

Ai Signori Sindaci  
dei Comuni della Campania

Ai Signori Presidenti  
delle Amministrazioni Provinciali

Ai Signori Presidenti  
delle Comunità Montane

Ai Responsabili degli Sportelli Unici singoli o  
associati della Regione Campania

Ai Responsabili delle associazioni di  
imprenditori maggiormente rappresentative  
della Regione Campania

Ai Direttori Generali delle Autorità di Bacino  
della Regione Campania

Ai Direttori Generali delle AA.SS.LL.  
della Regione Campania

LORO SEDI

Oggetto: *D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, come modificato dal D.P.R. 7 dicembre 2000 n. 440.  
Localizzazione di insediamenti produttivi. Chiarimenti e procedure.*

#### PREMESSA

Com'è noto il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni e autorizzazioni edilizie, e prevede l'istituzione dello sportello unico.

La disciplina è stata poi attuata con il D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, modificato con D.P.R. 7 dicembre 2000 n. 440, e segnatamente, per quanto attiene ai profili urbanistici, con gli articoli 2 e 5 i quali prevedono procedure abbreviate di variante urbanistica, l'uno, l'articolo 2, per il reperimento di aree da parte del Comune, l'altro, l'articolo 5, per il superamento del contrasto tra lo strumento urbanistico e l'impianto produttivo.

Attualmente però la procedura abbreviata di variante prevista dall'articolo 2 del D.P.R. n. 447/1998, che permetterebbe ai Comuni di individuare un modo accelerato e semplificato aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, non è percorribile poiché manca la legge regionale che ai sensi del citato articolo 2 dovrebbe disciplinarne lo svolgimento, sicché i Comuni che abbiano necessità di individuare negli strumenti urbanistici generali vigenti aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi devono farlo osservando la procedura ordinaria di variante disciplinata dalla legge regionale 20 marzo 1982 n. 14 e successive modificazioni.

E' invece percorribile, già dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 447/1998, l'altra procedura speciale di variante prevista dall'articolo 5 del D.P.R. n. 447/1998 e successive modificazioni, la quale permette di superare, nei casi ammessi, il contrasto urbanistico tra un singolo impianto produttivo e le prescrizioni dello strumento urbanistico vigente con la conferenza di servizi, la cui determinazione, se si registra un accordo sulla variazione dello strumento urbanistico vigente, costituisce proposta di variante sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale.

Per favorire l'applicazione dell'articolo 5 del D.P.R. n. 447/1998, la Giunta Regionale, con deliberazione n. 627 dell'8 febbraio 2000, emanò la circolare elaborata dall'Assessorato all'Urbanistica recante "Interpretazione dell'articolo 5 del regolamento approvato dal D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447".

Successivamente all'emanazione della predetta circolare sono sopravvenuti eventi giuridici rilevanti, incidenti sullo svolgimento della conferenza di servizi e sulla definizione della variante, quali:

- a) la sentenza della Corte Costituzionale n.206 del 26 giugno 2001, con la quale la Corte ha affermato che il parere positivo della Regione espresso in sede di conferenza di servizi è condizione necessaria perché la variante possa essere legittimamente approvata dal consiglio comunale;
- b) l'entrata in vigore del D.P.R. 7 dicembre 2000 n.440 che ha modificato l'articolo 5 del D.P.R.n.447/1998, trasferendo al responsabile del procedimento semplificato le competenze in precedenza assegnate al Sindaco;
- c) l'entrata in vigore della legge 24 novembre 2000 n.340, che ha riformulato gli articoli da 14 a 14 quater della legge 7 agosto 1990 n.241 recanti le regole generali sulla conferenza di servizi che hanno indotto la Regione ad elaborare la presente circolare, sostitutiva della precedente dell'8 febbraio 2000, al fine di fornire chiarimenti ed indicazioni in ordine ai presupposti di procedibilità, alla documentazione da allegare al progetto di impianto produttivo, nonché allo svolgimento delle procedure ai sensi dell'articolo 5 del D.P.R.n.447/1998.

#### **VARIANTE PREVISTA DALL'ARTICOLO 5 DEL D.P.R. n.447/1998**

L'ipotesi di variante prevista dall'articolo 5 del D.P.R.n.447/1998, essendo eccezionale e di natura derogatoria alle procedure ordinarie, non ammette applicazioni analogiche ed estensive e richiede un'adeguata motivazione.

