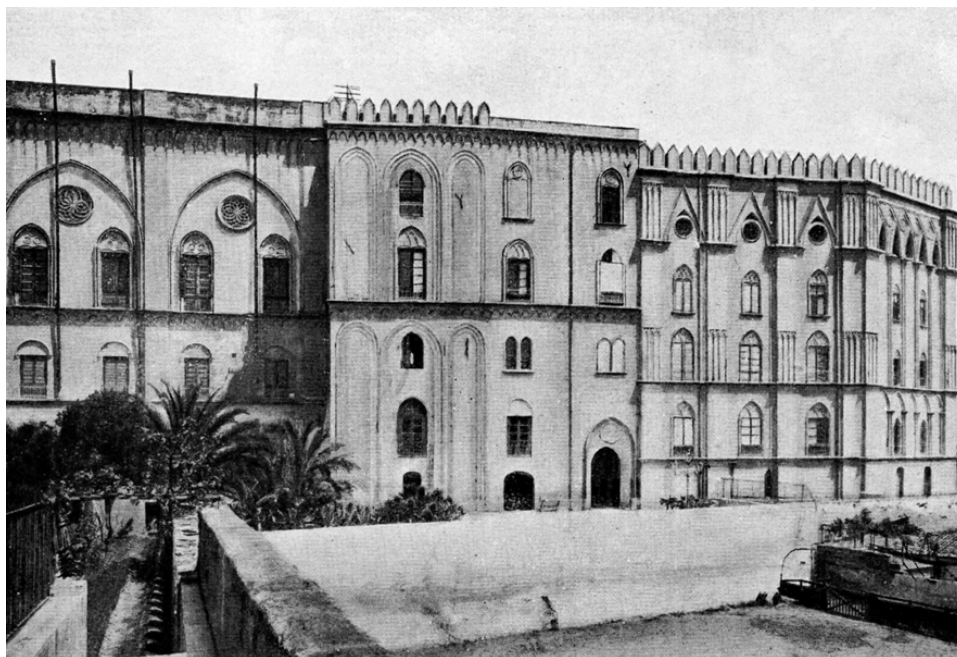




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 20 – 2020

Ddl n. 669-140-453/A

*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 recante
Recepimento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari
in materia di edilizia approvato con decreto del Presidente della
Repubblica 6 giugno 2011, n. 380*

NOTA DI LETTURA AL DISEGNO DILEGGE

XVII Legislatura – 25 ottobre 2020



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi

- Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

NOTA DI LETTURA AL DDL N. 669-140-453/A

1) Art. 3 comma 1 Attività edilizia libera.

- art. 3 comma 1 lett. e) serre mobili:

l'eliminazione del carattere della stagionalità rispetto alla l.r. 16/2016 potrebbe profilare problemi di legittimità poiché tale carattere sembra essenziale all'attività di edilizia libera e a differenziare tale ipotesi da quella prevista dall'art. 6 lett. e) "interventi di nuova costruzione del DPR 380/2001 e soggetta a permesso di costruire", che considera tali anche alla lett. e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere;

- art. 3 comma 1 lett. r) installazione di pergolati e pergotende a copertura di superfici esterne:

la soppressione dell'inciso presente nella normativa vigente "a servizio di immobili regolarmente assentiti o regolarizzati sulla base di titolo abilitativo in sanatoria" potrebbe comportare problemi di legittimità: vanno pertanto chiarite le ragioni della soppressione;

- art. 3 comma 1 lett. ab):

Il comma in esame prevede fra gli interventi di edilizia libera anche "i sistemi per la produzione e l'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili a servizio degli edifici, **da realizzare all'interno della zona A** di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e **nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico**, che non comportino pregiudizio alla tutela del contesto storico, ambientale e naturale, in relazione alle linee guida impartite dall'Assessore per i Beni culturali e l'identità siciliana".

La lett. ab) introdotta dal ddl in esame sembra porsi in discordanza con il T.U. edilizia 380/2001 che invece ammette fra gli interventi di edilizia libera **solo** i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, **da realizzare al di fuori della zona A)** di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

Tali interventi più correttamente andrebbero previsti nel regime della CILA o della SCIA altrimenti potrebbero presentare profili di illegittimità.

Anche il riferimento alle linee guida dell'Assessorato BB.CC. potrebbe essere problematico poiché potrebbe apparire in contrasto con il Cod. BB.CC. in quanto sembra sostituire l'autorizzazione degli organi di tutela con le linee guida introducendo una sorta di "nuova" e "atipica" figura di autorizzazione paesaggistica, non prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004 (così impugnativa l.r. 22/2015 Liguria) configurarsi una violazione della competenza esclusiva statale sul paesaggio.

