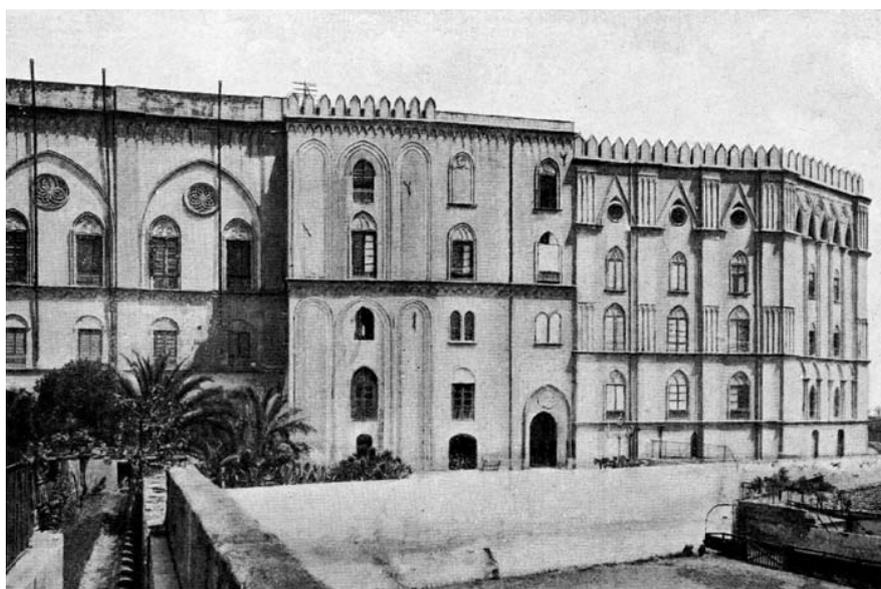




Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 10 - 2016

DDL 841/A

*"Recepimento del Testo Unico in materia di Edilizia, Decreto del Presidente della  
Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"*

Note di lettura

XVI Legislatura

2 agosto 2016



Servizio studi

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

Servizio Commissioni

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4831 fax 091 705 4564 - mail: [serviziocommissioni@ars.sicilia.it](mailto:serviziocommissioni@ars.sicilia.it); [commissione\\_IV@ars.sicilia.it](mailto:commissione_IV@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 sugli emendamenti A2 (presentato in Aula) e A8 (presentato in Commissione) al DDL 841/A**

L'emendamento A2 presentato dall'on. Fazio ed altri per l'esame in Assemblea del ddl 841 ripropone, con alcune modifiche, l'emendamento A8 precedentemente presentato in Commissione Ambiente e Territorio. Dal punto di vista 'temporale' l'emendamento A2, rispetto all'emendamento A8, restringe la possibilità di ottenere la concessione in sanatoria, mentre dal punto di vista 'spaziale', si evidenzia un ampliamento.

Nello specifico, le differenze tra l'emendamento A2 e l'emendamento A8 sono due. La prima differenza è la seguente: nell'emendamento A8 (presentato in Commissione) le costruzioni oggetto del possibile rilascio della concessione in sanatoria sono quelle realizzate entro il **30 aprile 1991** e per le quali era stato richiesto il rilascio della concessione in sanatoria entro la medesima data, mentre nell'emendamento A2 (presentato in aula) le costruzioni oggetto del possibile rilascio della concessione in sanatoria sono quelle realizzate entro il **10 agosto 1985** e per le quali era stato richiesto il rilascio della concessione in sanatoria entro la medesima data. Nell'emendamento A8 (presentato in Commissione), è anche prevista la possibilità del rilascio della concessione in sanatoria per le costruzioni realizzate 'entro la data di entrata in vigore dello strumento urbanistico generale comunale adeguato alle prescrizioni dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976 n. 78, qualora detto strumento sia stato approvato **prima dell'entrata in vigore della legge regionale 15 del 30 aprile 1991**', mentre nell'emendamento A2 (presentato in aula), il possibile rilascio della concessione in sanatoria è previsto qualora lo strumento urbanistico generale sia stato approvato '**...prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 37 del 10 agosto 1985**'.

La seconda differenza è la presenza, nell'emendamento A8 (presentato in Commissione), di una condizione per potere ottenere il rilascio della concessione in sanatoria assente nell'emendamento A2 (presentato in Aula), ossia: '(c) la costruzione sia inserita in una zona che, alla data di entrata in vigore della presente legge, si possa considerare almeno parzialmente edificata ai sensi dell'art. 2 lettera B) D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, ovvero sia immediatamente e direttamente contigua ad una zona che secondo il piano regolatore comunale sia classificata come zona C'.

**Le differenze suddette modificano sensibilmente gli effetti della proposta legislativa dell'on. Fazio e pur tuttavia, non correggono i profili di criticità già segnalati**

**dagli uffici sull'emendamento A8, in occasione dei lavori istruttori in Commissione. Profili di criticità che si riportano:**

L'emendamento in esame dell'on. Fazio ed altri, attraverso una modifica alla legge regionale 10 agosto 1985, n. 3, ha l'obiettivo di permettere a coloro che hanno realizzato costruzioni entro il limite di 150 metri dalla battigia dal 1976 al 1991 di potere usufruire della concessione in sanatoria. Il suddetto emendamento evidenzia alcune criticità che questi uffici intendono segnalare.

**L'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, 'Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia'** reca '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....

A seguito di sopravvenuti dubbi interpretativi la norma è stata oggetto di successivo intervento legislativo regionale, al fine di chiarire definitivamente l'applicazione del suddetto articolo 15 con un apposita norma interpretativa, ossia l'articolo 2, comma 3, della legge regionale 30 aprile 1991, n. 15: **"Le disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati.** Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi."

