

LA COMPETENZA LEGISLATIVA DELLA REGIONE SICILIANA IN MATERIA URBANISTICA.

La Regione Siciliana, in base all'art. 14 comma 1 lett. F) del proprio Statuto Speciale (approvato con **R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455** e convertito in legge costituzionale il **26 febbraio 1948, n. 2**), **ha competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica**, nonché in altre materie pure riguardanti la pianificazione territoriale, quali l'edilizia residenziale pubblica (non espressamente enunciata nello Statuto, ma da ritenere pacificamente compresa nelle materie dell'urbanistica e dei lavori pubblici[2] come la tutela del paesaggio, la conservazione delle antichità e delle opere artistiche, l'agricoltura e le foreste, le acque pubbliche[3]).

Rimangono sottratte alla competenza legislativa le materie della realizzazione delle reti infrastrutturali e 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 complementare (che soggiace ai limiti dei principi e interessi generali ai quali si informa la legislazione statale).

È altresì da ricordare che la competenza legislativa esclusiva incontra soltanto, secondo il disegno costituzionale dello Statuto, il limite delle riforme economico-sociali varate dallo Stato (anzi secondo la formulazione dell'art. 14 comma 1 "delle riforme agrarie ed industriali").

Giova altresì precisare che la legge costituzionale **18 ottobre 2001 n. 3 all'art. 10** ha disposto che "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

In sostanza, valorizzando la tendenza a porre tutte le Regioni sullo stesso piano di autonomia, si è operata una modifica degli Statuti speciali in "**bonam partem**" e cioè con riguardo a quelle disposizioni che ampliano la sfera di autonomia rispetto alla disciplina statutaria, che rimane vigente per le parti in cui riconosce un grado di autonomia più ampio[4].

Si pone, pertanto, il problema se, con riguardo alla materia dell'urbanistica, la legge costituzionale **n. 3 del 2001** prevede una autonomia più ampia rispetto a quella dello Statuto siciliano.

Va premesso che detta materia non viene ricompresa tra le materie attribuite allo Stato, quali di competenza legislativa esclusiva, dall'art. 117, comma 2, novellato dalla legge cost. **n. 3 del 2001**.

Prima di concludere che la materia spetta alle Regioni, ai sensi dell'art. **117 comma 4**, occorre verificare se rientra tra quelle di competenza concorrente di cui al comma 2, e cioè tra quelle per le quali allo Stato spetta la "competenza alla determinazione dei principi fondamentali" ed alle Regioni la legislazione concorrente.

Tra le materie di legislazione concorrente alcune certamente ha attinenza diretta con la materia urbanistica e tra queste la "**gestione del territorio**", accezione molto ampia che ricomprende gli usi e la trasformazione del territorio e la stessa materia edilizia[5].

Rientrano nella competenza concorrente anche altre materie che hanno correlazioni con la materia urbanistica, quali "porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione" e la realizzazione delle opere pubbliche funzionali all'esercizio delle competenze statali.

In tale contesto non può ritenersi che la competenza esclusiva della Regione siciliana riceva un ampliamento dal parte della legge **cost. n. 3 del 2001**, con riguardo alla disposizione di cui all'Art. 10.

Passando ad esaminare gli istituti della pianificazione urbanistica realmente operativi[6], va ricordato che la Regione Siciliana non ha mai fatto un uso pieno della sua potestà legislativa, emanando una organica disciplina urbanistica regionale che, nel rispetto dei predetti limiti, dettasse una regolamentazione adeguata alle esigenze del proprio territorio.

Il Legislatore regionale ha, piuttosto preferito, anziché sostituire totalmente le norme contenute nelle leggi dello Stato, operare in via di integrazione, sostituendole soltanto in parte.

Ci si trova quindi di fronte ad una disciplina legislativa composita, il cui nucleo centrale è però costituito dalla normazione statale.

In sostanza, la Regione siciliana, non soltanto può modificare ovvero abrogare leggi precedentemente emanate dallo Stato in materia, ma può, altresì, precludere ogni successiva legiferazione statale qualora abbia a disciplinare integralmente la materia considerata[7]

Qualora la Regione non abbia esercitato la propria potestà normativa, si applica la legislazione vigente nel restante territorio nazionale[8].

In attuazione delle previsioni statutarie con il D.P.R. 30 luglio 1950, n. 878, come modificato ed integrato dal D.P.R. 1 luglio 1977, a. 683, è intervenuto il passaggio delle relative funzioni legislativa ed amministrativa[9]

Analoga potestà, legislativa ed amministrativa, esclusiva è attribuita alla Regione siciliana anche in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 14, c. 1, lett. N), St. e del d.p.r. 30 agosto 1975, n. 637.

Detta disciplina speciale è indipendente dalle prescrizioni urbanistiche sull'assetto generale del territorio, in quanto la tutela del paesaggio è un interesse posto su un piano diverso di quelli urbanistico - edilizio, con distinti oggetti e finalità, pur essendo presenti le connessioni e le reciproche interferenze fra le funzioni amministrative attinenti alla materia urbanistica ed a quella della tutela del paesaggio.

Il potere delle autorità proposte a quest'ultimo settore si configura, infatti, come uno strumento aggiuntivo di tutela, finalizzato a salvaguardare profili specifici e concreti che si differenziano da quelli attribuiti ad altre autorità per esigenze di ordine urbanistico.

L'art. 1 della legge regionale n. 71 del 27 dicembre 1978 prevede che, sino all'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 regionale, 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».

1. IL PIANO REGOLATORE GENERALE.

Lo strumento principale di programmazione territoriale nella Regione Siciliana, come nelle altre regioni, è costituito dal piano regolatore generale.

Detto istituto ispirato, quanto al contenuto, alla legislazione statale ed è oggetto di alcune innovazioni significative ad opera della **L.R. 27 dicembre 1978, n. 71**[10].

Tutti i comuni sono tenuti all'adozione dei piani regolatori generali ed al contempo è stato fatto espresso divieto ai comuni di affidare incarichi per la formazione di programmi di fabbricazione (art. 5 L.R. n. 71 del 1978).

Nella Regione siciliana è diffuso il fenomeno della vigenza di piani regolatori con vincoli preordinati alla espropriazione decaduti ovvero, addirittura privi di un P.R.G. (con la conseguenza che l'attività edilizia è regolata da programmi di fabbricazione e vecchi regolamenti edilizi)[11].

La **L.R. n. 15 del 1991**, ha ribadito l'obbligo dei comuni sprovvisti di P.R.G. di provvedere alla sua formazione, nonché l'obbligo dei comuni dotati di piani i cui vincoli sono divenuti efficaci per decorrenza dei termini (in Sicilia, salvo quanto si dirà in relazione al T.U. sulle procedure espropriative, il termine dei vincoli, giusta **l'art. 1 L.R. 5 novembre 1973, n. 38**, è di dieci anni, anziché di cinque come nella normativa statale) di provvedere alla revisione del piano, assegnando all'uopo termini perentori (molto spesso elusi).

Successive leggi hanno accompagnato l'obbligo della formazione o della revisione dei piani con la sanzione della rimozione del sindaco in caso di mancata richiesta di convocazione del consiglio comunale, o di scioglimento di questo in caso di mancata tempestiva assunzione della delibera di adozione (art. 6 L.R. 12 gennaio 1993, n. 9 ed art. 2 L.R. 15 marzo 1994, n. 4).

Per quanto concerne il contenuto del piano, il legislatore siciliano non ha apportato modifiche rispetto **all'art. 7** della legge urbanistica statale **17 agosto 1942, n. 1150**.

Anche nell'ordinamento regionale siciliano il P.R.G. deve, infatti, prevedere:

- *le reti delle principali vie di comunicazione;*
- *la divisione in zone del territorio comunale;*
- *le aree destinate a formare spazi di uso pubblico;*
- *le aree da riservare a edifici pubblici o di uso pubblico, nonché di opere e di impianti di interesse collettivo sociale;*
- *i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, ecc..*

2. Il procedimento di adozione del P.R.G.

Innovativo e peculiare è, invece, il procedimento di adozione ed approvazione del P.R.G.

Quanto alla competenza per l'adozione, la legge reg. 31 maggio 1994, n. 17 all'art.12, nell'operare una interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, lett. e), legge regionale 48/91, dispone che l'articolo 32, comma 2, lettera b) della legge 8 giugno 1990, n. 142, così come recepito dall'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, è così interpretato: "Le competenze dei consigli comunali e provinciali, in materia di piani territoriali ed urbanistici, sono limitate alla adozione dei piani e delle relative varianti, nonché all'approvazione delle direttive generali e degli schemi di massima, di cui all'articolo 3, comma 7, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15".

In sostanza si limita la competenza del Consigli comunali soltanto alla **adozione dei piani Regolatori Generali** (e degli atti propedeutici) con la esclusione dei piani attuativi di qualsiasi genere[12].

Dopo l'affidamento dell'incarico per la redazione del piano regolatore generale o per la revisione di quello esistente, da parte dei comuni, ai fini della formazione dei piani regolatori generali i Consigli comunali sono tenuti ad adottare le direttive generali da osservarsi nella stesura del piano e ciò al fine di limitare le scelte progettuali.

Gli estensori del piano regolatore generale devono presentare al comune uno schema di massima, redatto sulla base delle direttive medesime, entro sessanta giorni dalla data dell'incarico.

Sullo schema di massima il consiglio comunale adotta le proprie determinazioni entro il termine di trenta giorni.

Contestualmente all'adozione del piano regolatore generale i comuni sono tenuti a deliberare il regolamento edilizio di cui all'art. **33 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.**

L'art. 3 della legge reg. n. 71 del 1978 dispone che il progetto di piano regolatore generale e quello di piano particolareggiato devono essere depositati, non oltre il decimo giorno dalla data della deliberazione di adozione,

presso la segreteria comunale, a libera visione del pubblico, per venti giorni consecutivi.

