



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,  
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ  
IL RESPONSABILE  
**DOTT. GIOVANNI SANTANGELO**

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI  
NELLA SEGNALETTURA ALLEGATA  
REG PG/2020/418643  
DEL 08/06/2020

Al Sig. XXX

**OGGETTO: Parere in merito all'effetto di variante della pianificazione territoriale e urbanistica che consegue all'approvazione delle opere o interventi oggetto del procedimento unico di cui all'art. 53 della L.R. n. 24 del 2017**

1. Viene richiesto parere circa la corretta applicazione del procedimento unico di cui all'art. 53 della legge regionale n. 24/2017, limitatamente ai progetti di sviluppo di attività economiche esistenti<sup>1</sup>, consistenti nell'ampliamento o ristrutturazione di fabbricati esistenti o nella localizzazione di nuovi edifici, gli uni e gli altri "*adibiti all'esercizio di impresa*" e "*necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate*" (art. 53, comma 1, lettera b), L.R. n. 24 del 2017). In particolare, dopo una sintetica ricostruzione della disciplina del procedimento unico, nella vostra nota si richiede "*se l'ambito di applicazione dell'art. 53 consenta la variante allo strumento urbanistico ove l'ampliamento produttivo andrà realizzato a prescindere dalla tipologia di piano di cui si va in variante*".

2. Si condivide la ricostruzione operata nella richiesta di parere delle caratteristiche generali del procedimento disciplinato dall'art. 53 della L.R. n. 24 del 2017 (di seguito denominato "procedimento unico") e si rimanda per tali aspetti generali alle specificazioni e agli

---

<sup>1</sup> Com'è noto il procedimento unico di cui all'art. 53 della L.R. n. 24 del 2017, può essere promosso per l'approvazione:

- sia di opere pubbliche e di "*opere qualificate dalla legislazione di interesse pubblico di rilievo regionale metropolitano, d'area vasta o comunale*";
- sia di "*interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa ovvero interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate*" (articolo 53, comma 1 lettere a) e b).

approfondimenti contenuti in precedenti pareri di questo servizio, pubblicati sul sito web “Codice del governo del territorio”<sup>2</sup>.

Appare utile, in questa sede, approfondire la tematica relativa agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale che possono essere modificati per effetto della conclusione positiva del procedimento unico che approvi il progetto di opera o intervento e provveda, tra l’altro, alla sua localizzazione.

Il procedimento unico fa parte di un’ampia categoria di procedimenti speciali, previsti dalla legislazione urbanistica ma anche da numerose leggi settoriali, per l’approvazione del progetto di opere la cui realizzazione riveste carattere di interesse generale. Tali procedimenti rispondono all’esigenza di semplificare e accelerare l’iter approvativo di tali progetti, secondo criteri di concentrazione e integrazione delle procedure abilitative, attraverso in genere il ricorso alla conferenza di servizi. Quest’ultima, nel caso del procedimento unico (ma anche in numerose altre procedure analoghe, su cui non è qui il caso di soffermarsi) consente:

- a) di acquisire *“tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari per la realizzazione dell’opera o intervento”*,
- b) così come di *“approvare la localizzazione”* della stessa opera o intervento, in variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti;
- c) ma anche di conseguire l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio e la dichiarazione di pubblica utilità, nel caso di opere pubbliche e di interesse pubblico (art. 53, comma 2, lettere a), b) e c).

---

<sup>2</sup> Si richiamano in particolare:

