

Revisione della

“CIRCOLARE DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI del 9 aprile 1990, n. 363” Opere di interesse Statale interventi “minori” relativi ad infrastrutture autostradali

La Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione ed i progetti internazionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adotta la presente Circolare che disciplina l'attività di localizzazione e approvazione, relativa agli interventi classificati “minori” di opere di interesse Statale relative ad infrastrutture autostradali, in aggiornamento alla precedente Circolare 9 aprile 1990 n. 363.

PREMESSA

Come noto, le procedure autorizzative per la localizzazione delle opere di interesse statale da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale, di qualunque natura sono di regola sottoposte alla disciplina di cui al D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 e s.m.i., “*Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale*”.

L'iter è avviato da questo Ministero (Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali per opere di preminente rilievo nazionale e dai Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche per le opere di interesse statale di tipo puntuale), che richiede, ai sensi dell'art. 2 del citato D.P.R. n. 383/94, alla Regione interessata (o le Regioni interessate) l'accertamento della conformità urbanistica alle prescrizioni dei piani urbanistici ed edilizi vigenti. Qualora tale accertamento dia esito negativo oppure l'intesa di cui al citato art. 2 del D.P.R. n. 383/1994 non si perfezioni nei tempi (60 giorni) e con le modalità previste, viene indetta dal Ministero, in qualità di amministrazione procedente, la Conferenza di Servizi, ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come previsto dall'art. 3, comma 1 del D.P.R. n. 383/1994.

Per talune categorie di interventi, privi di rilevanza urbanistica ovvero urbanisticamente già conformi, che non incidono sull'assetto del territorio, è possibile accedere a una procedura semplificata, sempre nell'ambito del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, come peraltro già delineata dal Consiglio di Stato con il parere n. 622 del 25 ottobre 1989, che ha esteso, anche per le opere di interesse statale, così come per le opere private, la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi autorizzativi, seppur con gli opportuni adattamenti.

In particolare, il Consiglio di Stato con il sopracitato parere, ha affermato che tale regime autorizzatorio semplificato possa estendersi anche agli interventi statali di *manutenzione straordinaria e di risanamento conservativo e restauro*, come definiti dalla Legge n. 457/1978, nonché gli altri previsti dall'art. 7 della Legge n. 94/1984 e dall'art. 26 Legge n. 47/1985, demandando alle Amministrazioni Statali la valutazione se detti interventi rientrino nei tipi e nei limiti di cui alle norme citate, e se del caso, la trasmissione al Comune,

nel cui territorio gli interventi sono previsti, di una relazione illustrante le caratteristiche dell'intervento, al fine di consentire al Sindaco, ove lo ritenga necessario, sollecitare l'attivazione della procedura d'intesa Stato-Regione, di cui al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (ora D.P.R. n. 383/1994).

La Circolare n. 363 del 9 aprile 1990 dell'ex Ministero dei Lavori Pubblici, oggetto di revisione e aggiornamento, ha inteso recepire i contenuti e le finalità del suddetto parere del Consiglio di Stato, ed è stata, sino ad oggi, punto di riferimento per i procedimenti autorizzatori semplificati (cd di "*presa d'atto*"), aventi ad oggetto opere di interesse statale classificate minori, in quanto conformi urbanisticamente e di scarsa rilevanza urbanistica, rientranti nelle categorie indicate dal Consiglio di Stato.

Il Ministero dei Lavori Pubblici con la citata Circolare n. 363/1990, ha voluto temperare il mutato orientamento normativo e lo snellimento procedurale, con la peculiarità della speciale procedura allora disciplinata dall'art. 81 del D.P.R. n. 616/1977, garantendo attraverso il modulo procedurale adottato, la cooperazione di tutti gli enti e amministrazioni interessati, tenuti per legge a rilasciare pareri o atti di assenso comunque denominati di rispettiva competenza, assicurando, in tal modo, la tutela degli interessi pubblici superiori e le attribuzioni costituzionali spettanti alle Amministrazioni tenute ad esprimersi per un'opera di interesse Statale, seppur di rango "*minore*". Tutto ciò nel principio di leale collaborazione e valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici coinvolti.

Lo snellimento procedurale si sostanzia principalmente nel perfezionamento dell'intesa Stato-Regione senza il ricorso all'istituto della Conferenza di Servizi, che, come è noto, nell'attuale impianto normativo (art. 3, comma 1 del D.P.R. n. 383/1994), è obbligatoria solo in caso di acclarata difformità urbanistica, e pertanto, non è prevista nel caso di opere che risultano "conformi" alle prescrizioni dei piani urbanistici ed edilizi vigenti nei Comuni territorialmente interessati, quali le opere minori di cui trattasi.

