REGIONE LIGURIA

DIPARTIMENTO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, PAESISTICA E AMBIENTALE

SERVIZIO: **AFFARI GIURIDICI DEL DIPARTIMENTO**

Genova, 30/04/2003

Prot. n. 68781/554

Oggetto: Indicazioni per l'applicazione della l.r. 3.5.2002 n. 19, recante "Modifiche alla legge regionale 4 settembre 1997 n. 36 (legge urbanistica regionale) relative ai procedimenti concertativi ed al riparto delle competenze sugli strumenti urbanistici assoggettati alla legislazione previgente".

Alcune Amministrazioni hanno chiesto di fornire chiarimenti e istruzioni per l'applicazione delle procedure concertative, ed in particolare, della Conferenza di Servizi, sulla base delle modifiche alla l.r. 36/1997 apportate dalla l.r. n. 19 del 3.5.2002.

Considerata la rilevanza generale delle diverse e complesse questioni poste si ritiene doveroso fornire, con la presente circolare, specifiche indicazioni al riguardo al fine di assicurare omogeneità nella prassi applicativa, evidenziando al contempo la prossima divulgazione di appositi schemi relativi alle fasi delle procedure in argomento ed ai relativi adempimenti da seguire, elaborati sulla base dell'esperienza nel frattempo maturata.

1. ELIMINAZIONE DELL'OBBLIGO DI ACQUISIZIONE DEL PARERE DEGLI ORGANI TECNICO-CONSULTIVI.

La **prima questione** sollevata riguarda **l'attuale sussistenza dell'obbligo di acquisizione del parere degli organi tecnico-consultivi** (CTR per la Regione e CTUP per le Province) **nei procedimenti concertativi** disciplinati dalla l.r. n. 36/1997 come sopra modificata e, in particolare, nella Conferenza di Servizi regolata dal relativo articolo 59.

In proposito si dà atto innanzitutto che la citata l.r. n. 19/2002 ha previsto, nell'ambito delle innovazioni introdotte al fine della semplificazione ed accelerazione dei procedimenti concertativi, **l'espressa eliminazione dell'obbligo di acquisizione del parere dei sopra richiamati organi tecnico-consultivi con riferimento all'Accordo di Pianificazione**, di cui articolo 57, **ed all'Accordo di Programma**, di cui all'articolo 58: e ciò in quanto il legislatore regionale ha reputato corretto rimettere all'autonomia organizzativa di ciascuna Amministrazione, la necessità di prevedere o meno tale supporto, in coerenza con i principi desumibili dall'attuale ordinamento degli Enti Locali.

La suddetta l.r. n. 19 non ha, peraltro, interessato sul punto la procedura della Conferenza di Servizi di cui al citato articolo 59 e all'articolo 84, comma 2, in quanto nelle relative disposizioni non era mai stato, fin dall'approvazione della l.r. n. 36/1997, sancito l'obbligo di acquisizione del parere dei ridetti organi tecnico-consultivi, per cui l'assoggettamento o meno delle pratiche oggetto di tali procedimenti al parere, a seconda dei casi, del CTR o del CTUP, era già rimesso all'autonomia organizzativa delle Amministrazioni interessate.

Pertanto si dà atto che, **attualmente, non risulta prescritto l'obbligo di acquisizione del suddetto parere** per l'approvazione dei progetti di opere e delle varianti urbanistiche ad essi sottese ovvero degli strumenti urbanistici attuativi rientranti nel campo di applicazione della **Conferenza di Servizi di cui agli articoli 59, e 84**, **comma 2**, della l.r. n. 36/1997 e s. m., a maggior ragione ove si consideri che il legislatore ha eliminato tale obbligo con riferimento ai procedimenti concertativi dell'Accordo di Pianificazione e dell'Accordo di Programma aventi portata e natura più complessa.

2. APPROVAZIONE DI VARIANTI AL VIGENTE PTCP IN SEDE DI CONFERENZA DI SERVIZI EX ARTICOLI 59 E 84, COMMA 2.

La seconda questione posta concerne la possibilità di approvazione, in sede di Conferenza di Servizi ex citati articoli 59 e 84, comma 2, di varianti al vigente PTCP, ed è volto a chiarire, in particolare, **il valore da attribuirsi al riferimento alle sole "conferenze di servizi di cui alla legge regionale 24 marzo 1999 n. 9 e successive modificazioni**" contenuto **nell'articolo 69, comma 1**, della l.r. n. 36/1997, come modificata dalla l.r. n. 19/2002.

Al riguardo si evidenzia che tale riferimento alla l.r. n. 9/1999 e s.m. costituisce un mero refuso scaturito dalla composizione del testo degli emendamenti intervenuti nell'iter di formazione della citata l.r. n. 19/2002, refuso che verrà eliminato nell'ambito del nuovo DDL recante ulteriori modifiche alla LUR in corso di definizione.

