

PROCEDURE PER LE AUTORIZZAZIONI IN MATERIA URBANISTICA

Principale normativa di riferimento

- legge 17 agosto 1942, n. 1150, come modificata dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (disciplina urbanistica);
- legge 28 gennaio 1977, n. 10 (edificabilità dei suoli);
- legge 3 gennaio 1978, n. 1 (procedure per l'esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali);
- legge 8 luglio 1986, n. 349 e decreto del presidente del consiglio dei ministri 10 agosto 1988, n. 377 (impatto ambientale);
- legge 23 dicembre 1996, n. 662 (semplificazione del procedimento per la concessione edilizia e per l'agibilità, individuazione degli interventi sottoposti a denuncia d'inizio attività);
- legge regionale 15 aprile 1975, n. 51 (disciplina urbanistica regionale);
- legge regionale 22 dicembre 1989, n. 80 (legge forestale regionale);
- legge regionale 9 giugno 1997, n. 18 (semplificazione in materia di tutela dei beni ambientali e dei piani paesistici);
- legge regionale 23 giugno, 1997, n. 23 (semplificazione procedure in materia di piani urbanistici e regolamenti edilizi);
- legge regionale 24 novembre 1997, n. 41 (prevenzione rischio idrogeologico e sismico);
- deliberazione della giunta regionale 25 settembre 1998, n. 38573 (criteri e indirizzi generali per i regolamenti edilizi comunali).
- deliberazione della giunta regionale 2 novembre 1998, n. 39305 (valutazione d'impatto ambientale regionale).

Soggetto competente

- il comune è competente in materia urbanistica (adozione piano regolatore generale e sue varianti, con approvazione della giunta regionale);
è titolare del rilascio di concessione ed autorizzazione edilizia;
riceve la denuncia d'inizio attività;
è titolare del rilascio dell'autorizzazione in caso di vincolo paesistico;
- lo stato, previo parere della regione, è titolare della valutazione d'impatto ambientale di rilievo nazionale;
- la regione è titolare della valutazione d'impatto ambientale di rilievo regionale;
è titolare del rilascio di autorizzazione in materia di vincolo paesaggistico per opere di competenza statale e regionale, miniere, impianti di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi ed altri impianti di smaltimento di rifiuti in assenza dei relativi piani provinciali;
- la provincia è titolare del rilascio di autorizzazione in materia di vincolo paesaggistico per cave, impianti di smaltimento di rifiuti solidi urbani compresi nei rispettivi piani provinciali;

- l'autorità forestale (parco, comunità montana, provincia) è competente al rilascio di autorizzazione paesistica e in materia di vincolo idrogeologico per gli interventi effettuati nel territorio di competenza;
- la Soprintendenza (di Milano per i territori delle province di Bergamo, Como, Lecco, Lodi, Milano, Pavia, Sondrio, Varese; di Brescia per i territori delle province di Brescia, Cremona, Mantova) è competente al rilascio del parere in materia di vincolo monumentale.

Iter per la variante allo strumento urbanistico comunale

La richiesta di variante al piano regolatore generale si rende necessaria qualora un'impresa presenti un progetto d'insediamento che non rispetti le previsioni del piano stesso.

1. Adozione della variante al p.r.g.

Il consiglio comunale adotta la variante, mediante una deliberazione da approvarsi a maggioranza semplice.

2. Pubblicazione (30 giorni / 30 giorni)

L'atto è pubblicato, a cura del comune, per trenta giorni. Nei successivi trenta giorni, i soggetti interessati possono presentare osservazioni.

3. Controdeduzioni

Le osservazioni presentate sono in seguito valutate dal consiglio comunale che decide se accoglierle integrandole nella deliberazione della variante ovvero respingerle con motivazione espressa.

4. Approvazione

La deliberazione - comprensiva delle osservazioni accolte e delle controdeduzioni del comune - è trasmessa alla regione per l'approvazione (ad esclusione delle fattispecie normate dalla legge regionale 23/1997). Per i comuni compresi nel piano territoriale di coordinamento comprensoriale del lodigiano, l'ente competente all'approvazione è la provincia, ai sensi della legge regionale 10/1992.

