

XXI° CONGRESSO NAZIONALE AIDU
VERSO LEGGI REGIONALI URBANISTICHE DI QUARTA GENERAZIONE
VARESE 28-29 SETTEMBRE 2018

Intervento di Gaetano Armao, Vicepresidente della Regione siciliana, docente di diritto regionale nell'Università di Palermo.

**DISCIPLINA URBANISTICA DELLA REGIONE SICILIANA TRA INCERTEZZE ED ASPIRAZIONI VERSO
LA QUARTA GENERAZIONE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

La Regione siciliana alla stregua delle previsioni dell'art. 14 comma 1 lett. f) dello Statuto (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455 e conv. in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2), esercita la competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica¹, nonché in altre materie che riguardano la pianificazione territoriale, quali l'edilizia residenziale pubblica (che sebbene non espressamente menzionata dallo Statuto, va considerata compresa nelle materie dell'urbanistica e dei lavori pubblici²), la tutela del paesaggio, la tutela dei beni culturali, l'agricoltura e le foreste, le acque pubbliche³.

Va ricordato che lo Statuto riconosce competenza legislativa esclusiva alla Regione anche nella materia delle opere pubbliche, salvo le grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale (art. 14 comma 1 lett. g) e delle espropriazione per pubblica utilità (art. 14 comma 1 lett. j).

In tal guisa deve convenirsi con chi ha già ritenuto che tutte le materie riconducibili al concetto giuridico di «uso del territorio», di cui all'art. 34 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e s.m.i., nonché nel concetto di «Territorio, ambiente e tecnostutture», titolo III del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, andassero considerate ricomprese nella competenza legislativa esclusiva della Regione⁴.

¹ Sul tema S. RAIMONDI, *La disciplina urbanistica nella regione siciliana, tra normativa regionale e normativa statale, Relazione introduttiva*, al Convegno "La disciplina urbanistica nella Regione siciliana tra normativa regionale e normativa statale", tenutosi a Palermo il 12 giugno 2015, presso la sede del TAR-Sicilia ed organizzato dall'Associazione avvocati amministrativisti della Sicilia, adesso in *Nuove autonomie*, 2015, 53 e ss.; ID., *I livelli di pianificazione territoriale in Sicilia*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO, *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Milano 2001, 351 e ss.; F. SAITTA, *Le pianificazioni di settore nell'esperienza siciliana*, ivi, 373 e ss.; V. SALAMONE, *Gli istituti della pianificazione urbanistica e la competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana: specificità di un modello*, in <http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/salamone7.html>; del quale anche ID., *Problematiche attuali relative alla normativa regionale siciliana in tema di gestione del territorio*, in <http://www.norma.dbi.it> e ID., *Il "piano casa" nella Regione siciliana*, in www.giustizia-amministrativa.it; M. IMMORDINO, *L'abusivismo edilizio siciliano tra ordine pubblico e diritto alla casa*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, 217 e ss.; F. SAITTA, *La nuova disciplina dell'annullamento d'ufficio degli strumenti urbanistici nelle previsioni della legge regionale 15 maggio 1991, n. 28*, in *Giur. amm. sic.*, 1991, 412 ss.; B. DI GERLANDO, N. MONTELEONE, *I piani urbanistici generali della Regione Siciliana*, Palermo, 1996, 44 e ss.; G. CORSO, *Urbanistica ed edilizia nella giurisprudenza amministrativa in Sicilia*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano 1988, 99 e ss.

² Corte cost. del 17 luglio 1975, n. 221; Corte cost. del 24 gennaio 1992 n. 16, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

³ In generale sul riparto di competenza tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione v. R. CHIEPPA, *Governo del territorio*, in G. CORSO, V. LOPILATO, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali - parte spec.*, vol. I, Milano, Milano. 2006, 437 e ss.

⁴ Così ancora V. SALAMONE, *La competenza legislativa della Regione siciliana in materia urbanistica*, cit., 3.