Quanto sopra risulta comprovato dalla considerazione che con la nuova formulazione dell'articolo 69, introdotta dall'articolo 6 della ridetta l.r. n. 19/2002, il legislatore regionale:

1. ha inteso effettuare una **semplificazione e razionalizzazione delle procedure stabilite negli articoli da 69 a 73**, della l.r. n. 36/1997, operanti nel periodo transitorio (e cioè fino a quando il PTR non assumerà il valore ed i contenuti di Piano Territoriale Paesistico), **per l'approvazione di varianti al vigente PTCP**, in quanto le procedure previste nelle originarie disposizioni si erano rivelate eccessivamente lunghe e complesse;

2. ha sancito, in particolare, la **possibilità di approvare varianti al PTCP nel contesto** non solo degli Accordi di Pianificazione, degli Accordi di Programma e delle Intese Stato-Regione, ma **anche delle Conferenze di Servizi**, in conseguenza della scelta di ampliamento del campo di applicazione di tale istituto prevista nel nuovo articolo 59, comma 1 ter, come modificato dalla medesima l.r. n. 19/2002 (ove si è contemplata la possibilità di approvazione in sede di Conferenza di Servizi di qualunque progetto di intervento pubblico o privato, anche in variante al vigente PTCP). Ciò in coerenza con la disciplina nel frattempo già stabilita nella l.r. n. 9/1999 e s.m., con riferimento alla Conferenza di Servizi per l'approvazione di progetti di impianti produttivi, e nella l.r. n. 19/1999, relativamente alla Conferenza di Servizi per l'approvazione di progetti di grandi strutture commerciali, le quali discipline, come noto, stabiliscono la possibilità di conseguire, con dette procedure speciali, qualunque variante agli atti di pianificazione di livello comunale, provinciale e regionale (e non solo, quindi, al PTCP).

E' possibile, quindi, **nell'ambito della Conferenza di Servizi di cui ai più volte citati articoli 59 e 84, comma 2, approvare progetti di interventi in variante al PTCP, anche non aventi ad oggetto impianti produttivi ai sensi l.r. n. 9/1999 e s.m. o della l.r. n. 19/1999.**

3. RAPPORTO TRA LA DISCIPLINA REGIONALE DELLA CONFERENZA DI SERVIZI REGIONALE E LA DISCIPLINA STATALE.

La **terza questione** sollevata, riguarda **il rapporto tra la disciplina urbanistico-territoriale della Conferenza di Servizi di cui alle più volte menzionate disposizioni della l.r. n. 36/1997 e s.m. e la disciplina generale della Conferenza di Servizi dettata a livello statale negli articoli 14 e seguenti della L. n. 241/1990 e s.m. e i.**.

In via preliminare si ricorda che con la **l.r. n. 19/2002**, rispetto alla disciplina della Conferenza di Servizi stabilita nella LUR, sono state introdotte una serie di **modifiche volte a**:

a) **estendere il campo di applicazione, sotto il profilo urbanistico, di tale istituto** alla luce della sopramenzionata evoluzione legislativa registratasi in proposito a livello regionale, come in precedenza già segnalato;

b) **affinare le relative disposizioni di carattere procedurale** sulla base dell'esperienza applicativa nel frattempo maturata, **al fine di assicurare che con tali procedimenti siano assunte determinazioni debitamente supportate dai preventivi assensi degli organi istituzionalmente competenti in relazione sia all'avvio della procedura, sia alla decisione delle eventuali osservazioni pervenute a seguito della fase di pubblicità, sia alla conclusione del procedimento;**

c) **chiarire il rapporto con la sopra richiamata disciplina di carattere generale della Conferenza di Servizi stabilita dalla L. n. 241/1990, come da ultimo modificata dalla L. 24.11.2000 n. 340**.

In particolare, relativamente all'ultimo degli obiettivi in precedenza indicati, va sottolineato che **nei commi 1 (nuova formulazione) e 5 dell'articolo 59** il legislatore regionale - nel delineare, rispettivamente, il campo di applicazione della procedura della Conferenza di Servizi agli effetti urbanistico-territoriali ed i rapporti con la sopra richiamata disciplina statale del medesimo istituto - **attraverso l'espresso richiamo soltanto degli articoli 14, 14 bis e 14 ter** ha voluto sancire **l'applicabilità esclusivamente delle disposizioni relative al campo di applicazione ed alle regole organizzative stabilite nei ridetti articoli** della citata L. 241, **escludendo, invece ed al contempo, l'operatività delle regole di superamento dei dissensi sancite nell'articolo 14-quater della medesima legge statale**.

In altri termini ciò significa che, **per conseguire gli effetti di natura urbanistico-territoriale stabiliti negli articoli 59 e 84, comma 2**[(1)], **la l.r. 36/1997 e s.m. richiede il**

[(1)] Gli effetti di natura urbanistico-territoriale conseguibili mediante la Conferenza di Servizi di cui agli **articoli 59 e 84, c. 2**, possono essere l'approvazione di:

a) progetti di opere e di interventi che comportino **aggiornamento** del piano urbanistico comunale (PUC) di cui **all'articolo 43 o varianti al PUC** di cui **all'articolo 44 o modifiche al PUC non ancora approvato**, ovvero **varianti al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico (PTCP)** (art. 59, commi 1 e 1 ter);

b) approvazione di **PUO** prescritti da PUC, **anche comportanti l'aggiornamento e le varianti al PUC di cui alla lettera a) ovvero varianti al PTCP** (art. 59, commi 1 bis e 1 ter).

