

VARIANTE AL PRG95 VIGENTE AI SENSI DELL'ART. 8 DEL D.P.R. n. 160/2010 PER LA RILOCALIZZAZIONE CON AMPLIAMENTO DI ATTIVITÀ PRODUTTIVA GIÀ ATTIVA SUL TERRITORIO COMUNALE: ADOZIONE

REFERTO ISTRUTTORIO PRELIMINARE

PREMESSA

La Emas s.a.s. con sede in Ravenna, Santerno, via Ammonite, n. 46/a e la Officina Graziani s.r.l. con sede in Russi (Ra) via IV Novembre, n. 80, hanno presentato congiuntamente, in data 30/12/2015, prot. n. 14771 Richiesta di Permesso di Costruire, per la realizzazione di fabbricato ad uso artigianale/industriale per attività di lavorazione di carpenteria metallica, nell'area ubicata in Russi (Ra), via Renzi angolo via Vecchia Godo, identificata al catasto terreni Foglio 11, mappali 76, 274, 293, 294 (parti).

La verifica edilizio-urbanistica ha messo in evidenza la non conformità urbanistica dell'intervento proposto, in quanto la maggior parte dell'area su cui è collocato il nuovo fabbricato è destinata dal PRG95 vigente in parte a Zona E2.2 – zone agricole di salvaguardia dei centri abitati - ed in parte a Zona F2.2 – Zone destinate alla viabilità – quest'ultima identificabile come la fascia di rispetto di una viabilità di progetto il cui vincolo espropriativo risulta decaduto ai sensi dell'art. 13 della L.R. 37/2002.

In accordo con i proponenti è scaturita quindi la possibilità di presentare, ricorrendone le condizioni, un procedimento di "Variante urbanistica accelerata", per il quale risultava una carenza documentale tale da non consentire la corretta e compiuta istruttoria.

In data 01/02/2016, con nota prot. n. 1104, considerata la volontà dei richiedenti, è stata richiesta documentazione integrativa necessaria ad avviare la procedura di Variante accelerata, disciplinata dall'art. 8 del d.P.R. 07/09/2010, n. 160 a d oggetto "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008".

In data 10/03/2016, con nota prot. n. 2729, è stata presentata la documentazione integrativa richiesta, contenente l'istanza di convocazione della conferenza di servizi ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 1860/2010 e in data 07/04/2016, con nota prot. n. 3807, è stata presentata un'ulteriore integrazione volontaria.

ISTRUTTORIA

Il progetto è generato dalla necessità di delocalizzare l'Officina Graziani, dall'attuale area produttiva inserita nel tessuto urbano a prevalente destinazione residenziale del capoluogo di Russi, via IV novembre angolo via Modigliani, ad un'area, di proprietà della EMAS s.a.s., attualmente agricola contigua all'ambito produttivo presente a Nord-Est del capoluogo, mediante l'utilizzo dello strumento normativo della cosiddetta "Variante accelerata" istituito dall'art. 5 del D.P.R. 447/1998 e modificato dall'Art. 8 del DPR 160/2010; il progetto prevede inoltre l'ampliamento/raddoppio dell'impianto produttivo.

L'impresa ha per il suddetto motivo richiesto la convocazione della conferenza di servizi per ottenere una Variante urbanistica, ovvero la trasformazione da zona agricola ad artigianale-industriale in specifico a Zona D4 – zone territoriali artigianali-industriali di nuovo impianto, esterne al centro urbano, - finalizzata alla realizzazione dell'insediamento produttivo nell'area in cui è proposto, dopo aver verificato l'esistenza di aree già destinate all'insediamento di impianti produttivi adeguate alle necessità aziendali.

Per tale intervento l'Amministrazione Comunale, ai sensi dell'Art. 8 comma 1 del D.P.R. 160/2010, deve valutare la congruenza di tale intervento con i propri obiettivi di sviluppo del territorio, in relazione all'influenza che esso avrà sul territorio circostante. A differenza di quanto stabilito dal D.P.R. 447/1998, non è più necessaria la verifica preventiva della conformità del progetto alle norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, per avviare il procedimento di "Variante

accelerata”: tali requisiti dovranno essere verificati nell’esame del progetto, contestuale alla conferenza di servizi.