- Il parere prot. n. 247391 del 12 marzo 2019, che contiene una **ricostruzione sintetica delle caratteristiche del procedimento unico** e dei **requisiti e condizioni che devono essere osservate** per l’utilizzo di questo procedimento speciale:  
[http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian\\_urb/parere-prot-247391-del-12-marzo-2019](http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/parere-prot-247391-del-12-marzo-2019) ;
- il parere prot. 654156 del 23 agosto 2019, in merito **all’ambito di applicazione** del procedimento unico e circa le **modalità e tempi di indizione della Conferenza di servizi**:  
[http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian\\_urb/parere-in-merito-all2019ambito-di-applicazione-del-procedimento-unico-art-53-l-r-n-24-del-2017-modalita-e-tempi-di-indizione-della-conferenza-di-servizi/parere\\_prot\\_654156\\_23-agosto-2019.pdf](http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/parere-in-merito-all2019ambito-di-applicazione-del-procedimento-unico-art-53-l-r-n-24-del-2017-modalita-e-tempi-di-indizione-della-conferenza-di-servizi/parere_prot_654156_23-agosto-2019.pdf) ;
- il parere prot. n. 580491 del 4 luglio 2019, in merito alla **progettazione necessaria per lo svolgimento del procedimento unico** di cui all’art. 53 della LR 24/2017:  
[http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian\\_urb/parere-in-merito-alla-progettazione-necessaria-per-lo-svolgimento-del-procedimento-unico-di-cui-all2019art-53-della-lr-24-2017/parere\\_prot\\_580491\\_4luglio2019.pdf](http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/parere-in-merito-alla-progettazione-necessaria-per-lo-svolgimento-del-procedimento-unico-di-cui-all2019art-53-della-lr-24-2017/parere_prot_580491_4luglio2019.pdf) .

Occorre innanzitutto evidenziare – limitandosi ad esaminare solo il secondo profilo, che rileva ai fini del parere richiesto – che questa procedura speciale di approvazione della localizzazione delle opere o interventi si caratterizza per il fatto che è attivata con la (elaborazione e) presentazione all'amministrazione competente a curare lo svolgimento del procedimento unico<sup>3</sup>, denominata “amministrazione procedente”, un progetto definitivo o esecutivo dell'opera e che la variante alla strumentazione territoriale e urbanistica costituisce un effetto dell'approvazione del progetto da parte delle amministrazioni partecipanti ad una conferenza di servizi convocata per l'esame del progetto stesso.

In tal modo, la localizzazione segue un percorso opposto a quello delle ordinarie procedure di pianificazione territoriale e urbanistica, che disciplinano in modo sempre più dettagliato gli usi e le trasformazioni del territorio ammissibili e consentono, solo a valle di detto processo di pianificazione, la presentazione e approvazione di progetti conformi a dette previsioni.

Nel procedimento unico dunque è l'approvazione del progetto (e dunque l'assenso alla sua realizzazione a seguito della valutazione positiva circa l'ammissibilità degli effetti ambientali, territoriale, urbanistici, ecc. dello stesso) a “conformare il territorio” e a definire la localizzazione dell'intervento, i contenuti e i limiti del diritto di edificazione per quello specifico intervento, con l'effetto che *“la modifica degli strumenti di pianificazione riguarda esclusivamente la disciplina delle aree destinate alla realizzazione delle opere”* progettate<sup>4</sup>.

In tal modo, l'approvazione della localizzazione del progetto e i parametri dello stesso assenti, sono destinati a variare le attuali previsioni dell'intero sistema degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

3. Più in particolare, l'articolo 53, comma 2, lettera b), specifica che detta localizzazione può avere l'effetto:

1. di **integrare le previsioni dei vigenti strumenti urbanistici generali e attuativi**, nel caso in cui le opere o interventi, di cui si è approvata la localizzazione, risultino *“non previsti dal PUG, dall'accordo operativo o dal piano attuativo di iniziativa pubblica”*<sup>5</sup>;

---

<sup>3</sup> Ai sensi del comma 3 dell'art. 53, l'amministrazione procedente è costituita dalla Regione, dalla Città metropolitana, dalla Provincia o dal Comune. La individuazione del livello istituzionale competente deve seguire il criterio della rilevanza delle opere e interventi oggetto del procedimento unico, come suggerisce il comma 1, lettera a), della medesima disposizione. Si ritiene, in particolare, che gli interventi necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate siano di norma “di rilievo comunale”.

<sup>4</sup> Così specifica l'art. 60, comma 1, secondo periodo, della L.R. n. 24 del 2017, relativamente all'accordo di programma, che costituisce un altro procedimento speciale che presenta caratteristiche ed effetti analoghi al procedimento unico.

<sup>5</sup> La nuova legge urbanistica, avendo riguardo al sistema a regime dei piani urbanistici da essa stessa previsto, richiama il PUG, l'AO e PAIP. È evidente, tuttavia, che nella fase transitoria e fin quando i Comuni non si

2. ovvero di apportare variante “*a tali strumenti*” urbanistici generali e attuativi, appena elencati, sia “*alla pianificazione territoriale vigente*”, cioè ai piani territoriali della Regione, della Città metropolitana di Bologna e delle Province<sup>6</sup>.