Iter per la richiesta di concessione edilizia

1. Istanza

La pratica per la concessione edilizia ha inizio con la presentazione, da parte del legale rappresentante dell'impresa, dell'istanza, comprensiva della documentazione necessaria all'istruttoria di competenza dei diversi uffici. Sono pertanto allegati:

- relazione tecnica, ove richiesta;
- grafici esplicativi (piane, sezioni, prospetti, relativi allo stato di fatto e allo stato finale delle opere progettate);
- stralcio di zona del p.r.g., con l'identificazione dell'area interessata;
- calcoli planivolumetrici;
- schema delle fognature;
- provvista dell'acqua potabile;
- sistema di smaltimento di rifiuti solidi urbani;
- calcolo del costo di costruzione e degli oneri;
- computo metrico delle opere;

- dichiarazione di conformità alla normativa vigente (in materia di installazione di impianti tecnologici, di abbattimento di barriere architettoniche, di contenimento dei consumi energetici, ecc.) ed al regolamento d'igiene;
- atto di proprietà/titolo di possesso (anche in copia);
- impegnativa cessione aree a sedime stradale (se dovuta);
- impegnativa cessione aree a standard (se dovuta);
- altra documentazione prescritta per particolari interventi (parere dell'A.S.L. o di aziende di gestione dei servizi o della Soprintendenza, visto dei vigili del fuoco, concessione in sanatoria, documentazione fotografica, ecc.);
- dati relativi all'immobile (ubicazione, mappali, tipologia d'intervento) ed ai soggetti coinvolti (titolare della concessione, progettista delle opere, esecutore dei lavori, direttore dei lavori, soggetto che ha calcolato cementi armati).

La documentazione tecnica prodotta deve essere vistata da un professionista tecnico competente. Di norma, il comune fornisce l'elenco della documentazione necessaria perché la richiesta sia completa ed una modulistica che consente di semplificare gli adempimenti imposti dalla vigente normativa.

2. Istruttoria (60/120 giorni)

L'istruttoria è svolta dagli uffici comunali, per gli aspetti urbanistici, e dagli uffici dell'A.S.L., per gli aspetti igienico - sanitari. In particolare, il comune verifica la conformità del progetto al piano regolatore generale, alle norme tecniche di attuazione ed al regolamento edilizio. L'A.S.L. verifica invece la conformità al regolamento d'igiene vigente.

In tale fase è possibile la richiesta di integrazione della documentazione interessata, che può essere effettuata dagli uffici comunali una sola volta, con interruzione del procedimento: il calcolo del termine per l'emissione del provvedimento riprende dalla data di ricevimento delle integrazioni.

In alcuni comuni la prassi ha indotto a delegare l'A.S.L. ad effettuare direttamente all'impresa la richiesta di integrazione della documentazione presentata, qualora le informazioni richieste attengano agli aspetti igienico - sanitari oggetto delle verifiche che l'A.S.L. stessa deve espletare. Ciò nell'intento di ridurre i tempi, nella consapevolezza che il comune resta sempre il titolare del rilascio del provvedimento conclusivo ed al comune compete quindi la conclusione del procedimento nel termine prescritto dalla normativa.

N.B.: il termine istruttorio è fissato in sessanta giorni per i comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti e centoventi giorni per i comuni con popolazione superiore.

3. Vaglio della commissione edilizia

La legge 1150/1942 prevede che la commissione edilizia comunale (organismo tecnico - consultivo) esprima un proprio parere ai fini del rilascio della concessione edilizia, che non si limita ad una verifica di conformità urbanistica, ma attiene alla qualità progettuale, valutata sulla base della valutazione emergente dall'istruttoria operata dagli uffici.

4. Rilascio della concessione edilizia

Il responsabile della struttura tecnica del comune rilascia la concessione edilizia, nella quale sono calcolati gli oneri di urbanizzazione ed eventualmente dettate prescrizioni cui il titolare della concessione stessa deve attenersi in fase di realizzazione del progetto.

