

ATTO DI COORDINAMENTO TECNICO IN MERITO AGLI INTERVENTI DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS) E AL PROCEDIMENTO UNICO DI CUI ALL'ART. 53 DELLA LEGGE REGIONALE N. 24 DEL 2017

Indice:

1- INTRODUZIONE

- 1.1. Pianificazione urbanistica e procedimenti speciali
- 1.2. Interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) e consumo di suolo
 - 1.2.1 *Inquadramento giuridico e ambito di applicazione*
 - 1.2.2 *Dimostrazione della fattibilità economico-finanziaria*
 - 1.2.3 *Definizione di ERS ai fini dell'art. 5, comma 3, lett. b)*
- 1.3. Procedimento unico ex art. 53, LR n. 24/2017
 - 1.3.1 *Definizione, inquadramento giuridico, immediata applicabilità*

2- AMBITO DI APPLICAZIONE DEL PROCEDIMENTO UNICO

- 2.1. Funzione, oggetto e ambito di applicazione dell'art. 53
 - 2.1.1 *Livello di progettazione richiesto*
 - 2.1.2 *Progetti soggetti a VIA*
- 2.2. Realizzazione di opere pubbliche (di livello comunale, provinciale, metropolitano, d'area vasta o regionale) e di opere di interesse pubblico (art. 53, comma 1, lett. a)
- 2.3. Ampliamento di attività economica insediata (art. 53, comma 1, lett. b)
 - 2.3.1 *Primo requisito: "sviluppo e trasformazione di attività economiche già insediate"*
 - 2.3.2 *Secondo requisito: concetto di "prossimità" e differenze con "contiguità"*
 - 2.3.3 *Soggetti legittimati a promuovere il procedimento unico*

3. EFFETTI DEL PROCEDIMENTO UNICO

- 3.1. Acquisizione degli atti di assenso richiesti per la realizzazione dell'insediamento
- 3.2. Localizzazione dell'insediamento: la conformazione del piano urbanistico e le varianti agli altri piani
 - 3.2.1 *Varianti ai piani di tutela*
- 3.3. Procedura di approvazione
- 3.4. L'obbligo di motivazione rafforzata nel caso di procedimento unico che comporti consumo di suolo
- 3.5. Altri interventi approvati con procedimenti speciali da computare e non nel consumo massimo ammissibile (del 3% del TU)
- 3.6. Eventuale apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità
- 3.7. Rapporti con gli altri procedimenti speciali in variante: art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010, accordo di programma e PAUR

1- INTRODUZIONE

1.1. Pianificazione urbanistica e procedimenti speciali

La nuova legge urbanistica regionale n. 24 del 21 dicembre 2017 (di seguito denominata “LUR” o “L.R. n. 24”), rubricata “*Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*”, ha introdotto importanti novità in merito a principi, regole e strumenti per la pianificazione urbanistica e territoriale.

La novella si pone un duplice ordine di obiettivi: da un lato, e in via prioritaria, persegue il contenimento del consumo di suolo¹, l’arresto del processo di espansione urbana delle città e la tutela e valorizzazione dei territori agricoli, da conseguire incentivando interventi di riuso e rigenerazione del Territorio Urbanizzato (TU); dall’altro lato, valorizza la promozione di condizioni di attrattività del sistema regionale, rilanciando la competitività delle attività produttive e terziarie e favorendone processi di sviluppo e ampliamento.

In particolare, la LUR, nel perseguire una drastica riduzione del consumo di suolo, ponendosi come obiettivo il raggiungimento del “saldo zero” entro il 2050 (art. 5, comma 1), disciplina i limiti massimi di ulteriore consumo di suolo ammissibile dalla data di entrata in vigore della legge al 2050 (pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente al 1° gennaio 2018) di seguito “limite del 3%”, e subordina comunque la possibilità di realizzare nuovi insediamenti nel territorio extraurbano alla dimostrazione che non sussistono alternative che non comportino consumo di suolo.

In ogni caso, secondo quanto disposto all’art. 5, comma 3, il consumo di suolo non è comunque consentito per nuove edificazioni residenziali, ad eccezione di quelle necessarie per realizzare interventi di Edilizia Residenziale Sociale (nel prosieguo, “ERS”), oggetto di chiarimenti al paragrafo 1.2. del presente atto di coordinamento, ovvero interventi di riuso e di rigenerazione di ambiti del territorio urbanizzato prevalentemente residenziali.

Entro tale cornice di innovazione e semplificazione nel governo del territorio, sono stati regolati due procedimenti speciali, ovvero il procedimento unico previsto dall’art. 53 e l’accordo di programma in variante, disciplinato all’art. 60. Tali strumenti, ispirati a criteri di celerità ed efficienza, comportano l’effetto di localizzazione dei progetti approvati, anche in variante alle previsioni pianificatorie vigenti, perciò configurandosi come un’eccezione alle ordinarie modalità di programmazione territoriale e urbanistica delle trasformazioni del suolo.

Dunque, poiché tali procedimenti seguono un proprio *iter* approvativo, speciale e autonomo, applicabile nei soli casi e alle condizioni stabiliti dalla legge, essi sono in grado di modificare le previsioni urbanistiche vigenti, conformandole al progetto approvato, indipendentemente dall’avvenuta (o meno) approvazione del PUG, cioè del Piano urbanistico che funge da strumento generale di governo delle trasformazioni urbane.²

¹ Scopo primario è anticipare l’obiettivo del consumo di suolo a saldo zero, da raggiungere entro il 2050 nel rispetto del settimo Programma di azione ambientale dell’Unione Europea, prevedendo, a tal fine, che la quota complessiva di suolo consumabile debba essere contenuta entro il limite del 3% del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della L.R. n. 24 del 2017.

² Tale concetto è stato già espresso nell’atto di coordinamento tecnico, allegato alla Delibera di Giunta Regionale n. 1956 del 22/11/2021 (“*Atto di coordinamento tecnico, ai sensi dell’art. 49 della L.R. n. 24/2017, in merito agli effetti della conclusione della prima fase del periodo*”).

Nel presente atto di coordinamento, si procederà ad **esaminare nel dettaglio gli interventi di ERS ammissibili in espansione e il procedimento unico previsto e disciplinato dall'art. 53 L.R. 24/2017 e si enucleeranno analiticamente le ipotesi per le quali è ammesso il ricorso a tale istituto.**

1.2. **Interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) e consumo di suolo**

1.2.1 Inquadramento giuridico e ambito di applicazione

Come richiamato in premessa, **l'art. 5, comma 3, della LUR**, specificando che, di norma, il consumo di suolo non è consentito per nuove edificazioni residenziali, prevede due uniche ipotesi in cui sono ammessi nuovi insediamenti aventi destinazione prevalente residenziale:

- a) per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale;
- b) per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento.

La LUR ammette, dunque, nuovi insediamenti prevalentemente residenziali che comportino consumo di suolo nei soli casi in cui ciò risponda a due rilevanti ragioni di interesse generale, individuate nel fatto che essi siano indispensabili o per attivare all'interno del territorio urbanizzato processi di rigenerazione urbana di ambiti prevalentemente residenziali o per incrementare la dotazione di edilizia residenziale sociale secondo quanto definito dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale del PUG.

Naturalmente, le due ipotesi sopra riportate possono essere interpretate in maniera coordinata, senza che l'una escluda l'altra, ritenendo ammissibile un intervento di cui alla lettera a) che includa anche una quota di edilizia residenziale sociale (lettera b) e viceversa.

Trattandosi, in entrambi i casi di cui alle precedenti lettere a) e b), di interventi in espansione urbana che comportano consumo di suolo, essi devono essere in ogni caso computati ai fini del calcolo del consumo massimo ammissibile, pari al 3% del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore LUR (avvenuto il 1° gennaio 2018).

Oltre a ciò, occorre richiamare il principio generale fissato dall'art. 5, comma 2, della L.R. n. 24 sempre allo scopo di assicurare comunque il massimo contenimento del consumo di suolo, secondo cui – nel rispetto del limite quantitativo massimo comunque inderogabile appena ricordato – **il consumo di suolo è consentito nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative, consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.**

transitorio previsto dagli articoli 3 e 4 della medesima L.R. n. 24 del 2017”), ove si specifica che tali procedimenti speciali, proprio in ragione del carattere di specialità che li connota, possono continuare ad essere approvati in variante ai piani urbanistici formati con la legislazione previgente anche dopo la conclusione della prima fase del periodo transitorio previsto dalla L.R. 24/2017.

Tra le aree facenti parte del territorio urbanizzato da preferire all'espansione urbana si richiamano innanzitutto le **aree per l'edilizia residenziale sociale** e, più in generale, **le aree per dotazioni territoriali, cedute al Comune nell'ambito di precedenti comparti di espansione o programmi di rigenerazione urbana.**

Ci si riferisce, in particolare, alle aree che, già ai sensi dell'art. A-6-ter dell'Allegato alla L.R. n. 20 del 2000 (e ora, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della L.R. n. 24) siano state cedute al Comune al fine di concorrere alla realizzazione del fabbisogno complessivo di alloggi ERS.