Nel **periodo transitorio** ai sensi degli **articoli 84, comma 2, e 85, comma 3, lett. b) n. 3** possono essere conseguiti i seguenti effetti urbanistico-territoriali:

a) approvazione di progetti di opere o interventi in **variante agli strumenti urbanistici generali approvati o in corso di approvazione** a norma della legislazione previgente (PdF, PRG) **e anche in variante al vigente PTCP;**

b) **approvazione di SUA anche in variante contestuale o connessa ai vigenti strumenti urbanistici generali** ex l.r. n. 24/1987 e s.m. e i. **ovvero comportanti modifiche agli strumenti urbanistici generali in corso di approvazione e anche varianti al vigente PTCP**.

consenso degli Enti territoriali titolari di competenze di amministrazione attiva nella materia urbanistico-territoriale e paesistico-ambientale (Comune, Provincia, Regione), ancorché subordinato alla osservanza di determinate condizioni o prescrizioni apposte da tali Enti nelle relative determinazioni, con ciò escludendo la possibilità di assunzione di decisioni a maggioranza della Conferenza.

Detta scelta legislativa, oltreché scaturire dalla positiva esperienza applicativa di tale istituto maturata dalla Regione Liguria a partire dagli anni novanta (fondata sull'effettivo esercizio dell'attività di concertazione tra tutti gli Enti Pubblici a vario titolo coinvolti sulla soluzione progettuale oggetto di approvazione da parte della Conferenza di Servizi), risulta:

a) in linea con gli orientamenti più volte affermati, anche di recente, dalla Corte Costituzionale circa:
   1) l'incostituzionalità, per lesione delle potestà in materia urbanistico-territoriale, delle disposizioni statali sulla procedura dello Sportello Unico per gli impianti produttivi (art. 25, comma 2, lett. g) del DLgs n. 112/1998) recanti l'esclusione dell'intervento della Regione nel procedimento di approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici sottese a determinati progetti di opere, nonché di quelle recanti la previsione di ricorso ad una Conferenza di Servizi in cui l'Amministrazione Regionale potrebbe essere messa in minoranza e concludersi comunque con l'approvazione delle ridette varianti anche senza il consenso regionale (cfr la pronuncia 6-26-6-2001 n. 206 su ricorso promosso dalla Regione Veneto);
   2) i limiti per l'adozione da parte dello Stato dei regolamenti di semplificazione di procedure nella materie di competenza regionale, quale la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, limiti riconosciuti nell'assenza in capo alle disposizioni statali di effetti abrogativi od invalidanti sulle leggi regionali in vigore nonché nell'assenza di effetti di vincolo per i legislatori regionali (cfr la pronuncia 23-7-2002 n. 376 su ricorsi promossi dalle Regioni Liguria ed Emilia Romagna);

b) coerente anche rispetto all'attuale assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, conseguente alla legge costituzionale n. 3/2001, da cui si ricava:
   - la conferma delle attribuzioni in materia urbanistico-territoriale in via primaria riconosciute in capo agli Enti Territoriali (Regione, Province e Comuni);
   - il riconoscimento che la disciplina delle Conferenze di Servizi è attualmente riservata esclusivamente al potere legislativo delle Regioni ordinarie, come del resto nel frattempo già confermato dallo stesso legislatore statale nella proposta di modifica della L. n. 241/1990 e s.m. e i. che espressamente prevede che tali disposizioni statali trovino applicazione soltanto nei confronti degli organi od uffici appartenenti alle Amministrazioni Statali ed agli Enti Pubblici Nazionali ed invece, nei confronti delle Regioni, soltanto in via suppletiva (e cioè fino a quando le stesse non si siano dotate di apposita disciplina regionale), al contempo facendo espressamente salva la legislazione regionale già emanata in materia.

Sulla base di quanto sopra precisato relativamente alle fattispecie di dissensi registrati nel corso di una Conferenza di Servizi in sede deliberante si individuano le seguenti soluzioni:

1. 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

c)

stabilito nell'articolo 14 quater, della L. n. 241/1990 e s.m. e i., con conseguente assunzione della determinazione conclusiva del procedimento di non approvazione del progetto;

2. 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 1**, 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. e i., con conseguente **rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri**, ove l'Amministrazione dissenziente o quella procedente 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);

3. 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 1 e diverse da quelle preposte alle materie qualificate di tutela rafforzata dall'articolo 14 quater, comma 3, di cui al punto 2** (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. e 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. e i., che:

1. **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 del 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 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;

2. **ove detta situazione riguardi Amministrazioni non titolari di competenze nelle materie di cui al punto 1, possa, invece, trovare applicazione** il suddetto meccanismo del silenzio-assenso disciplinato dall'articolo 14 ter, comma 7.

In relazione alle indicazioni interpretative sopra formulate va comunque evidenziato che le stesse risultano contraddistinte da un grado di oggettiva certezza con riferimento ai contenuti della disciplina della Conferenza di Servizi espressamente ed autonomamente regolati dalla l.r. n. 36/1997 e s.m. rispetto alla L. n. 241/1990 e s.m. e i. (in particolare, con riferimento ai requisiti essenziali per la determinazione di positiva conclusione del procedimento, costituita dalla presenza dei soggetti titolari delle potestà urbanistico-territoriali e paesistico-ambientali e dal loro consenso espresso in atti formalmente e previamente assunti dai relativi competenti organi), mentre le indicazioni inerenti le fattispecie dei dissensi e delle assenze delle Amministrazioni statali e locali sono suscettibili di ulteriori specificazioni alla luce della futura evoluzione giurisprudenziale della prassi in materia.

4. ASSENSI DELLE AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI ALLA CONFERENZA DI SERVIZI IN SEDUTA DELIBERANTE.