La adozione del piano precede il momento partecipativo, a seguito del cui perfezionamento è possibile un riesame delle scelte operate.

Fino **a dieci giorni** dopo la scadenza del periodo di deposito chiunque può, infatti, presentare osservazioni al progetto di piano regolatore generale.

Sulle osservazioni ed opposizioni, che dovranno, ove necessario e possibile, essere visualizzate, a cura del comune, in apposite planimetrie di piano, il consiglio comunale è tenuto a formulare le proprie deduzioni entro un mese dalla scadenza del termine di presentazione delle osservazioni ed opposizioni medesime.

L'accoglimento delle osservazioni determina una integrazione del piano adottato.

Entro dieci giorni dal termine stabilito per l'esame delle osservazioni il comune trasmette il piano regolatore ed il piano particolareggiato unitamente agli atti deliberativi ed alle osservazioni ed opposizioni, comprese quelle che non sono state oggetto di deduzioni perché tardive all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente.

Giova inoltre ricordare che nella Regione siciliana vige un rigoroso regime in materia di obbligo di astensione degli amministratori.

L'art. 176 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali (O.R.E.L.), approvato con L.R. 15 marzo 1963, n. 16, così come interpretato dall'art. 1 L.R. 10 agosto 1995, n. 57 dispone che "i componenti dei Consigli debbono astenersi dal prendere parte a deliberazioni riguardanti liti, ovvero oggetti, per i quali sussista un interesse proprio ovvero un interesse di imprese o enti con i quali abbiano rapporti di amministrazione, vigilanza o prestazione d'opera".

In materia di pianificazione urbanistica tale obbligo di astensione ha trovato specificazione nell'art. 1 L.R. n. 57/1995, secondo cui l'obbligo stesso "sussiste solo per i componenti degli organi deliberanti che abbiano un concreto interesse economico, e la deliberazione comporti modifiche alla situazione precedente"[\[13\]](#).

Trova applicazione nella Regione Siciliana, trattandosi di norme processuali la disposizione di cui all'art. 78 comma 4 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D. L. vo 18 agosto 2000, n. 267.

Detta disposizione prevede che, "nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 2 sia stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Nelle more dell'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini è sospesa la validità delle relative disposizioni del piano urbanistico.

L'art. 19 della legge reg. n. 71 del 1978 al comma 3 dispone che in pendenza dell'approvazione degli strumenti urbanistici generali o particolareggiati

l'applicazione delle **misure di salvaguardia** di cui alla legge **3 novembre 1952, n. 1902**, e successive modifiche, e alla legge regionale **5 agosto 1958, n. 22**, è obbligatoria.

La recente legge regionale 26 marzo 2002 n. 2 all'art. 112 ha previsto che l'efficacia delle misure di salvaguardi può essere **prorogata di ulteriori sei mesi**.

Ai sensi della normativa predetta le misure di salvaguardia, finalizzate a garantire la immodificabilità del territorio fino all'approvazione definitiva dello strumento urbanistico da parte dell'assessorato competente, trovano applicazione a far data dalla delibera di adozione del piano fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione.

La circostanza che il piano non sia stato trasmesso all'Assessorato competente per l'approvazione, alla data di adozione delle delibere impugnate, non determina la inapplicabilità delle misure di salvaguardia, considerata la portata della norma sopra richiamata che ha sancito la obbligatorietà dell'applicazione delle stesse a far data dalla delibera di adozione del piano stesso[14].

3. L'approvazione del P.R.G. ed i limiti della ingerenza della Regione

L'art. 4. della legge regionale n. 7 del 1978 disciplina il procedimento di approvazione del piano regolatore generale che deve avvenire con decreto dell'Assessore Regionale per il Territorio e l'Ambiente.

Il rapporto tra Comuni e Regioni è caratterizzato in Sicilia da una elevata conflittualità, che appesantisce la formazione degli strumenti urbanistici caratterizzata da un frequente "andirivieni" tra richieste di rielaborazione e riadozioni.

L'Assessore adotta le proprie determinazioni entro **centottanta giorni** dalla presentazione del piano all'Assessorato.

Con il decreto di approvazione possono essere apportate al piano le modifiche di cui all'**art. 3 della L. 6 agosto 1967, n. 765**, e quelle necessarie per assicurare l'osservanza delle vigenti disposizioni statali e regionali, ivi comprese quelle della stessa legge.

Sulle opposizioni e osservazioni l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente adotta proprie determinazioni.

A tal fine l'Assessore porta a conoscenza del Comune interessato le proprie determinazioni in ordine al piano, alle osservazioni ed opposizioni. Il Comune è tenuto, entro il termine perentorio di **trenta giorni** dalla data di comunicazione predetta, ad adottare le proprie controdeduzioni.

L'Assessore, entro i successivi **trenta giorni**, emana il decreto di approvazione, introducendo d'ufficio le modifiche di cui all'art. 3 della L. 6 agosto 1967, n. 765, e quelle necessarie per assicurare l'osservanza delle vigenti disposizioni statali e regionali.

L'Assessore, in caso di inerzia del Comune, provvede alla emanazione del decreto di approvazione, intendendo accettate tutte le modifiche proposte.

L'Assessorato regionale può disporre la rielaborazione totale allorquando il piano nel suo insieme non risponde al rispetto dei principi normativi ed in tal caso il termine per la rielaborazione totale del piano regolatore generale è fissato in **centottanta giorni** dalla data di restituzione al Comune.

Nelle more della rielaborazione totale l'edificazione resta disciplinata dalla normativa preesistente.

L'art. 19 della L. R. n. 71 del 1978 disciplina l'efficacia degli strumenti urbanistici, prevedendo che, decorsi i termini per l'approvazione del piano regolatore generale, del regolamento edilizio, del programma di fabbricazione e dei piani particolareggiati senza che sia intervenuta alcuna determinazione di approvazione con modifiche di ufficio, di rielaborazione totale o parziale degli stessi, da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, i predetti strumenti urbanistici diventano efficaci a tutti gli effetti per cui la susseguente determinazione dell'Assessorato, da effettuarsi nel termine perentorio di 180 giorni deve fare salvi tutti i provvedimenti emessi dal Comune nelle more dell'intervento assessoriale.

L'art. 2 della legge regionale 30 dicembre 1980 n. 159 ha, a tal proposito, puntualizzato che tra le determinazioni assessoriali di cui al primo comma dell'art. 19 della L.R. 27 dicembre 1978, n. 71, indica come determinare gli effetti interruttivi dei termini, s'intendono comprese anche le richieste di chiarimenti e di documenti integrativi.

L'art. 6 della legge regionale 12 gennaio 1993 n. 9 ha, infine previsto che i termini assegnati all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente per adottare i provvedimenti di sua competenza in materia urbanistica, ivi compresi quelli relativi all'esame ed all'approvazione degli strumenti urbanistici generali e di attuazione, ed alla autorizzazione di opere da realizzare in difformità delle previsioni urbanistiche, sono prolungati di **novanta giorni**.

Ciò premesso va precisato che nell'attuale regime normativo la mancata espressa adozione di provvedimenti da parte dell'Assessore regionale al Territorio ed Ambiente, nel termine di **270 giorni** (180 + 90) dalla presentazione della variante al P.R.G., determina l'esecutività dello strumento urbanistico, mentre nel termine ulteriore di **270 giorni** (180 + 90) comporta l'approvazione del P.R.G. o della variante con un provvedimento tacito[15].

Per quanto concerne il procedimento, la principale originalità della disciplina siciliana è costituita, pertanto, dalla previsione del silenzio assenso in ordine all'approvazione degli strumenti urbanistici.

Completato l'exkursus normativo va segnalata una ulteriore peculiarità siciliana costituita dalla disciplina dell'annullamento d'ufficio degli strumenti urbanistici, generali ed attuativi, illegittimi contenuta nell'**art. 1 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 28**[16].

La predetta legge attribuisce all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente il potere di annullare gli strumenti urbanistici divenuti definitivamente efficaci per decorrenza dei termini per l'approvazione previsti dalla legge, sostanzialmente consentendo all'autorità regionale di porre rimedio

alla propria precedente inerzia, rilevando ex post eventuali vizi dello strumento urbanistico non denunciati a tempo debito.

E' previsto un termine di **cinque anni** dall'adozione dello strumento urbanistico (generale ed attuativo) entro il quale può essere esercitato l'anzidetto potere d'annullamento ed espressamente si legittima l'esercizio di detto potere a prescindere dalla presenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all'eliminazione dell'atto e di fondare l'annullamento sul semplice accertamento dei vizi di legittimità.

Si introduce, infine un potere di sospensione cautelare dell'efficacia dello strumento urbanistico sottoposto alla procedura di annullamento[17].

Quanto al contenuto del potere esercitato dalla Regione nella fase della approvazione rimane fondamentale la sentenza della Corte Costituzionale 12 febbraio 1980, n. 13, che, in un giudizio di impugnazione in via principale, ha dichiarato la illegittimità costituzionale - per contrasto con gli art. 5 e 128 cost. e 15 st. spec. reg. Sic. - dei commi 2 e 3 dell'art. 4 della legge, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 15 dicembre 1978, recante "norme integrative e modificative della legislazione siciliana in materia urbanistica" (la promulgata legge reg. n. 71 del 1978 più volta citata).

La declaratoria delle norme predette viene disposta, nella parte in cui avrebbero consentito all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di apportare, per la salvaguardia del pubblico interesse, ai piani regolatori generali adottati dai Comuni modifiche essenziali, che non trovano giustificazione nell'adeguamento a leggi statali e regionali o nel concorso di alcuna delle condizioni sub a), b), c) e d) dell'art. 3 l. 6 agosto 1967 n. 765.