Si ricorda poi che ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera a), della L.R. n. 24, il Comune, sempre allo scopo di promuovere la realizzazione di interventi di ERS, può conferire ai privati, in diritto di superficie, anche le aree pubbliche destinate a servizi, purché, nelle stesse aree non siano state realizzate (o non siano in corso di attuazione) dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici e purché la VALsat del piano vigente o altra documentazione pianificatoria (preparatoria del PUG in elaborazione) accertino che negli ambiti circostanti siano già presenti adeguate quote delle medesime dotazioni pubbliche.

Pertanto, alla luce dell'art. 5, comma 2, della L.R. n. 24 è da considerare prioritaria la realizzazione degli alloggi ERS nelle aree collocate all'interno del territorio urbanizzato che siano state cedute al Comune per la realizzazione di alloggi ERS ovvero per la realizzazione di dotazioni territoriali in genere, a condizione che, nel secondo caso sussistano i requisiti prescritti dalla legge, sopra richiamati (non avvenuta trasformazione delle aree e adeguatezza delle dotazioni territoriali già esistenti).

Nel caso in cui si prevedano nuovi insediamenti extraurbani finalizzati alla realizzazione di alloggi di ERS, la legge ammette anche la realizzazione di una **quota di edilizia residenziale a libero mercato** nella quantità che risulti "*indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento*" (art. 5, comma 3, lettera b). Tale eventuale quota di edilizia residenziale a libero mercato dovrà essere realizzata su aree private.

A tale quota di alloggi a libero mercato si possono aggiungere le ulteriori previsioni insediative per **usi che risultino funzionali alla residenza** (commercio di vicinato, artigianato di servizio, servizi di interesse pubblico), fermo restando che **lo strumento attuativo che disciplini questo intervento (AO o PAIP) deve, secondo le regole generali, risultare conforme alle indicazioni strategiche stabilite dal PUG e alla disciplina, spesso di dettaglio, stabilita dalla L.R. n. 24, in merito alle dotazioni pubbliche e alla qualità dei servizi che devono essere assicurati per i nuovi insediamenti extraurbani (si veda in particolare quanto previsto dall'art. 35 - Disciplina delle nuove urbanizzazioni).**

1.2.2 Dimostrazione della fattibilità economico-finanziaria

Ai fini dell'ammissibilità di nuovi insediamenti di ERS in espansione, in cui sia prevista una quota di edilizia a libero mercato e usi accessori, assumono particolare rilevanza le indicazioni della relazione economico-finanziaria di cui all'art. 38, comma 3, lettera c), che dovrà essere particolarmente accurata nel **dimostrare, attraverso una adeguata analisi dei valori economici degli interventi pubblici e privati programmati, che tutte le previsioni residenziali a libero**

mercato e le altre attività complementari risultino indispensabili, per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento. In particolare, questa relazione, assieme agli ordinari contenuti descritti all'art. 38, comma 3, lettera c), della L.R. n. 24, dovrà contenere un vero e proprio **Piano Economico Finanziario** (PEF) che illustri analiticamente, la congruità della proposta progettuale e dunque la sua sostenibilità dal punto di vista economico finanziario grazie all'insieme delle previsioni progettate, attraverso il raffronto tra l'ipotesi di intervento in assenza della quota residenziale di edilizia a libero mercato, comprensiva degli eventuali usi funzionali alla residenza, e l'ipotesi in presenza di tale quota di interventi.

Anche in questo caso, il PEF si articolerà, sempre con riferimento alle due ipotesi appena indicate, in tre prospetti: il conto economico, diretto a definire le operazioni economiche derivanti dal progetto, in termini di ricavi, costi, utili e perdite (compresi, naturalmente, la redditività dell'investimento finanziario e l'utile di impresa); lo stato patrimoniale, volto a specificare il patrimonio derivante dall'attuazione del progetto a conclusione del periodo di riferimento, con riguardo agli investimenti effettuati e alle fonti di finanziamento impiegate; il prospetto dei flussi di cassa, relativo a tutti i movimenti di cassa, ovverossia ai flussi finanziari connessi al progetto, che si generano nel corso della sua durata. Dal confronto delle valutazioni riferite ai due scenari si potrà dimostrare la sussistenza dell'equilibrio economico-finanziario dell'intervento, mettendo in evidenza che i flussi di cassa generati dalle diverse tipologie di funzioni insediate potranno consentire di far fronte a tutti gli esborsi monetari connessi alla realizzazione degli interventi richiesti e alla gestione del servizio di edilizia residenziale sociale, **che costituisce la finalità di interesse pubblico che giustifica l'intervento.**

I nuovi insediamenti di edilizia residenziale sociale, con particolare riferimento a quelli extraurbani, dovranno altresì assicurare la sostenibilità territoriale, ambientale e sociale del nuovo insediamento, in coerenza con le strategie sociali delle Amministrazioni locali.

1.2.3 Definizione di ERS ai fini dell'art. 5, comma 3, lett. b)

Un secondo importante chiarimento appare opportuno in merito ad una **corretta definizione di cosa la LUR intenda per “interventi di edilizia residenziale sociale”** di cui al citato art. 5, comma 3, lettera b).

Infatti, nell'ampia dicitura di “edilizia residenziale sociale” possono rientrare numerose forme di supporto all'abitare: da quelle sedimentate e correlate all'edilizia residenziale pubblica a canone sociale (la cosiddetta edilizia sovvenzionata), a quelle che più sono finalizzate al contenimento dei costi di accesso all'alloggio, in locazione o in proprietà (le classiche forme dell'edilizia agevolata e convenzionata), fino a più recenti esperienze spesso raccolte sotto il termine di *housing sociale*. Queste ultime - a titolo esemplificativo, l'abitare collaborativo, il *co-housing*, il *senior housing*, lo *student housing*, ecc. - sono fortemente orientate alla cura degli aspetti sociali e di comunità e si caratterizzano per gli aspetti innovativi della proposta, il cui obiettivo generale, di norma, non è limitato al solo contenimento dei costi di accesso alla casa, ma ricomprende anche l'offerta di servizi abitativi e spazi collettivi tesi alla formazione attiva di comunità di abitanti, con specifici ritorni in termini di beneficio collettivo, in forme più o meno estese al contesto.

È opportuno evidenziare come la LUR ponga la promozione di interventi di edilizia residenziale sociale tra i suoi principi ed obiettivi generali e che preveda per essi differenti forme di agevolazione, dalla previsione di quote edificatorie premiali (art. 8, comma 1, lettera e), alla possibilità per i Comuni di conferire in diritto di superficie aree pubbliche destinate a servizi (art. 9, comma 1, lettera a). In virtù di tali previsioni, la Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 186/2018 ha riservato ai Comuni la possibilità di ridurre gli oneri di urbanizzazione fino ad un massimo del 20% per gli alloggi di ERS, a condizione che gli stessi non superino i 95 metri quadrati di superficie utile (paragrafo 1.4.4.).

Sottolineata la varietà di proposte che possono ricadere nell'alveo dell'edilizia residenziale sociale e tenuto conto della sostanziale insufficienza della normativa statale vigente in materia (il DM 22 aprile 2008, infatti, non appare idoneo a rappresentare e disciplinare la complessità della tematica) **appare necessario fornire prime indicazioni in merito al corretto utilizzo dell'art. 5, comma 3, lett. b), nonché ai relativi limiti applicativi, in caso di realizzazione di alloggi ERS in espansione, al fine di assicurare un'applicazione uniforme della disciplina regionale.**

Si ritiene, infatti, che la quota di consumo di suolo ammissibile (del 3% del TU esistente al 1° gennaio 2018) possa essere utilizzata per la realizzazione di interventi di ERS (comprensivi delle quote di abitazioni a libero mercato e di funzioni accessorie) che soddisfino l'interesse pubblico e assicurino l'accessibilità al bene casa ad una platea quanto più ampia e segmentata, privilegiando la locazione a canoni calmierati in risposta ad una domanda abitativa in crescita e come strategia per promuovere un modello di società solidale e inclusiva, **secondo le previsioni strategiche del PUG**, ove approvato, e nell'osservanza dei seguenti livelli minimi di prestazione da assicurare in tutto il territorio regionale. In particolare, sono considerati "interventi di edilizia residenziale sociale" ai fini dell'applicazione dell'art. 5, comma 3, lett. b), quelli che:

1. **in particolar modo nei Comuni ad alta tensione abitativa individuati con la deliberazione della Giunta regionale n. 2235 del 25 novembre 2002, prevedano una adeguata quota di alloggi destinati alla locazione permanente o alla locazione di lungo periodo comunque non inferiore a 10 anni**, con canoni di locazione definiti nell'ambito delle convenzioni con i Comuni, comunque mai superiori al valore del canone concordato nei patti territoriali locali, per la quale si dimostri la sostenibilità economico finanziaria, attraverso il PEF di cui al precedente paragrafo 1.2.2. I Comuni possono stabilire una durata della locazione di lungo periodo superiore ai 10 anni;
2. **nei restanti Comuni assicurino comunque una quota significativa di alloggi di ERS, destinati alla locazione permanente o alla locazione di lungo periodo comunque non inferiore a 10 anni, fermo restando la facoltà per il comune di stabilire una maggiore durata superiore ai 10 anni.**

Si specifica inoltre che la restante quota di ERS (non vincolata alla locazione permanente o di lungo periodo) può essere destinata ad altre forme di utilizzo e gestione (vendita calmierata, locazione a termine, ecc.), con vincoli sui prezzi massimi di cessione e/o di locazione a valori comunque non superiori ai canoni concordati, da definire nell'ambito del convenzionamento con l'Amministrazione comunale.