La **quarta questione** sollevata riguarda il significato e **la portata delle disposizioni dettate:**

a) **negli articoli 58, comma 5, ultima parte, con riferimento all'Accordo di Programma e 59, comma 2, lettera h) con riferimento alla Conferenza di Servizi** (ove è prescritto che le Amministrazioni partecipanti ad una Conferenza di Servizi in seduta deliberante acquisiscano previamente l'assenso del rispettivo organo competente);

b) **e negli articoli 58, comma 7, con riferimento all'Accordo di Programma e 59, comma 3 con riferimento alla Conferenza di Servizi** ove è sancito che in sede di Conferenza di Servizi in seduta deliberante le Amministrazioni competenti "devono disporre degli atti formali necessari, assunti nel rispetto dei termini concordati per la conclusione della Conferenza stessa".

Al riguardo va ricordato che la l.r. n. 19/2002 ha inteso affinare le disposizioni di carattere procedurale dell'Accordo di Programma e della Conferenza di Servizi al fine di pervenire, da un lato, all'ottimizzazione del ricorso a tali procedimenti concertativi attraverso il conseguimento di tutti gli atti approvativi ed autorizzativi necessari per eseguire l'opera, e, dall'altro, all'assunzione di determinazioni debitamente supportate dai preventivi assensi degli organi competenti, in linea con l'essenza di tali istituti concretantesi:

a) con riferimento al primo, in un contratto di diritto pubblico volto a concordare in un'unica sede la realizzazione di un'opera o programmi di interventi pubblici, di interesse pubblico ovvero anche solo di natura privata (ove ricorrano i presupposti e le condizioni all'uopo specificati nei commi 2 e 3 dell'articolo 58), che richiedono per la loro completa attuazione l'azione integrata di più soggetti pubblici (con conseguente contestualizzazione, in detta sede, anche degli atti approvativi od autorizzativi di competenza delle diverse Amministrazioni interessate);
b) con riferimento al secondo, in un procedimento semplificato, alternativo a quelli ordinari, volto alla contestualizzazione, in un unico momento, degli atti amministrativi di varia natura di competenza di più uffici della stessa Amministrazione o di più Amministrazioni od Enti Pubblici, occorrenti per addivenire all'approvazione di un determinato progetto, anche di natura privata.

Pertanto, proprio **al fine di evitare che l'utilizzo delle suddette procedure concertative producesse il rischio di assunzione di determinazioni sommarie, non motivate e prive di effetti operativi, nelle disposizioni soprarichiamate è stato sancito**

dal legislatore regionale l'obbligo degli Enti coinvolti non solo di espletare gli incombenti istruttori per il rilascio di tutti gli atti autorizzatori necessari per l'attuazione degli interventi oggetto dell'Accordo di Programma o della Conferenza di Servizi, ma anche di formalizzare i relativi atti conclusivi dell'istruttoria, nel rispetto dei termini all'uopo concordati nella Conferenza referente tra le Amministrazioni partecipanti.

Quanto sopra non preclude, ovviamente, la possibilità di avvalersi per il conseguimento dei titoli edilizi e dei relativi atti ad essi presupposti o collegati, della sopravvenuta procedura semplificata della cd "SUPERDIA" disciplinata dalla l.r. 10.7.2002 n. 29 la quale, nel contesto di una normativa contenente misure di incentivazione per il recupero dei centri storici degradati, ha dettato una normativa regionale dell'istituto sostitutiva di quella dettata a livello statale dall'articolo 1, commi da 6 a 12, della L. n. 443/2002.

Quindi, nell'attuale sistema delineato nelle disposizioni degli articoli 58 e 59 della l.r. n. 36/1997 e s.m. in precedenza citate, resta all'Amministrazione procedente la scelta se voler conseguire o meno con l'Accordo di Programma o con la Conferenza di Servizi anche gli atti abilitativi di natura edilizia e quelli ad essi collegati, dovendosi interpretare l'obbligo di disporre, in sede di Conferenza deliberante, degli atti formali necessari, come presupposto per ottenere gli effetti urbanistico-territoriali, e/o anche edilizi, che si intendano, a seconda dei casi, far discendere dalla conclusione dei rispettivi procedimenti.

Nel contesto della sopramenzionata problematica si ritiene utile ricordare che - nei casi in cui si intendano conseguire gli effetti urbanistico-territoriali all'uopo stabiliti al comma 1, 1 bis e 1 ter del medesimo articolo e, nel periodo transitorio, quelli di cui all'art. 84, comma 2, e 85, comma 3, lett. b), n. 3, (vedi nota 1) **- l'art. 59, comma 2, lettera a)**, ha previsto che, **prima dell'indizione della Conferenza referente**, l'Amministrazione indicente acquisisca l'assenso dell'organo competente [(2)] in relazione all'oggetto della Conferenza (e cioè sul PUO o sullo SUA da approvare come pure sulle eventuali varianti al PUC, non riconducibili nella categoria dell'aggiornamento di cui all'art. 43 della LUR[(3)], ai PRG vigenti e/o in itinere, nonché al vigente Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico sottese al progetto da approvare): e ciò al fine di garantire che, fin dall'avvio della procedura in argomento, vi sia l'adesione degli organi dell'Amministrazione indicente di volta in volta competenti (vedi nota 2) ad esprimersi sulle scelte urbanistico-territoriali prefigurate nei progetti oggetto della Conferenza.