Vanno invece ritenute escluse dalla competenza legislativa le materie della realizzazione delle reti infrastrutturali, delle altre grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale e dei trasporti regionali, per le quali la Regione, ai sensi dell'art. 17 St., ha competenza legislativa soltanto concorrente (sottoposta in termini più pregnanti al limite dei principi e degli interessi generali ai quali si informa la legislazione statale).

Sicché è alla legislazione regionale che occorre far riferimento per la individuazione e la perimetrazione degli istituti della pianificazione urbanistica⁵.

Il legislatore regionale, lungi dall'esercitare pienamente la propria competenza, ha invece scelto di operare per inserzioni, modifiche ed integrazioni del quadro normativo statale, quando addirittura non si è ridotto, spesso tardivamente ed in forma talvolta contraddittoria, a 'recepire' innovazioni legislative statali con anni di ritardo e pregiudizi per il territorio e lo sviluppo economico⁶.

Quel che mette conto sottolineare in questa sede è l'emersione di un quadro normativo di riferimento composito e spesso contraddittorio che ha comunque nella legislazione statale il proprio riferimento prevalente.

Rientra, conseguentemente, nell'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione siciliana che può incidere sugli effetti della legislazione statale previgente, appropriandosi della regolazione integrale della fattispecie⁷. Mentre in ossequio ad un risalente orientamento del C.G.A.⁸, laddove la Regione non abbia esercitato le proprie prerogative legislative deve ritenersi applicabile la legislazione statale vigente.

Analoghi effetti si dispiegheranno nel caso in cui vi sia un "rinvio statico" alla legislazione statale operato dalla normativa urbanistica regionale. Al contrario il rinvio c.d.

⁵ Oltre agli autori citati alla nota 28 v. anche R. BIN, *L'abusivismo in Sicilia: effetti perversi del regionalismo egualitario*, in *le Regioni*, 1995, 36 e ss.; V. SALAMONE, *Gli istituti della pianificazione urbanistica e la competenza legislativa esclusiva della regione siciliana: specificità di un modello*, cit., 2; F. SAITTA, *La nuova disciplina dell'annullamento d'ufficio degli strumenti urbanistici nelle previsioni della legge regionale 15 maggio 1991, n. 28*, in *Giur. amm. sic.*, 1991, 412 ss.

⁶ Così ha precisato altresì l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione con il parere n. 280.03.11, in ragione dell'effetto cornice svolto dalla normativa regionale che la Regione ha emanato precedentemente, nell'esercizio della sua potestà normativa esclusiva

⁷ Corte cost., del 18 giugno 1971, n. 148, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> C.G.A., 30 marzo 1990 n. 59, in *Cons. Stato*, 1990, I, 510; T.A.R. Sicilia-Palermo, 24 ottobre 1984 n. 2337, in *Foro amm.*, 1985, 954 e ss.

⁸ C.G.A., 24 settembre 1970 a. 496, in *Cons. Stato*, 1970, I, 1479, in www.giustizia-amministrativa.it.

“dinamico”⁹ determinerà l'automatico inserimento della normazione statale nell'ordinamento regionale¹⁰.

Giova ricordare che, giusta le previsioni dell'art. 1 della legge regionale n. 71 del 27 dicembre 1978 e s.m.i. (recante "*Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica*"), sino alla emanazione di una organica disciplina regionale, la legislazione statale e regionale in materia urbanistica si applica con le modifiche e le integrazioni della stessa 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.*

Vanno poi ricordate le previsioni della l.r. n. 37 del 1985 (sulla sanatoria) il cui art. 1 ha recepito la L. 28 febbraio 1985, n. 47, “*ad eccezione degli articoli 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, ... con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni?*” ivi previste), determinando il c.d. "rinvio dinamico" alla normativa statale¹¹, quelle della l.r. 17 del 1994, la l.r. n. 6 del 2010 (“*Norme per il sostegno dell'attività edilizia e la riqualificazione del patrimonio edilizio?*” c.d. Legge sulla casa), e la l.r. 5 del 2011 che, come noto, ha soppresso la Commissione edilizia¹².