1.3. **PROCEDIMENTO UNICO EX ART. 53, L.R. N. 24/2017**

1.3.1. *Definizione, inquadramento giuridico, immediata applicabilità*

L'articolo 53 della L.R. n. 24 del 2017 (d'ora in poi, per comodità espositiva, denominato solo "art. 53") regola un procedimento creato *ad hoc* dal legislatore regionale per l'approvazione di progetti relativi alla realizzazione di opere pubbliche o di opere qualificate dalla legge di interesse pubblico, di rilievo regionale, territoriale o locale e di progetti finalizzati a trasformare e ampliare attività economiche già insediate, determinando la localizzazione di opere non previste dal PUG, dagli accordi operativi o dai piani attuativi di iniziativa pubblica, o in variante a tali strumenti o alla pianificazione territoriale.

L'approvazione dei progetti mediante questo procedimento consente di raggiungere, potenzialmente, un triplice risultato:

1. acquisire tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari per la realizzazione dell'intervento secondo la legislazione vigente;
2. apportare variante agli strumenti di pianificazione vigenti;
3. apporre il vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità per le opere pubbliche e, nei casi previsti dalla legge, di pubblica utilità.

Un analogo strumento procedurale era già stato disciplinato all'interno della precedente legge urbanistica regionale (L.R. n. 20 del 2000), la quale, alla luce della grave crisi economica che ha caratterizzato il decennio scorso, ha voluto introdurre una norma di *favor* per gli imprenditori intenzionati a investire sul territorio regionale per sviluppare la propria azienda. La norma in rilievo, l'articolo A-14-*bis* della L.R. n. 20 del 2000 ("*Misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive*"), aveva tuttavia una portata più circoscritta, laddove trovava applicazione solo per i progetti di ampliamento e ristrutturazione relativi a "fabbricati industriali e artigianali", già esistenti "all'interno del territorio urbanizzato". Il procedimento unico disciplinato dall'art. 53, invece, ha assunto una veste più generale, trovando applicazione anche nelle ipotesi di ristrutturazione o di ampliamento di fabbricati collocati al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato ed eliminando, altresì, qualsivoglia riferimento limitativo al carattere dell'attività, la quale viene genericamente definita in termini di "esercizio di impresa".

La localizzazione degli interventi tramite procedimento unico segue un percorso opposto rispetto a quello previsto dalle ordinarie procedure di pianificazione territoriale e urbanistica, in quanto nel procedimento unico è l'approvazione stessa del progetto a conformare il territorio e a localizzare l'intervento, variando le previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistici e territoriali vigenti.

Va da sé, tuttavia, che l'approvazione di un progetto che comporta tali ricadute imponga un accurato ed approfondito esame dei vari interessi coinvolti da parte delle amministrazioni interessate. La sede deputata a questo vaglio è una conferenza di servizi, convocata e svolta secondo la relativa disciplina statale (artt. da 14 a 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, come recentemente sostituiti dal d.lgs. n. 127 del 2016), cui partecipano tutte le amministrazioni chiamate ad emanare un atto autorizzativo, parere o altra determinazione, comunque denominata, richiesta dalla disciplina statale e regionale per la realizzazione dell'intervento.

La conferenza di servizi costituisce, pertanto, il fulcro centrale del procedimento unico.

In questo strumento normativo si snoda il processo di valutazione di tutti gli interessi coinvolti, pubblici e privati, al fine di garantirne un esame contestuale e, al contempo, soddisfare esigenze di semplificazione procedurale, cui segue un'accelerazione temporale dell'espletamento della pratica stessa.

Si precisa, in ultimo, che il procedimento unico poc'anzi descritto trova applicazione a far data dall'entrata in vigore della legge L.R. n. 24 (cioè, dal 1° gennaio 2018). Infatti, come accennato in precedenza si è preferito optare per l'immediata applicabilità di questo procedimento speciale, così evitando di relegarne l'operatività solo in una fase successiva all'approvazione dei PUG da parte dei Comuni.

Sebbene, sotto il profilo normativo, la descrizione del procedimento unico recata dall'art. 53 appaia lineare e dettagliata, occorre dare tuttavia conto della necessità di alcune precisazioni attinenti a determinati segmenti procedurali, non sempre agevolmente gestiti dalle amministrazioni partecipanti al procedimento, con conseguente pregiudizio delle richiamate esigenze di semplificazione e accelerazione.

Il presente *atto di coordinamento tecnico* contiene, pertanto, una ricostruzione il più possibile completa della disciplina dell'art. 53, per fornire agli operatori precise indicazioni ai fini dell'**uniforme e corretta applicazione di questo istituto, in tutto il territorio regionale.**

2- **AMBITO DI APPLICAZIONE DEL PROCEDIMENTO UNICO**

2.1. **Funzione, oggetto e ambito di applicazione dell'art. 53**

Come anticipato in premessa, il procedimento unico di cui all'art. 53 è stato ideato per accelerare e semplificare due ordini di processi abilitativi considerati strategici dal legislatore regionale al fine di perseguire lo sviluppo economico del territorio.

Nello specifico, tale procedimento speciale riguarda l'approvazione del progetto definitivo o esecutivo di:

- **opere pubbliche** e opere private qualificate dalla legislazione **di interesse pubblico**, di rilievo regionale, metropolitano, d'area vasta o comunale;
- realizzazione di interventi di **ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa** o, comunque, necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate (di seguito denominati anche "interventi di ampliamento" o "interventi per lo sviluppo dell'attività economica").

In ragione della sua specialità e quindi dei particolari effetti acceleratori e di semplificazione che questo procedimento comporta, **esso trova applicazione unicamente nei casi espressamente previsti.**

Tuttavia, con particolare riguardo alla seconda fattispecie considerata è utile sottolineare che l'art. 53 si riferisce a **ogni tipologia di impresa** e fissa solo **due requisiti** riferibili all'attività economica, che saranno esaminati nei prossimi paragrafi:

- **il fatto che la stessa sia già insediata e operante nel territorio comunale**
- **e che la trasformazione urbanistico-edilizia sia funzionale allo sviluppo e trasformazione di questa attività.**

2.1.1. Livello di progettazione richiesto

L'art. 53, precisa che il procedimento unico ha ad oggetto l'approvazione del **progetto definitivo o esecutivo dell'intervento** di ampliamento appena richiamato.

Sul punto, preme ricordare che, nel contesto dei procedimenti urbanistici speciali, le nozioni di progetto definitivo ed esecutivo non vanno intese in senso strettamente tecnico-normativo, quale rigido rinvio alle norme del codice dei contratti pubblici che le disciplinavano all'atto dell'approvazione della legge regionale (art. 23, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, ora art. 41 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 ⁽³⁾), bensì come **un'indicazione sintetica, e di massima, circa il grado di approfondimento progettuale necessario.**

Laddove il procedimento unico si applichi ad interventi per lo sviluppo dell'attività economica insediata si può fare un parallelismo fra il progetto che costituisce il volano del procedimento speciale ex art. 53 e gli elaborati richiesti per gli accordi operativi di cui dell'art. 38, comma 3, della LUR, con le seguenti precisazioni:

- occorre innanzitutto un **“progetto urbanistico edilizio”** degli interventi da realizzare, cioè una puntuale rappresentazione non solo dell'assetto urbanistico ma anche della progettazione di dettaglio del manufatto edilizio che si intende realizzare, con particolare riguardo sia all'intervento di ampliamento sia alle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici correlati all'intervento che il privato si impegna a realizzare, in conformità alle prescrizioni della LUR e alle scelte generali e alle previsioni della strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale stabilite dal PUG, ove approvato, ovvero dal piano vigente (PRG o PSC/POC/RUE).
- Infatti, il progetto urbanistico edilizio deve presentare un puntuale grado di definizione dell'assetto planivolumetrico, funzionale, infrastrutturale, ecc. dell'intervento di ampliamento che risponda **all'obbligo, stabilito dalla legge, di una completa e celere attuazione dell'intero intervento, secondo tempi e modalità già puntualmente definiti all'atto della presentazione dello strumento urbanistico completo della convenzione urbanistica che accede allo stesso;**
- gli elaborati, cartografici e normativi, illustrativi dell'**eventuale variante alla pianificazione urbanistica e territoriale** che consegua dall'approvazione del progetto dell'intervento di ampliamento, **ovvero rappresentativi dell'esatta localizzazione spaziale e della disciplina**