Il procedimento di Variante urbanistica “accelerata” ex art. 8, D.P.R. 160/2010, ha natura eccezionale e non costituisce strumento ordinario di modificazione dell’assetto urbanistico; pertanto l’amministrazione comunale non ha l’obbligo, ma la facoltà di avviare l’iter semplificato qualora ritenga che tale intervento collimi con i propri obiettivi di governo dello sviluppo del territorio comunale. La competenza a decidere sull’assetto del territorio è del Consiglio Comunale.

Pertanto se l’assenza di aree adeguate per l’insediamento, di cui si tratta, è frutto del caso o di una programmazione inadeguata, che l’Amministrazione comunale intenda rivedere, è giustificata la convocazione della conferenza di servizi per l’approvazione della “Variante accelerata” ed, in mancanza di un regolamento in materia, il Consiglio Comunale deve esprimere preventivamente il proprio assenso, rispetto alla convocazione della conferenza di servizi, per avviare il procedimento.

La conferenza di servizi dovrà essere svolta “in seduta pubblica”.

Alla conferenza di servizi dovrà necessariamente partecipare la Provincia, delegata all’approvazione degli strumenti urbanistici comunali, il cui parere favorevole sarà condizionante per procedere all’approvazione della Variante.

La conferenza di servizi dovrà esaminare, unitamente alla Variante urbanistica, anche il progetto esecutivo dell’opera, in quanto la Variante è espressamente finalizzata a consentire l’insediamento di “quella” precisa impresa, Officina Graziani s.r.l., che si propone di svolgere “quella” precisa attività produttiva, lavorazione di carpenteria metallica.

Se l’esito della conferenza di servizi sarà positivo il Consiglio Comunale approverà la variazione urbanistica e verrà adottato l’atto di conclusione positiva del procedimento unico per la realizzazione dell’insediamento produttivo.

L’area così trasformata sarà vincolata, per un periodo di 10 anni, all’utilizzo e all’azienda per i quali era stato avviato e concluso il procedimento di “Variante urbanistica accelerata”, al fine di evitare speculazioni: tale vincolo sarà imposto inserendo specifiche clausole “di garanzia” negli atti di approvazione della Variante e nell’Autorizzazione Unica.

Inquadramento dello stato di fatto

La Società Officina Graziani S.r.l., con attuale sede in Russi, Via IV Novembre n. 80, opera nel settore della carpenteria metallica da oltre cinquant’anni nel territorio del Comune di Russi: attualmente occupa una quindicina di addetti, tra personale tecnico ed amministrativo, cui si somma l’indotto esterno dato dall’autotrasporto, dalle collaborazioni con aziende locali, tecnici professionisti specializzati ed artigiani manutentori e svolge tutte le lavorazioni e la movimentazione delle merci nell’immobile, di cui è proprietaria, sito all’interno del centro abitato di Russi, in Via IV Novembre n. 80. La collocazione di tale azienda all’interno del centro abitato, in un quartiere prettamente residenziale e ad alta densità abitativa, è da tempo ritenuta non appropriata, tant’è che il PRG’95 vigente la include tra le zone consolidate atipiche destinate all’uso produttivo da riqualificare mediante la conversione ad usi residenziali o a servizi pubblici.

