

Con deliberazione di Giunta Regionale n.2581 del 22.11.11, pubblicata sul B.U.R.P. n.196 del 20.12.2011 (che sostituisce la deliberazione di G.R.2000/07), avente ad oggetto “*Indirizzi per l’applicazione dell’art. 8 del D.P.R. n. 160/2010 “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive”*”, è stato approvato il nuovo regolamento regionale recante la disciplina dei progetti per la realizzazione/ampliamento/ristrutturazione, ecc. di impianti produttivi in variante agli strumenti urbanistici comunali ex art.8 del D.P.R. n.160 del 30.09.10

Si riporta di seguito il testo:

“Premessa L’ambito di applicazione

In ordine alle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 160/2010, vanno effettuate alcune precisazioni preliminari, concernenti la categoria di “beni e servizi” ricadenti nell’ambito di applicazione del nuovo Regolamento e gli interventi consentiti.

Per quanto riguarda l’individuazione di beni e servizi, l’art. 1, comma 1, specifica che sono da includere tra le attività produttive “*le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni*” (lett. i),

Tale previsione si pone in continuità con le disposizioni del previgente d.P.R. n. 447/1998, modificate dal successivo d.P.R. n. 440/2000, e conferma il carattere esemplificativo e non tassativo dell’elenco di attività enunciato dalla norma.

Ne discende che il procedimento unificato trova applicazione tutte le volte che sia necessario ottenere dalla pubblica amministrazione un provvedimento di autorizzazione con riferimento ad un impianto idoneo a realizzare un’attività avente rilevanza economica.

Il comma 4 dell’art. 2 del d.P.R. n. 160/2010 riporta le esclusioni dall’ambito di applicazione del regolamento:

- gli impianti e le infrastrutture energetiche;
- le attività connesse all’impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive;
- gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi,
- le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi,
- le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*).

Il Regolamento, all’art. 1, comma 1, lett. j), specifica altresì che si intendono per “*impianti produttivi*” i fabbricati o altri manufatti, gli impianti e altri luoghi in cui si svolgono tutte o parte delle fasi di produzione di beni e la prestazione dei servizi.

L’art. 2, comma 1 del d.P.R. n. 160/2010 individua il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto *l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.*

Per quanto attiene alla tipologia degli interventi consentiti, si precisa il significato dei termini:

Localizzazione

Si intende l'individuazione delle aree destinate all'insediamento degli impianti produttivi di beni e servizi.

Realizzazione

Si intende l'attività di costruzione di nuovi impianti con conforme zonizzazione dell'area relativa al nuovo impianto. Sono compresi in tale categoria gli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione, in quanto comportano di fatto la creazione di un nuovo insediamento. Tuttavia, si segnala che, poiché si determina una significativa variazione sul territorio, è opportuno che tale intervento sia inserito in un contesto di programmazione generale e che le aree siano previamente individuate secondo la procedura prevista dalla vigente legislazione regionale, ivi compresa la L.R. n. 22/2006 (per la quale si rinvia al paragrafo 11). Se non è stata adottata la variante prevista per l'individuazione di aree destinate ad insediamenti produttivi, la domanda di realizzazione di un nuovo impianto può essere accolta solo se ne ricorrano tutti i presupposti, secondo la procedura prevista dall'art. 8 del Regolamento, con conseguente nuova zonizzazione.

Ristrutturazione

Si intendono le modifiche degli impianti che mantengono la medesima destinazione produttiva e sono ricomprese nell'ambito degli interventi come specificamente definiti dalla vigente normativa.

Ampliamento

Si intende l'aumento della precedente dimensione dell'attività in atto, sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e/o volume: si ritiene infatti che una quantità superiore configurerrebbe nella sostanza una nuova realizzazione. Ciò che qualifica un determinato intervento come ampliamento è dato da elementi funzionali oltre che fisici. Pertanto, può considerarsi la realizzazione di nuovi manufatti fisicamente connessi alla struttura originaria e per i quali sussista un nesso funzionale tra l'attività a svolgersi nei nuovi manufatti e quella in corso.

Cessazione/Riattivazione

La cessazione si riferisce ad attività produttive esistenti, la riattivazione si riferisce all'avvio della medesima attività prima esistente e ora dismessa.

Riconversione

Si intende il mutamento del ciclo merceologico dell'attività produttiva. La fattispecie presuppone la preesistenza di un'attività e, pertanto, la riconversione non è un intervento cumulabile con la cessazione o la riattivazione.

Opere interne

Si intendono le attività edilizie aventi ad oggetto lo stabile in cui è insediata una determinata attività produttiva, senza che tali opere configurino gli estremi della ristrutturazione.

Per quanto concerne i singoli interventi sopra descritti, si ritiene che siano fra loro cumulabili, ad eccezione degli interventi di cessazione/riattivazione e riconversione per la loro evidente alter natura (presupposto logico della riconversione è infatti la preesistenza di un'attività produttiva)

1 Aspetti generali

A far data dal 30 settembre 2011 entra in vigore l'art. 8 del d.P.R. n.160/2010, che disciplina i rapporti tra individuazione di aree da destinare agli insediamenti produttivi e strumenti urbanistici.

In mancanza di specifica disciplina regionale in materia, la procedura prevista dall'art. 8, comma 1, del d.P.R. n. 160/2010 trova in Puglia integrale applicazione.

L'art. 8 prevede che nei comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi di cui agli articoli da 14 a 14 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e alle altre normative di settore, in seduta pubblica.

Si ricorda che in base all'art. 8, comma 3, del d.P.R. n. 160/2010 la procedura di variante prevista dal citato articolo non si applica alle strutture di vendita di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, o alle relative norme regionali di settore.

Come già espresso nelle previgenti linee guida relative al dPR 447/98, va in questa sede sottolineata l'assoluta eccezionalità del ricorso a tale tipologia di variante e la necessità che il comune dichiari sempre in modo esplicito le ragioni dell'uso della procedura ex art. 8 e gli obiettivi generali che persegue con tale utilizzo, oltre che il rapporto tra variante e la strumentazione urbanistica generale e/o attuativa vigente; il Comune dovrà anche indicare il numero delle precedenti procedure ex art. 8 nonché ex art.5 del previgente

d.P.R. n. 447/1998 attivate dal medesimo Comune e la loro localizzazione nell'ambito del territorio comunale.

Giova anche ricordare che, attraverso la variante in questione, non possono mai essere modificate e violate le prescrizioni di atti sovracomunali, quali il D.R.A.G., il P.T.C.P., i piani di bacino, i piani paesaggistici, i piani dei parchi, i piani per le attività estrattive, i piani di settore A.S.I., i piani sociali di zona, il piano di risanamento delle acque, il piano dei trasporti, etc.

Il contrasto tra l'intervento progettato e gli strumenti urbanistici, al fine di valutare la percorribilità delle procedure di cui al d.P.R. n. 160/2010, va verificato anche nei confronti degli strumenti urbanistici adottati e non ancora approvati. Diversamente il procedimento avrebbe il potere, non statuito da alcuna norma, di evitare l'applicazione delle norme di salvaguardia, in palese contrasto con inderogabili norme di legge.

La difformità del progetto rispetto alla pianificazione sovraordinata, alla pianificazione paesaggistica, a quella di bacino o delle aree protette non consente l'applicazione del procedimento in quanto i vincoli posti da dette pianificazioni non sono superabili con la pianificazione urbanistica comunale.