Il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*")¹³ all'art. 2, nel disciplinare le competenze delle regioni e degli enti locali prevede che “*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?*”, mentre le disposizioni, anche di dettaglio, del testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

⁹ Sulla tecnica del rinvio nella normazione siciliana A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale nella Regione siciliana*, Torino, 2012, 145 ss.; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica (l'arte di preparare le leggi)*, Milano, 2004, 159 e ss. ai cui riferimenti dottrinari si rinvia, mentre una rassegna della giurisprudenza in materia, seppur sino al 2005, si rinviene in AA.VV., *Rinvio statico o dinamico?*, Ricerca a cura dell'unità FIRB dell'Università di Genova, http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm#_ftn72

¹⁰ Si veda, da ultimo, sulla questione del c. d. Terzo condono, C. G. A., Sez. Riun. del 31 gennaio 2012 n.291/10, in www.giustizia-amministrativa.it, riguardante l'applicazione nella Regione siciliana dell'art.32 della legge n.47/85, così come modificato ed integrato dall'art.32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269, convertito in legge 24 novembre 2003, n.326. Sul piano amministrativo v. pure Regione siciliana, Ufficio legislativo e legale, parere del 31 novembre 2005 n. 32, <http://www.gurs.regione.sicilia.it/Pareri/P050032.HTM>; Regione siciliana, Assessorato Territorio ed Ambiente, parere del 12 agosto 2011 n. 53460, in http://www.artasicilia.eu/old_site/web/circdru/parere_prot_n_53460.pdf

¹¹ In tal senso si v. ancora S. RAIMONDI, *La disciplina urbanistica nella regione siciliana, tra normativa regionale e normativa statale*, cit., 56-57.

¹² Cfr. Regione siciliana, Assessorato Territorio ed Ambiente, Circolare 3 maggio 2011: articolo 19 della legge Regionale n. 5 del 5 aprile 2011 “*Modifiche in materia di procedimento per il rilascio della concessione edilizia?*”, in http://www.artasicilia.eu/old_site/web/circdru/circolari/circdru/28989-11.pdf

¹³ Per un commento al quale v. per tutti M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo Unico dell'Edilizia*, Milano, 2015.

Come noto i Comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., disciplinano l'attività edilizia¹⁴.

Il legislatore regionale siciliano, invero, ha avviato un tortuoso percorso di recepimento delle disposizioni contenute nella normativa del T.U. ed in quella sopravvenuta dapprima con la legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, (la c.d. "legge finanziaria regionale") che all'art.14, con l'esplicito obiettivo di "semplificazione procedure", dispone che "trova applicazione nel territorio della Regione siciliana l'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della legge 21 dicembre 2001, n. 443".

Le predette disposizioni, che ampliano la portata della "denuncia di inizio attività", prevista e disciplinata dagli artt. 22 e ss. del T.U. si applicano in Sicilia nella parte in cui prevedono che, in alternativa a concessioni e autorizzazioni edilizie, a scelta dell'interessato, possono essere realizzati interventi edilizi in base a semplice denuncia di inizio attività, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'articolo 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni¹⁵.

Il grave ritardo che ha connotato l'adeguamento dell'ordinamento regionale siciliano in materia di edilizia ha dato luogo all'insorgere di complesse questioni interpretative¹⁶. Per un verso, infatti, si riteneva che potessero essere considerate non applicabili in Sicilia le disposizioni riguardanti il permesso a costruire (Capo II del Titolo II), ad eccezione delle norme relative agli oneri di urbanizzazione ed ai costi di costruzione (sez. II) mutate dalla

¹⁴ V. per tutti V. DE GIOIA, *Edilizia e urbanistica: regimi normativi, titoli abilitativi e strumenti di tutela*, Milano 2009, 177 ss.