2) Art. 3 comma 2: attività edilizia in regime di comunicazione inizio lavori asseverata (CILA)

- **lettera d): impianti di energia rinnovabile** al di fuori della zona territoriale omogenea A, con esclusione degli immobili sottoposti a tutela, nonché nelle aree ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali o in aree protette ai sensi della normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS:

la disposizione è una riscrittura dell'articolo 3 comma 2, lett. f) della l.r. 16/2016 a seguito della declaratoria di incostituzionalità della stessa con sent. Corte Cost. 232/2017. L'articolo era stato censurato poiché non prevedeva il previo esperimento della verifica di assoggettabilità e della VIA come stabilito dalla normativa statale in materia di tutela dell'ambiente.

La riscrittura in questo senso sembra superare le censure poiché introduce il rispetto delle norme del codice dell'ambiente in materia di Valutazione di incidenza ambientale;

- **lett. p) chiusura con vetri scorrevoli su binario di balconi o verande di immobili destinati ad abitazione senza alterazione delle superfici, dei volumi e delle destinazioni d'uso assentite con regolare titolo abilitativo:**

Sarebbe opportuno un coordinamento della norma con l'articolo 20 della l.r. 4/2003.

Sarebbe inoltre opportuno nella legge fare riferimento a tipologie più generali del tipo di chiusura (il testo recita "con vetri scorrevoli") onde rendere la norma generale e astratta.

2) Art. 5 comma 1, lett. d), punto 7

Consentendo **sempre** il recupero volumetrico con "ad esclusione dei casi espressamente indicati dalla normativa vigente" ma "con prevalenza sui contenuti degli strumenti urbanistici ed edilizi di cui alle leggi di settore" **si profilano problemi di coordinamento e anche di legittimità della norma.**

Va chiarito infatti il coordinamento fra il punto 7), aggiunto con la modifica, e i punti da 1) a 6) del testo vigente che stabiliscono dei parametri che condizionano il recupero volumetrico: **non è chiaro se tali parametri rimangano validi o siano superati dal punto 7).**

Va chiarito in particolare il rapporto con il punto 4) del testo vigente che prevede che:

*4) gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, delle pertinenze e dei locali accessori avvengono senza alcuna modificazione delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde. Tale recupero può avvenire anche mediante la previsione di apertura di finestre, lucernari e terrazzi esclusivamente per assicurare l'osservanza dei requisiti di aer-illuminazione. **Per gli interventi da effettuare nelle zone territoriali omogenee A di cui all'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero negli immobili sottoposti ai vincoli del decreto legislativo n. 42/2004 anche nei centri storici se disciplinati dai piani regolatori comunali, ovvero su immobili ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali, o in aree protette da norme nazionali o regionali, e in assenza di piani attuativi, i comuni adottano, acquisito il parere della Soprintendenza per i beni culturali e ambientali, ovvero di concerto con gli enti territoriali competenti alla gestione di suddetti parchi e riserve naturali o aree protette, una variante al vigente regolamento edilizio comunale, entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Detta variante individua anche gli ambiti nei quali, per gli interventi ammessi dalla presente legge, non è***

applicabile la segnalazione certificata di inizio attività. È fatto salvo l'obbligo delle autorizzazioni previste dal decreto legislativo n. 42/2004”

Ove tale disposizione vigente si intenda superata, si potrebbe profilare l'illegittimità della norma poiché non viene assicurato il rispetto delle norme in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Un problema di coordinamento si pone anche con il punto 5) del testo vigente che, in contrasto con il ddl, prevede che:

5) *“il progetto di recupero ai fini abitativi segue le prescrizioni tecniche in materia edilizia, contenute nei regolamenti vigenti, nonché le norme nazionali e regionali in materia di impianti tecnologici e di contenimento dei consumi energetici, fatte salve le deroghe di cui ai punti precedenti”.*

Infine il punto 7 appare in contrasto con comma 3 del presente articolo che invece prevede che “2. Gli interventi di cui al presente articolo, in deroga alle disposizioni legislative vigenti, sono realizzabili in qualsiasi zona, ad esclusione delle zone indicate alla lettera a), dell'articolo 2, del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”.

Si segnala che l'impugnativa recente della l.r. 19/2020 Governo del territorio ha censurato le norme che consentivano il recupero volumetrico senza il rispetto di parametri ben definiti.