Come è noto dette disposizioni sono quelle volte ad assicurare:

- il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'art. 6 comma 2, l. 6 agosto 1967 n. 765,
- la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato,
- la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici,
- l'osservanza dei limiti di cui agli art. 41 "quinquies" comma 6 e 8 e 41 "sexies" della l. 6 agosto 1967 n. 765).

Una regola di giudizio quale la salvaguardia del pubblico interesse, stante la sua indeterminatezza, avrebbe conferito,infatti, in violazione con i principi che tutelano le autonomie locali, all'Assessore regionale il potere di apportare innovazioni ai piani regolatori comunali tali da mutarne le caratteristiche fondamentali, se non adeguatamente circoscritto dall'accertamento giurisdizionale del vizio di eccesso di potere [18].

Traendo argomenti da detta fondamentale decisione la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che, ai fini di assicurare l'osservanza delle vigenti disposizioni statali e regionali (art. 4 L.R. 27 dicembre 1978 n. 71) possono essere apportate al P.R.G., con il decreto assessoriale di approvazione, esclusivamente le modifiche necessarie a tale scopo.

Tali modifiche, però, non devono essere tali da apportare sostanziali innovazioni alla pianificazione comunale del territorio.

L'intervento dell'organo regionale, nella formazione dell'atto complesso costituito dal Piano Regolatore regionale, deve limitarsi, in altri termini, ad un mero controllo di garanzia della legalità, senza che possa intervenire nel merito delle scelte discrezionali concernenti la pianificazione[19].

Altro potere regionale attiene al controllo sostitutivo disciplinato dall'art. 27 della legge reg. n. 71 del 1978 (sostituito dall'art. 2 della L.R. n. 66 del 1984)

Detta norma dispone che quando gli organi dell'amministrazione dei comuni omettano, sebbene previamente diffidati, o non siano in grado di compiere atti obbligatori in virtù della presente legge e di altre leggi attinenti alla materia urbanistica, vi provvede l'Assessore Regionale per il Territorio e L'Ambiente a mezzo di un commissario ad acta la cui durata in carica non può eccedere il termine di tre mesi, salvo proroga fino a dodici mesi per giustificati motivi in rapporto alla complessità degli atti da compiere.

I commissari decadono dall'incarico nel caso di rinnovazione del consiglio comunale e comunque possono essere sempre revocati, con provvedimenti motivati, dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente.

4. Le prescrizioni esecutive.

Una problematica del tutto peculiare della legislazione regionale siciliana è quella relativa al rapporto tra le previsioni di P.R.G., riferite ai vincoli e le prescrizioni esecutive, con riferimento alla contestualità del momento programmatico e di quello attuativo dei vincoli[20].

Dispone l'art. 2 (commi 1 e 2) della l. r. n. 71 del 1978 ("Criteri di formazione dei piani regolatori generali") che nella formazione di nuovi piani regolatori generali e nella revisione di quelli esistenti dovranno essere dettate prescrizioni esecutive concernenti i fabbisogni residenziali pubblici, privati, turistici, produttivi e dei servizi connessi, rapportati ad un periodo di cinque anni (portato a dieci anni dalla legge reg. n. 15 del 1991).

In concreto il legislatore regionale ha voluto sopperire alla mancata iniziativa dei comuni in ordine alla adozione dei piani particolareggiati.

Le prescrizioni esecutive di cui al comma precedente, che costituiscono a tutti gli effetti piani particolareggiati di attuazione, devono uniformarsi alle indicazioni dell'art. 9 della presente legge".

L'art. 9, come è noto disciplina il contenuto dei piani particolareggiati e prevede che gli stessi devono indicare:

- ***la rete viaria, suddivisa in percorsi pedonali e carrabili, con la indicazione dei principali dati altimetrici nonché degli allineamenti;***
- ***gli spazi di sosta e di parcheggio;***

- **la progettazione di massima della rete fognante, idrica, telefonica, del gas, di distribuzione di energia elettrica e della pubblica illuminazione, nonché di ogni altra infrastruttura necessaria alla destinazione dell'insediamento;**
- **gli spazi per le attrezzature di interesse pubblico;**
- **gli edifici destinati a demolizione ovvero soggetti a restauri o a bonifica edilizia;**
- **la suddivisione delle aree in isolati e lo schema planivolumetrico degli edifici previsti;**
- **gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o vincolare;**
- **le norme tecniche di attuazione e le eventuali prescrizioni speciali;**
- **la previsione di massima delle spese necessarie per l'attuazione del piano.**

Le disposizioni predette sono state rese più cogenti in forza dell'art. 3 della L. R. n. 15 del 1991, il quale ai commi 8 e 9 ha disposto che "Le prescrizioni esecutive indicate al primo comma dell'articolo 2 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, devono essere rapportate **ai fabbisogni di un decennio**. Le disposizioni di cui al comma 8 non si applicano ai piani regolatori adottati dai comuni alla data di entrata in vigore della presente legge".

Merita, inoltre, un approfondimento il contenuto dell'**art. 4. della L. R. n. 15 del 1991** che sotto il titolo "**Opere di urbanizzazione**", fissa i criteri per rapportare il contenuto delle prescrizioni esecutive alle opere di urbanizzazione da realizzare.

Prevede il comma 1 che "con le prescrizioni esecutive di cui al comma 8 dell'articolo 3 deve essere indicato il costo delle opere di urbanizzazione primaria e delle aree da espropriare per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria" ciò al fine di consentire il calcolo preventivo degli oneri di urbanizzazione dal momento che in forza del comma 2 "la concessione edilizia per costruzioni da realizzare nell'ambito delle aree oggetto delle prescrizioni esecutive comporta la corresponsione di un contributo pari al costo indicato con le predette prescrizioni in proporzione al lotto interessato, aumentato della quota di contributo di cui all'articolo 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, riguardante le opere di urbanizzazione secondaria, stabilita dai comuni in base alle tabelle parametriche di cui al decreto dell'Assessore regionale per lo sviluppo economico del 31 maggio 1977".

Il comma 3 prevede, inoltre, che "a scomputo totale o parziale di quanto dovuto, il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune e a cedere le aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria" e ciò (innovativamente) a prescindere dalla approvazione di un previo piano di lottizzazione, dal momento che le prescrizioni esecutive hanno natura ed effetti di piano attuativo.

Dal momento che la natura di piano particolareggiato delle prescrizioni esecutive determina la dichiarazione di pubblica utilità delle opere di

urbanizzazione previste[21], coerentemente il comma 4, prevede che "le aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria comprese nelle zone disciplinate dalle prescrizioni esecutive vanno soggette per il periodo di efficacia dei vincoli urbanistici ad espropriazione e vanno a far parte del patrimonio indisponibile del comune", con ciò facendo venire meno l'obbligo di retrocessione in caso di mancata esecuzione delle opere di urbanizzazione allorché sia intervenuta l'espropriazione[22].

La approvazione delle prescrizioni esecutive, seguita dalla espropriazione delle aree destinate a servizi pubblici, determina il venir meno del diritto a retrocessione, indipendentemente dalla realizzazione delle opere pubbliche e, consente al Comune di poter contare sulla disponibilità di un patrimonio di aree definitivamente asservite a pubbliche destinazioni (in quanto rientranti nel patrimonio indisponibile).

Va aggiunto che alla acquisizione delle aree destinate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione sono destinate le somme a tal fine corrisposte all'atto del rilascio della concessione edilizia[23].

Il C.G.A. della R.S: con il parere del 14.2.1995 n. 795/94 ha ritenuto, in un primo momento, che le prescrizioni esecutive non costituiscono parte integrante dello strumento urbanistico, ma un semplice allegato (sebbene necessario), giacché la norma farebbe riferimento alla formazione ed alla revisione dei piani regolatori generali, e cioè ai relativi procedimenti e non all'atto finale.

Secondo un indirizzo giurisprudenziale seguito dal T.A.R. Catania[24] l'adozione di un P.R.G. privo di prescrizioni esecutive, qualora impugnato, non andrebbe annullato per violazione del procedimento ma darebbe luogo ad una pronuncia dichiarativa del dovere dell'Amministrazione di provvedere alla integrazione dello strumento urbanistico senza alcun effetto viziante sull'atto di pianificazione generale. Dalla sentenza del Giudice amministrativo, scaturirebbe l'obbligo di corredare il P.R.G. delle prescrizioni esecutive ed in caso di formazione del giudicato sarebbe consentito l'esercizio del potere sostitutivo in sede di giudizio di ottemperanza.

Di segno opposto è stato l'orientamento del Giudice d'appello siciliano, il quale ha ritenuto, invece, che le prescrizioni esecutive del P.R.G. costituiscono elemento essenziale dello stesso e dette conclusioni sono fondate sulla considerazione che le prescrizioni esecutive conferiscono alla pianificazione urbanistica immediato contenuto concreto, come ritenuto anche dal citato parere.

Si sostiene infatti che, se così non fosse, il disposto dell'art. 2, comma 1, L.R. n. 71/1978 sarebbe completamente svuotato del suo contenuto obbligatorio e i P.R.G. perderebbero di concretezza, avendo comunque bisogno, per potere essere attuati, delle prescrizioni esecutive[25].

5 - La disciplina regionale dei vincoli di P.R.G. ed il T.U sulle espropriazioni

L'art. 2 primo comma L. 19 novembre 1968 n. 1187 e l'art. 1 L. reg. sic. 5 novembre 1973 n. 38 stabiliscono che le indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o che ne comportino l'inedificabilità, perdono efficacia qualora entro un certo termine (cinque anni secondo la legge nazionale, dieci anni secondo la legislazione siciliana) dalla data di approvazione del piano non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati.

In base al combinato disposto degli artt. 2 e 3 commi 1 e 2 L. reg. sic. 30 aprile 1991 n. 15, si è provveduto alla proroga ex legge dei vincoli di piano regolatore regionale scaduti ed a ciò corrisponde il tassativo obbligo per i Comuni di pervenire, prima della scadenza del nuovo termine di efficacia degli stessi, alternativamente all'adozione del nuovo piano o alla revisione di quello esistente[26].