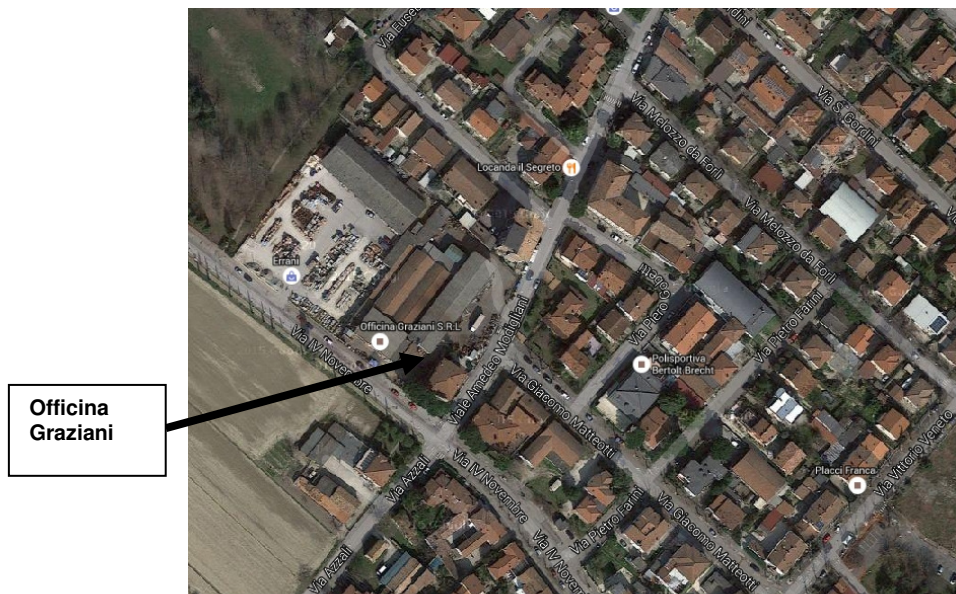


Immagine A – inquadramento della sede attuale

Tra i diversi problemi derivanti dall'attuale collocazione emergono in primo luogo quelli relativi alla sicurezza stradale ed ambientale generati dal trasporto delle merci, sia in loco (i mezzi pesanti che devono conferire o ritirare le merci sono infatti causa di interruzione del traffico locale, di rumore e di inquinamento) che sulla rete stradale circostante (alto numero di automezzi/giorno).

Le condizioni di lavoro all'interno dello stabilimento aziendale sono critiche e dovute principalmente alla carenza di spazi: in tale sito non vi è alcuna possibilità di ampliamento edilizio, in quanto l'area confina con aree già densamente edificate. Tale limitazione non coincide con le opportunità di sviluppo che l'Azienda sta riscontrando attualmente.

La produzione di emissioni in atmosfera, seppure debitamente autorizzata (provvedimento di AUA n. 1983 del 17/06/2015) e controllata, si sta ampliando come sottolineato dal recente potenziamento, mediante robotizzazione, della lavorazione di saldatura, aumentando il grado di rischio per la salute della limitrofa popolazione.

L'area, essendo sede di una rilevante attività produttiva, presenta un evidente stato di disordine nella corte prospiciente la viabilità comunale, dovuto all'accatastamento delle merci: questo fattore e la sua posizione rispetto al tessuto urbano imprimono al territorio circostante un aspetto di degrado edilizio ed ambientale.

Considerato che, alla luce dei dettati normativi vigenti (LR 20/2000) la pianificazione urbanistica deve perseguire l'obiettivo di favorire la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, il miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio urbano e che i medesimi obiettivi coincidono con gli indirizzi che l'Amministrazione Comunale di Russi si è data già da numerosi anni, si valuta favorevolmente un intervento privato, che pur avendo come obiettivo principale quello del miglioramento e dello sviluppo aziendale, dia attuazione ad un interesse pubblico quale quello della riqualificazione del tessuto urbano ove l'Azienda è attualmente insediata.

Tale intervento di riqualificazione presuppone il rispetto della normativa che soggiace alla Zona B2.2 in cui ricade e che prevede, anche in caso di ristrutturazione per la conferma dell'uso produttivo, un indice di utilizzazione fondiaria inferiore a 0,60 mq/mq e attualmente già quasi completamente esaurito. Un intervento di qualificazione in loco non risulterebbe quindi in alcun modo confacente sia ai bisogni aziendali di ampliamento sia a quelli dell'Amministrazione di qualificazione dell'area e non solo del fabbricato in essa localizzato.

Si presuppone quindi che per attuare correttamente la riqualificazione urbana si debba ineluttabilmente porre in atto la delocalizzazione dell'Azienda.

Inquadramento della proposta progettuale

L'intervento prevede la delocalizzazione dell'Officina Graziani in un'area, di mq 12.235, attualmente destinata dal PRG95 vigente in parte a Zona E2.2 – zone agricole di salvaguardia dei centri abitati - ed in parte a Zona F2.2 – Zone destinate alla viabilità – quest'ultima identificabile come fascia di rispetto di una viabilità di progetto il cui vincolo espropriativo risulta decaduto ai sensi dell'art. 13 della L.R. 37/2002, collocata a ridosso di un'area produttiva di recente edificazione ed in piccola parte (mq 740) all'interno dell'area produttiva stessa. Tutta l'area è concepita come un unico lotto destinato all'insediamento della sola azienda Officina Graziani s.r.l.