⁽³⁾ Si evidenzia che il nuovo Codice dei contratti pubblici non prevede più il livello di progettazione definitiva e specifica all'art. 41, comma 7, che *“per le opere proposte in variante urbanistica ... il progetto di fattibilità tecnico-economico sostituisce il progetto preliminare e quello definitivo”*)

urbanistica di dettaglio, nei casi in cui il procedimento ex art. 53, senza apportare variante al PUG, abbia solo la funzione conformativa del diritto all'edificazione dell'intervento di ampliamento e delle dotazioni pubbliche e private ad esso conseguenti ;

- Il **documento di VALSAT** che individui e valuti i significativi impatti ambientali e territoriali delle trasformazioni previste, siano esse in variante o meno al piano generale, con l'individuazione delle eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale che lo stesso richiede e delle dotazioni ecologiche e ambientali, oltre alle dotazioni territoriali richieste in genere dalla legge per le nuove urbanizzazioni, di cui all'art. 35 della LUR.
- i **contenuti tipici della convenzione urbanistica** tra cui il **cronoprogramma** degli interventi, con la previsione di una tempistica che assicuri **la completa e celere attuazione dell'intero intervento di ampliamento;**
- una **relazione economico-finanziaria**, cioè il **piano economico finanziario (PEF)**, che illustri analiticamente la fattibilità e la sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento (vedi successivo paragrafo 2.3.1);

In sintesi, il progetto “definitivo” o “esecutivo” deve ispirarsi ai documenti progettuali, negoziali e valutativi che corredano la proposta di accordo operativo, nonché ai titoli edilizi per quanto attiene alle opere che si intende realizzare, ponendo anche un'attenzione particolare ad aspetti spesso sottostimati quali la *timeline* delle operazioni (il cd. “cronoprogramma”), la valutazione di sostenibilità economico-finanziaria nonché quella ambientale e territoriale del progetto (con gli obblighi di motivazione che essa comporta nel caso di insediamenti in espansione circa l'assenza di alternative localizzative nel piano che non comportino consumo di suolo).

2.1.2. *Progetti soggetti a VIA*

L'art. 53, comma 1, stabilisce che, qualora i progetti fin qui descritti rientrino anche nel campo d'intervento della VIA, si dà preferenza a quest'ultimo procedimento che assolve alla medesima esigenza di semplificazione e accelerazione del procedimento (con l'effetto di variante localizzativa, di acquisizione di tutti gli atti di assenso e di apposizione del vincolo espropriativo e dichiarazione di pubblica utilità).

La *ratio* della norma dell'esclusione è di garantire che tutti quei progetti che presentano un notevole impatto ambientale siano assoggettati al procedimento di VIA che sfocia nel Provvedimento Autorizzativo Unico Regionale (PAUR) ex art. 20 della L.R. n. 4 del 2018, che presenta più ampie garanzie procedurali, essendo preordinato ad accertare che i criteri di realizzabilità del progetto s'improntino al rispetto del principio dello sviluppo sostenibile e della tutela della capacità rigenerativa degli ecosistemi, delle risorse e della biodiversità.

2.2. Realizzazione di opere pubbliche (di livello comunale, provinciale, metropolitano, d'area vasta o regionale) e di opere di interesse pubblico (art. 53, comma 1, lett. a)

Analizzando nel dettaglio il contenuto del progetto (definitivo o esecutivo) sottoposto a procedimento unico, si rileva che l'art. 53, comma 1, lett. a), prevede, come prima ipotesi, la realizzabilità di **opere pubbliche**, vale a dire l'insieme di beni o manufatti di proprietà della Regione, della Città metropolitana di Bologna, delle Province o dei Comuni.

La medesima finalità è connaturata alle **opere di interesse pubblico**, da intendersi quali beni di soggetti privati la cui rilevanza pubblica deve essere riconosciuta da apposite previsioni normative in ragione della rispondenza, anche in questo caso, ad un interesse generale, **tra cui le opere pubbliche oggetto delle c.d. privatizzazioni e le opere infrastrutturali e i servizi** realizzati da enti e società concessionarie di servizi pubblici o figure analoghe, che la legge equipari alle opere pubbliche quanto alla possibilità di avvalersi di procedure speciali di variante e alla facoltà di apporre vincoli espropriativi ai fini della loro realizzazione.

La legge, pertanto, **NON si riferisce agli interventi dei privati che il Consiglio comunale discrezionalmente valuti di interesse pubblico**, come avviene ai soli fini del rilascio del permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 15 del 2013.

Preme qui evidenziare un ulteriore elemento che emerge da un'attenta lettura dell'art. 53, comma 1, lett. a), cioè che i progetti approvabili tramite procedimento unico attengono a opere pubbliche e opere qualificate dalla legislazione di interesse pubblico aventi rilievo **regionale, metropolitano, d'area vasta o comunale**. Ne discende l'esclusione dal procedimento in esame delle opere pubbliche o di interesse pubblico di rilievo statale, rimanendo quest'ultime regolate da un'apposita e differente disciplina.

In tale casistica applicativa, giova sottolinearlo seppure possa apparire scontato, l'art. 53 agisce per consentire una semplificazione del processo autorizzativo riferito **esclusivamente alla sola opera pubblica o di interesse pubblico di cui trattasi** e non può essere in alcun caso sostenuto da ulteriori forme di trasformazione dei suoli previste nella proposta in esame (come ad esempio quote edificatorie per altre destinazioni d'uso collaterali all'opera): casistiche, queste, da riportare più propriamente nell'alveo delle competenze del PUG e delle modalità attuative dell'Accordo Operativo.

2.3. Ampliamento di attività economica insediata (art. 53, comma 1, lett. b)

2.3.1. Primo requisito: "sviluppo e trasformazione di attività economiche già insediate"

Come abbiamo accennato in premessa, il secondo ordine di interventi per i quali è ammesso il ricorso al procedimento unico concerne progetti di **ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio d'impresa** oppure di **nuova costruzione di fabbricati aventi la medesima destinazione, necessari - nell'un caso e nell'altro - per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate**.

È strettamente necessario, dunque, che l'impresa richiedente l'attivazione del procedimento unico sia **già insediata sul territorio al momento della presentazione dell'istanza.**

È agevole notare, invece, che non vi sono limiti sostanziali alla tipologia di intervento da realizzare, in quanto è richiamata un'ampia gamma gli interventi edilizi (ristrutturazione, ampliamento e nuova costruzione). **Ciò che conta, in sostanza, è il vincolo funzionale dell'intervento con la realizzazione di un piano di sviluppo e di trasformazione dell'attività economica già insediata.**

Ne deriva che il procedimento *ex art. 53* **non è ammissibile per insediare nuove realtà aziendali (o per riavviare una attività economica in precedenza cessata)** .

Ciò richiede che il proponente, oltre alla presentazione di un progetto che contenga la rappresentazione completa dell'intervento da realizzare, dotato di un cronoprogramma che ne preveda **la completa e celere realizzazione**, alleghi allo stesso una **relazione economico-finanziaria** – analoga a quella prevista dall'art. 38 della LUR relativamente agli accordi operativi - che dia conto del **piano industriale che l'operatore economico già insediato intende attuare, in termini, appunto, di “sviluppo e trasformazione” della propria attività economica.**

In particolare, per consentire un'adeguata valutazione della fattibilità di detto progetto, questa relazione deve fornire puntuali indicazioni, sia sulla rispondenza di tale intervento a specifiche esigenze del mercato, così come sul possesso da parte dell'operatore delle competenze tecnico professionali e delle disponibilità finanziarie necessarie per la completa attuazione dell'intervento stesso.

Inoltre, sarà onere del proponente dimostrare **l'effettiva integrazione economico produttiva e funzionale tra l'intervento di ampliamento e quello già esistente, in modo da rendere evidente che non si tratti di una nuova e differente attività economica avviata dallo stesso operatore** (che non potrebbe giovare del procedimento unico di cui all'art. 53 cit.). Tale dimostrazione dovrà essere ancor più approfondita laddove:

- il progetto presentato preveda un ampliamento particolarmente significativo rispetto all'insediamento esistente;
- ovvero l'attivazione di attività economiche non coerenti a quelle già in corso che costituiscano, come recita la legge, sviluppo o la trasformazione dell'attività economica già insediata.

Ancora, in riferimento a tale presupposto, occorre puntualizzare che il requisito relativo **all'attività economica “già insediata”** non deve essere inteso (e ristretto) alle attività già insediate alla data di entrata in vigore della L.R. n. 24 del 2017 (1° gennaio 2018); è necessario, piuttosto che l'attività economica sia già esistente e operante al momento dell'avvio del procedimento, purché grazie a permessi non temporanei stabilmente acquisiti.

