



Regione Siciliana
Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica

**Servizio 6 - Affari legali, contenzioso,
ufficio consultivo e Segreteria del
Consiglio Regionale Urbanistica**

tel. 091.7077297

e-mail : servizio6dru@regione.sicilia.it

via Ugo La Malfa 169 - 90146 Palermo

U.R.P.:

tel. 091.7077982 - 091.7077831

urp.urbanistica@regione.sicilia.it

prot. n. 11585 del 24.08.2020

Allegati: 3

OGGETTO: Riscontro a richiesta di parere prot. n. 227615 del 31/03/2020 – quesito applicazione art. 26 lr 16/2016

Al Comune di Palermo
servizimpres@comune.palermo.it

Con riferimento al quesito di codesto Comune, citato in oggetto, pervenuto con nota prot.227615 del 31/03/2020, trasmesso a mezzo pec e registrato al protocollo generale di questo Dipartimento dell'Urbanistica in data 04/05/2020 al n. 6311, si comunica che, così come chiarito con la Circolare n. 2/DRU/2012, pubblicata nel sito istituzionale del Dipartimento dell'Urbanistica (pti.regione.sicilia.it), nonché sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 22 - parte prima del 01.6.2012, "il riscontro alle richieste di parere è, e sarà, del tutto facoltativo e rimesso alla valutazione di questo dipartimento".

Tuttavia, con la consueta disponibilità che contraddistingue l'attività di questo ramo dell'Amministrazione, si ritiene di poter fornire ulteriori osservazioni di carattere generale al quesito di codesto Comune in merito "all'applicazione dell'art. 26 lr 16/2016 per immobili realizzati antecedentemente al 1976, ricadenti in aree destinate dal PRG vigente a zone territoriali omogenee e/o ad aree per servizi quest'ultimi facenti parte degli standard stabiliti dal DM 1444/68 in cui sono decaduti i vincoli espropriativi, ossia alla possibilità di una modifica di destinazione d'uso anche in contrasto con il Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale, e in merito all'idoneità di quanto prescritto dall'Ufficio del Genio Civile con parere del 22/09/2000", che necessita un'analisi ragionata anche in rapporto a precedenti pareri resi da questo Ufficio in casi analoghi (note prot. 9288 del 07/06/2018, 19202 del 12/11/2018 e n. 18931 del 24/10/2019) che, ad ogni buon fine, si allegano in copia..

L'art. 26 della LR n. 16 del 10/08/2016 recita come di seguito: "Cambi di destinazione d'uso. 1. Sono ammessi cambi di destinazione d'uso per tutte le costruzioni realizzate antecedentemente al 1976 compresi gli immobili già destinati a civile abitazione, ad attività turistico-ricettiva ovvero commerciale, a condizione ciò non determini alterazioni ai volumi già realizzati con titolo abilitativo ed assentiti."

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

Emerge chiaramente che l'art. 26 lr 16/16 sia una norma speciale, pertanto, deve valutarsi la *ratio* che l'ha originata, al fine di una sua corretta applicazione.

La natura derogatoria della norma ha l'obiettivo di attuare il risanamento di costruzioni esistenti realizzate precedentemente al 1976, non più utilizzabili per le finalità originarie, il cui recupero funzionale mediante il conferimento della nuova destinazione d'uso (turistico-ricettiva o commerciale) scaturisce dall'esigenza prioritaria di limitare il consumo di suolo ed evitarne l'abbandono e il disfacimento strutturale.

Il quesito proposto da codesto Comune affronta la questione relativa all'applicazione del citato articolo per immobili realizzati precedentemente al 1976, ricadenti:

1. in aree destinate dal PRG vigente a zone territoriali omogenee;
2. in aree per servizi di standard stabiliti dal DM 1444/68 in cui sono decaduti i vincoli espropriativi.

Inoltre, si richiede se sia possibile modificare la destinazione d'uso di immobili ricadenti all'interno delle perimetrazioni in adempimento a quanto prescritto dall'Ufficio del Genio Civile con parere del 22/09/2000, dove è consentita la sola manutenzione ordinaria e straordinaria.

In merito a quest'ultimo quesito, tale prescrizione appare dirimente, nella considerazione che gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria consentiti nelle aree in argomento, non possono comportare modifiche alle destinazioni d'uso (art. 3 DPR 380/01 recepito dall'art.1 lr 16/2016).

