



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

Prot. n. 9448
Class. 17/1GG/13

Pesaro li 01.03.2003

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



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

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:

1. 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.
2. 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



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

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.

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



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

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.

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):



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

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



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

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.



PROVINCIA DI PESARO E URBINO

AREA URBANISTICA - TERRITORIO - AMBIENTE

SERVIZIO 4.1 URBANISTICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SERVIZIO 0.1 AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI-LEGALE E CONTENZIOSO

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 0.1
Affari Giuridici e Legislativi Legale e Contenzioso
Dott. Andrea Pacchiarotti

Il Dirigente Del Servizio 4.1
Urbanistica - Pianificazione Territoriale
Arch. Roberto Biagianti