguenti punti 3 e 4 degli indirizzi provinciali:

“3. Il carattere straordinario della procedura di variante ex art.5 si evince dai presupposti legittimanti il ricorso alla conferenza di servizi fissati dal regolamento statale (cfr. comma 1 dell’art.5), che qui di seguito si evidenziano:

- a. a fronte di un progetto presentato allo sportello unico per il quale sia accertato il contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici comunali, la possibilità di variante mediante conferenza di servizi, alternativa al rigetto dell’istanza, è comunque subordinata, innanzitutto, al previo accertamento, nell’ambito del procedimento di sportello unico, della conformità del progetto *“alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro”*;
  - b. è poi necessario che *“lo strumento urbanistico non individui aree destinate all’insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato”*. Questi due ultimi presupposti sono tra loro alternativi, ed è da evidenziare che mentre l’ipotesi di una mancata individuazione nello strumento urbanistico di aree produttive appare più teorica che reale, specie rispetto ai comuni dotati di PRG, posto che questi individuano sempre zone destinate agli insediamenti produttivi, sicuramente più ricorrente sarà il caso in cui venga prospettata un’insufficienza delle aree produttive non assoluta, ma relativa al progetto presentato. A tale ultimo proposito si ritiene che l’insufficienza delle aree a destinazione produttiva possa emergere sia sotto il profilo quantitativo (configurandosi una saturazione delle aree esistenti, o una loro insufficiente estensione territoriale, o ancora la presenza di norme sulle distanze, sulle altezze, sugli indici edificatori e comunque sui parametri urbanistico-edilizi in genere, tali da impedire la realizzazione del progetto), sia, anche in concorso, sotto quello qualitativo (ad esempio inidoneità di un’area produttiva ad accogliere un certo tipo di insediamento nocivo per la vicinanza al centro abitato, o, ancora, carenza di particolari infrastrutture quali, ad esempio, quelle richieste dai cantieri navali per usufruire di un agevole accesso al mare).
4. Qualora il progetto di realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, riconversione di impianti produttivi di beni e servizi, presentato allo sportello unico, sia in contrasto con gli strumenti urbanistici comunali generali,

approvati o adottati, il responsabile del procedimento di sportello unico, una volta accertata la conformità del progetto presentato alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, può convocare una conferenza di servizi disciplinata dagli artt.14, 14 ter, 14 quater della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modificazioni, purché tale decisione sia adeguatamente motivata e documentata con particolare riferimento ai seguenti elementi e presupposti:

- a) indicazioni preliminari circa la conformità con gli strumenti di pianificazione sovraordinati (PPAR, PTC, PIT, PAI, ecc.);
- b) ricognizione, almeno su base comunale, della dotazione di aree produttive e delle loro caratteristiche volta a comprovare la carenza di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero la loro insufficienza in relazione al progetto presentato;
- c) puntuale individuazione ed illustrazione del tipo di contrasto con la vigente disciplina urbanistica comunale;
- d) verifica circa la coerenza dell'intervento proposto con il disegno complessivo e gli obiettivi generali della pianificazione urbanistica comunale;
- e) dimostrazione del rispetto della dotazione minima di standards urbanistici prescritti dalle vigenti norme;
- f) verifica circa la stretta commisurazione dell'estensione dell'area interessata dalla variante alle specifiche ed esclusive esigenze produttive prospettate nel progetto;
- g) dimostrazione dell'impraticabilità di soluzioni progettuali alternative, tali da escludere o ridurre il contrasto con gli strumenti urbanistici comunali".