L'art. 6 settimo comma della l. reg. n. 9 del 1993 ha disposto la proroga definitiva al 31 dicembre 1993.

La Corte costituzionale con la nota sentenza n. 82 del 29 aprile 1982 ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 5 L. 19 novembre 1968 n. 1187 e dell'art. 1 L. 30 novembre 1973 n. 756, in relazione agli artt. 42 terzo comma, 3 e 136 Cost., sollevata sotto il profilo che essi hanno stabilito un termine di cinque anni, poi prorogato, per la validità dei vincoli urbanistici, senza prevedere alcun indennizzo, poiché il Legislatore ha facoltà di scelta tra la previsione di un indennizzo e la predeterminazione di un termine di durata dell'efficacia del vincolo[27].

Inoltre la Corte ha affermato il principio che la Regione siciliana, avendo potestà legislativa esclusiva in materia urbanistica, può stabilire limiti temporali diversi da quelli vigenti nel restante territorio nazionale in materia di vincoli urbanistici temporanei, in relazione a particolari esigenze regionali; pertanto, è infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1 L. reg. sic. 5 novembre 1973 n. 38, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui stabilisce il limite di dieci anni per l'efficacia dei vincoli urbanistici temporanei, in relazione alle particolari condizioni dell'isola, cagionate da gravissime scosse telluriche (di pochi anni antecedenti erano gli avvenimenti sismici che hanno colpito la Sicilia occidentale ed in particolare la Valle del Belice)[28].

Successivamente la Corte costituzionale n. 344 del 21 luglio 1995, premesso che la determinazione della durata dei vincoli urbanistici è rimessa, salvo il controllo di ragionevolezza della Corte costituzionale (che tiene conto anche delle esigenze della vita sociale in continua trasformazione), alla scelta del Legislatore, statale, regionale o provinciale che esso sia, ha ritenuto non irragionevole l'art. 6 settimo comma L. reg. sic. 12 gennaio 1993 n. 9, che ha stabilito fino al 31 dicembre 1993 un'ultima e definitiva proroga (non più, infatti, successivamente riproposta) dell'efficacia dei vincoli previsti dagli strumenti urbanistici generali (piano comprensoriale, piano regolatore generale e programma di fabbricazione), già in precedenza prorogati o rinnovati fino al

31 dicembre 1992, con norma giudicata dalla Corte legittima in relazione agli obblighi imposti ai Comuni per la revisione della pianificazione urbanistica, obblighi ribaditi, addirittura a pena di scioglimento consiliare, pure nell'ultima proroga in questione[29].

Il problema della sopravvivenza della disposizione all'art. 1 L. reg. sic. 5 novembre 1973 n. 38 che prevede una durata generalizzata decennale dei vincoli di P.R.G. si pone alla luce della disposizione contenuta all'art. 9 comma 2 del T.U. 8 giugno 2001 n. 327 che fissa in cinque anni la durata di detti vincolo[30].

Detto T.U. peraltro all'art. 5 dispone con riguardo al rapporto con la normativa delle Regioni a statuto speciale, al comma 3, che i principi desumibili dal testo legislativo costituiscono limite alla normativa regionale, ed al comma 4 che tutte le disposizioni del T.U. si applicano a tutte le Regioni (anche a quelle a Statuto speciale) fino a quando non legiferebbero in materia.

Una applicazione testuale delle norme del T.U. comporterebbe la abrogazione della disposizione regionale siciliana che prevede un termini di efficacia decennale dei vincoli[31].

Potrebbe ritenersi, altrimenti che la disposizione contenuta all'art. 9 u.c. (per cui "salvo quanto previsto dal comma 6, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici) faccia salva la disposizione derogatoria regionale siciliana sulla efficacia dei vincoli.

7. La Pianificazione urbanistica e le opere regionali o statali

La legge regionale **11 aprile 1981, n. 65** all'art. 6 disciplina la conformità delle costruzioni statali e regionali alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dispone che compete all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente accertare che le opere da eseguirsi dalle amministrazioni statali o da enti statali istituzionalmente competenti non siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti nel territorio comunale in cui esse ricadono[32].

Il sindaco è tenuto a trasmettere, per conoscenza, all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente copia del progetto con l'attestazione di conformità allo strumento urbanistico vigente.

Nel caso che le opere di competenza statale o regionale vengano eseguite senza il visto di conformità, i sindaci dei comuni interessati sono tenuti ad informare l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente che è tenuto a disporre la sospensione dei lavori in pendenza della regolarizzazione della pratica amministrativa.

L'art. 7 (modificato dall'art. 6 della L.R. 15/91e dall'art. 10 della L.R. 40/95) disciplina la procedura per l'esecuzione di opere di interesse statale o regionale non coincidenti con le previsioni degli strumenti urbanistici e dispone che, qualora per rilevante interesse pubblico, sia necessario eseguire opere di interesse statale o regionale da parte degli enti istituzionalmente competenti in

difformità dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici, i progetti di massima o esecutivi, ove compatibili con l'assetto territoriale, possono essere autorizzati dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, sentiti i comuni interessati.

Nel caso di avviso contrario da parte di uno o più comuni interessati, l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente adotta le proprie determinazioni sentito il Consiglio regionale dell'urbanistica.

I comuni sono obbligati ad esprimere il loro parere su richiesta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente entro quarantacinque giorni dalla presentazione del progetto.

Trascorso infruttuosamente detto termine, l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente nomina, senza diffida, un commissario ad acta per la convocazione del consiglio o dei consigli comunali.

In caso di mancata pronuncia del consiglio o dei consigli nel termine di trenta giorni dalla data per la convocazione, si prescinde dal parere.

Le autorizzazioni assessoriali costituiscono a tutti gli effetti varianti agli strumenti urbanistici comunali, ai piani comprensoriali, ai piani settoriali e ai piani territoriali di coordinamento.

L'attestazione di conformità urbanistica, che ai sensi dell'art. 9 della L.R. 31.3.1972 n. 19 rientra nelle attribuzioni sindacali per le opere di competenza degli enti locali, ed in quelle dell'Assessore Regionale al Territorio ed all'ambiente per le opere di competenza statale o regionale o di interesse statale o regionale, ai sensi degli artt. 6 e 7 della L.R. 11.4.1981, n. 65.

Detta attestazione ha la precipua finalità di accertare la conformità dell'opera pubblica agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi e di igiene vigenti nel Comune in cui l'opera deve essere realizzata, o, in assenza e/o difformità da questi, di verificarne la compatibilità con assetto territoriale ed autorizzarne l'esecuzione in vista di un rilevante interesse pubblico, costituendo lo specifico strumento di controllo dell'attività edilizia esplicantesi nella realizzazione di opere pubbliche, che esclude, pertanto, l'applicabilità della concessione/autorizzazione edilizia di competenza sindacale, di cui alla L.R. 27.12.1978 n. 71 e L.R. 10.8.1985, n. 37[33].

8. La pianificazione attuativa. I piani particolareggiati. I piani di lottizzazione. I piani di recupero dei centri storici.

Come sopra rilevato per i piani attuativi che non comportano varianti allo strumento urbanistico generale nella Regione siciliana vige la competenza delle Giunte municipali in forza dell'art. 12 della legge reg. 31 maggio 1994, n. 17, che limita la competenza dei Consigli comunali alla adozione soltanto dei piani regolatori generali con la esclusione dei piani attuativi di qualsiasi genere[34].

Per quanto concerne la pianificazione attuativa, la normativa regionale non contiene rilevanti profili di originalità.

Sono, infatti, previsti, come nella normativa statale, i piani particolareggiati, i piani di lottizzazione, i piani per l'edilizia economica e popolare, i piani di recupero del patrimonio edilizio esistente, il piano per gli insediamenti produttivi[35].

Relativamente ai piani particolareggiati, la L.R. n. 71 del 1978 ha introdotto norme di semplificazione in ordine al procedimento di approvazione, prevedendo che normalmente essi vengono approvati dallo stesso comune che li ha adottati.

L'approvazione del P. P. è demandata all'Assessore Regionale competente soltanto quando essi riguardino centri storici, artistici e di interesse ambientale.

Una ulteriore originalità è costituita dalla previsione secondo la quale i piani particolareggiati possono essere approvati anche in attuazione di strumenti urbanistici generali adottati dai comuni, ma non ancora approvati dall'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente.

Si può verificare, pertanto, l'ipotesi che l'approvazione del piano particolareggiato preceda l'approvazione del piano regolatore generale, sicché i ruoli dei due piani si invertono in quanto è il piano regolatore generale che è tenuto a recepire i contenuti del piano particolareggiato[36].

Per quanto concerne la pianificazione attuativa riguardante l'edilizia residenziale pubblica, la principale originalità della normativa siciliana è costituita dalla previsione secondo la quale nei comuni con popolazione che non supera i 15.000 abitanti, i quali non sono tenuti all'adozione del P.E.E.P., i fabbisogni di edilizia residenziale pubblica, convenzionata ed agevolata, devono essere contemplati da "**programmi costruttivi**" i quali vengono localizzati con la procedura di cui all'art. 51 della legge **22 febbraio 1971, n. 865**.

Per quanto concerne i piani di lottizzazione, la L. R. n. 71 del 1978 detta alcune disposizioni, le quali in concreto ricalcano quelle di cui all'art. 28 della legge urbanistica del 1942, come sost. dalla legge 765 del 1967.

Presupposto per la approvazione del piano di lottizzazione è che siano concordi tutti i proprietari delle aree delle quali si propone la pianificazione attuativa e ciò in considerazione degli obblighi e delle servitù che vengono costituite su tutti i fondi oggetto della convenzione allegata al piano di lottizzazione [37].

