



C I T T À D I S A R Z A N A

PROVINCIA DI LA SPEZIA

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Piazza Matteotti, 1 - 19038 Sarzana; Tel. 0187 614308; Fax 0187 614252

E-mail: suap@comune.sarzana.org Responsabile: Dott. Ottavio Moscatelli

Seminario sulla customer satisfaction negli Sportelli Unici – Comune di La Spezia 22/10/2003

L'intervento verte sui procedimenti di SU che comportano varianti agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Innanzitutto una premessa di carattere generale: la Regione Liguria ha emanato una serie di provvedimenti normativi (Leggi, Deliberazioni, circolari, ecc.) che disciplinano pressochè compiutamente la procedura per la realizzazione, la ristrutturazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione, la rilocalizzazione e la riconversione di impianti produttivi, con ciò stabilendo l'esclusiva applicabilità della normativa regionale rispetto a quella statale (DPR n° 447/98, DPR 440/00).

In tal senso tutta una serie di atti regionali: Deliberazioni della G. R. n° 272/00, 277/01, 1229/01, ecc.

La normativa di riferimento è la L. R. n° 9/99, che disciplina, tra l'altro, le attribuzioni conferite ai Comuni dal D.Lgs. n° 112/98 in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive e di procedure per le Attività Produttive e, per quanto riguarda i procedimenti comportanti varianti urbanistiche, occorre fare riferimento a quanto previsto dall'art. 18, comma 3 della legge stessa.

Ancora una considerazione di carattere generale sui procedimenti di SU: a differenza della normativa statale, che prevede la possibilità di far ricorso alla Conferenza di Servizi di cui alla Legge n° 241/90 e s.m.i. solo in casi che possiamo definire residuali o comunque non generalizzati, la normativa regionale ha reso obbligatoria la procedura con CdS in tutti i casi in cui il progetto comporti il rilascio di più atti autorizzativi od assenti vari facenti capo a diverse Pubbliche Amministrazioni. Cioè, per tutti i procedimenti che non sono assentibili mediante procedura di autocertificazione e silenzio - assenso, come da art. 17 della stessa L. R. n° 9/99 (riservata ai casi in cui debba acquisirsi solo un titolo edilizio e tutt'al più un'autorizzazione commerciale), è obbligatoria la procedura con CdS.

1. L'art. 18, comma 3, come modificato dalla L. R. n° 27/01, prevede che "qualora l'approvazione del progetto comporti varianti agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica (...) il Sindaco, su richiesta della Struttura, può motivatamente convocare la Conferenza di Servizi di cui al comma 2, entro il termine ivi stabilito" (cioè, entro i successivi 15 giorni dalla presentazione dell'istanza). Occorre sottolineare che il testo originale dell'art. 18, c. 3, prevedeva la possibilità di far ricorso alla CdS per casi di varianti solo con riferimento agli impianti industriali, mentre per tutte le altre diverse categorie di impianti produttivi, attraverso l'espresso richiamo ai casi previsti dagli art. 59 e 84 della L. R. 36/97 (Legge Urbanistica Regionale), aveva circoscritto il campo di



C I T T À D I S A R Z A N A

PROVINCIA DI LA SPEZIA

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Piazza Matteotti, 1 - 19038 Sarzana; Tel. 0187 614308; Fax 0187 614252

E-mail: suap@comune.sarzana.org Responsabile: Dott. Ottavio Moscatelli

applicazione della procedura di CdS di che trattasi alle varianti agli strumenti urbanistici comunali non eccedenti quelle definite di esclusivo interesse locale. Con la modifica apportata dalla L. R. n° 27/01 si è esteso l'utilizzo della CdS a qualunque categoria di impianto produttivo, eliminando con ciò ogni limitazione al tipo di variante approvabile con la procedura dello SU e prevedendo espressamente che la disciplina stabilita al c. 3 dell'art. 18, si pone in deroga rispetto a quella contenuta nella Legge Urbanistica Regionale. In particolare, possono essere apportate varianti agli strumenti urbanistici di livello comunale (PUC, PRG), o ai piani territoriali di livello regionale e di livello provinciale (a differenza di quanto stabilito dall'art. 59 della L. R. n° 36/97, come modificato dalla L. R. n° 19/02).