La giurisprudenza, successivamente al 1991 è stata concorde nel ritenere le disposizioni dell'articolo 15, della legge regionale 76/78, direttamente e immediatamente applicabili nei confronti dei privati (tra le molte sentenze, si segnalano C.G.A. n. 378 del 2011, C.G.A. n. 295 del 2012, C.G.A. n. 546 del 2011, Cassazione civile sentenza 20501 del 2004) .

Pertanto, stante la retroattività delle norme interpretative, si può affermare che le disposizioni della l.r. 76/1978 sulla inedificabilità assoluta delle costruzioni all'interno dei 150 metri dalla battigia devono intendersi direttamente e immediatamente applicabili ai privati fin dal 1976.

Ad avviso di questi uffici **la succitata previsione della legge regionale 76/78 che ammette la realizzazione di 'opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare'**

**non può consentire una deroga [porre un limite]** all'inedificabilità assoluta delle costruzioni realizzate all'interno dei 150 metri dalla battigia.

Il legislatore regionale con la legge regionale 10 agosto 1985, n. 3 'Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive' ha sostanzialmente recepito la legge 28-2-1985, n. 47 'Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive'.

La legge 'nazionale' ha previsto esplicitamente, all'articolo 33, quali opere **non fossero suscettibili di sanatoria**, ossia quelle 'in contrasto con i seguenti **vincoli**, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati **imposti prima della esecuzione delle opere** stesse:

- a) vincoli imposti da leggi statali e **regionali** nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree'.

**Il legislatore regionale, agli articoli 32 e 33, ha riprodotto la suddetta normativa statale ed ha altresì riportato il vincolo della legge regionale 78/76:**

'...restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lettera 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 essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976'.

Orbene, dalla suddetta esposizione, risulta chiaro che il vincolo di inedificabilità assoluto, ai sensi del combinato disposto delle leggi regionali 78/76 e 15/91, sia vigente nella Regione dal 1976 e che la legge regionale 3/85 non possa essere modificata nella parte in cui stabilisce che la sanatoria non si applichi alle zone di cui al vincolo della legge regionale 78/76 poiché, in tal modo, si modificherebbero i limiti previsti dalla legge 47/85 configurando un vizio di illegittimità costituzionale delle norme regionali.

**Com'è noto, infatti, in tema di sanatoria la competenza delle regioni è circoscritta al perimetro delineato dalle norme nazionali poiché, altrimenti, si violerebbero sia la competenza esclusiva nazionale in tema di ambiente sia la competenza in materia penale.**

**Al riguardo va segnalato che in passato già alcune norme regionali sul tema hanno subito l'impugnativa del Commissario dello Stato**, in particolare il ddl 1095 stralcio V (poi legge approvata il 19-20 GENNAIO 2006), Riproposizione di norme in materia di territorio.

Il Commissario rilevava che:

<<le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7 appaiono lesive dei principi di cui agli articoli 3, 9 e 114 della Costituzione in quanto, **ampliando la portata delle disposizioni statali** di cui all'art. 32 della L. 24 novembre 2003, n. 326 **in materia di condono edilizio, legittimano in Sicilia condotte penalmente sanzionate nel resto del territorio nazionale.** >>

**Si ricorda che l'art. 31, comma 9, TU edilizia stabilisce che il giudice**, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44 (inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal TU, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio; interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso), **ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.**

**La Corte Costituzionale ha più volte affermato che <<È pacifico che non spetta alla legge regionale allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato (sentenza n. 196 del 2004).** Nel caso di specie, la norma impugnata va perciò posta a raffronto con **l'art. 33 della legge n. 47 del 1985, che esclude la sanatoria di opere in contrasto con vincoli che comportino l'inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse.** >> (sentenza n. 117 del 2015)

L'emendamento A2, anche qualora volesse intendersi come norma di interpretazione autentica, ampliando l'applicazione del condono edilizio, potrebbe peraltro incorrere nel vizio di ragionevolezza, così come delineato dalla **sentenza della Corte costituzionale 8 Febbraio 2006, n. 39 in materia di interpretazione autentica e relativa proprio a una norma della regione siciliana di interpretazione autentica in tema di vincoli, dichiarata dalla Corte illegittima** (si trattava dell'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana n. 4 del 2003, che modificava la disposizione interpretativa contenuta nell'art. 5, comma 3, della legge

regionale n. 17 del 1994, sostituendone il primo e secondo capoverso e disponendo in senso esattamente inverso alla stessa, in tema di vincoli apposti successivamente).

**La Corte in tale sentenza affermava che:**

‘In ogni caso, è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico. Nel caso di specie, in realtà, emerge più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l’area di applicazione del condono edilizio (in questo senso è rivelatrice la intitolazione dell’art. 17 della legge regionale n. 4 del 2003, che si riferisce al “recupero risorse derivanti dalla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia”); oltretutto aggirando in tal modo il problema dei limiti alla derogabilità da parte del legislatore regionale – che pure operi in un sistema di autonomia speciale – del corrispondente principio contenuto nella disposizione statale, quale vivente nella interpretazione giurisprudenziale e quale anche successivamente ribadito, in relazione al più recente condono edilizio straordinario...’.

Conclusivamente, altri profili di criticità dell’emendamento A2, attengono alla previsione del silenzio-assenso da parte delle Soprintendenze per i beni culturali e ambientali sulle autorizzazioni paesaggistiche che, ai sensi della normativa vigente, potrebbe disporsi, a certe condizioni, per le autorizzazioni espresse in sede di conferenza di servizi mentre l’emendamento in esame lo consente in ipotesi non prevista dalla normativa statale in materia di tutela del paesaggio.