Quanto sopra non esclude ovviamente la possibilità da parte delle Amministrazioni indicenti di effettuare preliminarmente, e cioè prima di acquisire il suddetto assenso dell'organo competente in relazione all'oggetto della Conferenza, apposite Conferenze di natura istruttoria a sensi dell'art. 14 della L. 241/1990 e s.m. e i. volte a verificare con le Amministrazioni a vario titolo interessate le competenze in gioco e le condizioni di procedibilità dell'iniziativa nonché volte, se del caso, alla definizione concertata di alcuni aspetti o contenuti del relativo progetto e delle eventuali varianti urbanistiche e territoriali che lo stesso comporta.

[(2)] A seconda dell'oggetto della Conferenza l'organo competente ad esprimere l'assenso può essere:

a) il Consiglio Comunale in caso di progetto equivalente a PUO o a SUA o comportante variante agli strumenti di livello comunale (PUC o PUO, strumenti urbanistici generali approvati o in corso di approvazione a norma della legislazione previgente o SUA) o proposte di varianti al vigente PTCP;

b) la Giunta o il Consiglio Regionale in caso di progetto comportante varianti al vigente PTCP d'iniziativa regionale.

Ove gli ordinamenti degli Enti Locali (Statuto o regolamento) prevedano l'assoggettamento al parere di organi tecnico-consultivi (come ad esempio la Commissione Edilizia per i Comuni o il Comitato Tecnico Urbanistico Provinciale per la Provincia) il suddetto assenso dell'organo competente dovrà essere preceduto dall'acquisizione di tale parere.

[(3)] In merito all'esclusione in dette fattispecie dell'applicazione della procedura di cui al comma 2 del ridetto art. 59, si fa rinvio alle indicazioni fornite con la circolare regionale prot. n. 33644 del 3.3.2003 pubblicata sul BURL n. 13 del 26.3.2003.

5. ESCLUSIONE DELL'OBBLIGO DI OSSERVANZA, NEI PROCEDIMENTI CONCERTATIVI INERENTI SUA O PUO, DEGLI ADEMPIMENTI PROCEDURALI E DEI TERMINI PREVISTI PER LE PROCEDURE ORDINARIE.

La **quinta questione** emersa attiene all'**obbligo o meno di osservanza, nei procedimenti concertativi aventi ad oggetto l'approvazione di Strumenti Urbanistici Attuativi (SUA) o di Progetti Urbanistici Operativi (PUO), degli adempimenti procedurali e dei termini previsti in via ordinaria rispettivamente nella l.r. n. 24/1987 e s.m. e nella ridetta l.r. n. 36/1997.** In proposito si sottolinea che **la disciplina dei procedimenti concertativi**, stabilita negli articoli 57, 58 e 59, **costituisce una normativa speciale**, come tale alternativa rispetto ai procedimenti ordinari: **e ciò per quanto concerne sia gli adempimenti da seguire** (ivi puntualmente specificati, salvo il rispetto di quelli espressamente previsti negli ordinamenti delle singole Amministrazioni in forza dell'autonomia organizzativa ad esse espressamente riconosciuta dall'attuale ordinamento), **sia il termine di conclusione delle rispettive procedure** (da concordarsi, come già ricordato, tra gli Enti).

6. RAPPORTO TRA LA DISCIPLINA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI DI CUI ALL'ART. 59 E QUELLA DI CUI ALL'ART. 18 DELLA L.R. N. 9/1999 E S.M..

Con riferimento alla **sesta questione** sollevata, relativa al **rapporto sussistente tra la disciplina della Conferenza di Servizi di cui all'articolo 59 della ridetta l.r. n. 36/1997**, come modificata dalla l.r. n. 19/2002, **e quella stabilita nell'articolo 18 della l.r. n. 9/1999** e s.m. relativamente agli impianti produttivi, si evidenzia la **natura speciale peculiare di tale ultima normativa,** con conseguente **applicabilità, in via esclusiva, degli specifici adempimenti procedurali ivi previsti** (quali l'obbligo di acquisizione dell'assenso del Consiglio Comunale prima della Conferenza deliberante e le modalità di pubblicità-partecipazione in forma ridotta).

Relativamente, invece, alla **possibilità di applicazione nelle Conferenze di Servizi di cui al suddetto articolo 18 della l.r. n. 9/1999 e s.m., delle disposizioni contenute negli articoli 14 ter e 14 quater della L. n 241/1990 e s.m. e i**., si esprime l'avviso che, **per effetto della sopra illustrata disciplina in proposito introdotta dal legislatore regionale nell'articolo 59, commi 1, 3 e 5, non sia logico e coerente rispondere in senso positivo**. Invero, ove si ritenesse che laddove il dissenso di uno degli Enti territoriali titolari delle relative potestà potesse essere superato in tali Conferenze di Servizi attraverso i già citati meccanismi previsti dal legislatore statale, si instaurerebbe un'ingiustificata situazione di disparità di trattamento, concretante altresì una lesione delle competenze in materia urbanistica costituzionalmente garantite.

7. AMMISSIBILITÀ DEL RICORSO "IN SANATORIA" AL PROCEDIMENTO DI CONFERENZA DI SERVIZI DI CUI ALL'ART. 18 DELLA L.R. N. 9/1999 E S.M.: PRESUPPOSTI, CONDIZIONI E CONSEGUENZE DI NATURA SANZIONATORIA.

La **settima problematica** prospettata riguarda l'**ammissibilità del ricorso "in sanatoria" al procedimento di Conferenza di Servizi di cui all'art. 18 della citata l.r. n. 9/1999 e s.m., (di competenza dello Sportello Unico per le Attività Produttive) nei casi di opere già eseguite difformemente dal titolo abilitativo originario**, al fine di ottenere la loro conformità urbanistico-edilizia mediante variazione della disciplina urbanistico-edilizia della zona interessata ed il correlativo rilascio del titolo abilitativo.