- Rispetto ai suddetti indirizzi questo Servizio reputa opportuno sviluppare alcune specificazioni di carattere integrativo, in ordine alle fattispecie concernenti progetti che non attengono alla realizzazione di nuovi impianti, bensì ad interventi su fabbricati e impianti produttivi già esistenti, mediante ristrutturazione, ampliamento, riattivazione di attività produttive precedentemente dismesse, riconversione dell'attività produttiva (secondo le tipologie d'intervento previste dall'art.1, comma 1 del DPR 447/1998). In particolare si è dell'opinione che, in linea di massima, limitatamente a tali tipologie di intervento, per le quali non si determina alcuna nuova zonizzazione urbanistica, ma si ha variazione dello strumento urbanistico generale limitatamente ai parametri e agli indici edificatori, nella misura minima necessaria a consentire l'attuazione dell'intervento richiesto, l'accertamento del requisito dell'insufficienza di altre aree a vocazione produttiva, non sia necessario; il contrario accade, invece, nel caso in cui si richieda la realizzazione di un nuovo impianto produttivo in un'area la cui destinazione urbanistica è in contrasto con il progettato insediamento produttivo, ragion per cui l'approvazione del progetto, ai sensi dell'art.5 del

DPR 447/1998, determina una variazione della “zonizzazione” preesistente limitatamente all’area interessata dall’intervento.

- Volendo considerare, in particolare, l’ipotesi di ampliamento, che è poi quella al centro dei quesiti comunali, si reputa che, a fronte di una motivata richiesta di estensione di un impianto produttivo preesistente - purché contenuta entro limiti dimensionali (da fissare di volta in volta in sede di variante o altrimenti da suggerire in via generale anche attraverso una possibile integrazione dei citati indirizzi provinciali) parametrati alla superficie e/o al volume esistente e comunque tali da escludere che possa configurarsi, in sostanza, un intervento ampliativo assimilabile, sotto il profilo dell’entità dell’incremento del carico urbanistico indotto, ad una nuova realizzazione –, non appare ragionevole escludere la possibilità di variante ex art.5 citato, sulla base della mera constatazione che il PRG individua altre aree a destinazione produttiva ove l’impianto di cui si chiede l’ampliamento potrebbe essere realizzato *ex novo*, con le caratteristiche dimensionali richieste, in conformità allo strumento urbanistico vigente. In primo luogo, infatti, sotto il profilo dell’interesse dell’operatore economico, a fronte della prospettata esigenza di ottenere un contenuto ampliamento di un impianto a servizio di un’attività già insediata, l’alternativa della sua integrale delocalizzazione rappresenterebbe una soluzione del tutto antieconomica ed esorbitante rispetto al più limitato e immediato obiettivo imprenditoriale. In secondo luogo, anche in un’ottica prettamente pubblicistica (ove pure la considerazione dell’interesse privato di cui sopra non può comunque essere aprioristicamente pretermessa dalla ponderazione degli interessi pubblici), l’astratta possibilità di delocalizzare l’impianto al fine di consentirne il richiesto ampliamento, non può, di per sé, giustificare il diniego di accesso alle procedure di cui all’art.5 del DPR 447/1998, considerato che tale diniego dovrebbe invece essere fondato su un interesse pubblico concreto non riducibile alla mera esigenza di rispettare le vigenti previsioni degli strumenti urbanistici, posto che la *ratio* dell’art.5 è, per l’appunto, proprio quella di rendere più flessibili e facilmente adeguabili i contenuti della pianificazione urbanistica, per assecondare tempestivamente, ove urbanisticamente congruo e non contrastante con le esigenze della salute, della sanità e sicurezza pubblica e della tutela dell’ambiente, le mutevoli dinamiche di sviluppo del sistema produttivo. Diverso discorso andrebbe fatto se, per la natura e le caratteristiche dell’attività produttiva e/o per le

dimensioni che l'impianto verrebbe ad assumere a seguito del richiesto ampliamento, l'intervento si presentasse radicalmente incompatibile con il contesto urbanistico e con le caratteristiche funzionali della zona ove l'attività è attualmente insediata: in tale caso ci troveremmo, infatti, in presenza di un concreto interesse pubblico alla salvaguardia di un corretto e razionale assetto urbanistico, che risulterebbe prevalente rispetto all'interesse (anche questo di natura pubblicistica e necessariamente sotteso alla scelta del Comune di ammettere la procedura di variante ex art.5 DPR 447/1998) di consentire e agevolare, anche mediante l'adeguamento in via semplificata dell'assetto pianificatorio, il potenziamento delle attività produttive insediate sul territorio comunale così da indurre positivi effetti in termini occupazionali e di sviluppo del sistema economico locale.