Per quanto riguarda il punto 1., fermo restando quanto rappresentato nel citato allegato parere di questo Ufficio n. 19202/18, si sottolinea che è di tutta evidenza che fabbricati realizzati oltre cinquanta anni fa, aventi caratteristiche costruttive e strutturali basate su norme obsolete, necessitano soprattutto dal punto di vista strutturale e tipologico di sostanziali modifiche, tali da renderli compatibili con la nuova destinazione d'uso. Quindi, salva la eventuale conferma della precedente destinazione turistico-ricettiva o commerciale, le cui opere di recupero in linea generale potrebbero farsi rientrare tra gli interventi di "ristrutturazione edilizia", ogni diversa destinazione urbanistica rientrante tra le categorie indicate ex art. 23ter DPR 380/2001 e ss.mm.ii, costituisce "nuova costruzione" e in quanto tale richiede il rilascio del "permesso di costruire".

Inoltre, come precisato nel recente citato parere n. 9288/2018, peraltro indirizzato a codesto Comune, in merito alla tipologia specifica della nuova destinazione d'uso e all'utilizzazione degli spazi pertinenziali da asservire all'eventuale nuova destinazione d'uso, si ribadisce la necessità da parte degli Uffici Tecnici comunali di una "*attenta disamina dell'intervento proposto al fine di poter assentire la nuova destinazione d'uso all'edificato ed ai suoi spazi pertinenziali esterni strettamente funzionali*", finalizzata ad una eventuale attivazione di una variante urbanistica, qualora tali spazi non siano adeguati alle prescrizioni di cui al D.M. 1444/68, rammentando, inoltre, che la disposizione di legge di che trattasi si riferisce esclusivamente ai volumi edilizi e non alle aree libere di pertinenza.

In riferimento al sopra indicato punto 2., per gli immobili antecedenti il 1976 facenti parte degli standard stabiliti dal DM 1444/68 in cui sono decaduti i vincoli espropriativi, si rammenta che tali aree risultano prive di destinazione urbanistica (*zone bianche*) e pertanto è necessaria l'apposizione di una nuova destinazione mediante una variante urbanistica.

Nello specifico, come già indicato nel parere di questo Ufficio n. 18931/2019, indirizzato a codesto Comune, la decadenza dei vincoli espropriativi comporta la piena riappropriazione dei diritti edificatori in capo al legittimo titolare dell'area, con le limitazioni previste dall'art. 9 del DPR 380/2001, recepito dall'art. 4 lr 16/16.

Ove, lo stesso art. 4 della lr 16/16, richiama tra gli interventi consentiti quelli previsti ex art. 3, comma 1, lett. c): "*interventi di restauro e di risanamento conservativo*", che "*(...) ne*

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio”.

Il Dirigente del Servizio
Arch. Silvia Casuccio



Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

10



Regione Siciliana
Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica

**Servizio 6 - Affari legali, contenzioso,
ufficio consultivo e Segreteria del
Consiglio Regionale Urbanistica**

tel. 091.7077297 - fax 091.7077203
e-mail : servizio6dru@regione.sicilia.it
via Ugo La Malfa 169 - 90146 Palermo

U.R.P.:
tel. 091.7077982 - 091.7077831
fax 091.7077813
urp.urbanistica@regione.sicilia.it

prot. n. 9288 del 7 GIU. 2018 - Rif. nota prot. n. _____ del _____

OGGETTO: Riscontro a richiesta di parere prot. n. 704741 del 14.5.2018 – Applicazione art. 26,
l.r. 10 agosto 2016, n. 16. Cambio di destinazione d'uso di immobili.

Al Responsabile dell'Area Tecnica
della Riqualificazione Urbana e
della Pianificazione Urbanistica
del COMUNE DI PALERMO
pianificazioneterritoriale@cert.comune.palermo.it

Con riferimento al quesito di codesto Comune citato in oggetto, registrato al protocollo generale di questo Dipartimento in data 22.5.2018 col n. 8209, si comunica che, così come chiarito con la Circolare n. 2/DRU/2012, pubblicata nel sito istituzionale del Dipartimento dell'urbanistica (pti.regione.sicilia.it), nonché sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 22 - parte prima del 1.6.2012, "*il riscontro alle richieste di parere è, e sarà, del tutto facoltativo e rimesso alla valutazione di questo dipartimento*".