In via preliminare si segnala che nella fattispecie in argomento occorre distinguere **due profili** della complessa relativa problematica: **a)** quello riguardante i **presupposti e le condizioni per considerare ammissibile l'attivazione in sanatoria della procedura sopramenzionata** (come pure di un qualunque altro procedimento di approvazione di uno strumento urbanistico comunale o di una variante ad esso, esperito con procedura sia ordinaria sia concertativa, volto a legittimare ex post, sotto il profilo urbanistico, opere abusive già esistenti); **b)** quello relativo alle **conseguenze di natura sanzionatoria** derivanti dall'esito positivo della ridetta procedura.

Sotto il **primo profilo** si ritiene che il **ricorso alla sopracitata procedura** di Sportello Unico **in sanatoria** sia **subordinato alla preventiva e motivata manifestazione della volontà del Comune indicente la Conferenza (a norma del citato art.18,comma 3, della l.r.9/1999),** dietro apposita istanza del soggetto interessato, **di regolarizzare la situazione abusiva in atto, a fronte dell'accertata sussistenza di "un concreto e specifico interesse pubblico, di natura e qualità prevalente rispetto agli interessi che hanno trovato considerazione e riconoscimento negli atti di pianificazione territoriale" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 3-2-1997 n. 132).**

L'attivazione della ridetta procedura urbanistica costituisce, pertanto, il presupposto per l'applicazione da parte dell'autorità comunale dell'istituto della cosiddetta "sanatoria giurisprudenziale", sostenuta da una parte della giurisprudenza amministrativa e penale secondo cui è ammessa, anche dopo la L. n. 47/1985, la sanatoria amministrativa di opere conformi agli strumenti urbanistici vigenti al momento in cui l'Autorità comunale si pronuncia sulla domanda di titolo edilizio presentata, in attuazione dei principi generali di ragionevolezza ed economia dell'azione amministrativa. (cfr. Consiglio Stato, Sez. V n. 238 del 13.2.1995, TAR Lombardia – Brescia n. 1176 del 18-9-2002 ,TAR Umbria n. 505 del 22-5-2002 e n. 800 del 16-10-2000 e Cassazione Penale Sez. III, n. 1492 del 9-2-1998).

In proposito si segnala che la sanatoria giurisprudenziale, originatasi ancor prima della L. n. 765/1967 e affermatasi anche dopo la L. n. 10/1977, è stata – prima della sopracitata pronuncia della V Sezione del Consiglio di Stato n. 238/1995 – considerata unanimamente superata a seguito dell'entrata in vigore della disciplina dell'*accertamento di conformità* di cui al ridetto art. 13 della L.n.47/1985 che ha sancito la sanabilità soltanto degli "abusi cosiddetti formali" (e cioè delle opere realizzate in conformità sia agli strumenti urbanistici operanti al tempo di loro realizzazione, sia a quelli adottati ed approvati al momento di presentazione della domanda di sanatoria) allo scopo, tra l'altro, di evitare e, comunque, di disincentivare il fenomeno dell'approvazione di varianti "ad hoc" agli strumenti urbanistici volte a consentire la sanabilità di opere originariamente difformi alla disciplina operante all'epoca della loro realizzazione.

Peraltro, a seguito della suddetta sentenza del Consiglio di Stato, n. 238/1995, si è fatto strada, invece, l'orientamento della sopravvivenza dell'istituto della sanatoria giurisprudenziale; a tale orientamento si contrappone **un'altra parte della giurisprudenza amministrativa che continua, al contrario, a ritenere non più invocabile tale forma di sanatoria in quanto non prevista da alcuna norma dell'ordinamento ed anzi superata dall'unica sanatoria a regime oggi prevista dal ridetto art. 13 della L. 47/1985 (cfr. da ultimo TAR Veneto Sez. II n.1498 del 20/2/2003, TAR Toscana, Firenze, Sez. III, n. 1245 del 14-6-2002, idem n. 724 del 15-4-2002 e TAR Piemonte, Torino n. 1214 del 12-6-2002).**

Alla luce della suddetta situazione di divario interpretativo circa l'ammissibilità della sanatoria giurisprudenziale nell'attuale ordinamento e ribadito che nella fattispecie prospettata (opere già eseguite in difformità parziale o totale dal titolo edilizio) risulta **inapplicabile la sanatoria a regime disciplinata dall'articolo 13 della L. n. 47/1985** (avente effetti di

estinzione dell'illecito penale oltreché amministrativo), per evidente carenza del requisito di doppia conformità ivi stabilito, si è dell'avviso che **la facoltà di attivazione di procedure volte a legittimare, sotto il profilo urbanistico, interventi già eseguiti senza titolo edilizio o in difformità da esso** (abusi sostanziali) **sia da considerarsi subordinata alla dichiarata sussistenza, da parte del Comune interessato, di un concreto e specifico interesse pubblico alla regolarizzazione dell'attuale assetto territoriale nei termini sopra richiamati ed alla correlativa adesione sul punto dell'Amministrazione (Regione o Provincia) a seconda dei casi competente all'approvazione della variazione urbanistica necessaria per la legittimazione delle opere.**

Venendo al **secondo profilo** della questione, inerente le **conseguenze di natura sanzionatoria derivanti dalla positiva conclusione della procedura urbanistica di legittimazione ex post** di opere originariamente abusive, si segnala che in proposito la sopracitata giurisprudenza amministrativa e penale favorevole all'applicazione della sanatoria giurisprudenziale, si limita a riconoscere che, in presenza di opere conformi alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento di presentazione della domanda di rilascio del titolo edilizio volta alla loro conservazione e regolarizzazione**, non è logicamente irrogabile la sanzione demolitoria,** sussistendo, invece, l'obbligo del Comune di rilasciare detto titolo in sanatoria in quanto conforme alla normativa edilizia vigente al momento del rilascio.