Merita di essere ricordata la procedura di cui all'art. 11 della legge regionale 27 dicembre 1978 n. 71, che, nell'ambito della Regione siciliana, disciplina l'istituto del comparto edificatorio, già previsto dall'art. 870 del Codice civile e dall'art. 23 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 (legge urbanistica).

Come è noto, ai sensi dell'art. 870 Cod. civ., lo strumento del comparto edificatorio costituisce il mezzo per determinare l'affievolimento del diritto di proprietà, dal momento che fino alla esecuzione del comparto restano in vita le limitazioni della proprietà, le servitù ed i diritti reali preesistenti.

I poteri autorizzativi che consentono l'espropriazione delle aree dei proprietari che non intendono aderire al Consorzio, sono esercitabili soltanto a seguito della adozione della delibera consiliare che dispone la formazione del comparto,

equivale alla stessa dichiarazione di pubblica utilità e di indifferibilità ed urgenza (art. 11 comma 5 della l. r. n. 71 del 1978).

In tal caso il Consorzio, costituito dalla maggioranza assoluta dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore dell'intero comparto in base all'imponibile catastale, potrà conseguire la piena disponibilità del comparto mediante l'espropriazione delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti (art. 11 cit. comma 3).

La piena disponibilità delle aree ricadenti nel comparto costituisce presupposto per la presentazione del piano di lottizzazione.

La adozione della delibera di individuazione dei limiti territoriali del comparto edificatorio costituisce il presupposto per la costituzione del consorzio, al quale possono aderire soltanto i proprietari delle aree ricadenti nel comparto (art. 11 cit. comma 2).

La disponibilità delle aree di soggetti non aderenti al Consorzio medesimo, mediante l'esercizio di poteri autoritativi di occupazione d'urgenza e di espropriazione, è conseguibile soltanto dopo che siano stati posti in essere i predetti adempimenti e deve essere formalizzata prima della presentazione del piano di lottizzazione[38].

Va inoltre ricordato che le disposizioni sul recupero dei centri storici hanno avuto limitata applicazione.

L'art. 55 L.R. n. 71 del 1978, tanto in ordine alle finalità degli interventi, quanto in ordine alle finalità che devono perseguire gli strumenti urbanistici attuativi, rinvia alla legge reg. n. 70 del 1976, nella quale si afferma, quanto al primo punto, che i centri storici vengono considerati beni culturali da salvaguardare, conservare e recuperare mediante interventi di risanamento conservativo (art. 1), e, quanto al secondo punto, che i piani particolareggiati relativi ai centri storici devono perseguire la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio storico, monumentale ed ambientale, nonché il recupero edilizio ai fini sociali ed economici, e la permanenza degli attuali abitanti (art. 2).

Sono richiamati altresì i piani di recupero previsti dalla legge n. **457 del 1978**, la cui approvazione è demandata ai consigli comunali. Essi sono trasmessi all'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, il quale ha un termine di trenta giorni per adottare eventuali determinazioni, in mancanza delle quali i piani diventano esecutivi.

Per quanto concerne i piani per gli investimenti produttivi (P.I.P.) rimane ferma la disciplina statale di cui all'art. **27 legge 865 del 1971**. La L.R. n. 71/78 ne ha previsto l'obbligatoria adozione nell'ambito delle zone industriali del P.R.G., e ne ha correlato il dimensionamento al fabbisogno relativo ad un triennio.

Relativamente al procedimento di approvazione, si applicano le norme sui piani particolareggiati contenute nell'art. 12 della stessa L.R. n. n. 71 del 1978.

9. Il piano intercomunale delle aree metropolitane: non ancora costituite.

Una particolare disciplina la L.R. n. 9 del 1986 istitutiva della provincia regionale, detta per quanto concerne le aree metropolitane.

In proposito appare opportuno aprire una parentesi al fine di ricordare che la configurazione dell'area metropolitana scelta dal legislatore regionale è diversa da quella scelta dal legislatore nazionale.

Nella Regione Siciliana l'area metropolitana è incentrata sulla Provincia Regionale alla quale, nell'ipotesi di costituzione dell'area metropolitana, vengono trasferite le funzioni di area più vasta svolte dai comuni ricompresi nella delimitazione dell'area metropolitana, senza alcun riassetto istituzionale interno all'area stessa.

L'art. **21 L.R. n. 9 del 1986** stabilisce che le province regionali comprendenti aree metropolitane formano un "piano intercomunale", relativo alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie e dei relativi impianti, alle aree da destinare ad edilizia pubblica residenziale, convenzionata ed agevolata, ed alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale.

Il piano relativo all'area metropolitana si differenzia notevolmente rispetto al piano provinciale in quanto la Provincia al riguardo esercita, come espressamente si legge nel primo comma dell'art. 21, "funzioni spettanti ai comuni in materia di...".

E' espressamente previsto che le previsioni del piano intercomunale "costituiscono variante agli strumenti urbanistici comunali".

Si tratta quindi di un piano avente effetti conformativi della proprietà privata, e non, come il P.T.C., di un piano che ha come destinatari soltanto i comuni.

Inoltre per quanto concerne i contenuti, esso, oltre ad avere quelli stessi del piano provinciale, concerne anche le aree da destinare ad edilizia residenziale pubblica, convenzionata ed agevolata.

Detto piano non si sostituisce ai piani regolatori comunali, ma soltanto li integra, in relazione agli oggetti sopra detti, sicché la pianificazione del territorio comunale rimane affidata ai comuni.

Spetta inoltre ai comuni il compito di garantire il rispetto del rapporto previsto dalla legge fra aree destinate ad edilizia abitativa ed aree destinate ad edilizia residenziale pubblica. Con la conseguenza che i raccordi tra i due strumenti, in particolare sotto tale profilo, sono potenzialmente difficilmente conciliabili.

Altra caratteristica del piano intercomunale dell'area metropolitana è la completa estromissione dei comuni interessati dalla possibilità di partecipare alla sua formazione.

Sotto tale profilo la normativa predetta ha subito forti critiche che hanno condotto alla paralisi delle procedure di costituzione delle stesse aree metropolitane.

Comunque merita condivisione la previsione di uno strumento di programmazione territoriale su un'area più ampia rispetto a quella del

Comune, e la previsione relativa all'edilizia residenziale pubblica date le interrelazioni che indubbiamente ci sono in ordine ad insediamenti abitativi che servono sovente a cittadini che operano in un centro diverso da quello nel quale abitano. Ma appare criticabile la mancata previsione di ogni forma di partecipazione, in sede di redazione del piano, da parte dei comuni interessati.

Giova comunque ricordare che le aree metropolitane in Sicilia non sono ancora decollate.

Con tre decreti del 1995 è stata effettuata la individuazione delle aree metropolitane di **Palermo, Catania e Messina**, ma non si è ancora provveduto alla effettiva costituzione delle aree metropolitane stesse con il passaggio delle funzioni dai comuni alle province regionali[39].

9. I piani paesistici e le autonomie locali

Il piano paesistico territoriale, già previsto dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939 n. 1497 ed adesso espressamente richiamato dall'art. 1-bis della legge 8 agosto 1985 n. 431 e dall'art. 149 del D.Lvo 29 ottobre 1999 n. 490, attiene ad una fase successiva rispetto a quella dell'imposizione del vincolo paesaggistico, e più precisamente alla fase della pianificazione della tutela delle zone dichiarate di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico, al fine di programmare la salvaguardia dei valori paesistico-ambientali di tali zone con strumenti idonei ad assicurare il superamento dell'episodicità, inevitabilmente connesse a semplici interventi autorizzatori.

Il P.T.P., pertanto, si collega espressamente alla protezione di determinate bellezze naturali specificamente individuate ed è volto ad ulteriormente disciplinare l'operatività del vincolo paesistico di cui alla legge n. 1497 del 1939.

L'art. 149 del D.Lvo n. 490 del 1999 dispone che le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il territorio includente i beni ambientali indicati all'articolo 146 mediante la redazione di piani territoriali paesistici o di piani urbanistico-territoriali aventi le medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali.

Con riferimento alla pianificazione urbanistica l'art. 150 del predetto D.Lvo dispone che i piani regolatori generali e gli altri strumenti urbanistici si conformano, secondo l'articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e le norme regionali, alle previsioni dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali di cui all'articolo 149.

A sua volta il R.D. 3 giugno 1940, n. 1357 (Regolamento per l'applicazione della L. 29 giugno 1939, n. 1497), vigente ai sensi dell'art. 161, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, sino alla emanazione del nuovo regolamento si limita a disporre che "la redazione d'un piano territoriale paesistico è commessa dal Ministro alla competente regia Soprintendenza, la quale vi attende secondo le ricevute direttive, valendosi della collaborazione degli uffici tecnici dei Comuni interessati".

Secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) rientra nella categoria dei piani

urbanistici territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali; esso opera con le tecniche e gli effetti propri degli strumenti di pianificazione urbanistica, ancorchè teleologicamente orientato verso il preminente obiettivo della protezione di valori estetico - culturali[40].

Detti piani possono essere configurati per produrre gli effetti propri di un piano territoriale di coordinamento urbanistico, destinato ad orientare e condizionare (con direttive) l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze di pianificazione urbanistica (ed in primo luogo i Comuni per la pianificazione del loro territorio). Infatti, per la parte contenente previsioni e prescrizioni comportanti vincoli di carattere generale o particolare - conformi alla specifica "tematica", come sopra sottolineato -, detti piani hanno una immediata operatività vincolante per i soggetti privati (sentenza Corte Cost. n. 327 del 1990), con efficacia impeditiva e paralizzante di qualsiasi intervento edificatorio difforme, e quindi possono contenere imposizioni anche immediatamente vincolanti a difesa dei valori paesistici ed ambientali (sentenza Corte Cost. n. 529 del 1995).

La Corte costituzionale ha riconosciuto che il Comune ha il diritto a partecipare, in modo effettivo e congruo, nel procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici regionali che abbiano effetti sull'assetto del proprio territorio (sentenza Corte Cost. n. 83 del 1997).