Secondo il Governo infatti **“gli incrementi volumetrici e i cambi di destinazione d'uso sono consentiti in modo indiscriminato, anche su immobili soggetti a tutela quali beni culturali o paesaggistici, senza essere valutati nel quadro necessario della pianificazione paesaggistica Sono, pertanto, violati gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i quali rilevano come norme di grande riforma economico sociale, e quindi assurgono a parametri interposti rispetto alla violazione dell'articolo 14 dello Statuto speciale e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, secondo quanto sopra detto.**

- l'incremento volumetrico è previsto a regime, rispetto alla cubatura "esistente", senza richiedere che i volumi esistenti siano stati legittimamente realizzati e senza stabilire neppure a quale data debba riferirsi tale esistenza, con la conseguenza che, in astratto, il predetto incremento sarebbe spendibile in ogni tempo e, ciò che è peggio, applicabile più volte sullo stesso immobile.

Sotto questo profilo, oltre alla violazione dei parametri ora richiamati, **emerge anche il contrasto con il principio – posto dagli articoli 36 e 37 del Testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 – che stabilisce esattamente casi e termini per la sanatoria delle opere realizzate senza titolo, atteso che, con le norme censurate, la Regione legittima sostanzialmente anche volumi edilizi potenzialmente abusivi, consentendone persino l'incremento.** I principi di cui ai predetti articoli 36 e 37 si impongono, come detto, anche alla Regione Siciliana, alla quale è comunque preclusa l'individuazione di ipotesi di sanatoria non previste dalla disciplina statale (Corte cost. n. 232 del 2017, cit.). Emerge, pertanto, la violazione dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello Statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. “.

3) Art. 9 SCIA

Comma 5: problemi di coordinamento formale.

Il comma 5, primo alinea che prevede “5. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attività” **andrebbe soppresso e unificati i commi 4 e 5**: si tratta di un refuso poichè nella normativa vigente la distinzione era fra SCIA (ai commi 1-3) e DIA (dal comma 4 in poi) ma questa distinzione ora è venuta meno perché non è più prevista la DIA.

Comma 9:

dopo le parole “gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380” va aggiunto **“come introdotto dall'articolo 1.”**

4) Art. 12 Accertamento di conformità

L'articolo 12 riscrive l'articolo 14 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, che era stato censurato dalla Corte Costituzionale poiché in contrasto con l'art. 36 del testo unico dell'edilizia (D.P.R. 380/2001) in quanto quest'ultimo richiede ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, **la conformità dell'intervento sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dello stesso, sia a quella vigente al momento della presentazione della domanda** del titolo in sanatoria (**cosiddetta doppia conformità**) disponendo, altresì, che, in caso di richiesta di permesso in sanatoria, ove non intervenga provvedimento motivato entro sessanta giorni, la richiesta si intende rifiutata

La riscrittura potrebbe superare solo in parte i profili di incompatibilità costituzionale censurati dalla Corte.

Da un lato infatti è vigente una norma identica della regione Emilia Romagna ossia l'art. 17 della l.r. 23/2004 come introdotto nel 2015 prevede al comma 2 che “Fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso e la SCIA in sanatoria possono essere altresì ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda”.

Di contro la recente pronuncia della Corte Costituzionale n. 232/2017 proprio sulla l.r. 16/23016 (e successiva alla normativa dell'Emilia Romagna) sembra restringere ulteriormente il margine di competenza regionale anche al di là degli aspetti penali.

La Corte Costituzionale, infatti, nella sentenza 232/2017 pronunciandosi sull'articolo 14 della l.r. 16/2016 impugnato, ha affermato che **il principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (v. anche sentenza n. 107 del 2017)**, è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione

dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (cfr. sentenza n. 101 del 2013). Tale istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto la sanatoria «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017).”

Anche a prescindere da tali classificazioni, la Corte ha ricordato che, **sebbene la disciplina dell'accertamento di conformità attiene al governo del territorio spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria**, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015).

La Corte ha puntualizzato che anche le Regioni ad autonomia speciale con competenze legislative di tipo primario, devono rispettare non solo il limite della materia penale ma anche «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004)

5) art. 17

La materia è già disciplinata nella l.r. 19/2020 artt.. 35 e segg.

6) art. 20

Prevede una sanatoria in zone gravate da vincoli di inedificabilità relativa, nella relazione la questione è ampiamente esaminata e di cui si riportano di seguito alcuni passaggi essenziali.

