

**SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL
TERRITORIO**AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNATURA ALLEGATA

REG PG/2023/284688

DEL 24/03/2023

Al Comune di XXX

OGGETTO: Parere in merito alla legittimazione all'avvio del procedimento unico ai sensi dell'art. 53, comma 1, lett. b), della L.R. n. 24 del 2017 nel caso di attività economica svolta da società di servizi e nel caso di affittuario dell'immobile da ampliare.

1. In riscontro alla Vs. richiesta di parere pervenuta in data 1° marzo 2023 si forniscono le seguenti osservazioni.

Il quesito si snoda su due ordini di problematiche, entrambe attinenti alla legittimazione all'avvio del procedimento unico ai sensi dell'art. 53, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 24 del 2017 (*"Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio"*): una relativa alla tipologia di attività economica per lo sviluppo della quale può essere avviato il procedimento unico; l'altra attinente alla possibilità o meno per il titolare dell'attività economica, che riveste la qualifica di affittuario dell'immobile che si intende ampliare, di rientrare nel novero dei soggetti abilitati all'avvio del procedimento *de quo*.

In particolare, occorre chiarire:

a) se l'attività economica svolta dal soggetto proponente possa consistere nell'erogazione di servizi di consulenza, formazione e coordinamento-tecnico gestionale delle imprese;

b) se un contratto di affitto dell'immobile costituisca titolo di legittimazione alla presentazione di un'istanza di avvio del procedimento unico (se, dunque, l'affittuario può essere ricompreso nel novero dei "soggetti interessati" richiamati dal primo periodo dell'art. 53, comma 1, L.R. 24 del 2017).

2. In merito al **primo quesito** (sintetizzato nella precedente lettera a), si ritiene che la tipologia di attività economica già insediata non sia rilevante ai fini dell'applicazione del procedimento unico ex art. 53. I requisiti richiesti da questa disposizione ineriscono al fatto che: **(1) l'attività economica (senza alcun'altra qualificazione) sia già svolta in un determinato fabbricato; (2) si intendano realizzare interventi edilizi di ampliamento o ristrutturazione del medesimo fabbricato o di nuova costruzione di un ulteriore manufatto (nel medesimo lotto del fabbricato originario o in un ambito ad esso vicino); (3) tali interventi edilizi (e le opere che ne derivano) siano necessari ai fini dello "sviluppo e la trasformazione" della medesima attività economica¹.**

Rispondendo pertanto al primo quesito, si ritiene che nel novero delle attività economiche già insediate possano rientrare anche le attività che si sostanziano nell'erogazione di servizi.

3. Più complesse e articolate le problematiche inerenti **al secondo quesito** (di cui alla precedente lettera b), relativo alla posizione soggettiva di affittuario dell'immobile da ampliare in capo al soggetto proponente il procedimento unico.

Limitandosi all'ipotesi che qui interessa, è opportuno ricordare che, con questo procedimento (volto ad acquisire tutti gli atti di assenso necessari ed a conformare la pianificazione territoriale e urbanistica al progetto approvato), il legislatore regionale ha **inteso favorire l'incremento degli investimenti economici da parte degli imprenditori già insediati nel territorio regionale**, mettendo a disposizione di tali imprese la speciale procedura stabilita per la realizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico.

Sotteso a questa scelta vi è dunque il riconoscimento da parte del legislatore dell'interesse generale allo sviluppo di dette attività insediate.

D'altra parte, in ragione di questa sua specialità e dei particolari effetti acceleratori e di semplificazione che comporta, il procedimento ex art. 53 trova applicazione unicamente nei casi espressamente previsti.

¹ Per una più analitica illustrazione dei requisiti e condizioni di ammissibilità del procedimento unico si veda il parere n. 1186758 del 25 novembre 2022, https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/parere-in-ordine-alla-corretta-applicazione-dell2019art-53-comma-1-lett-b-della-lr-24-2017/parere_prot_1186758_25-novembre-2022.pdf

Nel caso di specie, alla luce di quanto specificato nella richiesta di parere, non ci sono dubbi sul fatto che **difetti il primo requisito appena citato**, in quanto l'attività economica non è già insediata nel fabbricato "da ampliare". Si legge infatti nella richiesta di parere che l'impresa ha attualmente una diversa sede legale nel Comune e che "*mantenendo attiva l'attuale sede legale*" ... "*avrebbe la necessità di ampliare gli spazi dedicati allo svolgimento dell'attività in altra sede distaccata*" che prenderebbe in affitto, la quale, a sua volta, "*necessiterebbe di un ampliamento da realizzare mediante procedimento unico*". Dunque, **l'immobile cui si riferirebbe l'intervento edilizio non è attualmente adibito all'esercizio dell'attività economica (da sviluppare o trasformare) e questa circostanza è di per sé preclusiva della possibilità di attivare il procedimento unico.**

Ma quand'anche questo rapporto contrattuale (di affitto) fosse già in essere, si evidenzia che in urbanistica i rapporti obbligatori (quali i contratti di affitto) **non costituiscono di per sé titolo di legittimazione** alla presentazione di un'istanza abilitativa, dal momento che si autorizzano trasformazioni pressoché definitive del suolo.

Come chiarisce la costante giurisprudenza, anche in quei casi in cui i titolari di un rapporto obbligatorio sono abilitati a presentare un titolo edilizio, **tale legittimazione deriva dall'assenso del proprietario dell'immobile, il quale con il medesimo contratto o con apposita clausola contrattuale trasferisce, oltre che la disponibilità del bene, anche la potestà edificatoria di cui è titolare².**

Inoltre, con riferimento alla natura ed alla funzione del procedimento unico, si osserva che ove si riconoscesse che il mero affittuario possa attivare questo procedimento speciale, **verrebbe meno il necessario e stabile nesso tra titolare dell'attività economica che opera l'investimento e beneficiario della trasformazione edilizia**, in quanto il beneficiario ultimo della trasformazione sarebbe rappresentato dal titolare dell'immobile dato in affitto.

D'altra parte, laddove l'esito finale della trasformazione fosse la realizzazione di un nuovo fabbricato nella titolarità dell'imprenditore, **il procedimento unico verrebbe palesemente utilizzato per la realizzazione di un "nuovo insediamento" produttivo e non per l'ampliamento di quello già in essere.** Si avrebbe cioè uno sviamento del procedimento dalla specifica finalità per cui lo stesso è stato previsto (di favorire lo sviluppo o la

² Così Cons. Stato 28/05/2001, n. 2882. Vedi anche Cons. Stato 22/09/2014, n. 4776; Cons. Stato 08/06/2007, n. 3027; Cons. Stato 02/02/2012, n. 568; TAR Campania-Salerno 07/08/2009, n. 4254.

trasformazione anche edilizia dell'attività economica in essere), in modo del tutto simile al caso in cui non sia soddisfatto il requisito di prossimità richiesto dall'art. 53 tra il luogo nel quale è svolta l'attività economica già insediata e quello nel quale collocare “*i fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione*” della medesima attività. Nell'un caso e nell'altro si configurerebbe un nuovo insediamento e non l'ampliamento di quello esistente.

Pertanto, affinché gli interventi oggetto del procedimento unico siano perfettamente coerenti con l'obiettivo perseguito dalla norma, è necessario che sussistano due requisiti imprescindibili:

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

Si ritiene dunque che l'imprescindibile vincolo funzionale tra l'attività economica in essere e l'intervento edilizio da realizzare, comporti anche **la necessaria identità tra titolare dell'attività economica e titolarità dell'immobile su cui si interviene.**

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

firmato digitalmente

CC-GS