- Sotto un certo profilo, allora, se proprio si vuole parlare, anche con riferimento al progetto di ampliamento di un impianto produttivo preesistente, di necessaria verifica del requisito dell'insufficienza delle aree destinate dal PRG ad insediamenti produttivi, questa va condotta, ad avviso di questo Servizio, con riferimento alle dimensioni della medesima area in cui l'impianto oggetto di ampliamento già insiste, e al relativo regime urbanistico che ivi regola, attraverso indici e parametri edilizi, l'edificazione. Così considerato e circoscritto, l'accertamento in ordine all'insufficienza dell'area è in buona sostanza già implicito nella constatazione iniziale del contrasto del progetto di ampliamento presentato con lo strumento urbanistico, ma va, ad avviso dello scrivente servizio, integrato con la dimostrazione dell'impraticabilità di soluzioni progettuali alternative, tali da escludere o ridurre la riscontrata difformità rispetto alle previsioni urbanistiche comunali.
- Quanto alla differente ipotesi della riconversione, ossia del mutamento del ciclo merceologico di una preesistente attività produttiva, è bene precisare che, pur in assenza di interventi di ampliamento della superficie dell'impianto, allorché la riconversione determina un radicale mutamento delle attività produttive preesistenti nell'area, deve essere valutato con grande attenzione e cautela, prima dell'indizione della conferenza dei servizi per la formazione della variante urbanistica, l'impatto che la nuova attività può determinare sul contesto urbanistico preesistente.
- Va infine ricordato che la scelta del Comune, attraverso lo sportello unico per le attività produttive, in ordine all'esperibilità della procedura di variante ex

art.5 del DPR 447/1998, deve essere ancorata anche ad una rigorosa valutazione circa l'effettiva consistenza e rilevanza dell'interesse economico-impresoriale alla base del progetto relativo all'impianto produttivo. Va in particolare escluso che, dietro l'apparenza della prospettazione di esigenze di potenziamento di impianti produttivi di beni e servizi, possano in realtà celarsi interessi meramente speculativi di natura immobiliare, ad esempio volti ad ottenere, una volta realizzato l'impianto produttivo in deroga, un cambio di destinazione d'uso del medesimo, così da poterne sfruttare a fini di mera commercializzazione anche la volumetria aggiuntiva ottenuta per effetto della variante al PRG.

- Anche alla luce delle considerazioni svolte risulta possibile fornire ora una risposta sintetica ai quesiti posti:
  - quanto al quesito n.1 si è chiarito che la previsione, nel PRG, di *“altre aree che permetterebbero la realizzazione dell'opera in conformità allo strumento urbanistico”*, non è, di per sé considerato, elemento idoneo per negare l'accesso alle procedure di variante di cui all'art.5 del DPR 447/1998;
  - quanto al quesito n.2, possono accedere alle suddette procedure anche progetti relativi ad impianti produttivi ubicati in zone aventi destinazione urbanistica residenziale, purché si tratti di attività produttive considerate dal PRG compatibili con la destinazione residenziale;
  - le attività indicate nei quesiti 3, 4, 5 sono tutte riconducibili all'ambito di applicazione del DPR 447/1998, come definito dal comma 1 bis dell'art.1, secondo cui, tra gli impianti produttivi di cui al comma 1, *“rientrano [...] 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”*;
  - il parametro delle distanze dalle strade comunali può essere variato, in diminuzione, solo se quello prescritto dagli strumenti urbanistici comunali è maggiore delle distanze previste dalle norme statali (D.M. 1404/1968; Nuovo codice della strada di cui al D.Lgs. 285/1992 e relativo regolamento attuativo; artt.873 e ss. Cod. Civ.):



dunque mantenendo in ogni caso ferma la cogenza di tali disposizioni sovraordinate rispetto alla normativa comunale; infatti l'effetto di variazione riconducibile alle procedure di cui all'art.5 del DPR 447/1998 ha ad oggetto le sole previsioni proprie degli strumenti urbanistici comunali, restando inteso che tra queste non possono essere annoverate quelle meramente ricettizie di disposizioni di legge.