Ne discende che il ricorso a tale variante è ammesso soltanto alle tassative condizioni stabilite dal comma 2 dell'articolo 5.

Va inoltre sottolineato che mediante questo tipo speciale di variante possano essere introdotte nello strumento urbanistico generale vigente le variazioni che risultino necessarie per assicurare al progetto presentato la conformità urbanistica ma non possono, in nessun caso, essere variate e violate le prescrizioni di atti sovracomunali amministrativi (piani di bacino, piani paesaggistici, piani dei parchi, misure di salvaguardia delle perimetrazioni definitive dei parchi, delle aree a rischio idrogeologico, piani di settore A.S.I., commerciali, etc.) e legislativi (leggi regionali 20 marzo 1982 n.14, 27 giugno 1987 n.35, 7 gennaio 2000 n.1, 28 novembre 2000 n.16, etc.).

Tanto precisato, in merito alla specifica procedura di tale variante va osservato e chiarito quanto segue. L'articolo 5 prevede che quando l'impianto produttivo oggetto della domanda, presentata ai sensi dell'articolo 4 del medesimo decreto, contrasti con lo strumento urbanistico generale vigente ovvero ne richieda comunque la variazione, il responsabile del procedimento, qualora sussistano le condizioni tassative, previste dal comma 2 dell'articolo 5 e siano salvaguardate le eventuali prescrizioni degli atti sovracomunali suindicati, rigetta la domanda, dandone comunicazione all'istante e, quando sussistano tutte le altre condizioni previste dal medesimo art.5, può convocare la conferenza di servizi di cui all'articolo 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n.241, e successive modificazioni, sia per l'approvazione del progetto sia per la formulazione della proposta - adozione della variante urbanistica che elimini il contrasto tra il progetto presentato e lo strumento urbanistico generale vigente.

#### **CONDIZIONI O PRESUPPOSTI LEGITTIMANTI IL RICORSO ALLA PROCEDURA DI VARIANTE**

Le condizioni tassative stabilite dall'articolo 5, comma 2, per l'avvio della procedura di variante sono le seguenti:

- a) il progetto presentato deve essere conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro;
- b) nello strumento urbanistico generale vigente mancano aree destinate all'insediamento di impianti produttivi;
- c) le aree destinate dallo strumento urbanistico generale vigente all'insediamento di impianti produttivi sono insufficienti in relazione al progetto presentato.

La sussistenza di tali condizioni o presupposti deve essere verificata dal responsabile del procedimento antecedentemente alla convocazione della conferenza di servizi. Inoltre la sussistenza di tutte le condizioni deve altresì risultare dalla motivazione della convocazione della conferenza, in quanto è sulla base di tutti i requisiti di legge che il responsabile del procedimento potrà motivatamente procedere all'avvio della procedura di formazione della variante urbanistica prevista dall'articolo 5 del D.P.R.n.447/1998.

E' opportuno anche precisare il significato dell'espressione "aree insufficienti rispetto al progetto presentato" contenuta nel comma 2 dell'articolo 5.

Al riguardo quest'Assessorato, senza con ciò operare una forzatura ermeneutica, ritiene che detta espressione possa interpretarsi in senso urbanistico e non quantitativo, sicché essa è da intendersi riferita alle situazioni 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.

Nella valutazione dei progetti è necessario attenersi alle seguenti considerazioni:

- a) l'estensione dell'area interessata dal progetto non può eccedere le esigenze produttive prospettate nel progetto;
- b) deve essere garantito il rispetto degli standard urbanistici indicati dalla legge regionale 20 marzo 1982 n. 14 e dal decreto interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444;
- c) è da escludere la possibilità di applicare le procedure dell'articolo 5 ai casi di progetti che occupino aree destinate a servizi che incidano sul dimensionamento dello strumento urbanistico generale vigente sottraendole in tal modo a aree pubbliche o di interesse pubblico;
- d) è necessario convenzionare le opere di urbanizzazione relative all'intervento, mediante la convenzione di cui all'articolo 2, ultimo comma, del D.P.R.447/1998;
- e) rispetto dei requisiti richiesti dalle specifiche leggi di settore, in relazione alla tipologia di impianto produttivo.