L'ipotesi prevista dall'art.8 del d.P.R. n. 160/2010, avendo come detto carattere eccezionale e derogatorio rispetto alle procedure ordinarie, non ammette applicazioni estensive o analogiche, richiedendo peraltro una adeguata motivazione.

Il carattere straordinario della procedura di variante ex art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, che approva non piani ma progetti che comportano la variazione degli strumenti urbanistici, non solo si esplica in un suo limitato utilizzo, ma ha riflessi anche sulla natura e sugli effetti di detta variante rispetto alle varianti urbanistiche. La variante ex art. 8, infatti, non può essere assimilata alle varianti che modificano a tempo indeterminato la disciplina urbanistico edilizia di un'area (destinazione d'uso, indici, parametri, ecc.) e deve essere vincolata in modo inscindibile al progetto di attività produttiva da cui deriva.

Di conseguenza, sono da escludere interventi che interessino una vasta area e siano finalizzati all'insediamento di una pluralità di attività economiche, anche se essi sono propostida un unico soggetto giuridico, (ad es. un consorzio di imprese per la realizzazione dei meri manufatti edilizi),

in quanto siffatti interventi, stante la loro natura di variante “organica”, devono essere assoggettare alle ordinarie procedure di variante allo strumento generale.

Inoltre, non sembra opportuno che la variante ex art. 8, riferita a un singolo progetto difforme allo strumento urbanistico, comporti una modifica permanente della disciplina urbanistica dell’area interessata, anche qualora l’opera non si realizzi. È invece conforme alla ratio della norma che essa produca soltanto effetti finalizzati alla realizzazione di quel progetto e che la mancata realizzazione del medesimo progetto per qualsiasi motivo, comporti la decadenza della variante e il ritorno dell’area interessata alla disciplina urbanistica precedente.

Per conseguire tale finalità, occorre che la delibera di approvazione della variante da parte del Consiglio comunale contenga idonee prescrizioni a tutela dell’interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell’intervento.

2 La problematica dell’ammissibilità dei progetti alla procedura di variante

Il dettato dell’art. 8 comma 1 prevede dunque che, alle condizioni sopra illustrate, il responsabile del procedimento convoca una conferenza di servizi.

Con la doverosa premessa che i presenti indirizzi, in quanto contenuti in una fonte di rango subprimario, non intendono porsi quali direttive vincolanti nei confronti degli Enti titolari delle funzioni di Sportello unico, si ritiene comunque opportuno suggerire alle suddette Amministrazioni di adottare, mediante lo strumento regolamentare o in altro modo, un criterio idoneo a supportare il responsabile del procedimento rispetto a una discrezionalità che, nella fattispecie, appare in limine tra la gestione amministrativa e l’indirizzo politico.

Dato che la pianificazione urbanistica ha il suo fondamento nel perseguimento degli interessi generali della collettività, l’istruttoria finalizzata all’avviamento del procedimento ex art.8 DPR 160/2010 dovrebbe anche argomentare in merito alla convergenza tra l’interesse dell’impresa e gli altri interessi pubblici coinvolti, tra cui l’interesse pubblico sia ad un corretto utilizzo del suolo sia allo sviluppo dell’imprenditorialità, quale fattore di sviluppo dell’intera collettività.

A mero titolo di esempio, e senza pretesa di obbligatorietà né tassatività, si indica, come ipotesi concretamente praticabile da parte delle Amministrazioni, il criterio di stabilire in via generale e preventiva una “griglia” di requisiti nei confronti di ogni proposta presentata al SUAP, aggiuntivi rispetto a quelli inderogabilmente posti dall’art. 8 comma 1, che i progetti presentati al SUAP devono rispettare per poter essere ammessi alla successiva procedura di conferenza di servizi. Tale griglia andrebbe contenuta in un atto dell’organo collegiale politico (Consiglio o Giunta), al fine di ritenere preventivamente verificata la conformità del progetto con l’indirizzo politico dell’Ente. Questo dato assume rilievo importante in quanto la determinazione positiva della conferenza di servizi, come si evidenzierà più avanti, costituisce solo “proposta” di variante, sulla quale dovrà comunque pronunciarsi, nei termini previsti, il Consiglio comunale.

Il vantaggio dell’adozione di un modello come quello appena descritto risiede nella maggiore probabilità che, in esito a una procedura di variante che può essere anche lunga e complessa, il risultato dell’attività amministrativa del SUAP e della cooperazione istituzionale con gli altri Enti di tutela, tra cui la stessa Regione, non venga nullificato dalla mancata approvazione da parte del Consiglio Comunale.

Nella valutazione dei progetti è necessario attenersi alle seguenti indicazioni:

- l’estensione dell’area interessata dal progetto non può eccedere le esigenze produttive prospettate nel progetto;
- deve essere garantito il rispetto degli standards urbanistici previsti dall’art. 5 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444;

- deve essere verificato l'integrale rispetto delle prescrizioni ed indicazioni contenute nella pianificazione di livello regionale e provinciale, ove esistente;
- è necessario convenzionare le opere di urbanizzazione relative all'intervento;
- è necessario prevedere ogni altro intervento utile per mitigare l'impatto ambientale dell'attività produttiva;
- è da valutare attentamente la possibilità di applicare le procedure dell'art. 8 ai casi di progetti che occupino aree destinate a servizi che incidono sul dimensionamento del piano, sottraendole in tal modo ad aree pubbliche o di interesse pubblico.

Il ricorso a tale procedura è ammesso solo alle tassative condizioni previste dall'art. 8, comma 1, del d.P.R. d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160 che sono le seguenti:

1) lo strumento urbanistico:

deve essere caratterizzato dalla mancanza di aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi con classificazione di zona idonea al tipo di richiesta presentata;

in alternativa, le aree previste dal medesimo strumento urbanistico devono risultare insufficienti in relazione al progetto presentato;

2) la indizione della conferenza deve essere oggetto di pubblico avviso al fine di garantire il diritto di intervento a coloro che potrebbero un pregiudizio dalla realizzazione dell'intervento.

La sussistenza dei presupposti di cui al punto 1) deve essere verificata dal responsabile del procedimento antecedentemente alla convocazione della conferenza di servizi. Inoltre la sussistenza di queste condizioni deve altresì risultare dalla motivazione della convocazione della conferenza stessa.

A differenza di quanto stabilito dal d.P.R. 447/1998, non è più necessaria la verifica preliminare della conformità del progetto alle norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, per avviare il procedimento di variante ex art. 8 d.P.R. 160/2010. Tali requisiti dovranno essere verificati nell'esame del progetto nell'ambito della conferenza di servizi.

In conclusione, il responsabile del procedimento verificherà, ai fini dell'ammissibilità del progetto alla procedura di variante, il rispetto dei requisiti di ammissibilità indicati dall'art. 8 comma 1 del d.P.R. n. 160/2010 e dai presenti indirizzi.

3 Il requisito della "insufficienza" delle aree.

È opportuno anche precisare il significato dell'espressione aree "*insufficienti rispetto al progetto presentato*" contenuta nel comma 1 dell'art. 8 del regolamento.