### **DETERMINA**

- I) di assumere le considerazioni svolte in narrativa, quale orientamento interpretativo di carattere generale del Servizio Affari Istituzionali, Generali, Giuridici e Legislativi sulle tematiche inerenti al quesito in oggetto, in funzione di ausilio e supporto giuridico all'Amministrazione Comunale di LUNANO;
- II) di inviare copia del presente parere al Servizio 4.1 Urbanistica – Pianificazione Territoriale di questa Amministrazione provinciale, al fine di valutare l'opportunità, sopra prospettata, di un'integrazione degli indirizzi di cui al prot. n.9448 del 1 marzo 2003;
- III) di trasmettere copia del presente atto, per agevolare il coordinamento dell'azione amministrativa, al Servizio Legislativo ed Affari Istituzionali e al Servizio Urbanistica e Cartografia della Regione Marche, al Comune di LUNANO, alle Province di ANCONA, ASCOLI PICENO, MACERATA.
- IV) di inserire altresì il presente parere, al fine di favorire la più ampia diffusione dell'informazione sulle tematiche giuridiche concernenti l'applicazione della normativa urbanistica ed edilizia, nella pagina Web di questo Servizio, nel sito INTERNET dell'amministrazione provinciale, all'indirizzo [www.provincia.ps.it./dirittoterritorio](http://www.provincia.ps.it./dirittoterritorio).

Dirigente Servizio 0.1  
F.to DOTT. PACCHIAROTTI ANDREA

**Allegato cartaceo alla determinazione dirigenziale n. 4586 del 09.12.2005**

Prot. n. 9448

Pesaro li 01.03.2003

Class. 17/1GG/13

**OGGETTO: Indirizzi e criteri interpretativi per un corretto e rigoroso utilizzo delle procedure di sportello unico per le attività produttive (SUAP) per interventi in variante agli strumenti urbanistici comunali (art.5 DPR. 447/1998).**

La semplificazione e lo snellimento dell'attività amministrativa, attraverso la concentrazione dei procedimenti, nonché la riduzione dei tempi istruttori, sono certamente obiettivi importanti da perseguire per dare risposte certe e rapide ai cittadini ed anche ovviamente agli operatori economici; dietro il paravento della semplificazione e in ragione di un mal interpretato efficientismo, non deve però, di fatto, prender campo una sostanziale rinuncia al governo e al controllo delle trasformazioni territoriali, che devono invece sempre e comunque ispirarsi a criteri di razionalità e rispetto dell'ambiente e delle sue risorse.

In un contesto territoriale come quello della nostra Provincia, interessato con crescente e continua intensità da processi di sviluppo e da conseguenti forti domande di trasformazione del territorio in particolar modo nel settore delle attività produttive, una corretta e rigorosa gestione delle nuove procedure introdotte dal D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447 in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'insediamento di attività produttive, diventa essenziale per salvaguardare adeguati livelli di razionalità alla strutturazione urbanistica e territoriale.

Ci si riferisce in modo particolare alla possibilità di attivare, nell'ambito delle procedure di SUAP, ai sensi dell'art.5 del D.P.R. 447/1998, proposte di variante agli strumenti urbanistici comunali qualora il progetto presentato risulti conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro e lo strumento urbanistico vigente non preveda disponibilità sufficiente di aree idonee.