In aggiunta a tale aspetto, è doveroso altresì rimarcare che l'entità dell'ampliamento (notevole o esiguo) non è, di per sé, fattore rilevante, né tantomeno escludente. Tuttavia, laddove il nuovo insediamento abbia una notevole dimensione, assume particolare rilevanza la dimostrazione del nesso funzionale, operativo, le sinergie produttive e di produzione energetica ecc., che devono collegare l'attività in essere con quella di progetto (fermo restando - si ribadisce - quanto specificato circa il conteggio del consumo di suolo ammissibile di cui al successivo paragrafo 3.3.).

Per completezza, si ricorda che gli interventi finalizzati a tale ampliamento devono essere realizzati nel rispetto di tutte le prescrizioni in materia urbanistica di carattere normativo e pianificatorio e

devono risultare conformi ai requisiti tecnici delle opere edilizie di cui all'art. 11 della L.R. n. 15 del 2013.

2.3.2. Secondo requisito: concetto di “prossimità” e differenze con “contiguità”

Come noto, la norma prescrive che l'ampliamento debba avvenire nell'area di pertinenza dell'attività economica già insediata, in lotti contigui o circostanti, ovvero in aree collocate in prossimità della stessa attività.

In tal modo, la legge ha fissato un requisito legato alla vicinanza tra il luogo nel quale è attualmente svolta l'attività economica già insediata e quello nel quale collocare “*i fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione*” della stessa, requisito declinato in tre termini progressivamente più ampi.

Certa la perimetrazione della nozione di “pertinenza”, qualche dubbio è stato avanzato con riguardo al confine tra “contiguità” e “prossimità”.

Per **area di pertinenza** dell'attività economica già insediata si deve intendere, univocamente, la superficie libera del lotto nel quale sono collocati i fabbricati attualmente adibiti all'esercizio d'impresa.

Quanto alla seconda fattispecie, due lotti possono definirsi **contigui o circostanti** se sono **contermini**, ovvero posti l'uno vicino all'altro in modo da avere almeno un lato del loro perimetro in comune. Quest'ultimo caso, pertanto, rappresenta l'ipotesi ordinaria e fisiologica di ampliamento, che si verifica nel lotto immediatamente adiacente a quello su cui insiste il fabbricato dell'impresa. Tale contiguità sussiste **anche quando tra i due lotti sia interposta una strada o altra opera lineare ovvero un corso d'acqua**.

Potenzialmente diversa è, invece, la tipologia di ampliamento che interessa le “**aree collocate in prossimità**” dell'attività economica, per tali non intendendosi solamente le aree adiacenti, quanto invece quelle che presentano un requisito di vicinanza ancorché non confinanti. In sostanza, trattasi di concetto più generale e estensivo del precedente, che abbraccia siti in stabile e diretto collegamento funzionale con l'area di insediamento principale, a questo non finitimi.

Allo scopo di fornire un parametro univoco per assicurare l'applicazione uniforme della previsione, si specifica che **la nozione di “aree collocate in prossimità” si deve riferire ai lotti (non contigui) liberi o da recuperare nell'ambito produttivo del quale fa parte l'area attualmente occupata dall'attività economica già insediata ovvero alle aree contermini al medesimo ambito produttivo.**

In merito alla possibilità di collocazione dell'intervento di **ampliamento in ambito extraurbano** nei casi appena richiamati, si ricorda che la collocazione del nuovo insediamento nel territorio rurale è ammissibile solo ove si dimostri che **non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo e nell'osservanza del divieto di dispersione insediativa di cui all'art. 5, comma 4, L.R. n. 24 del 2017**, secondo cui i nuovi insediamenti, che non possano trovare collocazione all'interno del territorio urbanizzato, devono comunque essere localizzati in adiacenza a quelli esistenti. Risulterebbe, invece, **incoerente con questi cardini della nuova legge urbanistica**

regionale, un'istanza che riguardasse un'area non urbanizzata, che sia collocata in un ambito agricolo non prossimo all'insediamento dove è posta l'attività economica esistente.

Allo stesso tempo **viene meno il requisito di prossimità, laddove si intenda collocare gli interventi di ampliamento in un lotto libero di un ambito urbanizzato diverso da quello dove è localizzata l'attività già insediata, ancor più se posto ad una significativa distanza dalla medesima attività.**

2.3.3. Soggetti legittimati a promuovere il procedimento unico

Nella prassi applicativa del procedimento speciale è altresì emersa la questione relativa alla legittimazione a presentare l'istanza ai sensi dell'art. 53 per interventi di ampliamento di insediamenti produttivi già esistenti.

Nulla quaestio qualora l'istanza venga presentata da un soggetto (persona fisica o giuridica) che sia, allo stesso tempo, **titolare dell'attività economica da sviluppare e del fabbricato attualmente utilizzato** per l'esercizio della stessa; diversamente, il problema si pone nel caso in cui non vi sia tale corrispondenza, in quanto l'imprenditore, per l'esercizio dell'attività da sviluppare, utilizzi un immobile ad altro titolo.

Sono pertanto pacificamente coerenti con l'obiettivo perseguito dalla norma, gli interventi di ampliamento per i quali sussistano due requisiti imprescindibili:

- non solo che il soggetto proponente l'attivazione di un procedimento unico sia il titolare dell'attività economica da sviluppare o trasformare;
- ma anche che lo stesso soggetto proponente sia proprietario dell'immobile in cui attualmente si esercita l'attività economica e in relazione al quale si intendono realizzare gli interventi edilizi più volte citati in precedenza.

L'imprescindibile **vincolo funzionale** tra l'attività economica già insediata e l'intervento di ampliamento da realizzare sussiste anche **in tutte quelle ipotesi nelle quali è pacifico che l'impresa già insediata nel fabbricato da ampliare è comunque la beneficiaria finale dell'intervento di ampliamento**, come nelle seguenti ipotesi, indicate in modo esemplificativo, ma non esaustivo:

- a) nei casi di impresa già insediata facente parte di una holding, nella quale **il patrimonio immobiliare sia attribuito in proprietà ad una società** differente da quella che svolge l'attività economica già insediata e nei casi in cui una **nuova società facente parte del medesimo gruppo risulterà titolare dell'attività** che costituisce sviluppo e trasformazione di quella già insediata;
- b) in presenza di un **diritto reale diverso dalla proprietà** o una **concessione di diritto pubblico** che abiliti l'imprenditore insediato a realizzare l'intervento di ampliamento (quali il diritto di superficie, l'enfiteusi, l'usufrutto, il diritto d'uso, la concessione demaniale);
- c) nell'ipotesi in cui l'imprenditore già insediato finanzia l'intervento di ampliamento attraverso la stipula di un contratto di un **leasing immobiliare**;

- d) qualora l'intervento di ampliamento sia realizzato da un operatore economico che si impegni a **cederlo in proprietà all'imprenditore già insediato al termine dei lavori**, attraverso un contratto di compravendita di cosa futura o analogo contratto;
- e) nel caso in cui **l'imprenditore sia l'attuale affittuario** del fabbricato utilizzato per l'attività già insediata, qualora il proprietario dell'immobile si obblighi, attraverso la stipula di un apposito contratto preliminare di cui all'art. 2932 cod. civ. o nelle altre forme previste dalla legge, a concedere all'imprenditore insediato sia l'edificio attualmente utilizzato che quello da realizzare con l'intervento di ampliamento con un **contratto di affitto della durata di almeno 10 anni**, decorrenti dalla fine dei lavori dell'ampliamento.

Nei casi di cui alle precedenti lettere c), d) ed e), **l'istanza di procedimento unico è sottoscritta** dall'imprenditore già insediato nonché, rispettivamente, dall'istituto di leasing, dall'operatore che realizza l'ampliamento e dal locatore dell'immobile in affitto, ed è corredato dalla documentazione contrattuale che dimostri la ricorrenza dei requisiti e condizioni indicati alle medesime lettere.

3- EFFETTI DEL PROCEDIMENTO UNICO

3.1 Acquisizione degli atti di assenso richiesti per la realizzazione dell'insediamento

L'art. 53, comma 2, lett. a), prevede che l'approvazione del progetto attraverso il procedimento unico *“consente di acquisire tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari per la realizzazione dell'opera o intervento di ampliamento secondo la legislazione vigente”*.

L'acquisizione contestuale di tutti gli atti di assenso necessari è il principale risvolto della conferenza di servizi, istituto procedimentale finalizzato, come sopra detto, a un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti da cui consegue, altresì, un'accelerazione dei tempi procedurali.