Sino al 1997 la concessione edilizia era rilasciata dal sindaco, nella generalità dei comuni. La legge 127/1997 ha innovato, nell'ottica di distinguere il ruolo di indirizzo degli amministratori dalle competenze gestionali che fanno capo alla struttura burocratica (nei comuni di minori dimensioni, tale innovazione non è stata indolore, in quanto il titolare del rilascio della concessione risulta essere un funzionario di medio livello).

5. Poteri sostitutivi

Qualora il comune non rilasci la concessione entro il termine prescritto dalla legge, il richiedente ha facoltà di diffidare il comune stesso a provvedere; in caso di inerzia, il competente assessorato regionale nomina un commissario ad acta, che deve concludere il procedimento entro trenta giorni dalla nomina.

Iter per la denuncia d'inizio attività (d.i.a.)

La legge 662/1996 (art. 2, comma 60) ha semplificato le procedure relative alle opere manutentive di minore impatto edilizio, introducendo l'istituto della dichiarazione d'inizio attività, che consente, nei fatti, all'impresa di agire senza che il comune dia il proprio esplicito assenso mediante l'emissione formale di un atto.

Sono esclusi dalla procedura semplificata l'esecuzione di lavori interessanti:

- beni soggetti a vincolo paesistico con provvedimento amministrativo (è invece consentita la d.i.a. sui beni sottoposti a vincolo paesistico in base alla legge 431/1985 "Galasso" e, in ogni caso, per l'esecuzione di opere escluse dal regime autorizzatorio di natura paesistica);
- beni soggetti a vincolo monumentale.

1. Denuncia d'inizio attività (20 giorni prima dell'inizio dei lavori)

L'impresa presenta al comune una dichiarazione d'inizio di opere edilizie individuate dalla legge (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, recinzioni, impianti tecnologici, opere interne, eliminazione di barriere architettoniche) relative ad un immobile esistente, che devono essere descritte sinteticamente. La dichiarazione è corredata dell'asseverazione di un tecnico competente che dichiara il rispetto della normativa urbanistica comunale e della normativa in materia di sicurezza ed igienico sanitaria; il tecnico dichiara inoltre che le opere rientrano nella casistica in oggetto. Alla dichiarazione sono allegati grafici esplicativi, lo stralcio del p.r.g., fotografie ed altra documentazione necessaria per l'istruttoria degli uffici comunali.

2. Verifica di conformità

Gli uffici del comune e dell'A.S.L., secondo le rispettive competenze, verificano la conformità del progetto alla normativa vigente (compresa la regolamentazione urbanistica comunale).

Nel caso in cui si verificano difformità tra le opere realizzate e le dichiarazioni contenute nella d.i.a., l'amministrazione comunale commina sanzioni amministrative specifiche.

Nel caso di falsità della dichiarazione, l'amministrazione comunale ne dà notizia all'autorità giudiziaria ed all'ordine professionale del tecnico che ha sottoscritto l'asseverazione.

3. Inizio lavori

Trascorsi venti giorni dalla dichiarazione d'inizio attività, l'impresa può dare l'avvio ai lavori.

Il comune può chiedere all'impresa una ulteriore dichiarazione contestuale all'avvio dei lavori, cui corrisponde un sopralluogo di un funzionario comunale a ciò deputato, che constata l'effettivo inizio dell'attività.

N:B: i tempi molto contenuti della procedura in oggetto fanno sì che la verifica possa completarsi dopo l'inizio dei lavori di realizzazione.

Iter per l'autorizzazione edilizia

L'autorizzazione edilizia deve essere richiesta al comune nei casi di manutenzione del patrimonio edilizio esistente esclusi dal campo di applicazione della denuncia d'inizio attività (un numero molto limitato di casi, indicati al precedente punto 5) ovvero quando, pur potendosi applicare la normativa d.i.a., il richiedente decida di non ricorrervi.

Nei fatti, l'istituto è ormai scarsamente utilizzato.