Ciò premesso, tuttavia, stante il carattere generale della questione rappresentata, si ritiene di potere fornire alcuni appunti di riflessione con particolare riguardo agli ambiti di applicazione dell'articolo 26 della legge regionale n. 16/2016, nelle more della emanazione di una apposita organica circolare esplicativa, che vedrà la luce solo dopo l'approvazione del disegno di legge di revisione del testo originario della citata legge regionale n. 16 del 2016 il quale, in particolare, potrà prevedere modifiche anche al regime del cambio d'uso in questione.

In via preliminare, si ritiene di poter condividere appieno il richiamo ai principi ineludibili, consolidati per prassi e giurisprudenza, che regolano la cronologia e la gerarchia delle fonti normative e che, come nel caso in esame, sanciscono la prevalenza temporale (*lex posterior derogat priori*) della fonte di diritto sovraordinata costituita dalla norma di legge rispetto a quella regolamentare (*lex superior derogat inferior*).

A tali principi va dunque rivolta una interpretazione letterale della norma la quale, in atto, si è limitata a disciplinare la materia del cambio di destinazione d'uso circoscrivendone gli ambiti di applicazione a valutazioni temporali ("*realizzate antecedentemente al 1976*"), di regolarità ("*titolo abilitativo ed assentiti*") e, comunque, tassativamente riferita a "costruzioni", "immobili" e "volumi", dunque a fabbricati e non anche genericamente ad aree libere pertinenziali.

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: martedì e giovedì dalle ore 9,00 alle ore 13,00.

La finalità precipua della norma in disamina è quella di limitare il consumo di suolo, soprattutto a salvaguardia di aree del territorio compromesse dal degrado, privilegiando esclusivamente il recupero di manufatti edilizi degradati, fatiscenti o comunque non più utilizzabili per le finalità originarie (- vecchi opifici industriali, caserme dismesse, vecchi bagli o fabbricati rurali, ...) da riutilizzare, comunque, per scopi che, per espressa previsione di legge, risultino comunque di interesse generale, quali quelli legati alle attività turistico-ricettive e commerciali.

Va da sé che la nuova destinazione d'uso che richiede, in relazione alla tipologia d'intervento, l'utilizzazione di spazi esterni necessari all'esercizio dell'attività, trova intuitiva limitazione laddove l'area di pertinenza (da asservire) non risulti strettamente funzionale alle attività stesse, comportando invero, in estremo, un impatto urbanistico rilevante rispetto al contesto che ne aveva determinato la precedente destinazione; ricorrendo tale circostanza, può risultare imprescindibile il ricorso alla variante alle previsioni dello strumento urbanistico generale o attuativo.

Da ciò ne discende pertanto che non potrà prescindersi, ad avviso dello scrivente ufficio, da una attenta disamina dell'intervento proposto, al fine di poter assentire la nuova destinazione d'uso all'edificato ed ai suoi spazi pertinenziali esterni strettamente funzionali, riservandosi di prescrivere la formalizzazione di una proposta di variante urbanistica, laddove gli interventi richiedano impegno di aree, benché funzionali, tuttavia di rilevante estensione, anche mediante le procedure di cui all'articolo 4 della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5.

Trattandosi, inoltre, di recupero (anche parziale) di edifici esistenti, può risultare percorribile, nel pieno rispetto delle norme di settore (turismo e commercio), l'adozione di procedure derogatorie o compensative sia per quanto attiene agli indici di cubatura di cui al D.M. 1444/68 che alla eventuale monetizzazione degli oneri di costruzione.

Non rinvenendosi in atto precedenti giurisprudenziali in ambito regionale, è richiesta particolare attenzione da parte delle amministrazioni degli enti locali alle quali è, comunque, riservata la facoltà di stabilire, attraverso opportuno aggiornamento delle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico e/o del regolamento edilizio comunale, gli ambiti di applicazione, anche riferiti alle norme di settore, ed eventuali limitazioni alla generica disposizione di legge, la quale non può che ritenersi in ogni caso riferita esclusivamente ai volumi edilizi, e non anche genericamente alle aree libere di pertinenza non strettamente funzionali all'attività.