#### INDIZIONE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI

La conferenza di servizi è indetta dal responsabile del procedimento mediante l'invio dell'atto di convocazione, e dei relativi allegati a tutte le amministrazioni competenti in ordine all'approvazione del progetto di impianto produttivo e alla formazione della variante. In particolare, per quanto concerne la formazione della proposta - adozione della variante, l'atto di convocazione e i relativi allegati, devono essere inviati alla Regione, all'Ente delegato competente, ove il Comune interessato non sia capoluogo di provincia, all'Azienda sanitaria locale competente, per il parere di cui all'articolo 12, comma 1, della legge regionale 3 novembre 1994 n. 32.

L'atto di convocazione inoltre deve essere reso pubblico mediante l'affissione di apposito avviso all'Albo pretorio e di manifesti nei luoghi pubblici, in quanto ogni soggetto portatore di interessi pubblici, privati o diffusi, cui possa derivare pregiudizio dalla realizzazione dell'impianto produttivo, deve poter intervenire alla conferenza di servizi presentando osservazioni che la conferenza è tenuta a valutare.

La convocazione della conferenza, così come la pubblicità della stessa, deve essere fatta almeno dieci giorni prima della data stabilita per il suo inizio. Tuttavia, poiché tale termine minimo, non consentirebbe l'esame della pratica, è opportuno che la convocazione (e la sua pubblicità) sia fatta trenta giorni prima della data stabilita per il suo inizio. Tale termine che, su richiesta di una delle amministrazioni convocate, può essere prorogato di dieci giorni, decorre dal giorno successivo a quello del ricevimento dell'atto di convocazione e dei relativi allegati.

L'atto di convocazione deve essere accompagnato oltre che dalla documentazione di cui ai paragrafi successivi, anche da una relazione del responsabile del procedimento contenente:

- a) l'attestazione della situazione di carenza e insufficienza delle aree produttive;
- b) la certificazione del rispetto delle eventuali prescrizioni di atti sovracomunali;
- c) le valutazioni di carattere urbanistico e i motivi di opportunità economici e sociali che inducono ad avviare la procedura di variante;

d) attestazione ed eventuali pareri sulla conformità del progetto alle norme ambientali, igienico-sanitarie e di sicurezza del lavoro.

Riguardo alle valutazioni di carattere urbanistico di cui alla lettera c) va osservato che anche se la ratio dell'intero regolamento di cui al D.P.R.447/1998 - e dell'articolo 5 in modo particolarmente evidente - consiste nell'agevolare la realizzazione di impianti produttivi, tuttavia il ricorso alla procedura speciale non può essere fatto prescindendo dalle peculiari caratteristiche del territorio e dagli effetti sullo stesso che la modifica dello strumento urbanistico generale vigente è destinata a produrre. Pertanto, secondo questo Assessorato, solo quando vi sia la confluenza tra l'interesse pubblico ad un equilibrato ed ordinato uso del territorio e l'interesse dell'impresa può avviarsi la procedura speciale di variante.

#### **MODALITA' DI PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI**

In ordine alle modalità di partecipazione dei privati alla conferenza di servizi va precisato quanto segue: i privati possono partecipare alla conferenza di servizi sia di persona sia presentando osservazioni documentali.

Inoltre la loro partecipazione deve essere 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'articolo 14 ter della legge 241/1990 perché partecipano al voto le sole amministrazioni pubbliche.

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

#### **MODALITA' DI PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE**

La Regione partecipa alla conferenza di servizi mediante il rappresentante del Settore urbanistica o suo delegato, nonché mediante i rappresentanti di altri Settori competenti in ordine ad eventuali ulteriori provvedimenti di competenza regionale coinvolti nell'approvazione del progetto di impianto produttivo ovvero nella formazione della variante.

#### **DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE ALL'ATTO DI CONVOCAZIONE**

L'atto di convocazione della conferenza di servizi deve essere accompagnato, oltre che dalla relazione del responsabile del procedimento e dagli atti innanzi indicati, dalla seguente:

- a) un esemplare del progetto dell'impianto produttivo, conforme alle norme di cui al comma 2 dell'art.5 (D.P.R.447/98) al momento dell'istanza di autorizzazione, unitamente, ove necessario, all'eventuale schema della convenzione per la realizzazione delle opere di urbanizzazione prevista dall'ultimo comma dell'articolo 2 del D.P.R.n.447/1998;
- b) pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, ivi compresi i pareri dell'Autorità di bacino competente, ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale 7 febbraio 1994 n. 8, ove prescritto, e quello del C.T.R. competente, ai sensi dell'art.15 della legge regionale 7 gennaio 1983 n.9;
- c) la relazione geologica;
- d) documentazione generale richiesta per le varianti urbanistiche, e cioè:
  - 1) relazione tecnica illustrativa;
  - 2) planimetria stralcio allo stato esistente relativa agli elementi da variare;
  - 3) planimetria della variante con indicazione degli standards pubblici, nella stessa scala della planimetria stralcio;
  - 4) norme di attuazione nelle quali, fra l'altro, ove necessario, sia prevista la convenzione di cui alla lettera a);
  - 5) 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, nonché, in aggiunta ad esso, per i comuni sismici o ammessi a consolidamento dell'abitato, anche i risultati delle indagini geologiche -geognostiche e le carte prescritte dagli articoli 11 e 12 della legge regionale 7 gennaio 1983 n.9;
  - 6) stralcio della carta dell'uso agricolo relativa all'area interessata dall'impianto produttivo qualora detta area ricada in zona omogenea E di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, da cui risulti che i terreni agricoli compresi nell'area siano

- improduttivi; in mancanza della carta dell'uso agricolo è sufficiente la certificazione dell'uso agricolo in atto dei terreni resa da un agronomo;
- 7) stralcio del piano della zonizzazione acustica concernente l'area interessata dall'impianto produttivo;
  - 8) eventuali stralci degli strumenti di pianificazione sovracomunale;
  - 9) stralcio dello strumento urbanistico vigente e, se presente, di quello in itinere, comprensivo delle relative N.T.A..

### LA CONFERENZA DI SERVIZI

Ad eccezione della valutazione di impatto ambientale del progetto di impianto produttivo, che, ove prescritta, deve essere espletata preventivamente alla conferenza di servizi, unitamente al parere sismico della sezione provinciale competente del Comitato Tecnico Regionale e a quello dell'Autorità di bacino, 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.

Nella prima riunione della conferenza di servizi, le pubbliche amministrazioni che vi partecipano devono stabilire il termine entro cui si può pervenire ad una decisione definitiva.

Tale termine non può superare i novanta giorni.

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-adozione della variante.

Ai sensi del comma 7 dell'articolo 14 ter della predetta legge n.241 del 1990, articolo questo aggiunto dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997 n.127 e poi sostituito dall'articolo 11 della cennata legge n.340/2000, si considera acquisito l'assenso dell'Amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata e non abbia notificato all'Amministrazione procedente, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento, il proprio motivato dissenso, ovvero nello stesso termine non abbia impugnato la determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, chiarimenti o ulteriore documentazione.

Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame degli atti disponibili.

Riassumendo, in base alla disciplina della conferenza di servizi stabilita dalla legge n.241/1990, come modificata da ultimo, dalla legge n.340/2000, ed integrata dalla pronuncia della Corte Costituzionale n.206 del 2001, la Regione che partecipa alla conferenza di servizi mediante il proprio rappresentante, o i propri rappresentanti:

- a) può esprimere il proprio assenso;
- b) può esprimere il proprio motivato dissenso, nel qual caso la procedura deve intendersi conclusa con esito negativo e la proposta - adozione non nasce;
- c) se ne esistono i presupposti, può subordinare il proprio assenso all'accoglimento di specifiche modifiche progettuali (art.14 quater comma 1, della legge n.241/1990) in questo caso la procedura può proseguire solo se sono recepite le modificazioni espresse dalla Regione.

La decisione della conferenza è espressa in un verbale. Al verbale devono essere allegati tutti gli atti che hanno concorso alla formazione della proposta adozione della variante.

### PUBBLICAZIONE DELLA PROPOSTA

Il verbale della conferenza di servizi, che ha natura di proposta- adozione di variante, e i relativi allegati, devono essere pubblicati per trenta giorni consecutivi, con le modalità stabilite dal punto 3 del Titolo II dell'Allegato alla legge regionale 20 marzo 1982 n.14 per permettere a chiunque ne abbia interesse la presentazione di osservazioni, proposte e opposizioni entro sessanta giorni decorrenti da quello successivo al giorno dell'inizio del deposito degli atti.

### **APPROVAZIONE DELLA VARIANTE**

Nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine fissato per la presentazione di osservazioni, proposte ed opposizioni, il consiglio comunale, tenuto conto delle osservazioni, proposte ed opposizioni, si pronuncia definitivamente approvando o respingendo motivatamente la proposta di variante.

### **ENTRATA IN VIGORE DELLA VARIANTE**

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.