1. Istanza

La pratica si attiva con la presentazione dell'istanza, che deve essere corredata dalla documentazione necessaria per l'istruttoria degli uffici:

- relazione tecnica, ove richiesta;
- grafici esplicativi (piante, sezioni, prospetti, relativi allo stato di fatto e allo stato finale delle opere progettate);
- stralcio di zona del p.r.g., con l'identificazione dell'area interessata;
- schema delle fognature;
- dichiarazione di conformità alla normativa vigente (in materia di installazione di impianti tecnologici, di abbattimento di barriere architettoniche, ecc.) ed al regolamento d'igiene;
- atto di proprietà/titolo di possesso (anche in copia);
- domanda formazione parcheggi;
- impegnativa cessione aree a sedime stradale;
- altra documentazione prescritta per particolari interventi (parere dell'A.S.L. o di aziende di gestione dei servizi o della Soprintendenza, visto dei vigili del fuoco, concessione in sanatoria, documentazione fotografica, ecc.);
- deposito cauzionale per manomissione suolo pubblico;
- dati relativi all'immobile (ubicazione, tipologia d'intervento) ed ai soggetti coinvolti (titolare della concessione, progettista delle opere, esecutore dei lavori, direttore dei lavori, calcolatore cementi armati).

2. Istruttoria (60 giorni)

Gli uffici del comune e dell'A.S.L. dispongono di sessanta giorni per le verifiche di competenza, non dissimili, nel merito, da quelle espletate ai fini del rilascio della concessione.

3. Rilascio dell'autorizzazione

L'autorizzazione è rilasciata dal responsabile della struttura tecnica del comune ed è gratuita. Nell'autorizzazione, se necessario, possono essere dettate al richiedente prescrizioni cui lo stesso deve attenersi in sede di realizzazione delle opere.

In caso di mancato rilascio entro il termine prescritto (sessanta giorni), scatta il silenzio - assenso.

Valutazione d'impatto ambientale (v.i.a.) nazionale

Sono interessate dalla procedura di valutazione d'impatto ambientale (istituita con direttiva comunitaria 85/337 del 27 giugno 1985) le imprese che eseguono i grandi progetti individuati dagli elenchi riportati dal d.p.c.m. 377/1998, dal d.p.r. 12 aprile 1996 nonché da altre leggi settoriali (legge 240/1990; legge 380/1990; legge 9/1991; legge 412 /1991; legge 212/1992; d.lgs. 100/1992; legge 211/1992; legge 220/1992; legge 36/1994).

1. Deposito studio d'impatto

Le imprese che verificano la necessità di acquisire la valutazione d'impatto ambientale (in quanto la tipologia d'impresa è tra quelle individuate in tal senso dalla vigente normativa) devono presentare alla regione uno studio d'impatto; contestualmente devono provvedere alla pubblicazione su un quotidiano a diffusione nazionale della notizia del deposito dello studio d'impatto.

2. Istruttoria regionale

Gli uffici regionali provvedono a trasmettere al ministero per l'ambiente una comunicazione del deposito dello studio d'impatto e si attivano per ottenere i pareri di tutti gli enti locali coinvolti. A tal fine è convocata una conferenza di concertazione. La determinazione della conferenza si configura quale proposta di deliberazione della giunta regionale.

3. Parere regionale

La giunta regionale delibera il parere sullo studio d'impatto e lo trasmette al ministero dell'ambiente.

4. Giudizio di valutazione d'impatto ambientale

Il ministero dell'ambiente esprime il giudizio d'impatto ambientale sulla base del parere espresso dalla regione.

Le valutazioni d'impatto ambientale effettuate dal ministero per l'ambiente per progetti localizzati in Lombardia dal 1988 ad oggi sono state 48.

Valutazione d'impatto ambientale (v.i.a.) regionale

In attesa del recepimento con legge dei contenuti e procedure di valutazione d'impatto ambientale relativamente ai progetti indicati negli allegati A e B del d.p.r. 12 aprile 1996, la giunta regionale ha applicato (con d.g.r. 2 novembre 1998, n. 39305) le procedure di verifica e di valutazione d'impatto ambientale regionale.

Procedura di verifica

La procedura di verifica si applica esclusivamente ai progetti indicati nell'allegato B del richiamato d.p.r. (impianti, progetti e cicli di lavorazione che interessano agricoltura, lavorazione di metalli, industria energetica, alimentare, tessile, industria della gomma, della carta, del legno, del cuoio, delle materie plastiche) non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette nazionali ovvero in parchi naturali regionali, riserve o monumenti naturali regionali istituiti ai sensi della legge regionale 30 novembre 1983, n.86 e successive modifiche ed integrazioni.