Il Dirigente del Servizio
Arch. Giovanni Grutta



Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: martedì e giovedì dalle ore 9,00 alle ore 13,00.



Regione Siciliana
Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica

**Servizio 6 - Affari legali, contenzioso,
ufficio consultivo e Segreteria del
Consiglio Regionale Urbanistica**
tel. 091.7077297 - fax 091.7077203
e-mail : servizio6dru@regione.sicilia.it
via Ugo La Malfa 169 - 90146 Palermo

U.R.P.:
tel. 091.7077982 - 091.7077831
fax 091.7077813
urp.urbanistica@regione.sicilia.it

prot. n. 19202 del 12 NOV. 2018 - Rif. nota prot. n. _____ del _____

OGGETTO: Riscontro a richiesta di parere prot. n. 6436 del 26.10.2018. – Applicazione art. 26,
l.r. 10 agosto 2016, n. 16. Cambio di destinazione d'uso di immobili.

Allegati: 1

Al Signor Sindaco del
Comune di SCIACCA (AG)
sindaco@comunedisicacca.telecompost.it

Con riferimento alla richiesta di parere, registrata al protocollo generale di questo Dipartimento in data 26.10.2018 col n. 18249, si comunica che, così come chiarito con la Circolare n. 2/DRU/2012, pubblicata nel sito istituzionale di questo Dipartimento dell'urbanistica (pti.regione.sicilia.it), nonché sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 22 - parte prima del 1.6.2012, "*il riscontro alle richieste di parere è, e sarà, del tutto facoltativo e rimesso alla valutazione di questo dipartimento*".

Ciò premesso, tuttavia, stante il carattere generale della questione rappresentata, si ritiene di potere fornire anche a codesto Comune un contributo sulla corretta interpretazione dell'articolo 26 della legge regionale n. 16/2016, richiamando pedissequamente il contenuto della risposta resa da questo ufficio al Comune di Palermo su analogo quesito, che ad ogni buon fine si allega alla presente in copia (- prot. n. 9288 del 7.6.2018).

La questione richiede un ulteriore approfondimento, considerato che l'istanza di codesta amministrazione, in particolare, è rivolta ad appurare se la condizione imposta dalla norma che consente il cambio della destinazione d'uso degli immobili senza "*alterazioni ai volumi già realizzati*" sulla base di titolo abilitativo, possa intendersi applicabile anche nel caso di riduzioni volumetriche dell'edificio originariamente assentito.

In via preliminare, non può non evidenziarsi che la disposizione richiamata costituisce norma speciale, ed in quanto tale la sua corretta applicazione non può prescindere da un'attenta valutazione delle finalità che l'hanno originata.

La norma *de qua* esplica la sua natura derogatoria con l'obiettivo di attuare il risanamento di costruzioni esistenti realizzate precedentemente al 1976, non più utilizzabili per le finalità originarie, il cui recupero funzionale mediante il conferimento della nuova destinazione d'uso (turistico-ricettiva o commerciale) scaturisce dall'esigenza prioritaria di limitare il consumo di suolo ed evitarne l'abbandono e il disfacimento strutturale.

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: martedì e giovedì dalle ore 9,00 alle ore 13,00.

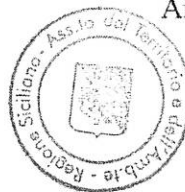
Salva la eventuale conferma della precedente destinazione turistico-ricettiva o commerciale, le cui opere di recupero in linea generale potrebbero farsi rientrare tra gli interventi di "ristrutturazione edilizia", ogni diversa destinazione urbanistica contemplata tra le categorie richiamate dall'articolo 23-ter del DPR 380/2001 e ss.mm.ii., costituisce "nuova costruzione", e in quanto tale richiede, dunque, il rilascio del "permesso di costruire" quale titolo abilitativo di rango superiore. Peraltro, è di tutta evidenza come fabbricati realizzati da oltre quaranta anni, aventi caratteristiche costruttive e strutturali basate su norme obsolete, necessitino soprattutto dal punto di vista strutturale e tipologico di sostanziali modifiche, tali da renderli compatibili con la nuova destinazione d'uso.