A valle del procedimento avviato, secondo la suddetta Circolare n. 363/1990 - acquisite le valutazioni positive della Regione o eventualmente del Comune, ed eventuali contributi di altre amministrazioni interessate dal procedimento – il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rilascia il provvedimento di "*presa d'atto*" - costituente "titolo abilitativo" - ed accerta, altresì, il perfezionamento dell'intesa Stato-Regione, ai sensi e per gli effetti dell'art.2 del D.P.R. 18 aprile 1994.

Tale *modus operandi*, condiviso con le Regioni, rappresenta l'ambito di applicazione trentennale della Circolare n. 363/1990 per le opere di interesse statale "*minori*" mediante il procedimento autorizzatorio semplificato sopra illustrato.

Tutto ciò premesso, l'aggiornamento della suddetta Circolare, nasce dall'esigenza di fornire elementi di certezza alle Società Concessionarie Autostradali nell'inquadrare la natura degli interventi minori ed il conseguente regime giuridico-amministrativo, nonché il corretto *iter* autorizzativo, anche alla luce del mutato quadro normativo di riferimento.

Il Titolo I, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* – normativa di riferimento anche nel caso di opere

pubbliche di interesse statale (diversamente dal Titolo II), fornisce all'art. 3, comma 1 le definizioni degli interventi edilizi sotto riportate:

- a) *“interventi di manutenzione ordinaria”*, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie a integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;
- b) *“interventi di manutenzione straordinaria”*, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico [...];
- c) *“interventi di restauro e di risanamento conservativo”*, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere [...]. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;
- d) *“interventi di ristrutturazione edilizia”*, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico [...];
- e) *“interventi di nuova costruzione”*, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti.

Il medesimo D.P.R. n. 380/2001 agli artt. 27 e 28, demanda a tutt'oggi al Comune la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, anche per opere di interesse statale.

Occorre pertanto definire, sulla base della classificazione degli interventi soprarichiamati, il distinguo tra due macrocategorie di opere:

- A. interventi minori di “nuova costruzione di opere” e come tali soggetti al procedimento autorizzativo semplificato della “presa d'atto” a cura del MIT, in coerenza ed in continuazione con l'iter procedurale della Circolare n.363/1990;
- B. interventi minori definiti come manutenzione straordinaria o ristrutturazione, volti al miglioramento, adeguamento ed ammodernamento della rete autostradale, nonché alla sua conservazione e pieno funzionamento, relativi ad opere già esistenti e precedentemente localizzate mediante appositi iter autorizzativi e, dunque, riferibili a situazioni urbanistiche che hanno già determinato una trasformazione del territorio da assoggettare a comunicazione di inizio delle attività presso il Comune territorialmente interessato dall'intervento, da parte del Concessionario autostradale.

Per quanto attiene agli interventi di “manutenzione ordinaria”, assimilabili alla lettera a) dell’art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, gli stessi rientrano nell’attività di edilizia libera, e in tale veste sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo.

A) DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI EDILIZI MINORI DI “NUOVA COSTRUZIONE” DA ASSOGGETTARE A “PRESA D’ATTO”.

In prima analisi è evidente come la definizione di “interventi di nuova costruzione” riconducibili alla lettera “e” dell’art.3 del D.P.R. n. 380/2001, sia di tipo “residuale”, laddove un certo intervento non possa rientrare nelle precedenti categorie enucleate dalla lettera b) alla lettera d).

Giova ricordare, come, secondo la prevalente giurisprudenza sull’argomento, il concetto di nuova costruzione sia imprescindibilmente collegato ad una evidente trasformazione del territorio, in via duratura, di rilevante portata, tale da modificare sensibilmente ed in modo irreversibile una certa area, cambiandone l’aspetto e l’utilizzo da parte dei suoi fruitori.

Tale definizione di nuova costruzione risulta pertanto in linea con la speciale procedura del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 per le opere di interesse statale, che prevede il ricorso all’accertamento della conformità urbanistica “per definire la localizzazione e le scelte di tracciato dell’opera” (sia sottoforma di presa d’atto, che di conferenza di servizi), assicurando la valutazione e il contemperamento degli interessi pubblici coinvolti.

Si riportano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, all’interno dell’***Allegato 1*** alla presente Circolare, gli interventi di opere “*minori*” di nuova costruzione per le quali trova applicazione - in coerenza con la precedente Circolare n. 363/1990 - il procedimento previsto dall’art. 2 del D.P.R. n.383/1994, in regime semplificato di “Presa d’Atto”, con le modalità operative di seguito illustrate.