A tal proposito, preso atto che:

- al momento la Regione Marche non ha ancora emanato la legge per la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate di cui all'art.19 della L.R.10/1999 e ai sensi dell'art.26 del D.lgs.112/1998 e dell'art. 2 del D.P.R. 447/1998;
- l'esperienza consumata in questi primi anni di coinvolgimento nella gestione di tali nuove procedure ci ha permesso di rilevare che, frequentemente, le amministrazioni comunali tendono ad avallare interventi in variante agli strumenti urbanistici, sulla base di preventive e del tutto generiche dichiarazioni del responsabile del procedimento in merito alla insussistenza di soluzioni urbanistiche alternative e di particolari problemi in campo ambientale, sanitario e della sicurezza;

Si ritiene pertanto opportuno definire, in attesa di eventuali specifiche normative regionali, i seguenti criteri di indirizzo e riferimento per una corretta gestione e valutazione degli interventi attivati tramite SUAP in variante agli strumenti urbanistici comunali, dando atto che in buona parte detti criteri sono stati già proposti da questa amministrazione provinciale all'attenzione dei tavoli tecnici istituiti dalla regione marche per la riforma della legge edilizia e per quella della legge urbanistica, ricevendo in tale sede positivo riscontro:

3. Nell'ipotesi di cui all'art.2 del D.P.R.447/1998 l'individuazione di nuove aree destinate agli insediamenti produttivi implicante variante agli strumenti urbanistici generali dei Comuni non si sottrae sotto alcun profilo all'ordinaria procedura di approvazione dei piani urbanistici generali e delle relative varianti (comma 10) quale risulta disciplinata dall'art.26 della L.R.34/1992 come sostituito dall'art.2 della L.R.19/2001. In tale fattispecie, dunque, la preventiva intesa di cui all'art.2 del D.P.R. 447/1998, non essendo contemplata dalla disciplina urbanistica regionale, assume carattere facoltativo ed eventuale per l'Amministrazione comunale, la quale, tuttavia, attraverso l'intesa assunta in sede di conferenza di servizi, potrà opportunamente acquisire in un unico contesto procedimentale gli avvisi delle amministrazioni di settore (ad es. Soprintendenza, Autorità demaniali, ecc.) portatrici di interessi pubblici eventualmente coinvolti nella procedura di variante urbanistica, prima di sottoporre quest'ultima al prescritto vaglio di conformità della Provincia.
4. La fattispecie di variazione di strumenti urbanistici contemplata all'art.5 del D.P.R.447/1998 ha invece natura diversa da quella di cui all'art.2. Nel procedimento definito all'art.5, infatti, il problema della realizzazione e localizzazione degli insediamenti produttivi è affrontato nell'ottica della risposta immediata e puntuale ad un'esigenza specifica di attuazione di un già definito progetto di insediamento produttivo, mentre nell'art.2 l'effetto urbanistico si colloca in un più ampio, generale e organico ambito di

pianificazione territoriale, essendo l'obiettivo quello di programmare e reperire una provvista generale di aree da destinare alle esigenze complessive di sviluppo degli insediamenti produttivi. In sostanza, nell'art.5 si regola una procedura straordinaria di variazione, del tutto circoscritta e parziale, degli strumenti urbanistici comunali, in quanto strettamente correlata al soddisfacimento delle specifiche esigenze produttive prospettate nel progetto presentato allo sportello unico.

5. Il carattere straordinario della procedura di variante ex art.5 si evince dai presupposti legittimanti il ricorso alla conferenza di servizi fissati dal regolamento statale (cfr. comma 1 dell'art.5), che qui di seguito si evidenziano:

a. a fronte di un progetto presentato allo sportello unico per il quale sia accertato il contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici comunali, la possibilità di variante mediante conferenza di servizi, alternativa al rigetto dell'istanza, è comunque subordinata, innanzitutto, al previo accertamento, nell'ambito del procedimento di sportello unico, della conformità del progetto *“alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro”*;