La scelta di collocarsi in un'area che necessita di Variazione dello strumento urbanistico, sebbene complessa, è stata ritenuta dall'imprenditore l'unica atto a perseguire correttamente gli obiettivi di sviluppo aziendale che lo stesso si prefigge: ampliamento delle lavorazioni, mediante l'acquisto e la messa in opera di macchinari tecnologicamente avanzati e di grande ingombro, efficientamento della produzione, mediante riorganizzazione spaziale e funzionale del ciclo produttivo, potenziamento della capacità contrattuale e soprattutto tempi brevi di insediamento per poter assolvere alle richieste contrattuali di nuove Società clienti provenienti dal mercato internazionale.

La valutazione dell'area in cui insediare il nuovo impianto produttivo è stata improntata sulla necessità di un importante ampliamento degli spazi lavoro, degli spazi di stoccaggio e movimentazione delle merci, sulla corretta accessibilità dei mezzi di trasporto delle merci e sulla presenza di dotazione infrastrutturale necessaria all'attività.

La scelta della collocazione sul territorio comunale all'interno delle aree produttive esistenti ed in cui è ancora presente una quota di lotti vuoti ed acquisibili, non è risultata consona ed attuabile in quanto il sistema di pianificazione e attuazione dell'ambito produttivo comunale ha generato un tessuto di lotti di media dimensione (800 - 3000 mq), in linea con il trend di insediamento di medio-piccole attività artigianali consueto da anni sul territorio comunale. Anche la fusione di più lotti di medio-piccola dimensione, nella maggior parte dei casi appartenenti a diverse proprietà, non riusciva ad assolvere le necessità aziendali in quanto si sarebbero ottenuti lotti con una conformazione planimetrica stretta e lunga, non confacente all'idea organizzativa imprenditoriale e comunque non di superficie corrispondente a quella ricercata.

Da un'analisi del territorio si evince che tra le aree a destinazione artigianale/industriale quelle che presentano una superficie consona, ancora da pianificare ed attualmente presenti nel PRG95 vigente, sono:

- il comparto del Sentierone a Godo, che ha un'estensione di 17 ettari, totalmente da infrastrutturare, frazionato in diverse proprietà e vincolato, oltre che alla pianificazione attuativa unitaria, alla realizzazione dello svincolo sulla A14dir;
- un comparto collocato nell'area produttiva di Russi, di circa 3 ettari di estensione (comparto evidenziato con campitura a righe nell'immagine B), che è di proprietà di un "Trustee" con sede estera e che ha tra gli obblighi contrattuali la conservazione dei beni gestiti;
- un grande comparto (di circa 11 ettari), in cui sono presenti le strutture di una vecchia fornace dismessa, attualmente soggetto a procedura di caratterizzazione e parziale bonifica: tale area oltre ad essere vincolata alla pianificazione unitaria di riqualificazione non potrà essere per certo disponibile in tempi brevi.

Nella Immagine B sono evidenziate le aree produttive di recente impianto, previste dal PRG95 con la logica di uno sviluppo ordinato e continuo di un ambito produttivo già esistente (non evidenziato nell'immagine ma ben visibile) collocato interamente a Nord-Est del capoluogo, al di là della ferrovia che rappresenta, come citato nella Relazione generale del PRG95, la *divisione tra le due città (quella dei cittadini e degli ospiti e quella del lavoro e degli scambi)*.

Tale intervento, che risulta di fatto come un ampliamento della recente attuazione delle scelte pianificatorie dell'ambito produttivo, attuato in logica prosecuzione dello sviluppo della zona artigianale-industriale, insediata da molti anni nel territorio comunale, posta a Nord della ferrovia, va a riconfermare la scelta pianificatoria dettata dal PRG95 vigente, che auspicava e tuttora auspica la delocalizzazione ed il re-insediamento di attività produttive già insediate in aree urbane del Comune, sia

che debbano trasferirsi per esigenze ambientali sia che debbano ampliare la propria attività e che siano collocate in aree per cui non possono essere previsti ampliamenti.