Con l'espressione anzidetta, il regolamento statale intende ancora riferirsi, in continuità col previgente d.P.R. n. 447/98, al caso in cui non sia possibile per un'impresa insediarsi in un determinato comune perché mancano del tutto aree a destinazione produttiva, o perché queste non consentono quel determinato tipo di insediamento a causa della insufficiente dimensione, o comunque per la presenza di parametri, limitazioni, indici che producono un effetto impeditivo di carattere equivalente.

Vi è inoltre insufficienza di aree anche nelle ipotesi in cui le aree a destinazione produttiva siano inadeguate da un punto di vista qualitativo, come ad esempio, nel caso di attività produttive che richiedano particolari infrastrutture, ovvero la vicinanza di strutture ferroviarie o portuali.

Si ritiene infine che l'insufficienza di aree, intesa in senso urbanistico, sussista anche nel caso di ampliamento di un impianto produttivo quando le aree contigue, sulle quali l'impianto produttivo esistente abbia la documentata necessità di estendersi, risultino avere una diversa destinazione urbanistica. Ed invero, se lo strumento urbanistico generale vigente non ha previsto la delocalizzazione di quell'impianto, la verifica della sussistenza o meno dell'insufficienza di aree va fatta con riferimento alle esigenze di funzionamento e di sviluppo di quel determinato impianto e non va estesa all'intero territorio comunale.

La verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree non è necessaria nei soli casi di interventi consistenti nell'ampliamento, nella cessazione/riattivazione o nella ristrutturazione dell'attività produttiva.

Occorre anche precisare che nelle ipotesi di riconversione deve essere adottata una maggiore cautela se il cambio di attività produttiva comporta anche una radicale modifica rispetto alle attività produttive preesistenti nell'area, determinando cambiamenti che possono avere rilevanti ripercussioni sul contesto urbanistico e ambientale esistente.

In tali casi si rende necessaria una attenta valutazione sull'impatto che tale attività può determinare sul territorio e sull'ambiente, con ricorso, ove previsto dalla LR n.11/2001, alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) e/o verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale.

Per quanto esposto sopra, si determina una nuova zonizzazione, nella sola ipotesi di intervento consistente nella realizzazione di un nuovo impianto che determini una "zonizzazione" del territorio diversa dalla preesistente limitatamente all'area interessata. Mentre negli altri casi (ristrutturazione, ampliamento, cessazione/riattivazione, riconversione, opere interne) non si determina alcuna nuova zonizzazione, ma si ha variazione dello strumento urbanistico generale e/o attuativo nella misura minima necessaria a consentire l'attuazione dell'intervento medesimo.

Fatta salva la dimostrazione del requisito dell'inesistenza e dell'insufficienza delle aree, l'eventuale variante allo strumento urbanistico generale proposta non deve necessariamente riguardare un cambio di destinazione urbanistica dell'area oggetto di intervento, ma può anche riguardare una modifica delle procedure connesse alle Norme dello strumento urbanistico generale che ne disciplinano l'esecuzione o l'attuazione, purché l'intervento, in relazione alla sua localizzazione e conformazione, non costituisca pregiudizio per la pianificazione attuativa successiva.

4 Documentazione da predisporre

La conferenza di servizi è indetta dal responsabile del procedimento mediante l'invio dell'atto di convocazione, con i relativi allegati, a tutte le amministrazioni competenti in ordine all'approvazione del progetto di impianto produttivo e alla formazione della variante.

Gli atti essenziali da allegare all'atto di convocazione della conferenza di servizi, salvo quelli ulteriori previsti dalle amministrazioni comunali interessate, sono i seguenti:

1) attestazione, da parte del Comune circa la sussistenza dei seguenti pre requisiti:

1.1) situazione di carenza e insufficienza delle aree produttive;

1.2) rispetto delle prescrizioni di atti sovracomunali;

1.3) valutazioni di carattere urbanistico e degli eventuali motivi di opportunità economici e sociali che inducono ad avviare la procedura di variante;

2) elaborati grafici esplicativi dei contenuti della variante allo strumento urbanistico. In particolare:

2.1) stralcio dello strumento urbanistico generale vigente e/o adottato in scala conforme ai documenti di Piano con indicazione delle aree interessate;

2.2) stralcio catastale (aggiornato) in scala di dettaglio (1:1.000) con indicazione delle aree interessate;

2.3) cartografia aerofotogrammetrica (aggiornata se esistente) con indicazione:

a) delle aree, in proprietà o disponibili ad altro titolo indicato dall'art.11 d.P.R. n. 380/2001, oggetto della variante;

b) dello stato di fatto;

c) di eventuali beni morfologici, naturalistici e storico culturali;

d) delle urbanizzazioni primarie e secondarie esistenti;

e) delle vigenti destinazioni urbanistiche;

- f) delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria da realizzarsi o completarsi;
- g) del perimetro delle aree interessate dalla nuova destinazione urbanistica con la specifica dei parametri urbanistici e delle relative norme attuative;
- 2.4) elaborato di dettaglio (in scala non superiore a 1:500) con la dimostrazione delle superfici relative alla nuova destinazione urbanistica ed alle urbanizzazioni, nonché l'assetto di massima dei nuovi manufatti a realizzarsi;
- 3) studi tipologici (con piante, prospetti e sezioni) dei manufatti da realizzare in scala non superiore a 1:100;
- 4) eventuali ulteriori elaborati necessari alla dimostrazione che l'intervento proposto non inficia la trasformabilità del territorio contermini, secondo le previsioni urbanistiche vigenti e non contrastanti con interessi di terzi o l'esecuzione di opere di interesse pubblico, seppure di previsione;
- 5) relazione tecnica illustrativa contenente i seguenti argomenti:
- inquadramento dell'intervento e sue caratteristiche;
 - documentazione catastale (estratto di mappa autentico di data non anteriore a tre mesi dalla data di richiesta) con i titoli di proprietà o disponibili, ai sensi dell'art.11 del d.P.R. n. 380/2001, relativi alle particelle interessate alla variante (copie) e quanto altro necessario ad identificare chiaramente l'ambito di intervento ed il relativo regime;
 - descrizione dello stato dei luoghi, con riferimenti relativi alle preesistenze, alle urbanizzazioni presenti e, riferimenti ove necessario, ad una documentazione fotografica da allegarsi;
 - verifica del regime giuridico delle aree in relazione ai vincoli territoriali esistenti (paesaggistico ex d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, idrogeologico, storico culturale ex d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, naturalistico, usi civici, ecc.) così come generalmente individuate nelle tavole tematiche del PUTT/P (atlanti regionali in formato A3) nonché all'inclusione o meno in aree S.I.C. e/o Z.P.S. di cui al d.m. 3 aprile 2000 così come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120;
 - l'assetto urbanistico previsto attraverso la definizione delle NTE che specificano gli indici ed i parametri necessari per gli interventi previsti ed ogni altra prescrizione di dettaglio ritenuta necessaria ad inquadrare le previste trasformazioni;
 - descrizione sommaria dell'intervento edilizio nelle sue componenti architettoniche ed ingegneristiche, nelle destinazioni d'uso prevedibili, nelle soluzioni di assetto, di decoro e di arredo degli spazi complementari;
 - lo studio geologico geotecnico prescritto dal d.m. 11 marzo 1988, punto H, pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 127 dell'1 giugno 1988;
 - le caratteristiche dell'intervento attuativo (in termini urbanistici e non edilizi) nel caso in cui le aree oggetto di variante ricadano in zona sismica, giusto quanto prescritto dall'art. 13 della legge 2 febbraio 1974, n. 64;
 - la descrizione delle opere previste di urbanizzazione primaria con indicazione sommaria dei costi di realizzazione in riferimento alle quantità calcolate rispetto alle preesistenze; descrizione delle opere di urbanizzazione secondaria relative alle aree individuate (come a cedere) in riferimento alle ipotizzate destinazioni d'uso, alle modalità di attuazione ed eventualmente di gestione.