b. è poi necessario che *“lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato”*. Questi due ultimi presupposti sono tra loro alternativi, ed è da evidenziare che mentre l'ipotesi di una mancata individuazione nello strumento urbanistico di aree produttive appare più teorica che reale, specie rispetto ai comuni dotati di PRG, posto che questi individuano sempre zone destinate agli insediamenti produttivi, sicuramente più ricorrente sarà il caso in cui venga prospettata un'insufficienza delle aree produttive non assoluta, ma relativa al progetto presentato. A tale ultimo proposito si ritiene che l'insufficienza delle aree a destinazione produttiva possa emergere sia sotto il profilo quantitativo (configurandosi una saturazione delle aree esistenti, o una loro insufficiente estensione territoriale, o ancora la presenza di norme sulle distanze, sulle altezze, sugli indici edificatori e comunque sui parametri urbanistico-edilizi in genere, tali da impedire la realizzazione del progetto), sia, anche in concorso, sotto quello qualitativo (ad esempio inidoneità di un'area produttiva ad accogliere un certo tipo di insediamento nocivo per la vicinanza al centro abitato, o, ancora, carenza di particolari infrastrutture quali, ad esempio, quelle richieste dai cantieri navali per usufruire di un agevole accesso al mare).

6. Qualora il progetto di realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, riconversione di impianti produttivi di beni e servizi, presentato allo sportello unico, sia in contrasto con gli

strumenti urbanistici comunali generali, approvati o adottati, il responsabile del procedimento di sportello unico, una volta accertata la conformità del progetto presentato alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, può convocare una conferenza di servizi disciplinata dagli artt.14, 14 ter, 14 quater della legge 7 agosto 1990, n.241 e successive modificazioni, purché tale decisione sia adeguatamente motivata e documentata con particolare riferimento ai seguenti elementi e presupposti:

- a) indicazioni preliminari circa la conformità con gli strumenti di pianificazione sovraordinati (PPAR, PTC, PIT, PAI, ecc.);
  - b) ricognizione, almeno su base comunale, della dotazione di aree produttive e delle loro caratteristiche volta a comprovare la carenza di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero la loro insufficienza in relazione al progetto presentato;
  - c) puntuale individuazione ed illustrazione del tipo di contrasto con la vigente disciplina urbanistica comunale;
  - d) verifica circa la coerenza dell'intervento proposto con il disegno complessivo e gli obiettivi generali della pianificazione urbanistica comunale;
  - e) dimostrazione del rispetto della dotazione minima di standards urbanistici prescritti dalle vigenti norme;
  - f) verifica circa la stretta commisurazione dell'estensione dell'area interessata dalla variante alle specifiche ed esclusive esigenze produttive prospettate nel progetto;
  - g) dimostrazione dell'impraticabilità di soluzioni progettuali alternative, tali da escludere o ridurre il contrasto con gli strumenti urbanistici comunali.
5. Della convocazione della conferenza di servizi, alla quale partecipa necessariamente l'Amministrazione provinciale, deve essere data contestualmente notizia, almeno dieci giorni prima della data di svolgimento della stessa, mediante avviso pubblicato all'albo pretorio del Comune (cfr. per analogia l'art.9 del D.P.R. 554/1999) e in altre ulteriori forme (quali, ad esempio, siti Web, B.U.R.M., pagine locali di quotidiani a diffusione regionale): ciò al fine di consentire la partecipazione alla conferenza di qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché di portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto produttivo. In relazione alle modalità di partecipazione dei privati, quest'ultima può essere diretta, ossia prevedere l'intervento personale in seno alla conferenza, ovviamente senza diritto di voto ma con mera finalità di apporto collaborativo, o indiretta, esplicitandosi cioè nella presentazione di memorie e osservazioni scritte che verranno valutate in sede di conferenza.