Nella Regione siciliana e nella normativa nazionale (che disciplina il procedimento di formazione dei P.T.P.R. in difetto di una normativa regionale apposita) sussiste una assoluta mancanza di previsione della partecipazione necessaria dei Comuni interessati.

Peraltro l'art. 14 della L.R. 30 aprile 1991, n. 10, (con un parallelismo di disciplina ripreso alla legge n. 241 del 1990) dispone poi che le disposizioni in tema di partecipazione degli enti locali ai procedimenti non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, di atti amministrativi generali, di atti di pianificazione, salve le specifiche normative di settore.

La conformità ai precetti costituzionali a presidio della autonomia degli Enti locali è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, soltanto con riguardo alla disciplina di alcune regioni (art. 4 comma 1 della L. della Regione Emilia Romagna 7 dicembre 1978 n. 47, in base all'art. 5 della stessa legge n. 47 del 1978, come novellato dalla L. reg. 29 marzo 1980 n. 23) che con riguardo al procedimento di formazione ed approvazione dei piani territoriali prevede che vengano sentiti gli enti locali interessati, con una valorizzazione del momento partecipativo.

Soltanto in presenza di possibilità plurime di intervento - tali da assicurare al Comune una sostanziale partecipazione (sentenza n. 357 del 1998; n. 61 del 1994) -, con termini congrui e cadenze procedimentalizzate, non solo nella fase di approvazione, ma estesa alla formazione del piano, con facoltà di intervento anche propositivo, oltre che di espressione di parere, da cui consegue un obbligo per la Regione di prendere in considerazione i punti di vista prospettati dal Comune, può ritenersi conforme un sistema procedimentale di approvazione dei P.T.P.R. [41]

11. Le peculiarità siciliane della normativa edilizia: concessioni edilizie e silenzio assenso.

La Regione ha esercitato la competenza esclusiva attribuita nella materia urbanistica dall'art. 14 comma 1 lett. F dello Statuto siciliano per disciplinare anche l'attività edilizia.

Se non esiste una specificità del modello siciliano in ordine alla definizione degli interventi edilizi, una specifica disciplina caratterizza il procedimento di rilascio delle concessioni edilizie mediante la formazione del silenzio assenso.

Con riguardo a detto procedimento è tuile riassumere i passaggi salienti.

L'art. 2 della legge reg. 31 maggio 1994, n. 17 ha previsto che i comuni sono tenuti a rilasciare il certificato di destinazione urbanistica di immobili entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di rilascio della concessione edilizia.

L'ufficio comunale competente, all'atto della presentazione della domanda di concessione edilizia, rilascia una certificazione di ricevimento, comunicando all'interessato il nome del responsabile del procedimento.

Il procedimento è caratterizzato da una cadenza di termini perentori.

E', infatti, previsto che eventuali integrazioni documentali devono essere richieste dall'ufficio nei successivi trenta giorni e soltanto il rispetto del termine procedure un effetto sospensivo del termine finale per la definizione del procedimento

In questo caso il termine di centoventi giorni per la definizione del procedimento con la formazione del silenzio assenso decorre dalla data di integrazione dei documenti.

Il responsabile del procedimento, entro quarantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda o di integrazione della documentazione, formula una proposta motivata di provvedimento inoltrandola alla Commissione edilizia comunale per l'espressione del parere di competenza, che deve essere reso nei successivi quarantacinque giorni.

Il dirigente o di il funzionario apicale[42] adotta il provvedimento finale entro i successivi trenta giorni e qualora la Commissione edilizia non dovesse rendere il parere nei termini di cui sopra, provvede sulla scorta della proposta motivata del responsabile del procedimento.

La domanda di concessione edilizia si intende accolta qualora entro centoventi giorni dal ricevimento dell'istanza non venga comunicato all'interessato il provvedimento motivato di diniego.

Prima dell'inizio dei lavori il progettista deve inoltrare al sindaco una perizia giurata che asseveri la conformità degli interventi da realizzare alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e sanitarie e l'ammontare del contributo concessorio dovuto in base alla normativa vigente.

A questo punto il titolare della concessione edilizia assentita con le modalità di cui sopra potrà iniziare i lavori dandone comunicazione al sindaco, previo versamento al Comune degli oneri concessori, calcolati in via provvisoria in base alla perizia di cui sopra, e salvo conguaglio, sulla base delle determinazioni degli uffici comunali.

La formazione del silenzio assenso non esaurisce gli obblighi del Comune, dal momento che gli uffici e gli organi del comune devono ugualmente completare l'esame delle domande di concessione edilizia entro trenta giorni dalla comunicazione dell'inizio dei lavori.

L'Amministrazione potrà a questo punto esercitare i poteri di autotutela per cui, qualora venga accertata la mancanza dei requisiti per il rilascio della concessione, il Comune provvede all'annullamento o revoca della concessione assentita silenziosamente e compie gli atti necessari a far valere le eventuali responsabilità penali, civili, amministrative e disciplinari di quanti abbiano concorso a determinare l'applicazione delle richiamate disposizioni.

Le autorizzazioni, pareri o nulla-osta relativi alle opere oggetto della concessione edilizia, di competenza di amministrazioni diverse da quella comunale, devono essere resi nei termini previsti dai relativi ordinamenti, ed in ogni caso nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10[43].

I termini decorrono indipendentemente l'uno dall'altro, nonché dai termini per il rilascio della concessione edilizia.

La giurisprudenza[44], ha ribadito che, sussistendo i presupposti di legge, il decorso dei 120 giorni dalla presentazione della domanda di concessione edilizia attribuisce al richiedente una posizione equiparabile all'ottenimento della concessione stessa.

Con la differenza però che il procedimento non può dirsi concluso, fino a quando l'interessato non abbia comunicato di aver dato inizio ai lavori, aprendo così una seconda fase - prevista dal comma ottavo della rt. 2 della legge reg. n. 17 del 1994 - che si conclude o con un intervento esplicito dell'amministrazione, sollecitata a riesaminare la pratica per effetto della manifestata intenzione di iniziare l'opera, o con il decorso del termine di trenta giorni; in quest'ultima ipotesi, il silenzio assenso può dirsi, per certi aspetti, consolidato, nel senso che il sindaco non ha più il fisiologico governo della pratica edilizia, e pertanto non può decidere su di essa con atto "di primo grado".

Consegue a tale ricostruzione dell'istituto che il provvedimento di annullamento della concessione edilizia, anche se tacitamente assentita, - ove adottato successivamente alla scadenza dei 30 giorni dalla comunicazione dell'inizio lavori - deve contenere, così come se si trattasse dell'annullamento di una concessione assentita esplicitamente, un'adeguata motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico all'annullamento ed alla comparazione di questo con gli interessi privati travolti dall'annullamento stesso.

La procedura di formazione del silenzio assenso si applica anche per il rilascio dei certificati di abitabilità, agibilità e conformità per gli edifici destinati a residenze.

Infatti ai sensi dell'art. 3 della legge reg. 17 del 1994 i certificati di abitabilità, agibilità e conformità si intendono rilasciati ove, entro sessanta giorni dalla richiesta, non venga data al richiedente diversa comunicazione ed in ogni caso gli uffici e gli organi del comune devono ugualmente completare l'esame delle relative domande entro novanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta.

Qualora venga accertata la mancanza dei requisiti per il rilascio dei certificati, è possibile l'annullamento o revoca dei relativi atti, assentiti silenziosamente.

12. Il problema dei vincoli di inedificabilità assoluta con riguardo alle zone costiere.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. a), L.R. 12 giugno 1976, n. 78 "ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni:

a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati".

La disposizione, secondo un prevalente indirizzo giurisprudenziale^[45], era diretta solo alle amministrazioni nell'ambito della redazione degli strumenti urbanistici.

Soltanto a partire dal 1991 essa si applica anche ai privati, per effetto dell'art. 2, comma 3, L.R. 30 aprile 1991, n. 15, secondo cui "le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lettera a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, debbono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi".

Detta norma ha impedito la sanatoria di una grande quantità di costruzioni abusive in quanto l'art. 23, comma 10, L.R. 10 agosto 1985, n. 37^[46] ha previsto che "restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture iniziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976".

La Giurisprudenza ha attribuito a detta disposizioni un effetto preclusivo della sanatoria di edifici costruiti abusivamente nelle zone interessate dalla prescrizione di inedificabilità.

Ciò in quanto l'innovativa disposizione di cui all'art. 2 L.R. n. 15/1991 verosimilmente non interpreta autenticamente l'art. 15 L.R. n. 78/1976, ma di certo l'art. 23 L.R. n. 37/1985.

Pertanto, diretti destinatari di quest'ultimo articolo sono coloro che hanno costruito dopo il 31 dicembre 1976 senza autorizzazione, con la conseguente

insanabilità del fabbricato abusivo realizzato. Ne consegue l'infondatezza della tesi principale dei ricorrenti, incentrata sulla sanabilità del manufatto, e la correttezza dell'impossibilità del condono.

In tale contesto la normativa regionale siciliana si appalesa più restrittiva e di fatto penalizzante rispetto alla normativa statale di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 431 che all'art. 1 sottopone "a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi". senza purtuttavia prevedere la inedificabilità assoluta.

Per tale ragione è all'esame della Assemblea legislativa regionale siciliana un disegno di legge governativo di riordino delle coste, che rimuove il vincolo di inedificabilità assoluta e pone la Regione sullo stesso piano del resto del territorio nazionale, consentendo la sanatoria per le costruzioni compatibili con il vincolo paesaggistico, a seguito del rilascio del nulla osta della Soprintendenza dei Beni culturali ed ambientali[47].

13. Il problema dell'applicabilità in Sicilia del T.U sull'edilizia.

Il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che contiene il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia 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" per cui 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.