A tal proposito, si rammenta quanto previsto dall'art.57 d. lgs. 82/2005 e dall'art.6 comma 2 lettera b) legge 106/2011 circa la pubblicazione anche per via telematica dell'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Per la documentazione integrativa o sostitutiva richiesta durante la fase istruttoria si applica quanto previsto dall'art. 2 comma 7 della legge n.241/90.

5 Pronuncia sui progetti preliminari.

L'art. 8, comma 2, dPR 160/2010 prevede che gli interessati possano chiedere tramite il SUAP all'ufficio comunale competente per materia di pronunciarsi entro trenta giorni sulla conformità, allo stato degli atti, dei progetti preliminari dai medesimi sottoposti al suo parere, con i vigenti strumenti di pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica, senza che ciò pregiudichi la definizione dell'eventuale successivo procedimento.

Il SUAP, a seguito della richiesta di parere preliminare e sulla base delle risultanze dell'ufficio comunale, comunica al richiedente l'esito della verifica preliminare.

Se l'esito della verifica è positivo, si ha l'attivazione del procedimento unico di cui all'art.7 d.P.R. n. 160/2010 con riduzione della metà dei termini previsti.

6 La fase istruttoria comunale

In coerenza con il dettato normativo, il controllo dei contenuti sostanziali e formali, nonché dell'ammissibilità sotto il profilo urbanistico della proposta viene vagliata dal Responsabile dello Sportello unico per le attività produttive, che deve avvalersi in proposito della propria struttura e delle strutture tecniche ed amministrative presenti nel Comune e negli Enti terzi.

In tutti i casi compete al Responsabile SUAP l'attivazione delle verifiche in ordine:

- alla mancanza e/o insufficienza di aree a destinazione produttiva;
- alla conformità della documentazione tecnica presentata;
- alla congruità, in termini di verifica e di proposta, rispetto alle urbanizzazioni primarie ed alle cessioni per le urbanizzazioni secondarie;
- al controllo dei presupposti (normativi, regolamentari, etc.) urbanistico/edilizi per il successivo rilascio dei permessi e/o autorizzazioni.

Ove necessario, il Responsabile SUAP può richiedere, ai sensi dell'art.2 comma 7 legge n.241/90, ai proponenti l'integrazione della documentazione, affinché quanto successivamente oggetto di esame in sede di conferenza di servizi sia coerente con i contenuti evidenziati nel presente documento e si svolga nelle linee generali con la maggiore rapidità possibile.

7 La conferenza di servizi.

La conferenza di servizi è disciplinata dagli artt. 14 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Rispetto alla disciplina prevista dalla legge n. 241/1990, l'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 prevede un ulteriore adempimento procedimentale, ossia che il responsabile del SUAP convochi la conferenza di servizi "in seduta pubblica".

Ai sensi dell'art. 14 comma 5 bis della legge n. 241/1990 la conferenza di servizi, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici e telematici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni.

Inoltre va precisato che, ad eccezione dei casi espressamente previsti dalla legge (es. nei casi in cui sia necessario acquisire la valutazione di impatto ambientale del progetto di impianto produttivo, la conferenza si esprime solo dopo aver acquisito la valutazione medesima), ogni altro nulla osta, intesa, concerto e atto di assenso comunque denominato, relativi al progetto dell'impianto produttivo ovvero alla variante urbanistica, sono espressi in seno alla conferenza di servizi.

Si rammenta inoltre che, ai sensi dell'art.14 ter comma 7 legge n.241/90, si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata. Tale modalità di acquisizione vale anche per le amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA,

VAS e AIA, In relazione alle modalità con le quali i singoli Enti devono esprimere il proprio dissenso, l'art. 14 quater della legge n. 241/1990 prescrive che il dissenso “*deve essere manifestato nella conferenza di servizi*” a pena di inammissibilità, con ciò chiarendo che il dissenso deve essere espresso dal delegato che “*fisicamente*” partecipa alla conferenza dei servizi, per dar modo a tutti i partecipanti di instaurare un contraddittorio.

La presenza di uno o più partecipanti alla conferenza di servizi potrà essere garantita anche attraverso l'uso di collegamenti telematici, definendo le modalità ritenute più adeguate alla singola fase di procedimento mediante preventivi accordi fra le amministrazioni coinvolte.

Inoltre, si richiama quanto prescritto dall'art.14 ter comma 2 legge n.241/90 in ordine alla definizione concordata tra responsabili SUAP e le Soprintendenze territorialmente competenti del calendario delle riunioni delle conferenze di servizi che coinvolgono atti di assenso o consultivi comunque denominati di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

a) la partecipazione dei privati

Alla conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e 14 bis, oltre alle pubbliche amministrazioni competenti, sono convocati anche i soggetti proponenti il progetto. Tali soggetti partecipano ai lavori della conferenza senza diritto di voto.

Inoltre, alla conferenza possono partecipare, senza diritto di voto, i concessionari e i gestori di servizi, nel caso in cui il progetto implichi loro adempimenti o abbia effetto diretto o indiretto sulla loro attività.

Altresì è consentito l'intervento in conferenza di servizi a tutti i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto.

In relazione alle modalità di partecipazione è ammissibile sia la partecipazione personale del privato alla conferenza di servizi, sia la partecipazione mediante il deposito di osservazioni documentali.

La presenza dei privati deve intendersi limitata ad un apporto collaborativo, ed è quindi esclusa la possibilità di una loro partecipazione al voto in seno alla conferenza. Conseguentemente la partecipazione dei privati non può incidere ai fini del conteggio della maggioranza di cui all'art. 14 ter della legge n. 241/1990, perché partecipano al voto le sole Pubbliche Amministrazioni.

Si osserva infine che dal verbale della conferenza di servizi devono comunque risultare le proposte, opposizioni e osservazioni formulate dai privati.

b) la partecipazione della Regione

La partecipazione della Regione alla conferenza di servizi, convocata per avviare le procedure di formazione della variante urbanistica di cui all'art. 8 dPR 160/2010, è necessaria, in quanto la Regione è co titolares del potere di gestione del territorio insieme all'amministrazione comunale. Giova sottolineare in tal senso che la formazione dello strumento urbanistico generale è un atto complesso costituito da un provvedimento comunale e da un provvedimento regionale.

Il provvedimento regionale, che nella procedura ordinaria si traduce nell'atto di approvazione o di controllo di compatibilità (ex l.r. n. 20/2001), nella procedura semplificata di cui all'art. 8 del Regolamento viene anticipato in sede di conferenza di servizi, e di conseguenza il parere della Regione concorre con gli atti comunali alla perfezione della variante urbanistica.