- ¹⁵
- a) *Gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del citato decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398;*
 - b) *le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma. Ai fini del calcolo della volumetria non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;*
 - c) *gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Relativamente ai piani attuativi che sono stati approvati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, l'atto di ricognizione dei piani di attuazione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;*
 - d) *i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.*

¹⁶ "In tali ambiti, ai quali va ricondotta anche la materia dell'edilizia (oltre a quella dell'urbanistica), le leggi statali non si applicano in Sicilia, se non in quanto siano richiamate – ed eventualmente in tale sede anche modificate – da una legge regionale" (C.G.A., sez. riun., del 19 febbraio 2013, n. 206/11).

E così la circolare dell'Assessorato regionale al territorio ed ambiente del 28 maggio 2015, n. 3 (http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Assessoratoregionaledelterritorioedellambiente/PIR_DipUrbanistica/PIR_CircolariPareri/PIR_anno2015/circolare%20n.3_2015%20prot.12694%20del%2028mag2015.pdf), precisava che: "mentre non risulta ancora recepito nell'ordinamento isolano il Testo unico, è stata invece recepita la legge 28 febbraio 1985, n. 47, mercé la L.R. 10 agosto 1985, n. 37 (nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), il cui art. 1, comma 1, testualmente recita: "La legge 28 febbraio 1985, n. 47, ... e successive modifiche ed integrazioni, ad eccezione degli articoli 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, si applica nella Regione siciliana con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni di cui alla presente legge". Poiché nell'art. 31 del Testo unico è transitato il contenuto precettivo dell'art. 7 della legge n. 47/1985, già recepito in Sicilia per effetto della sopra richiamata l.r. n. 37/1985, fatta eccezione per il comma ottavo dello stesso articolo 7 in quanto sostituito con tre commi dall'art. 3 della legge regionale 37, si può affermare che l'art. 31 ad eccezione del comma ottavo "è sicuramente applicabile in Sicilia e che di siffatto articolo in parte qua devono reputarsi applicabili anche le "successive modifiche e integrazioni" ... Da ciò discende conclusivamente che pure i nuovi commi 4-bis, 4-ter e 4-quater dell'art. 31 (- con i quali è stato inserito un ulteriore meccanismo di deterrenza rispetto all'inadempimento delle ingiunzioni a demolire) debbono ritenersi automaticamente applicabili in Sicilia per effetto di quel sistema di rinvio dinamico del quale si è dato sopra conto." (cfr. C.G.A. – Sez. consultiva, adunanza del 17 marzo 2015, n. 18/2015)".

legge n. 10 del 1977, ed applicabili con modifiche in forza del recepimento operato dalla legge reg. n. 71 del 1978 e successive modificazioni. Mentre risultava applicabile, con le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 37 del 1985, tutto il sistema di vigilanza e di repressione dell'abusivismo edilizio disciplinato nel Titolo IV del T.U. Ciò anche nel presupposto della carenza di competenza della Regione a legiferare in materia penale avuto riguardo al regime sanzionatorio¹⁷.

La questione può adesso ritenersi risolta con l'entrata in vigore della recente l.r. 10 agosto 2016, n. 16, che all'art. 1 ha finalmente recepito dinamicamente il T.U. n. 380 del 2001 e s.m.i., pur introducendo alcune limitate modificazioni per alcune fattispecie (regolamenti edili, attività edilizia libera ed in assenza di pianificazione urbanistica, permesso di costruire etc.), alla quale si aggiungono, altresì, alcune disposizioni integrative all'ordinamento urbanistico¹⁸.

Pur di fronte alla sostanziale incapacità del legislatore statale di procedere ad una riforma complessiva della disciplina urbanistica - lo ha precisato il Prof. Stella Richter - questa è sottoposta ad una profonda modificazione declinata dall'articolata legislazione regionale intervenuta recentemente.