E' previsto, altresì, che i comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia.

Con riguardo alla Regione siciliana il t.u., che ha natura ricognitiva (tant'è che l'articolato riporta le fonti di disciplina originaria), trova applicazione con riguardo alle disposizioni recepite e nei liti del recepimento (se il rinvio è operato con modificazioni).

Il legislatore regionale siciliano ha avviato un percorso di recepimento di disposizioni contenute nella normativa del T.U. ed in quella sopravvenuta e segnatamente con la legge reg 26 marzo 2002, n. 2 (contenente "Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002" (la c.d. "legge finanziaria regionale") all'art.14. dal titolo "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, 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 modificazioni:

gli interventi edilizi minori, di cui all'articolo 4, comma 7, del citato decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398;

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;

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.

Nulla è innovato quanto all'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

La realizzazione degli interventi che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico - ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti.

Si applicano in particolare le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di venti giorni per la presentazione della denuncia di inizio dell'attività', di cui all'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.

Inoltre qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Il termine di venti giorni per la presentazione della

denuncia di inizio dell'attività decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

Note:

* Consigliere del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sezione staccata di Catania

[1] Testo dell'intervento programmato svolto nel convegno di studi svoltosi a Qurtu S.Elena (Cagliari) dal 24 al 26 maggio 2002 ed organizzato dal Tribunale amministrativo della Sardegna.

[2] Come ritenuto nelle sentenze della Corte cost. n. 221 del 1975 e n. 16 del 1992.

[3] Lo Statuto attribuisce competenza 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. S).

In concreto, quasi tutte le materie ricomprese nel concetto giuridico di «uso del territorio», al quale fa riferimento l'art. 34 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, nonché nel concetto di «Territorio, ambiente e tecnostutture», titolo III del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ricadono nella competenza legislativa esclusiva della Regione.

[4] Si veda per un primo commento della legge cost. n. 3 del 2001 A. Ruggeri, Le Regioni Speciali, in Foro Italiano 2001 parte V pagg..203 e ss.

[5] Per un primo commento del nuovo riparto di competenze P. Cavalieri La nuova Autonomia legislativa delle Regioni in Foro Italiano 2001, parte V pagg. 199 e ss.

[6] Per una disamina delle varie tipologie degli strumenti di pianificazione urbanistica anche sovracomunale spesso rimasti sulla carta e la cui trattazione in questa sede non è utile si veda con un commento critico, S. Raimondi, I Livelli di pianificazione territoriale in Sicilia, nel Volume Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, a cura di Ferrari, Saitta e Tigano, Milano 2001.

[7] Corte cost. sent. n. 148 del 1971, C.G.A., 30 marzo 1990 n. 59, in Cons. Stato, 1990, I, p. 510; T.A.R. Sicilia-Palermo, 24 ottobre 1984 n. 2337, in Foro amm., 1985, p. 954.

[8] C.G.A., 24 settembre 1970 a. 496, in Cons. Stato, 1970, I, p. 1479.

[9] G. Corso, Urbanistica ed edilizia nella giurisprudenza amministrativa in Sicilia, in La giustizia amministrativa in Sicilia, Milano, 1988, p. 99-100.

[10] Per una ricostruzione della materia della pianificazione urbanistica in Sicilia si veda S. Raimondi, I Livelli di pianificazione territoriale in Sicilia, cit.

[11] E' questa una realtà che riguarda anche grandi città come Catania, che ad as. ancora utilizza un P.R.G. approvato nel 1969 ed i cui vincoli sono decaduti a regime nel 1979.

[12] Con Circolare dell'Assessorato agli Enti locali 13 aprile 2001, n. 2 (in G.U.R.S. 4 maggio 2001, n. 20), nell'interpretare la legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30 che introduce "Norme sull'ordinamento degli enti locali", si precisa che "Eguale competenza delle giunte (atti di indirizzo) ricorre in materia di acquisti, alienazioni e permutazioni immobiliari, non preceduti da atti di programmazione e di gestione generali, di altri atti sempre nella materia contrattuale che comportino espressione di indirizzo quali, ad esempio, i piani attuativi urbanistici che non implicino varianti agli strumenti generali (cfr., in merito, l'interpretazione autentica dell'art. 12 della legge regionale 31 maggio 1994, n. 17, che non riconosce la competenza in materia ai consigli) e l'approvazione dei progetti delle opere pubbliche".

[13] Il C.G.A. con la decisione 5 maggio 1999 n. 165 in Cons. Stato, I, 1003, ha ritenuto "la sussistenza di entrambi i presupposti previsti dall'art. 1 L.R. n. 57/1995 per far scattare l'obbligo di astensione a carico del consigliere T.. Questi, infatti, era proprietario di un'area destinata nel previgente P.R.G. a verde agricolo che, invece, nel nuovo P.R.G., aveva ricevuto destinazione F (attrezzature pubbliche) con vincolo preordinato all'espropriazione (circostanza non contestata dalle parti)". Si legge in detta decisione che "é' evidente il "concreto interesse economico" del consigliere T. il quale, ricevendo la propria area una destinazione urbanistica modificata in modo più favorevole rispetto a quella precedente, a causa dell'acquisita vocazione edificatoria del terreno e non solo della futura possibilità di conseguire l'indennità di esproprio secondo i criteri fissati dall'art. 5 bis l. 8 agosto 1992, n. 359 anche se in modo non completamente soddisfacente, si sarebbe dovuto astenere".

[14] C.G.A., sez. consultiva, parere n. 145/96 del 16 aprile 1996; T.A.R. Sicilia - Catania sez. I 5 maggio 1998 n. 781.

[15] T.A.R. Sicilia, sez. I, Catania, 13-04-1991, n. 210.

L'Assessorato regionale territorio ed ambiente, peraltro, pur dopo la formazione del silenzio-assenso previsto dall'art. 19, 2° comma, l.reg. n. 71/1978 continua, anche a termine scaduto, ad essere titolare della potestà di approvare gli strumenti urbanistici comunali; onde la scadenza del termine di centottanta giorni (in atto 270) può dar luogo ad esercizio illegittimo del potere, e non già a provvedimenti adottati in carenza di potere (Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 05-05-1993, 177/1993).

[16] 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, p. 412 SS.

[17] L'art. 3 della legge reg. n. 28 del 1991 prevede anche un generale potere di annullamento in autotutela da parte, quindi dello stesso Comune degli strumenti urbanistici generali od attuativi.

[18] Corte costituzionale 15 febbraio 1980 n. 13, in Giur. cost. 1980, I,102 (nota). Riv. giur. edilizia 1980, I,3. Foro it. 1980, I,569. Cons. Stato 1980, II,212.

[19] T.A.R. Sicilia- Catania sez. I 10 febbraio 1998 n. 147; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 29-4-1997 n. 632.

[20] Per una prima disamina della tematica delle prescrizioni esecutive si veda il mio articolo Vincoli del P.R.G. ed attendibilità decennale delle previsioni pubbliche, in Rivista giuridica dell'edilizia 1997, pagg. 89 e ss

[21] Cass. 16.1.1986 n. 209.

[22] La precisazione normativa si è resa necessaria dal momento che, per costante giurisprudenza con riguardo ad espropriazione disposta in attuazione di un piano regolatore particolareggiato o di una sua variante, ma non seguita dalla realizzazione dell'opera pubblica, la scadenza del termine di efficacia di detto piano o variante, ovvero l'approvazione di una successiva variante che liberi il bene da ogni vincolo espropriativo o lo destini ad un'opera pubblica diversa, comportano la definitiva impossibilità di dare all'immobile la destinazione originariamente prevista, e determinano una situazione di inutilizzabilità dell'immobile medesimo, riconducibile nella previsione dell'art. 63, l. 25 giugno 1865, n. 2359, con la conseguenza che la retrocessione del bene si sottrae ad apprezzamenti discrezionali della p. a. (contemplati dagli art. 60 e 62 l. cit. nel distinto caso della retrocessione di beni relitti dopo la esecuzione dell'opera pubblica), (salva restando la facoltà dell'amministrazione di promuovere una nuova e diversa espropriazione in base al mutato assetto urbanistico della zona) (Cass., 16-01-1986, 209).

[23] Si è posto il problema se un P.R.G. adottato senza le prescrizioni esecutive determini la attivazione della procedura sanzionatoria a carico degli organi del Comune prevista dall'art. 2 della l. r. n. 4 del 1994.

Al quesito si è data una risposta negativa dal momento che la sanzione è correlata alla mancata adozione del P.R.G., alla quale è assimilabile l'ipotesi di un piano che, per difetto assoluto dei requisiti, sia inidoneo a spiegare efficacia (C.G.A. parere del 14.2.1995 n. 795/94). Nel testo del parere si precisa che "la cennata omissione ... può però incidere negativamente sull'assetto del territorio, in quanto le prescrizioni esecutive sono state introdotte nell'ordinamento al fine evidente di un immediato contenuto concreto alla pianificazione urbanistica, evitando così vuoti operativi che - come è noto - sono causa non secondaria dell'abusivismo edilizio".

[24] T.A.R. Sicilia - Catania sez. I 3 novembre 1997 n. 2204, 13 maggio 1998 n. 889; detto orientamento giurisprudenziale muoveva dalla esigenza di non pervenire ad un travolgimento dell'intero strumento di pianificazione urbanistica ed al conseguente regime di incertezza sull'assetto del territorio.

[25] C.G.A. sez. giurisd. 2 novembre 2001 n. 570 in Cons. Stato 2001, I 2521;

G.G.A. 5 maggio 1999 n. 165 in Cons. Stato 1999, I, 1003

[26] C.G.A. 21 dicembre 2000 n. 519

[27] E ciò conformemente ai principi affermati nella sentenza della Corte Costituzionale 29 maggio 1968 n. 55.