2. Come detto, la convocazione della CdS istruttoria è di competenza del Sindaco (altra sostanziale differenza con la normativa statale che, nel caso di progetti in variante, pone in capo al "responsabile del procedimento" la facoltà di convocarla), il quale può procedere su richiesta della struttura e sulla base di espressa motivazione: questo è un aspetto essenziale, in quanto devono essere chiaramente esplicitate le motivazioni per le quali il Comune ritiene di dar corso alla procedura volta all'approvazione delle varianti (tenendo sempre presente il pubblico interesse).
3. Al pari della procedura "ordinaria" mediante CdS, la convocazione della CdS istruttoria è resa pubblica mediante avviso affisso all'albo Pretorio e divulgato con ogni altro mezzo ritenuto idoneo (pubblici manifesti, pubblicazione su quotidiano, ecc.), anche al fine della presentazione di eventuali osservazioni da parte di chiunque vi abbia interesse entro i successivi 15 giorni decorrenti dalla data di pubblicazione dell'avviso. Nel caso specifico di progetto che comporta variante urbanistica, è evidente che occorre fare espresso riferimento, per la pubblicità-partecipazione, alle varianti agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistici e tutta la documentazione (quindi compresi gli elaborati progettuali inerenti le varianti, le motivazioni addotte dall'A. C., ecc.) debbono essere visionabili. In merito a questa fase del procedimento sono emerse, nella pratica quotidiana, alcune problematiche, legate al raccordo della procedura di SU con quella generale in materia urbanistica: infatti, l'art. 59 della L.U.R. prevede che gli atti approvati dal C. C. siano depositati a cura del Comune a libera visione del pubblico per un periodo di tempo stabilito dal Comune stesso tra 15 e 30 giorni, previo avviso affisso all'albo pretorio e divulgato con ogni altro mezzo ritenuto idoneo ai fini dell'eventuale presentazione, nello stesso periodo, di osservazioni da parte di chiunque vi abbia interesse. Non era ben chiaro se la convocazione dell'avviso della 1^a CdS (ex art. 18 L. R. n° 9/99) assorbisse gli effetti anche del deposito di cui all'art. 59 della L.U.R., tant'è che, nella pratica, il Comune di Sarzana finora ha sempre fatto una doppia pubblicazione, privilegiando il momento della pubblicità-partecipazione rispetto all'inevitabile appesantimento dei tempi di conclusione del procedimento. Successivamente la Regione Liguria, con una propria circolare del 30.04.2003 contenente indicazioni in merito all'applicazione della L. R. n° 19/02, ha evidenziato la natura speciale della normativa sullo SU, con conseguente applicabilità in via esclusiva



SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Piazza Matteotti, 1 - 19038 Sarzana; Tel. 0187 614308; Fax 0187 614252

E-mail: suap@comune.sarzana.org Responsabile: Dott. Ottavio Moscatelli

degli specifici adempimenti procedurali ivi previsti (come l'obbligo di acquisizione dell'assenso del C.C. prima della Conferenza deliberante e le modalità di pubblicità partecipazione in forma ridotta). Anche alla luce di queste indicazioni, risulta fondamentale, per l'obiettivo della trasparenza e partecipazione agli atti della Pubblica Amministrazione, la corretta pubblicazione dell'avviso della prima CdS e della possibilità di visionare tutta la documentazione relativa.

4. Proseguendo nell'iter procedurale per l'approvazione di un progetto comportante variante urbanistica, si rileva che, analogamente alle CdS "ordinarie", è possibile fare richiesta di integrazione documentale ai fini istruttori, per una sola volta, entro 15 giorni dalla data della Conferenza istruttoria, con conseguente sospensione dei termini di conclusione del procedimento (ovviamente tale richiesta di integrazione può – e generalmente avviene – essere fatta nel corso della CdS stessa).
5. Fatta la Conferenza istruttoria, viene avviata la procedura relativa all'adozione della variante da parte dell'organo competente (il C.C.), con le modalità proprie di ogni Amministrazione Comunale. Nel caso specifico: invio della proposta alla Commissione Edilizia, valutazione della proposta di deliberazione da parte della Commissione Consiliare competente per materia, esame ed approvazione della deliberazione da parte del C.C.
6. A questo punto (ed a condizione che le altre Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico siano in condizione di esprimere le proprie determinazioni conclusive) è possibile indire la CdS decisoria e concludere il procedimento. La L. R. prevede che il procedimento si concluda entro 90 giorni dalla data della Conferenza referente, termine aumentato di 60 giorni nelle ipotesi che il progetto comporti varianti urbanistiche.

