

Prot. n. 664525

Roma, li 24 DIC, 2014

Provincia di Roma
Dipartimento VI - Governo del territorio
e della mobilità
Servizio 2 - Urbanistica ed attuazione del
PTPG
Via Bargoni, n. 8
00153 Roma

OGGETTO: Funzioni della Provincia a seguito delle modifiche apportate alla l.r. 38/1999, artt. 18 e 66, da parte della l.r. 10/2014 – Provincia di Roma.

La Provincia di Roma ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito alle recenti modifiche introdotte alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 da parte della legge regionale 10 novembre 2014, n. 10 con riferimento ai conseguenti effetti sul quadro delle funzioni svolte dalle province.

In particolare la Provincia di Roma osserva che la recente l.r. 10/2014, nel sostituire gli articoli 18 e 66 della l.r. 38/1999, parrebbe aver inciso in modo sostanziale su precipue funzioni fino ad adesso di competenza provinciale.

In sintesi, la Provincia chiede se sia corretto ritenere, in primo luogo, che la nuova formulazione dell'art. 18 della l.r. 38/1999 comporti il venir meno della competenza provinciale relativa alla verifica dei regolamenti edilizi comunali.

Domanda inoltre se, con riferimento alla modifica dell'art. 66 della l.r. 38/1999, deve considerarsi attribuito alla competenza regionale e non più a quella provinciale, il procedimento di approvazione delle opere pubbliche in variante urbanistica ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 327/2001.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Come noto, i commi 1 e 12 dell'art. 3 della l.r. 10/2014 hanno rispettivamente modificato, sostituendoli, gli articoli 18 e 66, comma 1, della l.r. 38/1999 in tema di esercizio delle funzioni relative al governo del territorio ed alla pianificazione.

Il primo profilo di criticità evidenziato nel quesito riguarda l'art. 18 della l.r. 38/1999, che nella nuova formulazione introdotta dall'art. 3, comma 1, della l.r. 10/2014, prevede, al comma 1, che *"le funzioni di pianificazione territoriale esercitate dalle province [...] sono limitate alle sole funzioni fondamentali di cui all'articolo 1, comma 85, lettera a), della legge 7 aprile 2014, n. 56"*. La richiamata legge 56/2014, c.d. Delrio, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ha stabilito, all'art. 1, comma 85, lett. a), che le province esercitano, tra le altre, la funzione di *"pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza"*.

Va detto, in primo luogo, come la legge 56/2014, nel ridisegnare confini e competenze delle province, attribuisce direttamente ad esse le funzioni fondamentali di cui al comma 85 dell'art. 1 e prevede, al successivo comma 89, che Stato e regioni possono attribuire loro funzioni diverse da quelle fondamentali; nel fare ciò specifica che *"le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante"*. Analogamente dispone anche l'accordo



dell'11 settembre 2014 tra il Governo e le regioni, sancito in sede di conferenza unificata ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge 56/2014, il quale prevede che fino al riordino delle funzioni non fondamentali che le regioni devono attuare a seguito dell'accordo medesimo ai sensi del comma 95, le stesse funzioni "nel rispetto del principio di continuità amministrativa, continuano ad essere esercitate dagli enti di area vasta o dalle città metropolitane ad esse subentrare".

In sostanza, quindi, la legge 56/2014, nell'attribuire alle province funzioni fondamentali loro proprie e consentendo ulteriori attribuzioni ad opera di Stato e regioni, stabilisce che in attesa del compiuto riordino delle funzioni, accompagnato dal trasferimento delle corrispettive risorse, queste continuano ad essere esercitate dalle province, al fine di assicurare la necessaria continuità amministrativa. Essendo evidente che la riformulazione dell'art. 18 della l.r. 38/1999 non ha operato alcun riordino organico di funzioni, visto che, al contrario, la disposizione si limita a riprodurre la lett. a) del comma 85 dell'art. 1 della legge 54/2014, le province devono continuare a svolgere le attuali funzioni. Ciò anche alla luce di vigenti e specifiche norme regionali che prevedono espressamente la competenza provinciale all'esercizio della verifica di compatibilità dei regolamenti, ossia l'art. 94, comma 1, lett. a), della l.r. 14/1999, il quale dispone che la provincia svolge "la verifica di compatibilità del regolamento edilizio rispetto ai criteri regionali" e l'art. 71 della l.r. 38/1999, che stabilisce che i comuni trasmettono gli schemi dei regolamenti edilizi adottati alla provincia che, entro sessanta giorni, può formulare osservazioni sulla rispondenza ai criteri generali stabiliti con deliberazione di Giunta regionale.

Se pure, quindi, si volesse considerare la funzione relativa alla verifica di conformità dei regolamenti edilizi come non fondamentale e quindi suscettibile di conferimento ad altro ente, fosse anche la regione stessa, tale funzione deve comunque continuare ad essere esercitata dalla provincia fino all'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante a seguito di organico riordino come previsto dall'art. 1, commi 89, 91 e 95, della legge 56/2014.

Va inoltre evidenziato come l'art. 18 della l.r. 38/1999, nel richiamare l'art. 1, comma 85, lett. a), della legge 56/2014, stabilisce sostanzialmente che le funzioni di pianificazione territoriale delle province sono limitate alla pianificazione territoriale di coordinamento di livello provinciale, oltre che alla tutela e valorizzazione dell'ambiente per quanto di competenza.

Deve quindi ritenersi che tale disposizione non interferisca in alcun modo con le funzioni esercitate dalle province nell'ambito del procedimento di approvazione dei regolamenti edilizi comunali, visto che la norma in questione si riferisce, anche letteralmente, alle funzioni di pianificazione territoriale esercitate dalle province, che la disposizione di cui all'art. 18 della l.r. 38/1999 circoscrive alla pianificazione di coordinamento di livello provinciale.