[28] Nella sentenza della Corte cost. n. 85 del 1985 si legge, infatti, che "sotto un aspetto generale, è evidente che la potestà legislativa delle regioni ha la sua ragion d'essere nella necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali e quindi ben può una legge regionale dettare una disciplina diversa da quella nazionale con i limiti, ben s'intende fissati dall'art. 117 Cost. ovvero dagli Statuti speciali, limiti che qui non sono in discussione" per cui "...la legge censurata resiste pienamente all'impugnativa. Invero è precisato dello stesso art. 1 della legge, e risulta anche dai lavori preparatori, che essa fu dettata dalle particolari condizioni della Sicilia cagionate principalmente dalle gravissime scosse telluriche del 1966 e del 1968, che investirono una larga parte del suo territorio e che ebbero sensibili ripercussioni sulle varie attività produttive e sull'economia in genere dell'isola. Infatti, nel suindicato art. 1, è detto testualmente: « In relazione alle particolari condizioni determinatesi nella Regione siciliana di seguito all'emanazione delle leggi regionali 3 febbraio 1968 n. 1 e 31 marzo 1973 (recte: 1972) n. 19 »; e queste leggi sono state appunto emanate per la ripresa civile ed economica dei territori colpiti dai suddetti terremoti".

[29] Si vedano le sentenze della Corte cost. 23 aprile 1993 nn. 185 e 186, 29 dicembre 1988, n. 1164, 12 maggio 1982 n. 92, in questa Rassegna 1993, II, 683 e 685; 1988, II, 2325; 1982, II, 658.

[30] L'entrata in vigore del T.U. è stata prorogata al 30 giugno 2002 (salvo ulteriori proroghe) dall'art. 5 del D.L. 23 novembre 2001 n. 411 conv. in L. 31 dicembre 2001 n. 463.

[31] Detta soluzione esegetica si presterebbe al rilievo che in tal modo verrebbe violata la sfera di competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana; si veda per una lettura critica del T.U. sulle espropriazioni alla luce della normativa siciliana S. Veneziano Il nuovo Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, in Rassegna amministrativa siciliana 2001, pagg. 792 e ss.

[32] Sono fatte salve le opere destinate alla difesa nazionale.

[33] T.A.R. Sicilia - Catania, sez. II 29 aprile 1994 n. 732, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 27 agosto 1990, n. 687; Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 1985, n. 197.

[34] Si veda la già richiamata Circolare dell'Assessorato agli Enti locali 13 aprile 2001, n. 2 (in G.U.R.S. 4 maggio 2001, n. 20).

[35] Per una panoramica sulle varie tipologie di pianificazione settoriale si veda F. Saitta Le pianificazioni di settore nell'esperienza siciliana, nel volume Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, a cura di Ferrari, Saitta e Tigano, Milano 2001 pagg. 373 e ss. e Raimodi cit. pagg. 351 e ss.

[36] A tal proposito nel parere del C.G.A. n. 504/95 - 17 ottobre 1995 si evidenzia che la normativa regionale in materia di approvazione di strumenti urbanistici attuativi in pendenza dell'approvazione del PRG presenta palesi incongruità, in quanto:

a) ammette che il piano attuativo possa essere ugualmente oggetto di approvazione, senza considerare che dalla definitiva approvazione del PRG potrebbe derivare un assetto del territorio incompatibile con quello del piano attuativo o comunque pregiudicato dal piano stesso;

b) postulerebbe che il piano attuativo debba essere conforme sia allo strumento urbanistico generale vigente sia al PRG adottato, le previsioni di quali potrebbero peraltro essere radicalmente divergenti;

c) prevede un termine differenziato per l'approvazione del piano particolareggiato (4 mesi) e del piano di lottizzazione (3 mesi).

Atteso il puntuale disposto delle norme citate non sembra che le indicate incongruenze siano superabili in via interpretativa. In particolare, non si ritiene condivisibile la tesi secondo cui il citato combinato disposto degli artt. 12, comma 7, c), e 14, comma 2, della L.R. n. 71/1978 sarebbe applicabile nei soli comuni privi di uno strumento urbanistico generale; ciò sia perché essa non ha alcun riscontro nella legge sia più in generale per l'incongruità di ipotizzare una piena operatività di strumenti urbanistici attuativi indipendentemente dall'esistenza di strumenti urbanistici generali dei quali i primi dovrebbero pur costituire attuazione. Ne appare possibile un coordinamento di fatto dell'azione amministrativa, tenuto conto sia della diversità degli organi e degli uffici che intervengono nei procedimenti di approvazione (il CRU nel caso del PRG; i gruppi di lavoro della referente Amministrazione nel caso degli strumenti attuativi) sia della diversità dei termini previsti per la conclusione dei procedimenti stessi (6 mesi nel caso del PRG, resi peraltro teorici dalle note difficoltà operative del CRU; 3-4 mesi nel caso degli strumenti attuativi).

Si prospetta quindi l'opportunità di una modifica legislativa che consenta di superare le suindicate difficoltà operative.

Allo stato non può che suggerirsi l'opportunità di far coincidere, nei limiti del possibile e mediante l'adozione dei previsti provvedimenti istruttori, l'approvazione del PRG e quella degli strumenti attuativi.

[37] Cons. St. IV 3.6.1987 n. 326.

[38] T.A.R. Sicilia - Catania sez. II 28 novembre 1995 n. 2541 confermata da C.G.A., 2 maggio 2000 n. 196.

[39] La Corte costituzionale con la sentenza n. 286 del 30 luglio 1997, ha ritenuto che la Regione Siciliana, in materia di autonomie locali, dispone di potestà legislativa esclusiva, nel rispetto degli artt. 5 e 128 della Costituzione i quali presuppongono una posizione di autonomia dei comuni che le leggi regionali non possono mai comprimere fino a negarla. Il legislatore regionale può, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, individuare le dimensioni dell'autonomia stessa, sicché è infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 l.reg. sic. 6 marzo 1986 n. 9, nella parte in cui, nel disciplinare i liberi consorzi di comuni denominati "province regionali", stabiliscono che possano essere dichiarate aree metropolitane le zone del territorio regionale che presentino peculiari caratteristiche indicate dalla legge stessa, fissandone il relativo procedimento e dispongono l'affidamento, alle province comprendenti le aree metropolitane, di talune delle funzioni spettanti ai comuni in materia di pianificazione territoriale e commerciale e di svolgimento dei servizi pubblici, in riferimento agli artt. 5, 97, 128 cost. e 15 statuto speciale siciliano.

[40] Corte costituzionale 27 luglio 2000, n. 378.

[41] Sent. Corte cost. n. 378 del 2000 cit.; con riguardo alla impugnazione del piano paesistico delle Isole Eolie il T.A.R. Catania con numerose ordinanze (tra le tante ord. n. 41 del 24 gennaio 2002) ha ritenuto "incongrua e non effettiva la partecipazione di Comuni interessati, nel sistema di approvazione dei P.T.P.R. disciplinata dalla normativa statale (operante nella Regione siciliana per il mancata esercizio della potestà legislativa esclusiva), tenuto anche conto della natura e finalità delle prescrizioni per una tutela ambientale e cultural" ed ha sollevato questione di costituzionalità con riguardo all'art. 149 del D.Lvo 29 ottobre 1999 n. 490 nella parte in cui non disciplina la partecipazione degli entilocali e dell'art. 14 della L.R. 30 aprile 1991, n. 10, nella parte in cui dispone che le disposizioni in tema di partecipazione degli enti locali ai procedimenti non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, di atti amministrativi generali, di atti di pianificazione, per violazione degli artt. 5 e 128 della

Costituzione, e cioè per lesione dell'autonomia riservata ai Comuni in materia di pianificazione urbanistica.

Si rinviene la stessa affermazione in ordine alla inadeguatezza del sistema di partecipazione dei Comuni, anche il parere del C.G.A. n. 826/98 del 16 gennaio 2001, Ord. C.G.A. 2 marzo 2001 n. 128, Ord. T.A.R. Palermo 1884 del 20 novembre 2000.

[42] Competente a rilasciare la concessione edilizia in forza dell'art. 1 comma 51 della legge 15 maggio 1997 n. 127 recepito dalla legge reg. n. 23 del 1998.

[43] che nella Regione siciliana ha riprodotto in modo pressochè integrale la legge n. 241 del 1990.

[44] C.G.A. n. 590 del 13.10.1998, che ha confermato T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II, 30.01.1997 n. 141.

[45] C.G.A. 26 marzo 1991, n. 99.

[46] La legge reg. n. n. 37 del 1985 ha recepito con modificazioni in Sicilia la legge 28 febbraio 1985 n. 47 che ha previsto la sanatoria edilizia; si vedano a tal proposito C.G.A. 2 luglio 1997, n. 250 e 31 gennaio 1995, n. 10, T.A.R. Sicilia – Catania sez I 14 gennaio 1999 n. 63.

.

[47] Il d.d.l. n. 317 del 23 gennaio 2002 (XIII Legislatur, che ha per titolo “Norme per il governo del territorio e il riordino delle coste” istituisce il Piano Territoriale Urbanistico Regionale, in sostituzione dei piani territoriali di coordinamento; prevede l'adozione di piani di riqualificazione urbanistica ed ambientale nei comuni costieri interessati da intensi fenomeni di edificazione abusiva, consentendo la sanatoria delle costruzioni, ultimate entro il 31 dicembre 1993, che ricadono all'interno dei suddetti piani; dispone l'acquisizione al patrimonio comunale degli immobili che non possono conseguire la concessione in sanatoria e favorisce, semplificando l'iter di approvazione dei relativi progetti, la realizzazione di strutture ricettive alberghiere. Iniziativa e firmatari ®

Per un approfondimento di detta problematica si veda Immordino, Abusivismo edilizio e interesse paesaggistico archeologico, nel Volume Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, a cura di Ferrari, Saitta e Tigano, Milano 2001 pagg. 373 e ss. e Raimodi cit. pagg.421 e ss