Peraltro a fronte del ridetto riconoscimento della non demolibilità delle opere attualmente conformi alla disciplina urbanistico-edilizia e **considerato che gli effetti della positiva conclusione della procedura urbanistica volta alla legittimazione ex post di opere abusive si concretizzano, ovviamente, soltanto dopo il rilascio del pertinente titolo edilizio in sanatoria** e, quindi, **esclusivamente ex nunc,** si ritiene che **l'Autorità comunale non possa non dar corso all'applicazione di una sanzione pecuniaria ai sensi della L.47/1985 con riferimento all'abuso a suo tempo posto in essere** e che solo da ultimo ha conseguito la conformità urbanistico-edilizia (cfr in tal senso TAR Veneto n.2200 del 23/12/1996).

In conclusione si ritiene che**:** a) un Comune per attivare la sopramenzionata procedura urbanistica in sanatoria debba preventivamente manifestare la volontà di regolarizzare opere eseguite in contrasto con la vigente disciplina urbanistico-edilizia, a tal fine indicando il concreto e specifico interesse pubblico a supporto di detta procedura; b**)** ove la stessa procedura si concluda con l'assenso degli Enti competenti ad apportare le modifiche delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali necessarie per legittimare le opere in questione, **la conseguente sanatoria edilizia comunale non possa comportare effetti di natura sanzionatoria meno onerosi rispetto a quelli stabiliti dal legislatore statale per la sanatoria a regime di cui al suddetto art. 13.** Invero per le opere legittimate in applicazione della sanatoria giurisprudenziale, oltreché restare ferma l'incommerciabilità dei beni e le sanzioni penali (cfr Pretura di Pizzo, Gullia, 18/2/1987), non appare corretto omettere l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, sostitutiva di quella demolitoria ai sensi del Capo I della L. n. 47/1985, pena: a) la palese ingiustificata equiparazione delle fattispecie in parola ai casi di opere non ancora iniziate nè eseguite di cui si richieda il rilascio ex novo del titolo edilizio, con conseguente assoggettamento al pagamento dei soli contributi concessori; b) la sussistenza di una situazione di evidente iniquità e disparità di trattamento rispetto al regime di oblazione stabilito nel ridetto art. 13 con riferimento agli abusi cosiddetti formali e, quindi, a fattispecie di opere realizzate in conformità a strumenti urbanistici all'epoca di loro realizzazione.

Pertanto, sebbene non si rinvenga nella L. n. 47/1985, come pure nel nuovo T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia destinato ad entrare in vigore il 30.06.2003, una specifica sanzione amministrativa per le opere non demolibili in quanto suscettibili di sanatoria per sopravvenuta conformità, si evidenzia, ad avviso della scrivente

Amministrazione, il **potere-dovere dell'Autorità Comunale che intenda addivenire a tale forma di sanatoria di comminare, prima o contestualmente al rilascio del pertinente titolo edilizio, apposita sanzione ai sensi del Capo I della citata L. n. 47 rapportata al tipo di opera abusiva realizzata.**

In proposito si segnala che, mentre con riferimento agli interventi concretanti fattispecie di ristrutturazioni edilizie abusive o di parziale difformità si rinviene rispettivamente, negli articoli 9, comma 2, e 12, comma 2 della L.n.47/1985 una apposita sanzione pecuniaria, soltanto nei casi di opere eseguite senza o in totale difformità dalla concessione edilizia (che si presume siano in Liguria assai sporadici) non è rinvenibile nelle disposizioni di cui sopra una sanzione pertinente e si potrà, quindi, fare ricorso al trattamento previsto, alternativamente: a) nell'art.11 con riferimento alla sanzione pecuniaria commisurata per le opere eseguite sulla base di una concessione edilizia oggetto di annullamento e non ritenute sanabili, né demolibili, dal Comune, sanzione pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite da valutarsi da parte dell'UTE; b) nell'art. 13, comma 3, con riferimento all'oblazione dovuta per la sanatoria a regime, con la specificazione che, peraltro, tale trattamento appare sperequato in difetto rispetto alla specificità della situazione di che trattasi (sanatoria di abusi sostanziali rispetto all'epoca di loro realizzazione, divenuti formali solo da ultimo).

A fronte di detta situazione di assenza nell'ordinamento statale di una specifica sanzione amministrativa per i casi sopraindicati, si evidenzia che a fronte della prossima entrata in vigore del T.U. in materia edilizia in precedenza menzionato è ipotizzabile, in occasione dell'emanazione della legge regionale di raccordo delle disposizioni regionali vigenti con la ridetta normativa statale sopravvenuta, l'individuazione di una idonea sanzione amministrativa.

8. COMPETENZA REGIONALE ALL'APPROVAZIONE DI SUA IN VARIANTE CONTESTUALE AD UNO STRUMENTO URBANISTICO GENERALE SOGGETTO A REVISIONE DECENNALE.