Il proponente trasmette l’istanza di “Presa d’Atto” al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali e, in conoscenza, alla Direzione generale per le strade e le autostrade, l’alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali, alla Regione ed ai Comuni interessati, con a corredo:

- copia del progetto delle opere di livello “progetto fattibilità tecnico economica” (PFTE)/Progetto esecutivo firmato sia dal Progettista che dal Responsabile del procedimento in formato digitale, mediante *link* informatico;
- attestazione del Responsabile del procedimento con la quale dichiara:
 - la conformità urbanistica dell’opera minore. In alternativa, è possibile allegare il certificato di conformità urbanistica rilasciato dal Comune territorialmente interessato;
 - che non è necessario acquisire nuove aree esterne al limite di proprietà, ovvero non ricorrono esigenze di acquisire definitivamente nuove aree mediante procedure espropriative, né apporre servitù permanenti, costituenti diritti reali su aree esterne al sedime dell’opera esistente;
 - che l’intervento è pertinente, funzionale e strumentale all’infrastruttura autostradale;

- attestazione circa l'inserimento delle opere negli atti convenzionali e la copertura finanziaria delle stesse;
- la dichiarazione del RUP in cui si attesta che le opere:
 - non ricadono in aree sottoposte a vincolo idrogeologico, ambientale o paesaggistico ovvero, qualora gli interventi rientrino in tali ambiti, allegare i relativi nulla osta o autorizzazioni rilasciate dall'autorità competente, ovvero attestazione circa l'impegno all'acquisizione dei relativi nulla osta o autorizzazioni;
 - sono state progettate secondo le normative vigenti in materia, in ottemperanza anche alle norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche a seconda della tipologia di intervento.

Sono ricomprese le attività di cantierizzazione associate.

La Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali ricevuta la documentazione ne verifica la completezza ed eventualmente ne chiede l'integrazione al proponente.

Laddove il MIT ravvisi che l'intervento proposto non rivesta caratteristiche di intervento "*minore*" - e come tale non trattabile mediante procedimento semplificato - gli atti vengono restituiti al proponente con l'invito ad attivare una nuova istanza ai sensi del D.P.R. n. 383/1994, mediante il procedimento ordinario.

La Direzione generale completata l'istruttoria di competenza attiva celermente il procedimento semplificato della "Presa d'Atto" con la Regione ed eventualmente il Comune territorialmente interessato, ed in conoscenza la Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali.

La Regione, ed eventualmente il Comune, fornisce le proprie valutazioni di competenza entro il termine di 30 giorni dall'istanza del MIT, al fine di consentire la conclusione del procedimento nel termine di cui all'art.2 del D.P.R. n. 383/1994 (60 giorni dall'istanza del proponente).

A conclusione del procedimento - acquisite anche le valutazioni di competenza - questo Ministero emette il provvedimento della "Presa d'Atto" secondo la presente Circolare, costituente "titolo abilitativo" - ed accerta, altresì, il perfezionamento dell'intesa Stato-Regione, sulle opere ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 del D.P.R. 18 aprile 1994.

Rimane salva la facoltà della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali per particolari casi, e seppur la tipologia d'intervento non ne preveda l'obbligo, di convocare un'apposita Conferenza di Servizi ai sensi dell'art.14 e seguenti della Legge n. 241/1990, qualora tale strumento sia semplificativo ed acceleratorio della conclusione del procedimento. Analogamente, è facoltà della Regione e della stessa Società proponente richiedere l'indizione della Conferenza di Servizi.

B) DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI EDILIZI MINORI RELATIVI AD OPERE GIÀ ESISTENTI DA ASSOGGETTARE A COMUNICAZIONE DI INIZIO DELLE ATTIVITÀ.

Per quanto concerne gli “*interventi minori*”, definiti come manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo o ristrutturazione di opere già esistenti - precedentemente localizzate mediante appositi *iter* autorizzativi ai sensi del D.P.R. n. 383/1994, (ovvero disposizioni precedenti *ex art.* 81 del D.P.R. n. 616/1977) - e dunque riferibili a situazioni urbanistiche che hanno già determinato una trasformazione del territorio, volti al miglioramento, adeguamento ed ammodernamento della rete autostradale, riconducibili alle lettere da b) a d) dell’art. 3, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001, si ravvisa ad oggi una lacuna normativa tale per cui, contrariamente a quanto previsto per gli interventi privati, nell’ottica dello snellimento amministrativo, non è prevista un’analoga procedura per la realizzazione di tali interventi su opere pubbliche (anche in relazione alla previsione di cui all’art. 7, co. 1, lett. b) del D.P.R. n. 380/2001 secondo cui le disposizioni del Titolo II non si applicano alle attività edilizie delle opere pubbliche di interesse statale).