Alle conferenze di servizi indette per l'esame del progetto in variante allo strumento urbanistico generale vigente e/o adottato la presenza della Regione è garantita dal Dirigente del Servizio Urbanistica Regionale o suo delegato il quale dovrà trasmettere al Presidente della Giunta Regionale e all'Assessore competente copia delle convocazioni delle conferenze di servizi richieste dai Comuni e dei verbali con i relativi esiti. Conformemente a quanto disposto dall'art. 14 ter comma 6 della legge n. 241/1990, il rappresentante regionale, così come tutti gli altri rappresentanti delle Pubbliche

Amministrazioni partecipanti ai lavori della conferenza, è legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

Il motivato dissenso espresso dalla Regione in sede di conferenza di servizi impedisce l'ulteriore iter di approvazione della variante. Infatti, come espressamente previsto dall'art.8 comma 1 d.P.R. n. 160/2010, oltre che della pronuncia della Corte Costituzionale n.206 del 26 giugno 2001, l'assenso della Regione acquisito in sede di conferenza di servizi è condizione necessaria perché la variante possa essere legittimamente approvata dal Consiglio Comunale.

Conseguentemente, secondo la disciplina della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e segg. della legge n. 241/1990, ed integrata dalla citata pronuncia della Corte Costituzionale, la Regione che partecipa alla conferenza di servizi:

A. può esprimere il proprio assenso;

B. può esprimere il proprio motivato dissenso. In tale caso, la procedura deve intendersi conclusa con esito negativo;

C. se ne esistono i presupposti, può subordinare il proprio assenso all'accoglimento di specifiche modifiche progettuali (art. 14 quater comma 1 legge n. 241/1990). In questo caso la procedura può proseguire solo se sono recepite le indicazioni espresse dalla Regione.

Si rammenta infine che, nella prima riunione della conferenza, le pubbliche amministrazioni devono stabilire il termine entro cui è possibile pervenire ad una decisione, comunque mai superiore a novanta giorni (art. 14 ter comma 3 legge n. 241/1990), salvo i casi di sospensione dei termini previsti dall'art.14 ter comma 4 legge 241/90.

Successivamente alla prima riunione possono esservi riunioni intermedie, a valenza istruttoria o per raggiungere l'intesa tra le Amministrazioni. L'ultima riunione, da convocarsi nel rispetto dei tempi di conclusione fissati, è quella in cui si definisce e si formalizza la determinazione della conferenza di servizi che costituisce proposta di variante sulla quale, tenuto conto delle osservazioni, proposte e opposizioni si pronuncia definitivamente il Consiglio Comunale nella prima seduta utile.

8 La fase di approvazione della variante

La procedura da adottare per la variante urbanistica prevista dall'art.8 d.P.R. n.160/2010, come accennato, prevede solo l'invio del verbale di conclusione positiva della conferenza di servizi al Consiglio comunale che si pronuncia nella prima seduta utile, senza indicare alcuna modalità per la partecipazione al procedimento da parte della comunità locale interessata.

In proposito si ritiene di poter individuare il seguente modulo procedimentale prendendo a parametro di riferimento quanto indicato dalla legge urbanistica fondamentale n.1150/1942.

Il verbale della conferenza di servizi, costituente la proposta adozione della variante urbanistica, viene depositato presso la Segreteria Comunale con contestuale affissione all'Albo Pretorio del Comune per trenta giorni.

Nel termine di ulteriori e continuativi trenta giorni è possibile presentare osservazioni e/o opposizioni con manifesti affissi contestualmente al deposito del verbale presso la Segreteria Comunale.

L'atto con cui il Consiglio comunale si pronuncia definitivamente, approvando la variante urbanistica va assunto nella prima seduta utile.

La variante approvata dal Consiglio comunale entra in vigore con la pubblicazione all'albo pretorio dell'avviso di deposito della variante approvata, e col contemporaneo deposito nella segreteria comunale della delibera di approvazione e di tutti gli atti relativi alla variante e al progetto.

La delibera consiliare di approvazione della variante viene infine pubblicata sul B.U. della Regione Puglia.

Si sottolinea, in questa sede, l'opportunità che la delibera consiliare contenga specifiche clausole volte a tutelare l'interesse pubblico a che l'impresa richieda poi effettivamente, in tempi certi, i necessari permessi per la realizzazione di quanto assentito con la variante e l'Amministrazione comunale possa

garantire, in caso di mancata realizzazione del progetto, il ritorno dell'area interessata alla destinazione urbanistica precedente.

A tal fine, la delibera consiliare di approvazione deve prevedere obbligatoriamente un termine essenziale o una condizione risolutiva finalizzati a far venire meno gli effetti della variante in caso di mancato inizio dei lavori entro i termini stabiliti dal Consiglio Comunale. Tali clausole saranno poi incluse nelle convenzioni da sottoscrivere, ad esempio, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione o per l'erogazione di finanziamenti o benefici.

Un altro punto controverso riguarda la diversa ipotesi in cui il manufatto realizzato non sia conforme al progetto approvato, ovvero la realizzazione della struttura sia rimasta in completa:

a) mancata ultimazione dell'impianto:

la mancata ultimazione dei lavori nei termini previsti dal permesso di costruire comporta l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001.

La convenzione urbanistica stipulata contestualmente all'autorizzazione può opportunamente prevedere tutte le cautele e tutele richieste dal Comune, in caso di inadempimento degli oneri previsti dalla normativa urbanistica, e per la loro attivazione ci si comporterà non diversamente da ogni altra convenzione urbanistica.

Sembra inoltre possibile legare la variante, in sede di pianificazione comunale del territorio, a una finalità produttiva di pubblico interesse, con la possibilità di procedere ad esproprio dell'area per affidare la realizzazione del progetto ad altri proponenti in caso di mancata ultimazione dell'impianto; in ogni caso i manufatti realizzati, vigente la variante e in conformità al progetto approvato, restano legittimi, qualunque cosa succeda dopo, e dovranno pertanto essere indennizzati in caso di esproprio.

b) realizzazione di un impianto diverso:

Nel caso di realizzazione di un impianto in totale o parziale difformità dal permesso di costruire si rinvia alle disposizioni del d.P.R. n. 380/2001.

Infine, appare opportuno evidenziare un'ultima variabile, consistente nell'utilizzo difforme, in tutto o in parte, del manufatto rispetto al progetto di investimento presentato al SUAP. Nella prassi si possono considerare almeno tre diverse fattispecie:

la titolarità dell'impianto e dell'attività (ad esempio in caso di cessione del titolo autorizzatorio o del ramo d'azienda) e la sua effettiva messa in esercizio, una volta realizzato l'impianto, ovvero la sua eventuale riconversione produttiva, con relativi riflessi occupazionali, non rileva per l'Amministrazione regionale. Viceversa, in caso di eventuale riconversione produttiva che richiede secondo le norme vigenti nuove e diverse autorizzazioni in relazione alla nuova attività, rileva l'assenso della Regione secondo le procedure dell'art. 8 del d.P.R. n.160/2010.

se sono state sottoscritte convenzioni diverse, ad esempio per l'uso di aree e servizi pubblici e per l'erogazione di finanziamenti o benefici (dove consentiti) e tali convenzioni impongano determinate attività e determinati livelli occupazionali, allora potranno essere attivate le sanzioni ivi previste (ad es. ritiro o restituzione dei finanziamenti, decadenza dall'assegnazione dell'area);

se infine il tutto si colloca in una procedura negoziata (contratto d'area, patto territoriale, etc.) valgono le relative regole, che possono legare la variante all'approvazione, realizzazione e messa in esercizio di un progetto di polo produttivo, ma si verte qui in una diversa disciplina.