Si evidenzia che le informazioni e gli elaborati tecnico progettuali richiesti da ciascuna amministrazione per la valutazione del progetto devono essere forniti dai soggetti interessati. È dunque onere dell'istante presentare un livello di progettazione dell'opera completo, rispetto a tutti i profili di valutazione cui lo stesso è sottoposto, e comprensivo degli approfondimenti dovuti a norma della disciplina vigente e delle eventuali integrazioni documentali richieste dalle amministrazioni coinvolte, indefettibili per conseguire le relative autorizzazioni.

3.2 Localizzazione dell'insediamento: la conformazione del piano urbanistico e le varianti agli altri piani

A tenore dell'art 53, comma 2, lett. a), della L.R. n. 24, l'approvazione del progetto all'esito del procedimento unico *“consente di approvare anche la **localizzazione delle opere e interventi non***

previsti dal PUG, dall'accordo operativo o dal piano attuativo di iniziativa pubblica, ovvero in variante a tali strumenti o alla pianificazione territoriale vigente".

Questa possibile duplicità dell'effetto localizzativo evidenzia innanzitutto che l'art. 53 **non necessariamente comporta la variazione del PUG, potendo assolvere alla sola funzione di stabilire la puntuale localizzazione nel territorio e la conformazione del diritto di edificare l'ampliamento dell'attività economica già insediata, in conformità alle indicazioni strategiche del piano generale.**

Questa sottolineatura deriva, dunque, dal fatto che il nuovo strumento urbanistico generale previsto dalla LUR non presenta più il carattere tradizionale della "onnicomprensività" della regolazione del territorio (con l'effetto che "*si possono realizzare solo gli interventi previsti dal piano urbanistico generale*"), in quanto il PUG non assolve alla funzione di stabilire né la puntuale rappresentazione cartografica dei nuovi insediamenti in espansione e delle significative trasformazioni nel territorio urbanizzato, né può dettare la disciplina urbanistica di dettaglio dei medesimi interventi, all'interno del T.U. o in espansione, trattandosi di previsioni tutte di esclusiva competenza della pianificazione attuativa. Anzi, la legge stabilisce un espresso divieto per il PUG di prevedere tali contenuti cartografici e normativi, diretti a conformare l'edificabilità dei suoli (art. 25, comma 1, e art. 35, comma 6).

Pertanto, si sottolinea che **laddove il PUG abbia adottato un'apposita disciplina degli interventi di ampliamento ammissibili attraverso il procedimento unico di cui all' art. 53, la medesima disciplina generale non può essere derogata nell'ambito dei singoli interventi di ampliamento e continua a trovare piena applicazione anche a seguito dell'approvazione del presente atto di coordinamento tecnico, ad eccezione delle previsioni di piano che risultino in contrasto con quanto stabilito dallo stesso**

In secondo luogo, e in modo ancor più rilevante, questa specificazione evidenzia che il procedimento unico (analogamente agli accordi di programma e alle altre procedure speciali in variante, fondate sulla diretta approvazione del progetto di un intervento non previsto dal piano) **può assolvere ad una funzione del tutto analoga a quella svolta dagli strumenti urbanistici attuativi, di definizione e approvazione di un progetto urbano di trasformazione del territorio.**

Si sottolinea tuttavia che **anche nel caso in cui il procedimento unico non comporti variante alla pianificazione bensì assolvà a questa funzione del tutto equivalente a quella degli strumenti attuativi (AO e PAIP) senza apportare variante alla pianificazione, devono essere comunque osservate tutte le disposizioni circa i contenuti essenziali, gli elaborati costitutivi e le modalità di approvazione previste dall'art. 53 e che rispondono ai principi generali che governano l'esercizio delle funzioni pianificatorie,** integrando nel procedimento approvativo del progetto di ampliamento i requisiti minimi dei procedimenti che costituiscano anche esercizio della funzione pianificatoria: la valutazione ambientale e territoriale, la pubblicità e le forme di partecipazione dei privati e dei soggetti competenti in materia ambientale e la necessaria partecipazione al processo decisionale dell'ente di area vasta, sia in veste di autorità ambientale che di livello istituzionale chiamato a concorrere all'approvazione dei piani (generali e attuativi).

Pertanto, si precisa che la disciplina stabilita dall'art. 53 deve essere comunque interamente osservata anche nei casi in cui il procedimento unico non comporti variante alla pianificazione territoriale vigente, ma si limiti a stabilire la puntuale localizzazione nel territorio dell'ampliamento dell'attività economica già insediata e a definire puntualmente la disciplina urbanistica ed edilizia di dettaglio di tale intervento, in conformità a quanto prescritto dalla legge per i nuovi insediamenti extraurbani e alle indicazioni strategiche del piano generale, assolvendo ad una funzione del tutto analoga agli strumenti attuativi.

Appare opportuno sottolineare che, non trattandosi degli ordinari strumenti attuativi del PUG (AO e PAIP), bensì di procedimenti speciali riservati a interventi qualificati dalla legge di interesse pubblico, la LUR ammette che il procedimento unico (così come l'accordo di programma e le altre procedure speciali in variante) possa comportare variante alle previsioni del PUG, ai fini della localizzazione dell'insediamento, e alla pianificazione territoriale generale e settoriale, laddove siano presenti previsioni della pianificazione generali o settoriali incompatibili con essa, ma con un'importante precisazione: **come sempre avviene per gli strumenti che attengono al momento attuativo delle trasformazioni, tali varianti si devono riferire alle eventuali disposizioni specifiche di piano che riguardano l'uso e le trasformazioni ammissibili nell'ambito territoriale di riferimento, non potendosi invece derogare alla disciplina generale di piano che non si riferisce al solo ambito interessato dalla localizzazione.**

In altre parole, **la variante alla pianificazione non può configurarsi come una deroga alla disciplina generale di tutela degli ambiti che presentino le medesime caratteristiche, né alle scelte generali strategiche di assetto e qualità del territorio stabilite dal PUG e dalla pianificazione territoriale (PTM e PTAV), valesvoli per tutti gli ambiti territoriali aventi la medesima classificazione.**

Più in dettaglio, l'approvazione di un progetto di realizzazione di un'opera pubblica o di interesse pubblico o la realizzazione di un ampliamento di un'attività imprenditoriale può anche variare gli strumenti urbanistici vigenti, conformandoli alla localizzazione e alle caratteristiche dell'opera da realizzare, limitatamente alla disciplina che eventualmente regolasse l'assetto urbanistico di dettaglio dell'area interessata dall'intervento, se risultasse incompatibile con le caratteristiche localizzative e progettuali dell'intervento.

In ordine agli effetti di variante, si evidenziano dunque tre aspetti:

- da un punto di vista quantitativo-spaziale, l'effetto di variante è **limitato al solo ambito interessato dal progetto approvato**, non potendo estendersi ad aree ulteriori e diverse;
- da un punto di vista dei contenuti della variante essa **può attenere solo alla classificazione dell'ambito interessato** (per esempio da agricolo a produttivo) **e alla disciplina urbanistica di dettaglio del progetto di ampliamento** (circa gli usi ammessi, i parametri urbanistici ed edilizi, gli indici, ecc.), laddove risulti incompatibile con eventuali differenti previsioni di piano;
- la **variante localizzativa** derivante dall'approvazione del progetto essendo circoscritta alle condizioni di realizzazione dello specifico intervento, **non può comportare una deroga a**

favore del singolo insediamento rispetto alla disciplina generale stabilita dalla pianificazione territoriale e urbanistica vigente, generale e settoriale, con particolare riferimento a quella di tutela⁴.

3.2.1. Varianti ai piani di tutela

Quanto alla **possibilità di apportare variante ai piani di tutela**, si evidenzia che l'art. 52, comma 2, della L.R. n. 24 del 2017 stabilisce che *“le proposte comunali di modifica delle previsioni di tutela del territorio, dell'ambiente, del paesaggio, della protezione della natura, delle acque e della difesa del suolo **possono attenere unicamente alla cartografia dei piani**”*. Questa previsione si applica anche alle proposte di variante alle disposizioni di tutela che siano avanzate dai privati come nel caso del procedimento unico.

La medesima disposizione esprime un principio generale secondo il quale nell'ambito di questi procedimenti di variante può essere accertato che quella specifica area non presenta le caratteristiche e il valore ambientale, paesaggistico, culturale, ecc. sottesi alla disciplina di tutela cui è sottoposto; ma che non sia possibile né modificare le regole generali di tutela previste per gli ambiti che presentino le medesime caratteristiche, né che si possa derogare alle stesse allo scopo di realizzare un singolo intervento, in quanto l'interesse pubblico alla tutela paesaggistica, ambientale, culturale, ecc. del territorio prevale su ogni esigenza insediativa ipotizzata e richiede una diversa localizzazione dell'intervento.

Per fare un esempio, è possibile apportare modifiche (solo) alla cartografia del piano territoriale paesaggistico regionale relativa alla tutela boschiva (art. 10 del PTPR) laddove si dimostri, con adeguati elaborati tecnici, che nell'ambito nel quale si intende realizzare l'ampliamento insediativo non sussistono le caratteristiche e i requisiti delle aree boscate stabilite dalla normativa vigente (d.lgs. n. 3 aprile 2018, n. 34); ma non si può né proporre una modifica della normativa di tutela di cui all'art. 10 del PTPR, né derogare alla stessa.