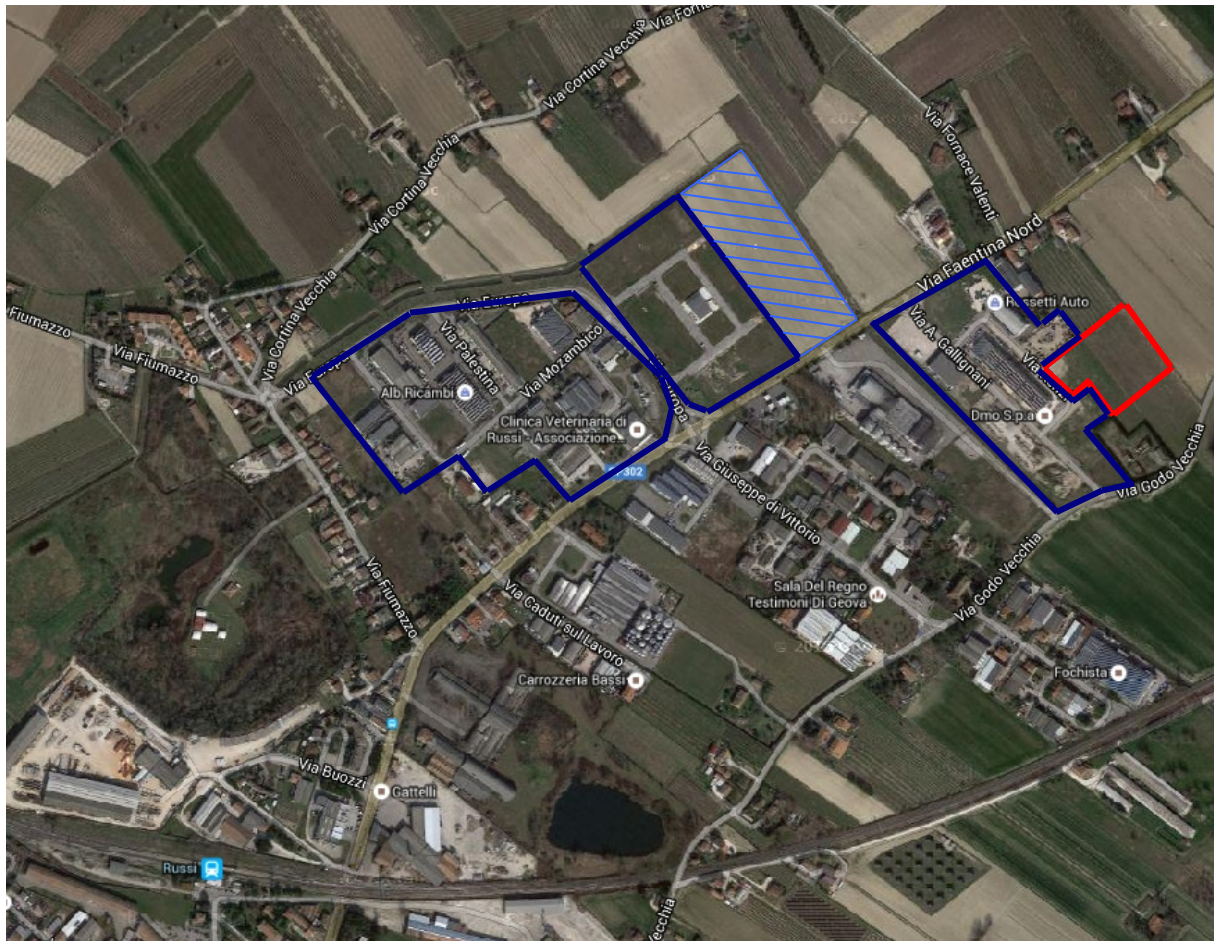


Immagine B – inquadramento della nuova area

L'intero ambito produttivo, così come l'area oggetto del presente procedimento, ricade all'interno di un ambito specializzato per attività produttive di rilievo sovracomunale definito dal PTCP della Provincia di Ravenna, che include l'area del comparto del Sentierone sopramenzionato, e che risulta aggregato all'Ambito di San Michele.