In conclusione, la migliore tutela per l'Amministrazione comunale sembra essere quella di verificare a fondo la conformità del progetto alle norme vigenti prima di avviare la procedura di variante, e di circoscrivere al massimo le nuove possibili utilizzazioni dell'area, imponendo un termine certo per la messa in funzione dell'impianto.

9 Specificazioni in rapporto alla legislazione regionale e statale.

Lo spirito del d.P.R. 7 settembre 2010 n.160 è chiaramente nel senso della comparazione ed equa ponderazione di due fondamentali principi, quello dello sviluppo socio economico da un lato e quello della programmazione e della pianificazione comunale e sovracomunale dall'altro. In particolare si devono tenere in debito conto le limitazioni in termini di dimensionamento del comparto produttivo interessato imposte dalla l.r. 31 maggio 1980, n. 56 e i successivi criteri di formazione degli strumenti urbanistici di cui alla d.G.R. 13 novembre 1989, n. 6320 (esemplificativamente, vedasi insediamenti turistici nella fascia costiera).

In relazione, invece, alle norme di tutela paesaggistica, gli eventuali interventi interessanti le fasce costiere e quelle di rispetto dei corpi idrici, delle lame, delle gravine, dei boschi e dei beni indicati nel PUTT/Paesaggio, devono uniformarsi e risultare compatibili con quanto in merito fissato dalle N.T.A dello stesso PUTT per il paesaggio, approvato dalla d.G.R. 15 dicembre 2000, n. 1748.

Da notare che l'art. 5.02 del suddetto PUTT/Paesaggio include, tra le categorie di interventi esentati dalla autorizzazione paesaggistica:

- al punto 1.08: i progetti di ampliamento degli edifici industriali, artigianali, commerciali, direzionali, turistico ricettivi ed agricolo produttivi, esistenti, purché conformi agli strumenti urbanistici, fino ad un massimo di nuova superficie utile non superiore al 50% di quella esistente, per una sola volta e con esclusione degli immobili ricadenti nell'ambito territoriale "A" (art. 2.01) e/o vincolati ai sensi della parte terza del d.lgs. n. 42/2004;
- al punto 1.12: i progetti di ampliamento degli edifici industriali, artigianali, commerciali, direzionali, turistico ricettivi ed agricolo produttivi, esistenti, per i quali, alla data di entrata in vigore del Piano, sia stato concesso un finanziamento pubblico, con esclusione degli immobili vincolati ai sensi della parte terza del d.lgs. n. 42/2004.

Il Comune rilascia la autorizzazione per gli interventi esentati, previa asseverazione del progettista delle opere che attesti la veridicità di quanto descritto nel progetto stesso.

10 Specificazioni particolari.

Sono necessarie alcune specificazioni relative a casi particolari che potrebbero presentarsi, al fine di definire una omogeneità di orientamento nelle scelte da effettuare a cura dei proponenti e nelle conseguenti determinazioni da adottare a cura del Responsabile dello Sportello unico per le Attività Produttive.

Un primo tema di particolare interesse riguarda la richiesta di interventi in aree tipizzate, nello strumento urbanistico vigente, come aree a servizi: premesso che la richiesta riguarda un mutamento di destinazione, evidentemente risulta necessario verificare se, ai sensi della vigente legislazione, il vincolo di destinazione risulta vigente o scaduto (trascorsi cinque anni dalla data di approvazione dello strumento urbanistico generale).

Nel caso in cui il vincolo di destinazione urbanistica a servizi sia efficace (vigente), la proponibilità della variante è subordinata alla preventiva verifica del dimensionamento dello strumento urbanistico generale (a cura dell'U.T.C.) rispetto agli standards previsti per legge. Nell'ipotesi di vincolo di destinazione urbanistica scaduto, è possibile richiedere la variante previa verifica della "tenuta" dello strumento urbanistico generale vigente in rapporto agli standards previsti per legge.

Tenuto conto del significato generale, in termini urbanistici, dei contenuti dell'art. 8 del dPR 160/2010 si ritiene necessario puntualizzare ulteriormente il contenuto progettuale e procedurale in relazione alle opere di urbanizzazione. Premesso che la legge impone la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria a totale carico dei proponenti e che, come detto in precedenza, si ritiene opportuna anche la individuazione (e cessione gratuita) delle aree per le urbanizzazioni secondarie, giova in questa sede puntualizzare il meccanismo operativo connesso alla valutazione di tali opere, che deve essere specificato in sede preliminare di progetto, di relativo computo metrico estimativo (definito con

l'applicazione dell'ultimo elenco prezzi edito dall'A.R.I.A.P.) e conseguentemente negli atti di rilascio del permesso di costruire. Si tratta quindi di verificare la consistenza delle opere di urbanizzazione primaria esistenti in riferimento all'area interessata dalla proposta, esplicitando lo stato di efficienza e di sufficienza rispetto all'intervento previsto. Con riferimento a questo, vanno definite di massima le eventuali opere a realizzarsi (o a completarsi o a potenziarsi) e vanno valutati i relativi costi in apposita relazione finanziaria (come da art. 28 della l.r. 31 maggio 1980, n. 56).

Si tenga conto che le opere interne all'intervento non sono da considerarsi direttamente opere di urbanizzazione e che pertanto il costo delle stesse risulta inessenziale al fine delle valutazioni in argomento.

I costi di Urbanizzazione Primaria (UP) a realizzarsi verranno scomputati dalla relativa quota a corrispondersi al Comune in sede di rilascio di permesso di costruire secondo le aliquote relative alle tabelle per le UP: nel caso non vi siano costi relativi alle realizzazioni, in sede di rilascio di permesso, verranno corrisposte globalmente le aliquote previste dalle tabelle comunali.

In tutti i casi ove le opere realizzate superino il valore di calcolo degli oneri di urbanizzazione, al proponente non sarà riconosciuto nessun rimborso, e lo stesso dovrà comunque corrispondere la sola quota relativa ai costi di costruzione (ove dovuta). Analogo discorso vale per le urbanizzazioni secondarie (US): le aree andranno reperite e cedute gratuitamente e, nel caso in cui le opere vengano assunte (in tutto o in parte) direttamente dal proponente, i relativi valori di costo saranno scomputati dal calcolo della relativa quota per il pagamento in sede di rilascio del permesso di costruire.

Tali condizioni dovranno essere comunque definite preventivamente al rilascio del permesso di costruire.

Per gli interventi di tipo turistico e per quelli di tipo alberghiero, al posto delle quantità di US di cui si è detto in precedenza (10% di Superficie territoriale), trattandosi di strutture a valenza terziaria e direzionale, dovranno essere reperite e cedute le quantità di cui al secondo comma dell'art. 5 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero mq 80 ogni mq 100 di superficie utile a realizzarsi, di cui almeno il 50% destinate a parcheggi in aggiunta a quelli di cui alla l. 24 marzo 1989, n. 122.

Nel caso di ampliamento di strutture preesistenti, tali quantità dovranno essere parimenti garantite, almeno con riferimento alla parte in ampliamento, e tale disciplina dovrà essere esplicitata nella convenzione da allegarsi alla proposta.