3.3. Procedura di approvazione

L'art. 53, commi 4, 5, 6 e 7, stabilisce gli adempimenti indispensabili per assolvere alle esigenze di pubblicità, partecipazione e valutazione che informano il procedimento in materia di governo del territorio. In particolare, si prevede che:

- alla conferenza di servizi partecipino tutte le amministrazioni deputate per legge a esprimersi sulle varianti e gli enti titolari dei piani di cui si propone la modifica;
- l'autorità competente per la valutazione ambientale esprima il proprio parere di VALsat (valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale) sulla variante nell'ambito della stessa conferenza di servizi;

⁴In proposito, si veda il parere prot. 623117 del 28 settembre 2020, visionabile al seguente link:

https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/parere-in-merito-alla-derogabilita-dei-vincoli-stabiliti-dalla-pianificazione-sovraordinata-e-dalla-disciplina-cogente-stabilita-dalla-legge-dai-regolamenti-o-dai-piani-attraverso-le-modifiche-cartografiche.

- che all'indizione della conferenza di servizi conseguano l'esecuzione delle forme di pubblicazione e di deposito del progetto, di trasmissione degli elaborati di variante ai soggetti competenti in materia ambientale e di notifica agli eventuali espropriandi, che consentano di acquisire, in forma di osservazioni alla variante, contributi conoscitivi e valutativi sulla proposta da parte del pubblico e dei soggetti che hanno una specifica legittimazione ad esprimersi sulla stessa;
- che la conclusione della conferenza di servizi sia preceduta dalla pronuncia sulla proposta di variante da parte del Consiglio comunale e, nel caso in cui siano proposte varianti a piani di altri livelli territoriali degli organi consiliari competenti ovvero che gli stessi organi si esprimano a ratifica della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, entro il termine perentorio di 30 giorni, a pena di decadenza (degli esiti della conferenza di servizi).

3.4. L'obbligo di motivazione rafforzata nel caso di procedimento unico che comporti consumo di suolo

Il procedimento unico ex art. 53, può essere attivato (oltre che per la realizzazione di nuove opere pubbliche o di interesse pubblico) per approvare la realizzazione di nuovi manufatti edilizi ovvero dell'ampliamento o ristrutturazione del fabbricato attualmente utilizzato, qualora tali interventi edilizi risultino necessari per lo sviluppo o la trasformazione di una attività economica già insediata. (art. 53, comma 1 , lettera a) e b).

Oltre a tale agevolazione di tipo procedurale, la L.R. n. 24, per promuovere ulteriormente lo sviluppo delle attività economiche presenti nel territorio regionale, stabilisce che qualora la localizzazione di tali interventi avvenga in area permeabile precedentemente non urbanizzata **l'intervento non sia computato ai fini del calcolo del limite massimo di consumo di suolo ammissibile (del 3% del territorio consumabile)**⁵.

Tuttavia la medesima legge regionale pone un particolare accento nel richiedere, tra i suoi principi fondamentali, che **in tutte le ipotesi in cui è astrattamente ammesso un'ulteriore consumo di suolo - sia nell'osservanza del limite massimo del 3% del territorio urbanizzato sia nei casi in cui l'intervento non deve essere computato in detta quota massima ammissibile, l'approvazione, nel caso concreto, del progetto presentato è subordinata alla dimostrazione che "non esistano**

⁵ Ai sensi dell'art. 6, comma 5 della LUR, fanno eccezione al limite massimo di consumo di suolo ammissibile (del 3% del T.U.) le seguenti tipologie di intervento:

- le opere pubbliche di rilievo sovracomunale e le opere private qualificate dalla legge di interesse pubblico, i parchi urbani e alle altre dotazioni ecologico ambientali (art. 6, comma 5, lettere a) ed e);
- i fabbricati indispensabili per lo sviluppo delle attività delle aziende agricole e quelli realizzati a parziale recupero delle superfici di edifici rurali demoliti (art. 6, comma 5 (lettere f) e g);
- gli insediamenti produttivi di nuovo impianto qualificati dalla legge statale e regionale di interesse strategico, ed in particolare i nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale che siano stati oggetto degli accordi per l'insediamento e lo sviluppo di cui all'art. 7 della L.R. n. 14 del 2014 e quelli strategici di interesse statale di cui al DPR n. 194 del 2016 (art. 6, comma 5, lettere c) e d);
- gli interventi di ampliamento, ristrutturazione o nuova costruzione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa laddove siano necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate (art. 6, comma 5, lettera b).

ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse” (art. 5, comma 2, e art. 6, comma 1)

Per assicurare l’effettivo e approfondito svolgimento di tali valutazioni preliminari, la LUR specifica che **la VALsat del procedimento unico sviluppi un’approfondita analisi delle alternative che non comportino consumo di suolo (art. 5, comma 2), svolta secondo criteri urbanistici** che abbiano a riferimento la presenza o meno di aree libere, dismesse o in via di dismissione, all’interno del territorio urbanizzato che presentino oggettivamente i requisiti dimensionali, funzionali, di accessibilità, ecc. che le rendano idonee ad ospitare l’insediamento progettato, escludendosi - come è ovvio - ogni riferimento a profili soggettivi circa le aree nella disponibilità del proponente.

Coerentemente, la LUR prescrive anche un **obbligo di motivazione** che deve essere assolto dalla determinazione conclusiva del procedimento unico, stabilendo che *“la determinazione approvativa dei medesimi strumenti contiene specifiche e puntuali motivazioni relative alla necessità di prevedere l’utilizzo di suolo ineditato”* (art. 5, comma 2).

Pertanto, si sottolinea che anche rispetto all’atto conclusivo del procedimento unico di cui all’art. 53 trova applicazione, a pena di illegittimità, l’obbligo di una specifica e puntuale motivazione, nel caso in cui la scelta localizzativa comporti consumo di suolo.

Tale motivazione deve consistere nella **dimostrazione dell’assenza di alternative che non comportino consumo di suolo**, che risultino ragionevolmente praticabili dal punto di vista oggettivo, cioè in ragione delle caratteristiche dell’assetto del territorio circostante, non limitandosi a considerare le sole aree nella disponibilità del proponente. Questa dimostrazione deve, dunque, fondarsi su una approfondita **valutazione del contesto territoriale nel quale si viene a calare il progetto, tenendo conto dei significativi impatti che possono derivarne in termini di consumo di suolo e di effetti ambientali e territoriali.**

Inoltre, si specifica che l’approvazione di un progetto che comporta un ulteriore consumo di suolo deve comunque risultare **coerente con gli obiettivi generali e con le scelte strategiche del PUG, non potendo il procedimento unico apportare deroghe o varianti ai criteri generali di assetto del territorio stabiliti dal piano generale.**

Laddove, invece, il procedimento unico preveda che **l’ampliamento dell’attività economica insediata avvenga all’interno del territorio urbanizzato ovvero avvalendosi del meccanismo del consumo di suolo a saldo zero** sopra descritto, la sua approvazione sarà subordinata alle ordinarie valutazioni di sostenibilità ambientale e territoriale richieste per le nuove previsioni urbanistiche, senza i particolari obblighi di motivazione visti in precedenza.

Si sottolinea inoltre che **nei Comuni che abbiano in corso il procedimento di elaborazione e approvazione del PUG, nel caso in cui l’istanza di procedimento unico preveda un ampliamento particolarmente significativo rispetto all’insediamento esistente che comporti l’urbanizzazione di aree attualmente permeabili, l’Amministrazione comunale precedente debba stabilire che tale intervento debba trovare adeguata valutazione e regolamentazione nel contesto della**

pianificazione dell'intero territorio comunale operata dal PUG in corso di elaborazione, per poi essere attuata attraverso gli ordinari strumenti attuativi del piano generale.

3.5. Altri interventi approvati con procedimenti speciali da computare e non nel consumo massimo ammissibile (del 3% del TU)

Infine, appare utile sottolineare che **tutti gli interventi che possono essere approvati attraverso il procedimento unico di cui all'art. 53 beneficiano dell'esenzione dal computo del consumo di suolo ai sensi dell'art. 6, comma 5, lettere a) e b), della L.R. n. 24 del 2017.**

Invece, per i restanti procedimenti speciali in variante alla pianificazione (quali innanzitutto: l'accordo di programma, ai sensi dell'art. 60 della L.R. n. 24 del 2017; le varianti SUAP di cui all'art. 8 del DPR n. 160 del 2010; i PAUR, di cui alla L.R. n. 4 del 2018), occorre esaminare caso per caso se le "nuove" urbanizzazioni che comportano consumo di suolo siano riconducibili o meno ad uno dei casi elencati tassativamente dal medesimo art. 6, comma 5, della L.R. n. 24 del 2017 (potendo, per esempio, beneficiare dell'esenzione dal computo qualora prevedano un ampliamento di attività economica già insediata: lettera b) dell'art. 6, comma 5).