È infatti evidente come la verifica di compatibilità dei regolamenti edilizi comunali non attiene a funzioni di pianificazione territoriale, nel senso che, nell'esercizio di tale specifica funzione, la provincia non esplica alcuna attività di pianificazione, visto che tale verifica consiste nel controllo che i regolamenti edilizi comunali rispondano ai criteri generali stabiliti dalla Giunta regionale in materia. L'esercizio di siffatta funzione consiste infatti nel verificare che i regolamenti edilizi adottati dai comuni rispettino i criteri generali che presiedono alla loro formazione stabiliti in sede regionale, in nulla quindi concernendo funzioni di pianificazione propriamente dette, ossia quelle con cui si definiscono determinati assetti del territorio. Pertanto, poiché l'art. 18 della l.r. 38/1999 riguarda le sole funzioni di pianificazione territoriale esercitate dalle province, è chiaro che le differenti funzioni di verifica svolte dalle province, per di più volte al controllo del rispetto di criteri e statuizioni regionali, non sono interessate dalla disposizione in argomento.

E del resto, come detto, l'esercizio di tale funzione di verifica è previsto espressamente da specifiche disposizioni, ossia l'art. 94, comma 1, lett. a), della l.r. 14/1999 e l'art. 71 della l.r. 38/1999, le quali permangono nell'ordinamento non essendo state abrogate.

In definitiva, quindi, la funzione relativa alla verifica dei regolamenti edilizi comunali deve senza dubbio ritenersi ancora sussistente in capo alle province in quanto essa non è ancora stata fatta oggetto di eventuale riordino ai sensi della legge 56/2014 e comunque non rientra nel campo di applicazione dell'art. 18 della l.r. 38/1999 come modificato dalla l.r. 10/2014, il quale attiene alle



sole funzioni di pianificazione territoriale e non di verifica di compatibilità dei regolamenti, ma continua ad essere disciplinata da specifiche e vigenti disposizioni legislative, quindi l'art. 94, comma 1, lett. a), della l.r. 14/1999 e l'art. 71 della l.r. 38/1999.

Il secondo aspetto problematico segnalato nel quesito riguarda la sostituzione dell'art. 66, comma 1, della l.r. 38/1999 ad opera dell'art. 3, comma 12 della l.r. 10/2014.

La norma, nella versione attualmente vigente, recita che *“fino alla data di adozione del PUCG e, comunque, fino alla scadenza del termine previsto sia per l'adeguamento dei piani regolatori generali ai PTPG sia per il recepimento del PTPR ai sensi dell'articolo 27.1 della l.r. 24/1998, ai piani regolatori generali e loro varianti, ivi comprese quelle derivanti dagli accordi di programma ed i progetti in variante, nonché agli strumenti urbanistici attuativi e loro varianti, continuano ad applicarsi le leggi regionali urbanistiche previgenti”*.

Le perplessità della Provincia di Roma sono in effetti plausibili, in quanto il nuovo testo della disposizione aggiunge espressamente, rispetto alla versione precedente, proprio i progetti in variante tra quegli strumenti urbanistici cui continuano ad applicarsi le leggi previgenti. Il dettato precedente, infatti, contemplava piani regolatori generali e varianti, accordi di programma, strumenti urbanistici attuativi e varianti; il testo attuale riporta i medesimi strumenti urbanistici e menziona, in più, i progetti in variante. Ciò potrebbe quindi indurre a concludere che il legislatore regionale abbia voluto includere negli effetti della disposizione anche le varianti approvate con la procedura di cui all'art. 19 del d.P.R. 380/2001, che consiste, appunto, nell'approvazione di un progetto di opera pubblica o di pubblica utilità in variante urbanistica.

Deve tuttavia ritenersi che la nuova formulazione dell'art. 66, comma 1, della l.r. 38/1999 non includa anche le varianti urbanistiche approvate con la procedura di cui all'art. 19 del d.P.R. 327/2001.

Esiste infatti una specifica disposizione, ossia l'art. 50bis della l.r. 38/1999, che prevede, nell'ambito del procedimento concernente l'approvazione di progetti di opere pubbliche o di pubblica utilità in variante urbanistica, la competenza della provincia in merito alla verifica di compatibilità della variante disposta ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 327/2001. Tale norma, non abrogata e quindi vigente a tutti gli effetti, si pone in rapporto di specialità rispetto al principio generale di cui all'art. 66, comma 1, e quindi è da ritenersi prevalente secondo i principi generali delle fonti del diritto.

Del resto, anche a voler prescindere da quanto già detto a proposito dell'attuazione della legge 56/2014, se il legislatore del 2014 avesse voluto riportare in capo alla Regione la verifica di compatibilità della variante per opere pubbliche, avrebbe certamente abrogato l'art. 50bis della l.r. 38/1999, il cui comma 4, peraltro, fa espresso riferimento all'applicazione delle procedure di approvazione previste dai commi 1, 2 e 3 proprio *“nel periodo di applicazione delle disposizioni transitorie previste dall'articolo 66”*. È indubbio quindi che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 66, comma 1, e dell'art. 50bis, comma 4, le varianti urbanistiche conseguenti all'approvazione di opere pubbliche o di pubblica utilità di cui all'art. 19 del d.P.R. 327/2001 restano di competenza delle provincie, continuando ad essere disciplinate dall'art. 50bis della l.r. 38/1999.

Pertanto, il riferimento ai progetti in variante contenuto nell'art. 66bis della l.r. 38/1999 deve ritenersi attinente ad ipotesi diverse da quella di cui all'art. 19 del d.P.R. 327/2001, specificamente disciplinata dall'art. 50bis, quali ad esempio, la fattispecie di cui al d.P.R. 160/2010.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Marretti)