Un altro caso di particolare rilievo è costituito dai piccoli interventi ove non si ritenga significativa la cessione delle aree per le U.S. o, per comprovata mancanza di superfici, le stesse non possano essere reperite in contiguità. È data facoltà all'Amministrazione Comunale di valutare, ed eventualmente ricorrere, alla monetizzazione delle stesse solo per i piccoli interventi.

11 Individuazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi.

L'art. 2 del previgente d.P.R. n. 447/1998 disciplinava l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento con ricorso alla variante secondo la normativa regionale vigente, nel rispetto della pianificazione regionale esistente, d'intesa con le amministrazioni eventualmente interessate.

La Regione Puglia, con l'art. 36 della l.r. 19 luglio 2006, n. 22, recante "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006", ha quindi previsto una procedura semplificata e caratterizzata da tempi certi di approvazione per le varianti finalizzate all'individuazione delle aree da destinare all'insediamento degli impianti produttivi nel caso in cui lo strumento urbanistico generale ne risulti carente, prefiggendosi l'obiettivo di consentire ai Comuni di dotarsi di aree per insediamenti produttivi evitando, in tal modo, il ricorso a varianti puntuali da parte del SUAP, che inevitabilmente introducono negli strumenti urbanistici generali previsioni spesso non coerenti con l'impostazione generale dei piani stessi. Si riporta il testo integrale dell'articolo:

"Art. 36 Procedimento di approvazione dei piani per insediamenti produttivi in variante agli strumenti urbanistici vigenti. Per l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali

vigenti finalizzate alla previsione di nuove aree produttive ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi, 'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché la determinazione di aree destinate agli insediamenti produttivi), si applica il procedimento previsto dai commi da 4 a 14 dell'articolo 11 della L.R. n. 20/2001."

Il d.P.R. 160/2010, che ha abrogato il d.P.R. 447/98 a decorrere dal 30 settembre 2011, non ha disciplinato l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi con una specifica previsione di semplificazione procedimentale analoga al previgente art. 2 del d.P.R. 447/98. E' da escludere, infatti, che anche per tale fattispecie possa applicarsi l'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, già diffusamente esaminato, che esplicitamente disciplina singoli e specifici interventi e comporta, come già ampiamente chiarito, una variante di tipo puntuale. Il legislatore statale non ha, evidentemente, ritenuto di dettare una specifica disciplina semplificatoria di raccordo con gli strumenti urbanistici, relativamente all'ipotesi di individuazione di aree per insediamenti produttivi. In tale ambito, le Regioni possono quindi prevedere eventuali, specifiche disposizioni di semplificazione ovvero far riferimento alla disciplina generale delle varianti urbanistiche.

In tale contesto, si rileva che la disciplina già introdotta dal legislatore regionale pugliese con la L.R. n. 22/2006 configura e delinea un assetto normativo compiuto e coerente, che ha ad oggetto, espressamente ed inequivocabilmente, l'individuazione delle aree produttive e la relativa variante urbanistica. Ribadito, altresì, che tale oggetto rientra appieno nell'ambito della potestà legislativa regionale concorrente, quale disposizione procedimentale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, appare evidente che la caducazione della norma statale richiamata dal citato art. 36 non incide in alcun modo sulla vigenza e perdurante efficacia della disposizione medesima.

Ciò premesso, si ribadisce che si deve ricorrere a questo tipo di varianti urbanistiche, cosiddette "organiche", allorquando si ha l'esigenza di variare celermente gli strumenti urbanistici per rispondere a più istanze di natura economico produttiva, mentre si deve ricorrere alle varianti "puntuali" sul progetto presentato dall'imprenditore, previste dall'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010, allorquando si ha esigenza di soddisfare singole e circoscritte istanze. L'uso reiterato delle varianti puntuali, infatti, mette in discussione le scelte dello strumento urbanistico, affermando regole basate unicamente sulle esigenze di singole attività produttive e non sorrette da alcuna coerente logica di sviluppo armonioso del territorio. Il procedimento speciale ex art.8 d.P.R. 160/2010 non può essere utilizzato in via ordinaria ai fini della pianificazione urbanistica, ma solo in via eccezionale, per affrontare situazioni che i normali strumenti urbanistici non sono in grado di risolvere. In particolare, è inammissibile che Comuni dotati di strumenti urbanistici da anni privi di aree a destinate a determinate funzioni produttive, continuino a ricorrere alle varianti puntuali per rispondere alle esigenze degli operatori economici.

In definitiva, un uso reiterato della variante puntuale da parte delle Amministrazioni comunali costituirà di per sé sintomo di una applicazione non appropriata (e quindi illegittima) di tale previsione normativa.

11.1 La procedura regionale semplificata (art. 36 l.r. n. 22/2006).

Il citato art. 36 della l.r. 19 luglio 2006, n. 22 assoggetta la procedura di approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali vigenti, finalizzate alla previsione di nuove aree produttive, all'iter previsto dai commi da 4 a 14 dell'art. 11 della l.r. n. 20/2001.

Si riassumono pertanto le fasi essenziali della procedura disposta da tale ultima normati va:

- la Giunta comunale propone al Consiglio comunale l'adozione della variante di cui sopra. Il Consiglio comunale adotta la variante, e la stessa è depositata presso la segreteria comunale.

Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante pubblicazione di avviso su tre quotidiani a diffusione provinciale e mediante manifesti affissi nei luoghi pubblici.

- chiunque abbia interesse può presentare proprie osservazioni all'approvanda variante, anche ai sensi dell'art. 9 della l. n. 241/1990, entro sessanta giorni dalla data del deposito;
- il Consiglio comunale, entro i successivi sessanta giorni, esamina le osservazioni di cui sopra e si determina in ordine alle stesse, adeguando la variante alle osservazioni accolte.

Si ricorda che sul punto la d.G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437 ha già chiarito che dopo la delibera consiliare che abbia accolto alcune osservazioni non è necessaria una nuova delibera che abbia la funzione di verificare il corretto recepimento delle medesime osservazioni negli elaborati cartografici del piano che saranno poi trasmessi a Regione e Provincia per il controllo di compatibilità.

Per assicurare l'indispensabile trasparenza e la certezza delle relative determinazioni, si ribadisce tuttavia la necessità che la corrispondenza fra gli elaborati trasmessi alla Regione e le osservazioni accolte in Consiglio comunale sia certificata dal dirigente tecnico del Comune responsabile del relativo procedimento e dai progettisti incaricati;

la variante così adottata viene inviata alla Giunta regionale e alla Giunta provinciale ai fini del controllo di compatibilità rispettivamente con il D.R.A.G., e con il P.T.C.P. (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) ove approvato.

