



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 9002/33/11/2021 del 13 aprile 2021

Pos. n. 2

Assessorato regionale del Territorio e dell' Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica
Servizio 6 “*Affari Legali, Contenzioso, Ufficio Consultivo
e Segreteria del Consiglio Regionale dell'Urbanistica (C.R.U.)*”
(Rif. Nota 31 marzo 2021, n. 5381)

Oggetto: *Legge regionale 13 agosto 2020 n. 19 e ss.mm.ii “Norme per il Governo del Territorio”.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento illustra il quadro normativo inerente la disciplina regionale della “*materia urbanistica*”, soffermandosi, in ultimo, sul provvedimento legislativo innovativo di cui alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19, con la quale si sono intese orientare le azioni della Regione, delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni nel governo del territorio, attraverso la cristallizzazione dei principi fondamentali per la tutela del suolo e delle sue funzioni.

Nella fattispecie, la Richiedente Amministrazione sembrerebbe dell'avviso che, a seguito della riforma operata con la richiamata disposizione regionale ed in virtù della competenza esclusiva statutaria nella materia, nella Regione Siciliana, ancorché non esplicitato, non dovrebbe più trovare applicazione la disciplina statale di cui alla legge 17 agosto 1942, n.

1150, come modificata ed integrata, né i decreti applicativi alla stessa connessi, che non abbiano natura di norme di riforma economica-sociale dello Stato.

Rispetto a tale assunto, tuttavia, vengono focalizzati i “*dubbi*” del Richiedente, e le conseguenti questioni giuridiche.

Preliminarmente, viene rilevato che la riforma regionale, pur essendolo di fatto, non viene qualificata quale provvedimento “*organico*” della materia ed in quanto tale sostitutivo della disciplina statale. Su tale aspetto, si osserva che, ai sensi dell’art. 1 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, la disciplina statale e regionale in materia urbanistica avrebbero trovato entrambe applicazione con le modifiche ed integrazioni apportate dalla medesima legge, sino all’emanazione di una “*organica disciplina regionale*”.

Nella fattispecie, la legge regionale n. 19/2020, pur abrogando espressamente la legge regionale n. 71/1978, non è stata formalmente identificata come tale.

Sulla possibilità di addivenire, in via interpretativa, a tale qualificazione, viene posto il quesito principale.

L’attribuzione, alla riforma operata, di tale connotazione giuridica sanerebbe, a parere dell’Amministrazione, anche lo specifico tema inerente l’applicabilità, nella parti non espressamente richiamate nella legge regionale n. 19/2020, della disciplina statale come declinata anche nel decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (cfr. Art. 41 legge regionale), contenente una dettagliata regolamentazione applicabile alla progettazione dei Piani regolatori generali.

In particolare, la problematica interpretativa attiene all’art. 2 del citato decreto interministeriale, in materia di “*Zone Territoriali Omogenee*”, a confronto con l’art. 25, comma 3, lett. *d*), della legge regionale *de qua* .

A parere del richiedente, il riferimento letterale contenuto nel richiamato art. 25, alle “*zone territoriali omogenee*” in cui si suddivide il territorio comunale nell’ambito della stesura del Piano urbanistico generale comunale, non si presterebbe ad essere collegato alla materia regolata dall’art. 2 del decreto interministeriale, che quindi non parrebbe potersi applicare *tout court*.

Tra l'altro, gli articoli 7, 8 e 9 del suddetto decreto stabiliscono per le aree territoriali omogenee dallo stesso regolate limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza, che sono stati modificati da leggi regionali, successivamente abrogate.

Pur tuttavia l'utilizzo della medesima terminologia pone delle incertezze in capo al Richiedente, sia in relazione alla coincidenza sostanziale delle due definizioni, sia, in caso di accertata sovrapposizione, in ordine all'applicabilità formale dei limiti sanciti dai citati articoli 7, 8 e 9 del decreto.

Sulle argomentazioni complessivamente rappresentate, viene chiesto l'avviso di questo Ufficio.

2. In merito alle questioni sottoposte si osserva quanto segue.

La Regione Siciliana, in forza della competenza esclusiva in materia urbanistica demandata dallo Statuto (art. 14, comma 1, lett. f.), ha provveduto ad emanare, nel tempo, una propria legislazione, integrata e raccordata alla legislazione statale nella materia.