Una considerazione sulla applicabilità alle CdS di cui all'art. 18 (con e senza variante) della normativa di carattere generale prevista dall'art. 14 ter (meccanismo del silenzio-assenso nel caso di assenza di qualche Amministrazione) e quarter (superamento dei dissensi emersi in CdS con il principio di maggioranza) della Legge n° 241/90 e s.m.i.. La citata circolare regionale del 30/04/03, ha chiarito che:

- ◆ relativamente alle fattispecie di dissensi registrati nel corso di una CdS in sede deliberante si individuano le seguenti soluzioni:
 - a) in caso di dissenso di uno o più Enti territoriali aventi competenza nella materia urbanistico-territoriale e paesistico-ambientale (Regione, Provincia e Comune), non trova applicazione il meccanismo di superamento dei dissensi stabilito nell'articolo 14, quater della L. n. 241/1990 e s.m.i., con conseguente assunzione della determinazione conclusiva del procedimento di non approvazione del progetto;



C I T T À D I S A R Z A N A

PROVINCIA DI LA SPEZIA

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Piazza Matteotti, 1 - 19038 Sarzana; Tel. 0187 614308; Fax 0187 614252

E-mail: suap@comune.sarzana.org Responsabile: Dott. Ottavio Moscatelli

- b) in caso di dissenso di una o più Amministrazioni diverse dagli Enti territoriali titolari di competenze In materia urbanistico-territoriale o paesistico-ambientale di cui al punto a), ma preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute è possibile invece, applicare il suddetto meccanismo di superamento dei dissensi stabilito nell'articolo 14 quater, comma 3 della L. n. 241/1990 e s.m.i., con conseguente rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri, ove l'Amministrazione dissenziente o quella precedente sia statale (ad esempio la Sovrintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali), ovvero ai competenti organi collegiali esecutivi degli Enti territoriali (Giunta Regionale, Provinciale o Comunale) nelle altre ipotesi, e cioè ove il dissenso sia espresso da una Amministrazione locale (es. dalla Provincia, sotto il profilo idraulico o ambientale, o dalla Comunità Montana sotto il profilo idrogeologico);
 - c) in caso di dissenso di una o più Amministrazioni diverse da quelle titolari di competenza nella materia urbanistico-territoriale o paesistico-ambientale di cui al punto a) e diverse da quelle preposte alle materie qualificate di tutela rafforzata dall'articolo 14 quater, comma 3, di cui al punto b) (es. le Amministrazioni che gestiscono i beni demaniali), è possibile applicare il meccanismo di superamento dei dissensi stabilito nell'articolo 14 quater comma 2 della L n. 241/1990 e s.m.i., con conseguente assunzione della determinazione conclusiva del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di Conferenza.
- ◆ Con riferimento poi alla fattispecie dell'assenza di alcune Amministrazioni alla Conferenza di Servizi in seduta deliberante, non preceduta dalla determinazione di competenza formalmente assunta ed ivi compreso il caso di partecipazione di un soggetto non legittimato ad esprimere definitivamente la volontà dell'Amministrazione attraverso preventiva determinazione, si ritiene, sulla base delle disposizioni contenute nell'articolo 59, commi 2 e 3, in rapporto a quelle stabilite nell'articolo 14 ter, comma 7, della L. n. 241/1990 e s.m.i., che:
- a) ove tale situazione riguardi un Ente territoriale titolare di competenza nelle materie urbanistico-territoriale e/o paesistico-ambientale (Regione, Provincia e Comune) non trovi applicazione il meccanismo dei silenzio-assenso di cui all'articolo 14 ter, comma 7, proprio in virtù di quanto espressamente stabilito nell'articolo 59, comma 3, ultima parte, con conseguente assunzione della determinazione conclusiva del procedimento di non approvazione del progetto. Invero con la nuova formulazione del suddetto comma 3 dell'articolo 59, si è voluto assicurare, da un lato, che la conclusione positiva della Conferenza di Servizi produca il rilascio di tutti gli atti approvativi, di autorizzazione, concessione o pareri prescritti per l'approvazione del progetto sotto i diversi profili (massimizzazione degli effetti di tale procedura) e, dall'altro, che le determinazioni