la Giunta regionale e la Giunta provinciale si pronunciano entro il termine perentorio di centocinquanta giorni dalla ricezione della variante, decorso inutilmente il quale la variante stessa si intende controllata con esito positivo;

qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale deliberino la non compatibilità della variante con gli strumenti di pianificazione sovracomunali di cui sopra, il Comune promuove, a pena di decadenza delle misure di salvaguardia di cui all'art. 13 della l.r. n. 20/2001, entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di invio della variante, una Conferenza di servizi. La citata d.G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437 ha chiarito che, se con la dizione letterale della norma, entro il termine indicato il Comune deve solo "promuovere" la Conferenza: quindi, nella nota di indizione della Conferenza, il Comune se ritiene, può indicare anche una data successiva alla scadenza dei centottanta giorni;

in sede di Conferenza di servizi le Amministrazioni partecipanti, nel rispetto del principio di pianificazione, devono indicare specificamente le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo;

la Conferenza di servizi assume la determinazione di adeguamento della variante alle modifiche di cui al comma 9 dell'art. 11 della l.r. n. 20/2001 entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data della sua prima convocazione. L'inutile decorso del termine comporta la definitività delle delibere regionale e/o provinciale di cui al comma 9, con contestuale decadenza delle misure di salvaguardia;

la determinazione di adeguamento della Conferenza di servizi deve essere recepita dalla Giunta regionale e/o dalla Giunta provinciale entro trenta giorni dalla data di convocazione della determinazione medesima. L'inutile decorso del termine comporta il controllo positivo da parte della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale (silenzio assenso);

il Consiglio comunale approva la variante in via definitiva in conformità delle deliberazioni della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale di compatibilità o di adeguamento di cui all'art. 11 comma 11 della predetta l.r. n. 20/2001, ovvero all'esito dell'inutile decorso del termine di cui ai commi 8 e 11 dello stesso articolo;

infine, la variante acquista efficacia dal giorno successivo a quello in cui viene pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia la deliberazione finale del Consiglio comunale. Il Comune dà avviso dell'avvenuta formazione della variante mediante manifesti affissi nei luoghi pubblici e mediante la pubblicazione su almeno due quotidiani a diffusione provinciale.

11.2 Le conferenze di “co pianificazione”.

Tracciate le linee principali dell’iter di approvazione della variante “organica” secondo il combinato disposto dell’art. 11 della l.r. n. 20/2001 e dell’art. 36 della l.r. n. 22/2006, si sottolinea l’opportunità di attivare le c.d. “conferenze di co pianificazione”, già brevemente illustrate nel punto n. 3 della richiamata d.G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437.

Tali conferenze costituiscono, infatti, strumento di attuazione del metodo della copianificazione, attraverso il quale si esplica il principio di sussidiarietà, centrale nel nuovo approccio alla pianificazione territoriale.

Sul ruolo, sulle finalità e sulle modalità di funzionamento delle conferenze in questione, l’Amministrazione regionale ha già fornito indirizzi e linee guida con le Circolari n. 1/2008 (approvata con d.G.R. 26 febbraio 2008, n. 214) e n. 1/2011 (approvata con d.G.R. 31 gennaio 2011, n. 125), alle quali in questa sede si rinvia.

Si rammenta che trattasi di conferenze facoltative, che consentiranno di assumere reciproci impegni finalizzati soprattutto a conseguire una maggiore omogeneità di metodologie e un preliminare scambio di informazioni sui principi informativi e sulle scelte strategiche; da questo punto di vista esse, favorendo una proficua convergenza tra le determinazioni degli Enti Locali e gli indirizzi dell’Amministrazione regionale sin nella fase genetica della formazione dello strumento urbanistico, potranno pertanto facilitare il superamento del controllo di compatibilità della Variante da parte della Giunta Regionale e/o Provinciale.

Si specifica inoltre, a integrazione di quanto indicato nel predetto punto n. 3 della Circ. n. 1/2005 approvata con la d.G.R. 18 ottobre 2005, n. 1437, che a tale tipologia di conferenza di servizi potrà efficacemente applicarsi per analogia il disposto dell’art. 14 bis commi 2 e 4 della legge n. 241/1990 e s.m.i.: sulla variante adottata, cioè, potranno essere acquisite le opportune indicazioni da parte delle Amministrazioni regionale e provinciale, nonché, si aggiunge, da parte degli altri Enti di tutela di interessi pubblici, quali l’ANAS, l’ENEL, i Consorzi di Bonifica, la Protezione Civile, le Soprintendenze, le Autorità Portuali, le Autorità di Bacino, l’ASL, i Vigili del Fuoco, etc., che andranno quindi opportunamente

invitati a partecipare ai lavori della conferenza. Le indicazioni e i pareri espressi da questi Enti in conferenza potranno dunque essere motivatamente modificati o integrati solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento di variante.

Nella predisposizione di una siffatta variante “organica” trova anche applicazione l’art.5.03 del Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio (PUTT/Paesaggio), approvato con d.G.R. 15 dicembre 2000, n. 1748 secondo il quale i piani urbanistici territoriali tematici, i piani urbanistici intermedi, i piani settoriali di enti e soggetti pubblici e quelli proposti da privati, i piani regolatori generali, gli strumenti urbanistici esecutivi di iniziativa sia pubblica sia privata, quando prevedano modifiche dello stato fisico o dell’aspetto esteriore dei territori e degli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi della parte terza del d.lgs. n. 42/2004, o compresi tra quelli sottoposti a tutela

dal Piano (ancorché compresi nei piani di cui al punto 6 dell’art. 2.05 e/o nelle aree di cui agli artt. 2.06, 2.07, 2.08, 2.09), non possono essere approvati senza il preliminare rilascio del parere paesaggistico ai sensi del medesimo Piano. Pertanto, la variante dovrà essere formata nel rispetto del PUTT/Paesaggio e, se vigenti, dei suoi sottopiani, e il controllo di compatibilità sarà effettuato anche rispetto al PUTT/Paesaggio e ai suoi eventuali sotto piani.

Si richiama, inoltre, la necessità di espletamento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica di cui al d. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii.

Come è noto, la VAS è finalizzata ad assicurare che le scelte pianificatorie siano compatibili con condizioni di sviluppo sostenibile, individuando e valutando gli effetti ambientali delle scelte di piano,

contribuendo alla considerazione di alternative realizzabili ed elaborando misure di prevenzione, mitigazione e compensazione a fronte delle criticità rilevate.

In ordine ai profili procedurali, in specie sul raccordo e l'integrazione della procedura di pianificazione con quella di acquisizione della VAS, si richiama quanto già espresso nella citata Circolare n. 1/2011 e, in particolare, si raccomanda che la procedura di VAS venga avviata all'inizio del percorso di pianificazione, accompagnando la formazione della variante sin dalla sua genesi.

Infine, si deve osservare che, per i Comuni dotati di PUG, solo la variante alle previsioni strutturali richiede il controllo di compatibilità regionale e provinciale.

L'art. 5 della l.r. 3 novembre 2004, n. 19 dispone che al fine di favorire e promuovere lo sviluppo socioeconomico attraverso la valorizzazione e il miglior utilizzo del patrimonio infrastrutturale mediante l'insediamento, l'ampliamento o la delocalizzazione di attività produttive ritenute di particolare rilevanza nei settori dell'industria e dei servizi e comunque tali da comportare un incremento occupazionale non inferiore a centocinquanta unità nel territorio regionale, il Presidente della Regione può promuovere, su richiesta di uno o più soggetti interessati, pubblici o privati, la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 34i del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per la realizzazione di opere e interventi, anche in variante agli strumenti urbanistici, in aree limitrofe a infrastrutture per il trasporto ferroviario, aereo, marittimo e intermodale di rilevanza regionale.

L'approvazione dell'accordo di programma con decreto del Presidente della Regione comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere e degli interventi assoggettati, ove occorra, alla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), nonché alle leggi regionali in materia espropriativa. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000. L'accordo di programma indica il termine d'inizio e di compimento dei lavori e delle eventuali espropriazioni e definisce le ricadute occupazionali dell'intervento".