In tale contesto con la legge regionale n. 71/78, è stato disposto che *“Sino alla emanazione di una organica disciplina regionale, la legislazione statale¹ e regionale in materia urbanistica si applica con le modifiche e le integrazioni della presente legge che sono dirette anche al conseguimento delle seguenti finalità: a) potenziamento del ruolo delle comunità locali nella gestione del territorio; b) crescita della conoscenza del territorio in tutti i suoi aspetti fisici, storici, sociali ed economici, da realizzare anche mediante una opportuna attività promozionale della Regione; c) salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e dell'ambiente; d) piena e razionale utilizzazione delle risorse valorizzando e potenziando il patrimonio insediativo e infrastrutturale esistente, evitando immotivati usi del suolo”*. Successivamente, con la legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, è stato recepito in modo dinamico il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *“Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia”²*, con il quale sono state apportate modifiche significative alla legge n. 1150/42 e sono state previste apposite deroghe ai limiti stabiliti dal decreto interministeriale n. 1440.

¹ **Legge 17 agosto 1942, n. 1150** “Legge urbanistica” e relativi decreti attuativi.

² **Art. 2, comma 2, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380**: *“Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione”*.

Con la legge regionale n. 19/2020, come modificata dalla successiva legge regionale 3 febbraio 2021, n. 2, è stato, poi, posto in essere un intervento alquanto dettagliato, nel rispetto dello Statuto regionale e dell'ordinamento nazionale ed europeo, operando, da un lato, la formale abrogazione della legge regionale n. 71/78, e, contemporaneamente, la riproposizione, in parte, delle disposizioni della citata legge regionale n. 16/2016, senza tuttavia ricorrere alla esplicita abrogazione anche di tale disciplina regionale.

Già da un esame preliminare, emerge, pertanto, come l'intervento operato con la legge regionale n. 19/2020 non possa intendersi certamente sostitutivo rispetto alla disciplina regionale complessivamente vigente.

In tale contesto, non di poco conto, appare la circostanza che la richiamata legge regionale n. 16/2016, in vigore, nel recepire l'art. 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380³ opera un espresso richiamo alle disposizioni di cui al decreto interministeriale n. 1444.

Nella fattispecie in forza del citato art. 2-bis :*“Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (...). Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio (...). In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. (...) Nelle zone*

³ **Art. 18, legge regionale n. 16/2016:** *“In attuazione dell'articolo 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come introdotto dall'articolo 1, nel caso di gruppi di edifici esistenti che formino oggetto di piani attuativi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche, ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, nel caso di interventi di demolizione e ricostruzione con incremento di volume all'interno dell'area di sedime ovvero con uno scostamento rispetto all'area occupata in precedenza che aumenti la originaria distanza tra gli edifici antistanti, è possibile derogare ai limiti di distanza tra fabbricati, di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e successive modifiche ed integrazioni, a condizione che sia garantito il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza”.*

omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela.”.

E' indubbio, quindi, che la disciplina di cui al menzionato decreto interministeriale sia stata aggiornata dal D.P.R. n.380/01, e recepita, con le integrazioni dovute, dalla Regione Siciliana, sia in relazione agli *standards* minimi inderogabili fissati dalla normativa statale⁴, che con riferimento alla individuazione delle deroghe ai limiti imposti per le “*zone territoriali omogenee*” (art. 18, legge regionale n. 16/2016).

Alle luce del presente *excursus* giuridico, appaiono pertinenti le seguenti considerazioni conclusive.

La qualificazione di un intervento normativo di carattere generale quale “*riforma organica del settore*”, anche sotto il profilo interpretativo, non può certamente ricollegarsi ad una mera definizione formale, ma bensì ad una completa disamina del complesso delle norme poste in essere, che possa condurre ad affermare che la disciplina si presti ad essere considerata sostitutiva delle disposizioni regionali fino a quel momento in vigore ed al contempo che la stessa assorba e regolamenti, nel rispetto delle prerogative statali, la materia nel suo complesso.

A fronte del frastagliato impianto normativo in vigore, esclusivamente l'Amministrazione competente potrebbe spingersi in tali valutazioni..

L'articolato ragionamento posto in essere in ordine alla definizione di “*zone territoriali omogenee*” di cui alla legge regionale n. 19/2020, appare, invero, trovare già completa risoluzione non solo alla luce dell'esame delle disposizioni di cui alla legge regionale n. 16/2016 ma anche in ragione dell'ambito di pianificazione in cui la stessa è collocata e soprattutto in assenza di una classificazione o declinazione diversa, che possa distinguerla da quella oggetto di disciplina da parte del decreto interministeriale.

4 Art. 41, legge regionale n. 19/2020.

Una diversa individuazione delle zone territoriali omogenee, infatti, avrebbe dovuto trovare una specifica regolamentazione nella legge regionale n.19/2020, in difetto della quale non può che richiamarsi la normativa statale che le definisce e a cui rinvia la citata legge regionale n.16/2016 in più articoli, non esplicitamente abrogati.

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

Il Dirigente

F.to Avv. Anna Maria La Vecchia

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Giovanni Bologna