

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



**Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n.19431/98 /11/2020 del 27 ottobre 2020

Pos. Coll. e Coord. n. 2

Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente  
Dipartimento dell'Urbanistica  
Servizio 6

*(Rif. nota 8 ottobre 2020, n. 13825, pervenuta in data 13 ottobre 2020, n. 18114)*

**Oggetto:** *L.R. 13 agosto 2020, n. 19 – Ambiti di applicazione art. 53, comma 1.*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione, nel richiamare gli articoli 53 e 54, comma 5, della legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, contenenti, rispettivamente, disposizioni in merito al regime transitorio della pianificazione urbanistica ed alle misure di salvaguardia, rappresenta correlate difficoltà interpretative.

Nella fattispecie, con l'art. 53 è stato previsto che “*i piani territoriali ed urbanistici o loro varianti, ove non depositati e non ancora adottati e approvati alla data di entrata in vigore della presente legge, concludono il procedimento di formazione secondo la disciplina normativa previgente*”; con l'art. 54, comma 5, invece, è stato sancito che : “*I Comuni dotati di strumenti urbanistici generali i cui vincoli preordinati all'espropriazione sono decaduti per il trascorso dei termini di efficacia, non possono procedere all'approvazione di varianti parziali riguardanti il verde agricolo (...) ad eccezione di quelle finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche inserite nei Programmi comunali*”.

Il Richiedente, nel premettere come alcune disposizioni di carattere regionale e statale regolino procedure di variante allo strumento urbanistico afferenti progetti singoli, proposti da privati o da enti istituzionalmente competenti, relativi ad attività produttive o di interesse pubblico, per la maggior parte ricadenti in zona di verde agricolo, ritiene che gli stessi, a garanzia delle procedure già avviate, dovrebbero essere inclusi tra “*le varianti ai piani urbanistici*” di cui al citato art. 53, comma 1.

Sottolineando, altresì, che la locuzione “*opere pubbliche inserite nei programmi comunali*” di cui all’art. 54, comma 5, della legge regionale n. 19/2020, possa comprendere anche le opere di interesse pubblico che rientrino non solo nei programmi triennali di opere pubbliche comunali ma anche, più in generale, nella programmazione di progetti comunali.

Chiede, pertanto, l’avviso di questo Ufficio in ordine a due questioni così riassunte:

- se i progetti puntuali in variante allo strumento urbanistico, il cui iter di formazione sia stato avviato in epoca antecedente all’approvazione della legge regionale n. 19/2020, possono includersi nelle varianti di cui al citato art. 53, comma 1, della medesima legge;
- se i progetti di opere di interesse pubblico possono essere annoverati tra le “*opere pubbliche*” di cui all’art. 54, comma 5, della presente legge regionale.

2. Sulle problematica rappresentata si osserva quanto segue.

L’interpretazione letterale delle disposizione normative richiamate induce a ritenere che con le stesse il legislatore regionale abbia voluto disciplinare due aspetti diversi e disgiunti della cosiddetta fase transitoria.

Mentre, infatti, con l’art. 53 si fa esplicito riferimento alle ipotesi in cui “*i piani territoriali ed urbanistici o loro varianti*” non siano stati ancora depositati ovvero non ancora adottati e approvati alla data di entrata in vigore della nuova disciplina regionale; con l’art. 54, viene, invece, regolata la fattispecie in cui sia già in vigore lo strumento urbanistico generale, pur in presenza della decadenza dei vincoli preordinati all’espropriazione per il trascorso dei termini di efficacia, precludendo la possibilità di approvare “*varianti parziali*” riguardanti il verde agricolo, ad eccezione di quelle attinenti alla realizzazione di opere pubbliche.

Orbene, nell’ambito della distinzione tra le varianti ai Piani territoriali ed urbanistici la differenza tra le varianti specifiche e quelle generali si rinviene sulla base di un criterio spaziale di delimitazione del concreto potere di pianificazione esercitato.

Mentre le varianti specifiche interessano soltanto una parte del territorio comunale e rispondono quindi all'esigenza di porre rimedio a sopravvenute necessità urbanistiche parziali e localizzate, le varianti generali consistono in una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio, resasi necessaria per le consequenziali revisioni periodiche.

In tale contesto, la disciplina normativa in esame, richiama esplicitamente la superiore distinzione ed induce a ritenere non conforme l'interpretazione prospettata da codesto Dipartimento diretta ad includere i progetti in variante allo strumento urbanistico relativi ad attività produttive o a progetti di interesse pubblico, ricadenti in zona di verde agricolo, qualificabili quali “*varianti puntuali*” (art. 54, comma 5, legge regionale n. 19/2020) tra le varianti ai piani urbanistici di cui al comma 1 dell'art. 53 della legge regionale n. 19/2020, identificabili, invero, quali “*varianti generali*”.

Le valutazioni residuali rimesse a questo Ufficio atterrebbero, poi, la possibilità di ritenere non applicabile la preclusione sancita dal comma 5 dell'art. 54, sia nei casi di varianti puntuali attinenti ad opere pubbliche che di varianti connesse ad opere di interesse pubblico. Ciò posto, proprio sotto il profilo relativo alla corretta identificazione di “*opera pubblica*”, non può non rilevarsi come la dottrina prevalente definisce tale quell'opera eseguita da un ente pubblico, di carattere immobiliare, destinata al conseguimento di un pubblico interesse, la cui cura rientri nei fini istituzionali del soggetto medesimo. In sostanza, l'opera pubblica è un intervento realizzato da un ente pubblico, il quale ne assume la titolarità. L'opera pubblica si contrappone all'opera “*di pubblica utilità*” o di interesse pubblico, dal momento in cui quest'ultima, pur soddisfacendo interessi collettivi e possedendo un carattere immobiliare, non è realizzata da un ente pubblico, ma da un soggetto privato il quale, nel perseguimento del proprio interesse economico, soddisfa altresì un interesse della collettività.<sup>1</sup>

Ciò che distingue le due fattispecie risiede esclusivamente, dunque, nella qualità rivestita dal soggetto incaricato del pubblico servizio, atteso che il regime giuridico, nell'ambito dell'attuazione del procedimento espropriativo, è lo stesso dall'entrata in vigore del Testo unico sulle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. TAR Campania (NA), Sez. II, n. 5876, del 19 dicembre 2013

<sup>2</sup> “*L'espropriazione riguarda il provvedimento dell'autorità amministrativa finalizzato a sottrarre un bene immobile, o un diritto relativo a un immobile, di un soggetto privato o pubblico, a favore di un soggetto pubblico o privato,*

La decadenza del vincolo non esclude che l'amministrazione, mediante il ricorso al procedimento per l'adozione delle varianti agli strumenti urbanistici, possa reiterare i vincoli preordinati all'espropriazione, fornendo congrua motivazione in ordine alla persistenza delle ragioni di interesse pubblico che sorreggono la predetta reiterazione (Cons. Stato, sez. IV, 24 settembre 1997 n. 1013 e 22 giugno 2004 n. 4397), attinenti alla realizzazione di opere pubbliche e, in una accezione generale, di quelle di interesse pubblico o di pubblica utilità purché inserite nella programmazione comunale.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

\*F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE

\*F.to Avv. Giovanni Bologna

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comma 2 d.lgs.39/1993

---

*per realizzarvi opere pubbliche o di pubblica utilità".*