Questa possibile duplicità degli effetti localizzativi (cioè la circostanza che il progetto approvato possa comportare semplicemente l'integrazione delle previsioni del piano urbanistico senza la necessità di variare alcun piano urbanistico, ovvero comporti una variante specifica alla pianificazione territoriale e urbanistica) deriva dal fatto che gli strumenti di pianificazione previsti dalla nuova legge urbanistica regionale (L.R. n. 24 del 2017) non presentano più il carattere tradizionale della **onnicomprendività e prescrittività** delle loro previsioni (che faceva sì che il piano urbanistico, in conformità alla pianificazione sovraordinata, dovesse regolamentare l'intero territorio comunale e che, di conseguenza, risultassero ammissibili solo gli interventi espressamente previsti e disciplinati dal piano). In tale sistema, che era proprio del PRG, ma anche dell'insieme di PSC-RUE e POC, tutto ciò che non era già stato pianificato doveva comportare variante alla pianificazione piano stesso.

Nella L.R. n. 24 del 2017, questa impostazione del sistema tradizionale a cascata della pianificazione, è stato sostituito dal così detto **principio di competenza**, che delimita gli ambiti e le tematiche di ciascun livello e strumento di pianificazione si deve occupare, stabilendo anche la natura non prescrittiva ma strategica delle previsioni dei piani generali (art. 24 della L.R. n. 24 del 2017).

Pertanto, a fronte del fatto che i contenuti strategici del PUG devono essere rappresentati attraverso una cartografia ideogrammatica e possono eventualmente prevedere, relativamente alle nuove previsioni insediative, solo “criteri localizzativi” di massima e solo “indicazioni” circa gli indici di edificabilità, le modalità di intervento, gli usi ammessi e i parametri urbanistici ed edilizi (art. 24, comma 2, lettera b), la puntuale localizzazione del progetto approvato e le specifiche caratteristiche dello stesso che caratterizzano il progetto definitivo o esecutivo approvato dal procedimento unico, non necessariamente devono comportare variazione cartografica o normativa del piano generale, assolvendo, in buona sostanza, ad una funzione analoga agli strumenti attuativi (AO e PAIP) che regolano nel dettaglio le trasformazioni ammissibili.

---

saranno dotati dei nuovi strumenti di pianificazione l'effetto localizzativo del procedimento unico opera anche nei confronti dei piani vigenti formati in conformità alla legislazione precedente (L.R. n. 47 del 1978 e L.R. n. 20 del 2000).

<sup>6</sup> Si evidenzia in particolare che il Capo II del “Titolo III - STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE” della L.R. n. 24 del 2017, dedicato alla “Pianificazione territoriale”, disciplina: il piano territoriale regionale (PTR) – a sua volta comprensivo, ai sensi dell'art. 40, comma 1, del piano regionale integrato dei trasporti (PRIT) e del piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) –, il piano territoriale metropolitano (PTM) e il piano territoriale di area vasta (PTAV).

**In sintesi**, dunque l'approvazione del progetto comporta l'effetto di rendere ammissibile l'intervento, con la collocazione spaziale e con le caratteristiche adeguatamente rappresentate e descritte nel progetto definitivo o esecutivo oggetto del procedimento unico. Nei singoli casi, tale dettagliata conformazione dell'area interessata dall'intervento può comportare l'effetto di integrare le previsioni della pianificazione urbanistica vigente (ove presentino previsioni non contrastanti con la realizzazione del progetto approvato); ma può anche apportare variante all'intero sistema degli strumenti di pianificazione, sia territoriali che urbanistici (nel caso in cui presentino contenuti incompatibili con la localizzazione e le caratteristiche dell'intervento).

4. Infine, quanto all'esecuzione degli interventi, si sottolinea che l'approvazione del progetto attraverso il procedimento unico rende **immediatamente attuabile l'intervento**, qualora la determinazione della conferenza di servizi assuma anche il valore e gli effetti del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettera a); ovvero consente comunque di presentare il titolo abilitativo edilizio necessario, in attuazione dei parametri urbanistici ed edilizi definiti dal progetto approvato, **senza la necessità di approvare ulteriori strumenti urbanistici attuativi**.

Distinti saluti

dott. Giovanni Santangelo  
*firmata digitalmente*

GS