Ma di fronte a tale dinamismo il quadro sinteticamente illustrato con riguardo alla Regione siciliana - che pur in passato si è contraddistinta per talune significative innovazioni - evidenzia la tendenza ad un approccio statico se non inerte, solo di recente invertito con l'insediamento del nuovo governo regionale. Come si evince dalla documentazione disponibile¹⁹, infatti, ci si trova in una fase embrionale di individuazione delle linee guida sulla base delle quali dovrà essere redatta la normativa regionale di riforma di quella ormai risalente del 1978, dalla quale, tuttavia, emerge con nitore l'esigenza di una profonda revisione della materia.

Invero di fronte alle molteplici innovazioni introdotte nella recente legislazione regionale illustrate nel Convegno di oggi, da un lato, la Regione siciliana ha teso ad appiattirsi sulle modifiche apportate rapsodicamente dal legislatore statale al variegato tessuto dell'ordinamento statale in materia, dall'altro, la mancata introduzione di molte delle

¹⁷ Sugli ambiti di competenza della Regione siciliana in materia di abusivismo edilizio ed i limiti applicativi delineati dalla giurisprudenza amministrativa v., da ultimo, ancora S. RAIMONDI, *La sanatoria sugli abusi edilizi tra Stato e Regione*, Relazione al Convegno "Abusivismo edilizio tra condoni e riqualificazione urbana", tenutosi a Palermo il 28 marzo 2014 ed organizzato dagli ordini degli avvocati, degli ingegneri e degli architetti di Palermo, in www.studioraimondi.it.

¹⁸ Sulla normativa regionale del 2016 v. S. RAIMONDI, *Legge regionale (n. 16/2016) di recepimento del T.U. Edilizia (D.P.R. n. 380/01). Considerazioni a prima lettura*, relazione all'incontro di studi organizzato sullo stesso titolo dall'Associazione avvocati amministrativisti della Sicilia, Palermo 20 settembre 2016, stampato inedito.

¹⁹ Il riferimento è alle note del Dipartimento urbanistica del 23 luglio 2018, n. 12387 e del 19 settembre 2018 n. 15549 che delineano l'obiettivo di superare le criticità che discendono da una normativa regionale ancora confusa e non più attuale, con il fine di "formalizzare un documento condiviso che possa costituire la base di partenza per la definizione di proposte normative innovative e chiare nella loro formulazione, con la finalità prioritaria di costruire uno strumento moderno e dinamico che comprenda all'interno di "testi unici" tutte le norme in materia di uso del territorio che a vario titolo negli anni si sono sovrapposte", a partire dalla "necessaria scomposizione della materia urbanistica ed edilizia, oggi incardinata all'interno della legge regionale n. 71/1978 e successive modifiche ed integrazioni, negli specifici complementari settori dell'urbanistica in senso lato e dell'edilizia, con particolare riferimento ai compiti istituzionali deputati agli uffici regionali nel controllo del territorio, ed alla più recenti procedure di semplificazione che consentano un concreto snellimento delle procedure di esame ed approvazione degli atti di pianificazione da un lato e di esecuzione dei lavori edilizi dall'altro, al fine di allineare la normativa regionale alle nuove realtà economiche e di governo del territorio".

innovazioni che ormai caratterizzano la prevalente legislazione regionale (dai limiti al consumo di suolo, all'estensione degli istituti di partecipazione).

Come puntualmente osservato dal prof. Boscolo la disciplina scaturente dalla pianificazione urbanistica evidenzia la progressiva trasformazione degli strumenti di tutela del suolo con l'obiettivo di inferire sulla tutela e della valorizzazione del paesaggio e soddisfare i bisogni insediativi nei tessuti urbani. Da qui la necessità che le leggi regionali individuino incisive correlazioni tra il divieto di consumo di nuovo suolo (con il definitivo tramonto dell'urbanistica espansiva) e la decisa spinta verso la rigenerazione urbana, nella quale convergono le diverse politiche urbane che le leggi devono incentivare mediante semplificazioni e decontribuzioni con il preciso obiettivo di stimolare l'iniziativa degli operatori.

L'auspicio é che anche la Regione siciliana possa recuperare il tempo perduto dotandosi di una disciplina urbanistica che protegga il territorio, ma sappia anche svolgere la funzione di traino per la crescita.