Tali progetti non sono subordinate automaticamente alla procedura di v.i.a., ma è necessaria una verifica preliminare.

1. Deposito relazione

La relazione sugli effetti ambientali deve essere presentata alla regione, corredata dalla descrizione del progetto, dei dati necessari all'individuazione ed alla valutazione degli effetti principali.

2. Istruttoria (60 giorni)

Gli uffici valutano il progetto sulla base della documentazione presentata ed in riferimento agli elementi contenuti nel d.p.r. 12 aprile 1996,; in questa fase possono essere individuate le prescrizioni (mitigazione dell'impatto, monitoraggio delle opere e dell'impatto) da dettare al richiedente, che è tenuto ad adeguarsi in fase di realizzazione del progetto.

3. Esclusione dalla procedura di v.i.a. regionale

L'istruttoria si conclude con la determinazione dell'esclusione dalla procedura di v.i.a. regionale ovvero l'assoggettamento all'iter di v.i.a. regionale. La determinazione è assunta con deliberazione della giunta regionale.

E' previsto che, in caso di decorso infruttuoso del termine, il progetto si intenda escluso dalla procedura di v.i.a. regionale.

Procedura di valutazione d'impatto ambientale regionale

La procedura si applica ai progetti indicati nell'allegato A del d.p.r. 12 aprile 1996 (stoccaggio di prodotti chimici pericolosi, impianti d'incenerimento e trattamento rifiuti con capacità superiore a 100 tonnellate/giorno, discariche di rifiuti speciali, centri di stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali, impianti di depurazione acque con potenzialità superiore a 100.000 abitanti equivalenti,ecc.), ai progetti indicati nell'allegato B del richiamato d.p.r., qualora ricadano anche parzialmente in aree naturali protette nazionali ovvero in riserve o parchi naturali regionali individuati dalla legge regionale 30 novembre 1983, n.86 e successive modifiche ed integrazioni; a questi si aggiungono i progetti che, a seguito della procedura di verifica, sono risultati soggetti alla v.i.a. regionale.

Sono esclusi dalla valutazione d'impatto ambientale regionale gli interventi disposti in via d'urgenza.

1. Deposito della richiesta di giudizio di compatibilità

La richiesta di giudizio di compatibilità deve essere presentata alla regione unitamente alla copia del progetto, dello studio d'impatto ambientale e della sintesi non tecnica di cui all'art. 5, comma 1 ed all'art. 8, comma 2, lettera a), del d.p.r. più volte richiamato.

Lo studio d'impatto ambientale deve contenere tutte le informazioni necessarie all'istruttoria regionale.

Copia della richiesta e di tutta la documentazione allegata è trasmessa dal richiedente alla provincia ed a tutti i comuni interessati (nonché all'ente gestore delle aree naturali protette nel caso in cui l'intervento sia localizzato in una di tali aree).

Il richiedente deve contestualmente dare notizia del deposito mediante pubblicazione in tal senso su un quotidiano provinciale (della provincia dove è localizzato l'intervento) o regionale.

2. Presentazione delle osservazioni (45 giorni)

Chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi sui possibili effetti dell'intervento può presentare alla regione osservazioni sull'opera, nel termine di quarantacinque giorni dalla pubblicazione sul quotidiano.

3. Acquisizioni dei pareri (60 giorni)

Gli enti a cui la richiesta e la documentazione è stata trasmessa in copia dispongono di sessanta giorni (dalla data di trasmissione) per esprimere il proprio parere. Qualora il parere non sia espresso nel termine, la regione può comunque emettere il giudizio di compatibilità ambientale.

4. Istruttoria (90 giorni)

Gli uffici dispongono di novanta giorni dal termine per l'espressione di parere da parte degli enti interessati per svolgere l'istruttoria; in questa fase è possibile, qualora si renda necessario, chiedere (per una sola volta) l'integrazione della documentazione. Tale richiesta interrompe il termine per la conclusione del procedimento, che riprende a decorrere dalla data di ricevimento della documentazione richiesta. Nel caso in cui l'integrazione non sia presentata, non si dà ulteriore corso alla procedura.