L'ultima questione posta è volta a chiarire la **competenza regionale, od invece provinciale, all'approvazione di uno Strumento Urbanistico Attuativo (SUA) che si ponga in variante contestuale ad uno strumento urbanistico generale soggetto a revisione decennale** (come tale assoggettato alle limitazioni di cui agli articoli 6 e 7 della l.r. n. 30/1992 e s.m.), **nel caso in cui tale variante esorbiti la categoria di quelle di esclusivo interesse locale.**

In via preliminare si ricorda che con la l.r. n. 19/2002 si è inteso riequilibrare il riparto di competenze tra Regione e Province nel periodo transitorio (e, cioè, per i Comuni ancora dotati di strumento urbanistico generale approvato ai sensi della L. n. 1150/1942 e s.m. e i.), già regolato nell'articolo 85 della LUR, in modo da configurare un sistema di governo del territorio più coerente con le funzioni nel frattempo residuate in capo all'Amministrazione Regionale, anche a seguito di quanto stabilito dalla l.r. 18.12.2000 n. 44 (recante "modifiche alla l.r. 4.9.1997 n. 36 connesse alla specificazione ed all'attuazione dei piani territoriali di coordinamento di cui alla l.r. 22.08.1984 n. 39 e successive modificazioni") ove si sono individuati i casi e gli ambiti in cui gli SUA e i PUO restano soggetti ad approvazione regionale.

In tal senso, rispetto all'originaria formulazione dell'articolo 85 della LUR, sono oggi individuate:

1) <u>nel comma 1</u> le <u>competenze trasferite alle Province</u>, di cui si è previsto un incremento per quanto concerne le funzioni di approvazione relative alle varianti

parziali ai vigenti strumenti urbanistici generali (invero, a fronte di una competenza provinciale originariamente circoscritta all'approvazione delle cd "varianti di esclusivo interesse locale", si è allargata tale funzione a tutte le possibili varianti parziali, con esclusione soltanto di quelle espressamente riservate ad approvazione regionale dal successivo comma 3 del medesimo articolo 85);

2) nel comma 3 le competenze residuate alla Regione alla luce sia della constatazione dell'avvenuto superamento di talune fattispecie in origine previste nell'art. 85, comma 1, lettera a) (in particolare di quelle stabilite nel relativo punto 2)), sia dall'esigenza di delineare in forma più semplice il quadro delle relative attribuzioni.

Dal nuovo quadro normativo ne deriva pertanto la **permanenza alla competenza della Regione dell'approvazione:**

1. delle **varianti parziali agli strumenti urbanistici generali approvati a norma della legislazione previgente soltanto nei casi in cui dette varianti:**
   a) siano **espressamente riservate alla competenza regionale da leggi speciali o di settore** (quali ad esempio la l.r. n. 57/1995 in materia di programmi di edilizia residenziale pubblica, la l.r. n. 19/1999 sul commercio e l'art. 18 bis della l.r. n. 11/1982 e s.m. nonché l'art. 15 della l.r. n. 7/1993 sul Programma turistico inerente la capacità ricettiva comunale);
   b) siano **adottate da Comuni aventi il PRG soggetto a revisione decennale, fermo restando il mantenimento in capo alle Province della competenza approvativa delle varianti di esclusivo interesse locale;**
   c) comportino anche **varianti ai Piani Territoriali di Coordinamento di cui alla l.r. n. 39/1984 e s.m.** (quali quelle al PTCP, PTC della Costa o al PTC-ACL);
   d) siano **già state trasmesse alla Regione prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 19/2002 (23-5-2002)**;
   e) di **adeguamento degli strumenti urbanistici generali alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge regionale 2 maggio 1991, n. 6**, contenente norme relative alla formazione delle disciplina paesistica;
2. **degli strumenti urbanistici attuativi** che siano **individuati di interesse regionale dai vigenti Piani Territoriali di Coordinamento** (ad esempio dal PTCP gli ambiti classificati "TRZ" e "NI-CE", dal PTC Costa) porti turistici sulla base dell'art. 6, comma 2, delle relative N. di A. e dal PCT ACL come aggiornato con l'approvazione del PUC dal Comune di Genova, le aree assoggettate a PUO di approvazione regionale), **e delle varianti agli strumenti urbanistici generali agli stessi sottese**.

In base a quanto sopra puntualizzato, si ritiene che nella fattispecie come sopra prospettata sia configurabile **l'assorbente competenza approvativa della Regione con riferimento, non solo alla variante contestuale ad uno strumento urbanistico generale soggetto a revisione decennale, ma anche al relativo SUA:** e ciò per le più volte ricordate evidenti ragioni di semplificazione, razionalizzazione e di complessiva economia amministrativa ispiratrici della ridetta l.r. n. 19/2002 che inducono ad evitare il frazionamento in distinti provvedimenti, facenti capo a diverse Amministrazioni, delle valutazioni relative a siffatta iniziativa progettuale.

Con l'occasione si dà atto che, nel contesto del nuovo DDL di modifica della LUR in corso di affinamento ed oggetto di recente confronto con le Amministrazioni Provinciali, ci si è dati carico di inserire un'apposita specificazione nel senso sopra indicato.

Nell’assicurare la disponibilità delle competenti Strutture regionali a fornire ogni forma di collaborazione ritenuta utile per la corretta applicazione delle disposizioni regionali a riferimento, si inviano i migliori saluti.

IL DIRETTORE
(Arch. Franco Lorenzani)