Il Consiglio di Stato con il già citato parere n. 622 del 25 ottobre 1989 - ribadito dalla Circolare n. 363/1990 dell’ex Ministero dei Lavori Pubblici - ha, infatti, registrato un mutato orientamento politico-legislativo, volto alla semplificazione degli atti e allo snellimento delle procedure in materia di interventi di edilizia privata (tipicamente interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo) e un difetto di coordinamento laddove tale orientamento non sia applicato ad analoghi interventi pubblici di interesse statale, poiché di identico valore e privi di incidenza urbanistica.

Ciò posto, se, come ampiamente illustrato, esiste nell’ordinamento una speciale previsione normativa per la fase strettamente localizzativa e di realizzazione di un intervento pubblico di nuova costruzione, rappresentata dal D.P.R. n. 383/1994, non si rinvencono analoghe e chiare disposizioni, relative alla eventuale necessità di titoli abilitativi per tutti gli interventi successivi da eseguirsi su un’opera localizzata e realizzata, volti sostanzialmente alla sua conservazione e pieno funzionamento, dettati dal potenziamento degli standard di sicurezza e fluidità della circolazione, dalla compliance rispetto a normative e tecnologie sopraggiunte, lungo la rete e nelle pertinenze oltreché nelle aree funzionali all’esercizio delle infrastrutture, anche attraverso puntuali interventi di ammodernamento ed implementazione.

Restano invece applicabili le disposizioni di cui all’art. 28 (Vigilanza su opere di amministrazioni statali) del D.P.R. n. 380/2001 - posto significativamente dopo l’art. 27 (Vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia) - nel quale il potere di vigilanza del Comune è notevolmente compresso nel caso delle opere di competenza statale lasciando in capo allo stesso un compito di sorveglianza e segnalazione verso enti sovraordinati (Regione e Ministero), cui compete l’adozione degli atti potestativi eventualmente necessari.

Per l’esecuzione di tali categorie di “*interventi minori*” il ricorso ad una comunicazione al Comune di inizio delle attività, contenente la descrizione dell’intervento e la dichiarazione della sua conformità urbanistica, garantisce omogeneità, semplicità e celerità in capo ai soggetti gestori di opere pubbliche statali, che nella realizzazione di interventi “successivi”

su infrastrutture già realizzate, quali quelli di manutenzione, di ristrutturazione o di conservazione, si trovano spesso a dover far fronte, in assenza di regole certe, a interpretazioni non omogenee da parte dei Comuni chiamati ad esprimersi in sede autorizzativa.

Si riportano, pertanto, a titolo esemplificativo e non esaustivo, all'interno dell'**Allegato 2** alla presente Circolare, gli "interventi minori" suddivisi per asset, riconducibili alle lettere da b) a d) dell'art.3, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001, soggetti dal punto di vista abilitativo-edilizio al regime semplificato mediante comunicazione di inizio delle attività con le modalità operative di seguito illustrate.

Il proponente, prima dell'inizio dei lavori, trasmette al Comune interessato, ed in conoscenza alla Regione e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali, una comunicazione contenente:

- descrizione dell'intervento;
- dichiarazione da parte del Responsabile del Procedimento con la quale dichiara:
 - la conformità urbanistica dell'opera minore, riportando gli estremi del titolo abilitativo dell'opera esistente ovvero gli estremi di approvazione dello strumento di pianificazione generale del Comune nel quale sia indicata l'opera esistente;
 - che non è necessario acquisire nuove aree esterne al limite di proprietà ovvero non ricorrono esigenze di acquisire definitivamente nuove aree mediante esproprio, né apporre servitù permanenti, costituenti diritti reali su aree esterne al sedime dell'opera esistente;
 - che l'intervento è pertinente, funzionale e strumentale all'opera esistente;
 - che l'intervento rientra nelle categorie lettere da b) a d) dell'art.3, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001;
- attestazione circa l'inserimento delle opere negli atti convenzionali e la copertura finanziaria delle stesse;
- la dichiarazione del RUP in cui si attesta che le opere:
 - non ricadono in aree sottoposte a vincolo idrogeologico, ambientale o paesaggistico ovvero, qualora gli interventi rientrino in tali ambiti, allegare i relativi nulla osta o autorizzazioni rilasciate dall'autorità competenti ovvero attestazione circa l'impegno all'acquisizione dei relativi nulla osta o autorizzazioni;
 - sono state progettate secondo le normative vigenti in materia, in ottemperanza anche alle norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche a seconda della tipologia di intervento.

Sono ricomprese le attività di cantierizzazione associate laddove di durata non superiore a 2 anni (NTC 2018, par. 2.4.1).

C. INDIRIZZI FINALI

E' facoltà della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali valutare, previo quesito della Società concessionaria, l'individuazione dell'*iter*

procedurale più idoneo (“presa d’atto”/comunicazione inizio attività), per casi particolari o di difficile collocazione rispetto a quanto definito nei punti A e B.

IL CAPO DIPARTIMENTO

Dott. Enrico Maria Pujia