Non comportano invece consumo di suolo, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della LUR, gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in quanto la realizzazione di detti impianti non è soggetta alla disciplina urbanistica bensì alla normativa statale e regionale di settore che non prevede tale limitazione.

3.6. Eventuale apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità

L'art. 53, comma 7, della LUR descrive un'ulteriore fase eventuale che può innestarsi entro il procedimento unico, qualora la realizzazione dell'opera comporti la necessità di apporre il vincolo preordinato all'esproprio.

In tale caso, si applica la regola generale per cui l'avviso, con i contenuti di cui all'articolo 45, comma 3⁶, dev'essere comunicato a coloro che risultino proprietari delle aree interessate secondo le risultanze dei registri catastali, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento o mediante posta elettronica certificata o altre soluzioni conformi al codice dell'amministrazione digitale (art. 48, d.lgs. n. 82 del 2005).

⁶ Tale l'articolo recita quanto segue:

“Una copia completa della proposta di piano è depositata presso la sede dell'amministrazione procedente ed è pubblicata sul sito web della stessa amministrazione, per un periodo di sessanta giorni dalla data di pubblicazione sul BURERT di un avviso dell'avvenuto deposito che riporta l'indicazione:

a) dello strumento di pianificazione in corso di approvazione, delle eventuali varianti ad altri strumenti di pianificazione che esso comporta ai sensi dell'articolo 52, degli eventuali vincoli preordinati all'esproprio e dichiarazioni di pubblica utilità che ne derivano;

b) del sito web nel quale il piano è pubblicato, della sede presso la quale è depositato e del termine perentorio entro cui chiunque può prenderne visione, ottenere le informazioni pertinenti e formulare osservazioni;

c) del responsabile del procedimento e del garante della comunicazione e della partecipazione.”

Inoltre, nel caso in cui, ad esito della conferenza, occorra apportare modifiche localizzative o del tracciato dell'opera che coinvolgano nuovi soggetti, l'amministrazione procedente provvede alle ulteriori comunicazioni dell'avviso.

Da ultimo, i proprietari delle aree interessate dal vincolo preordinato all'esproprio conservano la facoltà di presentare delle osservazioni entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della comunicazione di apposizione del vincolo.

3.7. Rapporti con gli altri procedimenti speciali in variante: art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010, accordo di programma e PAUR

In premessa si è accennato alle caratteristiche dei procedimenti speciali, che si discostano dagli ordinari modelli di pianificazione del territorio, in ragione di esigenze di semplificazione, celerità ed efficacia.

Ci si riferisce, in particolare, oltre che al procedimento unico ex art. 53, ai seguenti procedimenti:

- a) la variante per la localizzazione di insediamenti produttivi di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010⁷;
- b) gli accordi di programma, di cui agli articoli 59 e 60 della L.R. n. 24 del 2017;
- c) i PAUR in variante di cui agli articoli 20 e 21 della L.R. n. 4 del 2018.

La legge prevede che possano essere attivati per l'esame e approvazione di interventi o opere di rilevante interesse pubblico, stabilendo, di conseguenza, che la loro valutazione positiva da parte delle amministrazioni competenti comporti, di norma:

1. la localizzazione dello stesso anche in variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica;
2. l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità;
3. l'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, richiesti per la realizzazione del progetto.

Senza entrare nella descrizione analitica dei requisiti e condizioni richiesti per l'attivazione di questi procedimenti speciali, in questo paragrafo appare opportuno evidenziare, in maniera assolutamente schematica, i principali elementi in comune e le differenze rispetto al procedimento unico ex art. 53 della LUR, per quanto riguarda in particolare gli effetti che conseguono alla conclusione positiva del procedimento.

A tal fine, occorre considerare che, trattandosi di disposizioni speciali derogatorie rispetto all'ordinaria disciplina pianificatoria, le stesse trovano applicazione nei soli casi espressamente previsti dalla legge e la loro approvazione comporta unicamente gli effetti stabiliti dalla medesima legge, non essendone consentita un'interpretazione estensiva o analogica.

⁷ Trattasi del "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008".

La prima cosa da evidenziare è che **l'art. 6, comma 5, lettera b), della L.R. n. 24, stabilisce soltanto per i progetti di cui all'art. 53 che le aree utilizzate per la loro realizzazione non sono computate ai fini del calcolo della quota massima del 3% di consumo di suolo ammissibile**, purché sia dimostrato che non sussistono ragionevoli alternative localizzative in aree già urbanizzate.

Pertanto, **in tutti gli altri casi di procedimenti speciali in variante** (tra cui le varianti per la localizzazione di insediamenti produttivi di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010, gli accordi di programma e i PAUR in variante), **opera la regola generale secondo cui il consumo di suolo è ammesso solo laddove si dimostri che non sussistono ragionevoli alternative localizzative in aree già urbanizzate ed è comunque computato nei limiti del 3% del territorio urbanizzato al 1° gennaio 2018 qualora le “nuove” urbanizzazioni che comportano consumo di suolo non siano riconducibili ad uno dei casi elencati tassativamente dall'art. 6, comma 5, della L.R. n. 24 del 2017** (potendo beneficiare, come abbiamo visto al paragrafo n. 3.5, dell'esenzione dal computo del 3% qualora il procedimento speciale in variante preveda un ampliamento di attività economica già insediata: lettera b) dell'art. 6, comma 5).

Un aspetto invece comune sia al procedimento unico ex art. 53 che agli altri procedimenti speciali in variante è che essi **non possono comportare deroghe alle scelte generali di piano e alle tutele presenti sul territorio**, essendo in tutti i casi la variante limitata alla sola localizzazione dell'opera (si veda quanto specificato al precedente paragrafo 3.2.1.).

Quanto alla variante per la localizzazione di insediamenti produttivi di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 160 del 2010, si osserva che la stessa:

- è attivata su istanza dei privati;
- può trovare applicazione, sia in caso di nuovo insediamenti produttivo sia di ampliamento di impianto produttivo esistente;
- può comportare variante **unicamente alla pianificazione urbanistica comunale** e non alla pianificazione territoriale, generale o settoriale⁸;
- **non comporta apposizione del vincolo espropriativo** e dichiarazione di pubblica utilità;
- **consente l'acquisizione di tutti gli atti di assenso**, comunque denominati, richiesti per la realizzazione dell'insediamento, attraverso la conferenza di servizi che esamina il progetto presentato.

⁸ Trattandosi di una procedura speciale di variante urbanistica, essa deve comunque rispettare quelle garanzie procedurali che contraddistinguono qualsiasi forma di pianificazione, condensate nel novero dei principi generali definiti dall'art. 43, co. 1, L. n. 24/2017: pubblicità e partecipazione dei cittadini alla formazione del piano; valutazione ambientale; partecipazione dei livelli istituzionali a competenza più ampia (meccanismo dell'atto complesso). Per un esame più approfondito delle garanzie procedurali da osservare, si può consultare il parere prot. 246933 del 10 marzo 2022, disponibile al seguente link: https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/parere-in-merito-all2019applicabilita-dell2019art-8-del-d-p-r-n-160-del-2010-per-la-realizzazione-di-un-nuovo-insediamento-produttivo-nel-comune-di-xxx/parere_prot_246933_10-marzo-2022.pdf.

Quanto all'**accordo di programma**:

- è **promosso dal rappresentante legale dell'ente territoriale** che ha la competenza primaria o prevalente sull'opera, essendo quindi uno strumento di iniziativa pubblica;
- limitatamente alle aree destinate alla realizzazione dell'opera può comportare **variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica**;
- **può comportare apposizione del vincolo espropriativo e dichiarazione di pubblica utilità**;
- **non prevede l'acquisizione di tutti gli atti di assenso**, comunque denominati, richiesti per la realizzazione dell'insediamento, ma all'accordo partecipano tutti gli enti che sono chiamati ad esprimersi sulle varianti che lo stesso comporta.

Il PAUR:

- è attivato su **istanza dei proponenti**,
- **può comportare variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e di settore** nei soli casi elencati dall'art. 21, comma 1, della L.R. n. 4 cit. La variante può riguardare unicamente specifiche modifiche cartografiche e normative relative alle aree interessate dal progetto assoggettato alla procedura di VIA;
- può comportare apposizione del **vincolo espropriativo** e dichiarazione di pubblica utilità;
- prevede **l'acquisizione di tutti gli atti di assenso**, comunque denominati, richiesti per la realizzazione dell'insediamento.

Per espressa previsione dell'art. 53, comma 1, **nel caso in cui il progetto sia sottoposto a VIA, il PAUR assolve alla funzione di procedimento unico**, cioè di coordinamento e integrazione in un unico procedimento degli iter amministrativi che consentono di acquisire tutti gli atti autorizzativi, comunque denominati, richiesti per la realizzazione e l'esercizio del progetto.

* * *