Ne deriva che, laddove l'intervento edilizio richieda la demolizione e successiva ricostruzione (con la stessa volumetria) del manufatto esistente, la condizione del rispetto dei volumi già realizzati (senza alterazione della sagoma né modifica della destinazione d'uso) non può che riferirsi alle ipotesi di interventi di "ristrutturazione edilizia" ex art. 3, comma 1, lett. d), del DPR 380/2001, e dunque al di fuori dell'ambito di applicazione della norma in disamina.

Qualora, di contro, la tipologia dell'intervento si qualifica come "nuova costruzione" ai sensi del comma 1, lett. e) del citato articolo 3, anche con modifiche o riduzione della volumetria esistente, si ritiene di dover propendere per una deduzione esegetica tendente ad imprimere alla locuzione "senza alterazione" un significato che determina una condizione limitativa in termini assoluti del volume realizzabile, piuttosto che riferita al mero rispetto della sagoma e del volume preesistenti. Va da sé che ricorrendo tale ultima ipotesi resta incontrovertibile l'obbligo del rispetto delle altezze e delle distanze stabilite dalle norme di legge vigenti, così come in entrambe le tipologie di intervento sopra richiamate non debba prescindersi dal pieno rispetto delle norme di settore (turismo e commercio).

Per quanto possa occorrere, si rinvia al parere allegato reso al Comune di Palermo con nota prot. n. 9288 del 7.6.2018, con particolare riguardo all'estensione dell'area d'intervento, ed alla eventuale necessità di doversi prevedere una specifica variante allo strumento urbanistico generale.

Il Dirigente del Servizio
Arch. Giovanni Grutta



Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - 091.7077203, e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: martedì e giovedì dalle ore 9,00 alle ore 13,00.



Regione Siciliana
Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica

**Servizio 6 - Affari legali, contenzioso,
ufficio consultivo e Segreteria del
Consiglio Regionale Urbanistica**

tel. 091.7077297
e-mail : servizio6dru@regione.sicilia.it
via Ugo La Malfa 169 - 90146 Palermo

U.R.P.:
tel. 091.7077982 - 091.7077831
urp.urbanistica@regione.sicilia.it

prot. n. 18931 del 24 OTT. 2019

OGGETTO: Riscontro a richiesta di parere prot. n. 815978 del 24.6.2019 – Applicazione art. 26, l.r. 10 agosto 2016, n. 16. Cambio di destinazione d'uso di immobili nelle c.d. "zone bianche".

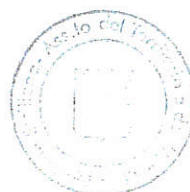
Al Responsabile dell'Area Tecnica
della Riqualificazione Urbana e
della Pianificazione Urbanistica
del COMUNE DI PALERMO

pianificazioneterritoriale@cert.comune.palermo.it

Con riferimento al quesito citato in oggetto, registrato al protocollo generale il 26 giugno al n. 17661, nel rinviare al contenuto della nota prot. 9288 del 7.6.2018 con la quale si è dato riscontro ad analogo quesito posto da codesto Comune, si rappresenta quanto segue.

Come è noto, la decadenza dei vincoli espropriativi comporta la piena riappropriazione dei diritti edificatori in capo al legittimo titolare dell'area, con le limitazioni previste dall'articolo 9 del DPR n. 380/2001, recepito dall'articolo 4 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 e, tra questi, i diritti nascenti dall'applicazione dell'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c) del citato DPR 380/2001.

Tuttavia, posto che la lettera c) del citato articolo 3, l'unica che consente modifiche della destinazione d'uso degli immobili, ha previsto "*il mutamento delle destinazioni d'uso purché*" le opere risultino "*conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi*" in applicazione dell'articolo 65-bis del D.L. 24.4.2017, n. 50 conv. in legge 21 giugno 2017, n. 96, ne consegue che l'ambito di applicazione di quanto disposto dall'articolo 26 in argomento si ritiene possa trovare concreta applicazione nelle c.d. "zone bianche" solo in presenza di apposita variante alle previsioni dello strumento urbanistico generale.



Il Dirigente del Servizio
Arch. Giovanni Grutta

Responsabile procedimento _____ (se non compilato è il dirigente preposto alla struttura organizzativa)

Plesso "B", Piano 3°, tel. 091.7077297 - e-mail servizio6dru@regione.sicilia.it.

Orario e giorni di ricevimento: lunedì 9,00 - 13,00; mercoledì 15,00 - 17,00; venerdì 9,00 - 12,00.