C I T T À D I S A R Z A N A

PROVINCIA DI LA SPEZIA

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Piazza Matteotti, 1 - 19038 Sarzana; Tel. 0187 614308; Fax 0187 614252
E-mail: suap@comune.sarzana.org Responsabile: Dott. Ottavio Moscatelli

da assumersi nella Conferenza deliberante, siano, al pari dei procedimenti ordinari, fondate su atti conclusivi delle relative istruttorie debitamente ponderati e motivati, tra loro coordinati e provenienti dagli organi istituzionalmente competenti;

- b) ove detta situazione riguardi Amministrazioni non titolari di competenze nelle materie di cui al punto a), possa, invece, trovare applicazione il suddetto meccanismo del silenzio-assenso disciplinato dall'articolo 14 ter comma 7 (entro i 30 giorni successivi alla data di ricezione della determinazione di conclusione del procedimento, l'Amministrazione deve notificare il proprio motivato dissenso, oppure impugnare la determinazione conclusiva della CdS).

7. Infine, come per tutti i procedimenti di SU mediante CdS, delle determinazioni conclusive assunte dalla CdS è data notizia a cura della Struttura mediante avviso recante l'indicazione della sede di deposito degli atti approvati, da pubblicarsi sul B.U.R.L. e da divulgarsi con ogni altro mezzo ritenuto idoneo.

Rispetto a quanto disciplinato dalla normativa, la "prassi" verificata ha evidenziato alcune problematiche:

il rispetto dei termini stabiliti dalla normativa, in un duplice senso:

- a) avvio dell'iter per la CdS (rispetto del termine dei 15 giorni dell'art. 18): l'accoglimento o meno della variante urbanistica presuppone ovviamente una valutazione "politica", discrezionale dell'Amministrazione Comunale; non a caso, in base alla L. R., è il Sindaco (e non il Responsabile del Procedimento) che convoca la prima CdS. E' altrettanto naturale, normale, che il Sindaco proceda in tal senso dopo una valutazione collegiale della G. C. (considerato che, in caso di assenso, la pratica dovrà poi essere approvata dal C.C.). Questo passaggio (per l'esperienza acquisita, inevitabile) comporta dei tempi che, naturalmente, non sono nella disponibilità dello SU e che, comunque, incidono su tutto il percorso successivo. Oltre a questo aspetto, vi è anche un problema operativo reale: a volte la valutazione tecnica sulla variante proposta (quali strumenti urbanistici, quali norme si vanno a modificare, quale l'impatto sugli strumenti di carattere generale, quali le soluzioni più rispondenti al pubblico interesse, ecc.), comporta tempi non rapidissimi, specie se, come nel caso di Sarzana, non vi è un tecnico dell'Urbanistica distaccato (dedicato) allo SU. Il problema era anche formalmente emerso a seguito dell'approvazione della L. R. n° 19/02 che modifica la L.U.R.: infatti, l'art. 59 relativo alle procedure di approvazione di varianti tramite CdS, prevede che l'indizione della conferenza referente deve essere preceduta dal preventivo assenso dell'organo competente in relazione all'oggetto della stessa. Quindi, per le pratiche di SU in variante, entro 15 giorni dalla domanda occorreva acquisire la deliberazione di C.C. di assenso alla



C I T T À D I S A R Z A N A

PROVINCIA DI LA SPEZIA

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Piazza Matteotti, 1 - 19038 Sarzana; Tel. 0187 614308; Fax 0187 614252

E-mail: suap@comune.sarzana.org Responsabile: Dott. Ottavio Moscatelli

variante stessa! Contraddizione poi positivamente risolta dalla circolare già citata del 30/04/03.

- b) Finale (cioè i 150 giorni tra le due Conferenze): sempre in considerazione del fatto che l'adozione della variante è un atto "politico", non è possibile garantire un iter certo del procedimento interno al Comune che stia nei termini previsti: basti pensare ai tempi per la convocazione (e poi per l'esame della pratica) della Commissione Edilizia, della Commissione Consiliare, del C.C.. Come già detto non sono certo atti che possono essere determinati (dal punto di vista dei tempi) dallo SU.

Per terminare alcuni dati sull'esperienza del Comune di Sarzana: dall'avvio dello SU (fine 1999) a luglio 2003 oltre il 51% delle pratiche presentate sono in variante, con una preoccupante tendenza all'aumento, anno dopo anno.

Considerazione positiva è che ultimamente i tempi per l'approvazione si stanno riducendo e per un 50% rientrano nei termini indicati dalla Legge Regionale.