E' facoltà dell'amministrazione:

- stabilire una proroga del termine (ulteriori sessanta giorni), in caso di complessità del progetto;
- indire una conferenza di servizi.

5. Giudizio di compatibilità

La giunta regionale delibera il giudizio di compatibilità ambientale, che è vincolante. Tale giudizio può contenere prescrizioni per la mitigazione ed il monitoraggio dell'impatto ed è espresso prima dell'atto amministrativo che autorizza la realizzazione del progetto e, comunque, prima dell'inizio dei lavori.

La deliberazione della giunta regionale è comunicata ai soggetti titolari del progetto ed a tutte le amministrazioni competenti; è inoltre pubblicata, in estratto, sul Bollettino ufficiale della regione.

Vincoli

In presenza di vincolo (paesistico, monumentale, idrogeologico) il progetto deve essere specificamente autorizzato dalla competente autorità.

Il soggetto si rivolge direttamente all'autorità competente (cfr. punto 2), che risponde nei termini prescritti dalla vigente normativa, ove espressi. A tale proposito è da ricordare che la Soprintendenza, competente ad esprimere un nulla osta in materia di

vincolo monumentale (storico, artistico, architettonico), non ha un termine per l'espressione del parere.

L'autorizzazione può contenere prescrizioni cui il soggetto si deve attenere in fase di realizzazione.

1. Istanza per l'acquisizione di un'autorizzazione paesistica

Il richiedente presenta al comune un'istanza ai sensi della legge regionale 18/1997, corredata da una relazione.

2. Istruttoria paesistica (60 giorni)

Gli uffici verificano la coerenza con gli atti di pianificazione paesistica o di apposizione del vincolo.

La commissione edilizia comunale, integrata da due esperti in materia di tutela ambientale, esprime il proprio parere; al verbale è allegata la relazione paesistico-ambientale redatta dagli esperti.

3. Rilascio dell'autorizzazione paesistica

In caso di parere favorevole della commissione edilizia, è rilasciata l'autorizzazione e può essere rilasciato il provvedimento urbanistico.

4. Annullamento

La Soprintendenza dispone di un termine (perentorio) di sessanta giorni per procedere all'eventuale annullamento delle autorizzazioni paesistiche (solo per vizi di legittimità dell'atto autorizzatorio: non è consentito entrare nel merito del progetto).

Nodi critici e prospettive di semplificazione

La materia è stata di recente oggetto di intervento del legislatore statale e regionale. Di particolare rilevanza, oltre all'introduzione dell'istituto della denuncia d'inizio attività operata dalla legge 662/1996, sono le leggi regionali (18/1997 e 23/1997) che hanno semplificato le procedure rispettivamente in materia di tutela di beni ambientali e di piani paesistici ed in materia di piani urbanistici e regolamenti edilizi; la deliberazione della giunta regionale che detta i criteri per la redazione degli strumenti urbanistici comunali integra il quadro degli indirizzi regionali.

Il decentramento delle competenze in materia urbanistica si completerà mediante l'approvazione del progetto di legge n. 505, attuativo del d.lgs. 112/1998: le disposizioni in esso contenute prevedono infatti il trasferimento ai comuni delle funzioni relative all'approvazione dei piani regolatori comunali, dei piani attuativi e delle relative varianti. Le procedure ivi individuate fissano tempi certi e brevi per l'approvazione degli strumenti comunali e garantiscono la compatibilità degli stessi al piano territoriale di coordinamento provinciale (dallo stesso provvedimento definito nei contenuti e nelle procedure di approvazione).

Si ritiene che l'approvazione del richiamato progetto di legge comporterà una reale accelerazione delle procedure in materia urbanistica, considerato che l'attuale lentezza è spesso determinata dalla necessità di un'istruttoria regionale (un solo servizio della direzione generale regionale è competente per le verifiche di tutti gli strumenti urbanistici di 1.546 comuni).