6. Va considerata la sentenza 26 giugno 2001, n.206 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 25, comma 2, lett. g), del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui prevede che, 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, anche quando vi sia il dissenso della Regione”*. Tale sentenza assume carattere c.d. manipolativo, nel senso che la Consulta non ha dichiarato l’illegittimità di parte o dell’intero testo della disposizione impugnata da cui discende poi la norma regolamentare contenuta nell’art.5 del D.P.R. 447/1998, ma, operando in via interpretativa, ha desunto dalla stessa disposizione un possibile effetto normativo - vale a dire un esito decisorio della conferenza che, in quanto assunto a maggioranza, porrebbe l’autorità sovracomunale dissenziente preposta al “controllo” dei piani urbanistici comunali, nell’impossibilità di inibire l’approvazione della variante - di cui ha dichiarato illegittimo il prodursi, in quanto altrimenti si svuoterebbero e lederebbero le prerogative e le competenze dell’autorità urbanistica chiamata dalla legge a partecipare alla formazione dei piani regolatori generali. Dalla sentenza 206/2001, dunque, si ritiene non derivi una preclusione assoluta alla convocazione di conferenze di servizi ai sensi dell’art.5 del D.P.R. 447/1998, ma discende che il parere positivo della Provincia (espresso ai sensi dell’art.26 della L.R.34/1992 come sostituito dall’art.2 della L.R.19/2001), eventualmente anche condizionato all’accoglimento di rilievi, è condizione necessaria perché la variante possa essere adottata in sede di conferenza e, dopo il prescritto periodo di deposito, possa essere approvata definitivamente dal Consiglio comunale. In altre parole l’eventuale parere negativo della provincia che abbia accertato la non conformità della variante rispetto alle previsioni urbanistico-territoriali sovraordinate alla pianificazione comunale, non è superabile a maggioranza in sede di conferenza e preclude, di per sé, l’ulteriore iter di approvazione del progetto e della relativa variante. In conclusione, pertanto, l’esito della conferenza di servizi può comportare la variazione dello strumento urbanistico generale, a condizione che l’amministrazione provinciale non abbia in tale sede espresso il proprio motivato dissenso, in ordine alla difformità della variante urbanistica con la normativa vigente e con le previsioni dei piani territoriali e dei programmi di carattere sovracomunale e, in particolare, con le previsioni e gli indirizzi del PPAR, del PIT e del PTC.

7. Qualora l’esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico generale, la determinazione assunta dalla conferenza costituisce adozione di

variante la quale è depositata a disposizione del pubblico, per sessanta giorni, presso la segreteria del Comune con le modalità e ai fini di cui al comma 1 dell'art.26 della citata legge urbanistica regionale. Alla scadenza del periodo di deposito il Consiglio Comunale si pronuncia definitivamente in merito all'approvazione della variante, decidendo contestualmente riguardo alle osservazioni eventualmente presentate. Qualora le osservazioni che il Consiglio Comunale intenda accogliere, comportino una sostanziale modifica della variante adottata dalla conferenza di servizi, su tali osservazioni dovrà essere nuovamente acquisito il parere vincolante della stessa conferenza.

8. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione della variante adottata dalla conferenza di servizi, è soggetta alla pubblicazione di cui all'art.40 comma 2 bis della legge regionale 34/1992.

I presenti criteri vengono proposti all'attenzione di tutti i Comuni, nonché dei vari SUAP presenti nel territorio provinciale, affinché siano presi a riferimento per quanto di loro competenza; gli stessi criteri costituiscono comunque indirizzi vincolanti per gli uffici Urbanistici Provinciali per le istruttorie di merito su quei procedimenti per i quali saranno coinvolti in base alle loro specifiche competenze.

**Si fa infine rilevare che in presenza di PRG o adottati o comunque di recente approvazione, sembra quanto mai inopportuno il ricorso alle procedure di variante tramite SUAP in particolare per tutti quegli interventi che possono trovare naturale collocazione nelle “normali” aree produttive già previste dai Piani in essere.**

Il Dirigente del Servizio O.1  
Affari Giuridici e Legislativi Legale e Contenzioso  
Territoriale

f.to Dott. Andrea Pacchiarotti

Il Dirigente Del Servizio 4.1  
Urbanistica - Pianificazione

f.to Arch. Roberto Biagianti