Valutazione complessiva del progetto

Il progetto presentato, su cui si esprime un parere di massima favorevole, può essere letto in duplice chiave: quale attuatore di scelte già definite nella pianificazione urbanistica da un ventennio, com'è quella delle riqualificazione dell'ambito urbano residenziale che auspica la delocalizzazione del sistema produttivo in essa presente e che lega tale delocalizzazione al reindirizzo in quella porzione di territorio comunale ad esso adeguato, e quale artefice dello sviluppo di un'imprenditorialità, legata al proprio territorio, che è fattore determinante di sviluppo dell'intera collettività.

Nel caso in oggetto la variazione dello strumento urbanistico tramite il procedimento di cui all'art. 8, D.P.R. 160/2010, trova chiara corrispondenza nelle linee di indirizzo dell'Amministrazione per lo sviluppo del territorio comunale, pur essendo la sua natura strettamente connessa e determinata da particolari esigenze di realizzazione ed ampliamento di uno specifico impianto produttivo.

L'interesse dell'impresa in questo caso converge con gli altri interessi pubblici coinvolti, operando una scelta oculata nella localizzazione della nuova sede, che risulta inglobata in un disegno già delineato

dalla pianificazione urbanistica e prevedendo un utilizzo di suolo strettamente legato all'ampliamento della propria attività.

Si ritiene ben legittima l'attivazione del procedimento di variazione dello strumento urbanistico, disciplinato dall'art. 8, D.P.R. 160/2010, in quanto si è in presenza delle condizioni previste dalla normativa richiamata ovvero pur esistendo nello strumento urbanistico zone territoriali omogenee, atte ad accogliere l'insediamento produttivo, queste non dispongono di superfici sufficienti da consentire razionalmente l'intervento proposto (rif. Sentenza n. 979/2001, Tar Calabria, Reggio Calabria). Diversamente sarebbe frustrato lo spirito stesso della disposizione legislativa che appare evidentemente quello di favorire lo sviluppo degli investimenti degli impianti produttivi e in particolare di favorire l'ampliamento di quelli esistenti (rif. Sentenza n. 1.3316/2004, Tar Puglia; sentenza n. 28/2007, Tar Puglia, Lecce - Sezione I).

Si sottolinea che non dovendo costituire il procedimento ex art. 8, D.P.R. 160/2010, un "comodo strumento per ovviare ai vincoli della pianificazione urbanistica", ma bensì integrare un "modello del tutto eccezionale e derogatorio rispetto alle ordinarie modalità di modifica degli strumenti urbanistici" utilizzabile solo quando siano congiuntamente presenti i requisiti previsti dalla disposizione citata (contrasto sussistente tra il progetto presentato e lo strumento urbanistico; conformità alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro del progetto; carenza nello strumento urbanistico di aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero insufficienza di queste rispetto al progetto presentato) e che essendo la Variante proposta espressamente finalizzata a consentire, in tempi celeri, l'insediamento dell'Officina Graziani s.r.l., per lo svolgimento della specifica attività di lavorazione di carpenteria metallica, si ritiene opportuno, al fine di evitare eventuali speculazioni, vincolare l'area, per un periodo di 10 anni, all'azienda e all'utilizzo per i quali è stata proposta/finalizzata, inserendo specifiche clausole "di garanzia" negli atti di approvazione della Variante e nell'Autorizzazione Unica.

Altra clausola vincolante sarà relativa alla riqualificazione della attuale sede, che non potrà essere sede della medesima attività e che soprattutto dovrà prevedere una serie di interventi atti a non determinare situazioni di ulteriore degrado urbano.

Si precisa infine che essendo definita, per l'area soggetta a variazione urbanistica, una destinazione soggetta a pianificazione attuativa, esplicita negli elaborati grafici presentati, al Permesso di Costruire che confluisce all'interno dell'Autorizzazione Unica sarà collegata specifica Convenzione urbanistica.

*IL RESPONSABILE DI AREA
URBANISTICA, EDILIZIA PRIVATA,
AMBIENTE
Arch. Marina Doni*