La norma in esame, essendo di interpretazione autentica, assume valenza retroattiva, e fa salve le istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportano inedificabilità assoluta, nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. In sintesi, è stabilito che il permesso di costruire in sanatoria possa essere rilasciato, per le opere realizzate fino al 2004, anche nei territori gravati da vincoli di inedificabilità relativa a condizione che l'ente preposto al vincolo rilasci parere favorevole. Tale norma nei fatti riprende il contenuto del parere n. 291/2010 del 31 gennaio 2012 espresso dalle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa ed ai contenuti di successive sentenze dei TAR siciliani che vi si sono celermente conformati a quanto argomentato dal CGA. Nel predetto parere è affermato che stante la competenza attribuita alla Regione siciliana dallo Statuto autonomistico (che ha rango costituzionale) nel settore dell'urbanistica, e stante che la sanatoria edilizia non sarebbe assimilabile a 'grande riforma' dello Stato, il legislatore regionale avrebbe la facoltà di ampliare o restringere la normativa in merito al rilascio di un titolo edilizio in sanatoria. Inoltre, viene affermata la netta distinzione dell'ambito penale da quello amministrativo, quindi non sussisterebbe un'invasione di competenza della Regione nel settore penale di competenza meramente statale.”

Il CGA ha pertanto ritenuto che “parte delle fattispecie introdotte con la norma regionale di recepimento del condono edilizio del 1985, segnatamente la possibilità di sanare i manufatti abusivi in zone gravate da vincoli di inedificabilità relativa, possano essere estesi, diversamente da quello che prevede la norma nazionale recepita, anche al condono edilizio del 2004.”

Tuttavia le premesse e l'interpretazione del CGA non sono condivise da altre istituzioni, quali la Corte di Cassazione penale, che nella sentenza n. 7400 del 2017, ha ricordato come la tutela del paesaggio, secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, limiti la potestà regionale di modificare la normativa nazionale in materia di rilascio del permesso in sanatoria e ha quindi fornito un'interpretazione letterale del recepimento regionale del terzo condono edilizio del 2004, ritenendolo un recepimento soltanto della normativa nazionale del 2004 e non retrodatabile ai contenuti del condono del 1985.

La Corte costituzionale è più volte intervenuta nella tematica 'de qua', da un lato affermando che la disciplina della sanatoria degli illeciti urbanistico-edilizi consiste in un 'intervento eccezionale di grande riforma' riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sanzionabilità penale e alla competenza legislativa concorrente in tema di governo del territorio; dall'altro lato riconoscendo talune competenze, meramente amministrative alle Regioni a statuto ordinario ed anche, invero limitate, legislative alle Regioni ad autonomia differenziata.

Alla luce della recente sentenza 232/2017, sopra citata a proposito dell'articolo 12 sul tema della doppia conformità, che ha confermato l'orientamento precedente della Corte, e che non riguarda solo i profili di competenza penale, la norma potrebbe incorrere in censure.

SI sottolinea ulteriormente **che andrebbe chiarita la procedura per l'applicazione del silenzio assenso nell'esame delle procedure di condono per gli atti di competenza della Soprintendenza BB.CC. di cui al comma 3.**

La procedura infatti non è chiaramente delineata: ove ci si voglia riferire al parere reso in conferenza di servizi dalle amministrazioni preposte alla tutela, tale istituto è già applicabile ai sensi dell'articolo 30 della l.r. 7/2019 che prevede che le disposizioni sul silenzio assenso in conferenza di servizi “si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione precedente. Decorso i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.”

Ove invece la procedura non sia quella della conferenza di servizi l'istituto del silenzio assenso sulle istanze non può essere applicato (si veda l'art. 29 della l.r. 7/2019, espressione di un principio fondamentale inviolabile da parte della competenza regionale).

Converrebbe pertanto operare un rinvio nella norma alla l.r. 7/2019.

7) art. 21

Non è chiaro l'obbligo di mantenere il vincolo di destinazione d'uso previsto al comma 3 stante che, come pare, si tratta di civili abitazioni che non devono, così sembrerebbe in base alla norma, mutare destinazione d'uso.

8) art. 25 e 26

L'art. 25 contiene il recepimento con modifiche dell'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 'Azioni sismiche'.

L'art. 26 contiene il recepimento con modifiche dell'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 'Verifica delle strutture'.

Sebbene le norme sembrino rifarsi integralmente alla normativa nazionale non si capisce la necessità di recepire la stessa con modifiche atteso che si tratta di materia altamente sensibile e quindi potrebbe facilmente incorrere in censure.