

LA DISCIPLINA URBANISTICA NELLA REGIONE SICILIANA TRA NORMATIVA REGIONALE E NORMATIVA STATALE*

Come è a tutti noto, la Regione siciliana, in base all'art. 14 dello Statuto, ha competenza legislativa esclusiva nella materia della *“urbanistica”*.

Tale competenza abbraccia anche l'edilizia residenziale pubblica. Sebbene essa non sia espressamente prevista dallo Statuto, è da ritenere compresa nelle materia dell'urbanistica e dei lavori pubblici (Cort. Cost. n. 16 del 1992). Nella materia dell'urbanistica è da ritenere pure compresa la tutela del paesaggio.

E' da rammentare che la competenza legislativa esclusiva, di cui all'art. 14 incontra soltanto il limite *“delle riforme agrarie ed industriali”*, vale a dire delle riforme economico sociali varate dallo Stato.

Ciò detto in relazione allo Statuto, è necessario vedere le eventuali refluenze sulla competenza legislativa della Regione siciliana in materia di urbanistica, della riforma del Titolo V, parte 2°, della Costituzione, introdotta con L. Cost. n. 3 del 2001, la quale, all'art. 10, ha disposto che *“Fino 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”*.

Come è stato notato dalla dottrina l'art. 10, paradossalmente, per una sorta di eterogenesi dei fini, anziché estendere la potestà delle regioni speciali a materie o funzioni non contemplate dagli statuti, è diventato lo strumento per limitare la competenza legislativa delle regioni speciali. In tal modo viene effettuata la omogeneizzazione di queste regioni a quelle ordinarie.

Gli strumenti adoperati dalla Corte per limitare la competenza legislativa delle regioni speciali sono stati in primo luogo la trasversalità e la primazia del concetto di ambiente, considerato valore primario ed assoluto, con conseguente *“prevalenza... assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome”* (Corte cost. n. 278/2012). E poi la *materia non materia* costituita dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, considerata non diversamente che per le Regioni ordinarie. Ed ancora la concorrenza e l'ordinamento civile.

Ciò posto, noi dobbiamo comunque vedere se, con riguardo alla materia

* Relazione introduttiva all'incontro di studio sul tema indicato nel titolo svoltosi a Palermo, nella sede del TAR Sicilia, via Butera, il 12 giugno 2015.

dell'urbanistica, la riforma del Titolo V prevede per le regioni a statuto ordinario un'autonomia più ampia rispetto a quella prevista dallo statuto siciliano.

L'art. 117, 2° comma, Cost., ricomprende tra le materia di legislazione concorrente quella relativa “*al governo del territorio*”. Rammento che nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2003, in sede di giudizio di costituzionalità sulla L. n. 443 del 2001 (c.d. legge obiettivo), ha ritenuto che la parola “*urbanistica*”, sebbene non compaia nel nuovo testo dell'art. 117, deve ritenersi compresa nell'elenco del 3° comma che contempla il “*governo del territorio*”.

Al riguardo si può arrivare alla conclusione che in relazione alla competenza legislativa esclusiva della Regione siciliana in materia di urbanistica, la legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha apportato alcuna innovazione al quadro delineato dallo statuto speciale.

In concreto nella competenza legislativa esclusiva della regione siciliana si devono ritenere compresi tutti gli aspetti dell'uso del territorio, per usare l'espressione che si ritrova all'art. 34 D. Lgs. n. 80 del 1998, poi trasfuso nell'art. 7 L. n. 205 del 2000 ed infine nell'art. 133 del Codice del Processo Amministrativo.

* * *

La Regione siciliana non ha mai fatto un uso pieno della sua potestà legislativa in materia, emanando, come avrebbe potuto, un'organica disciplina urbanistica regionale che, nel rispetto del limite delle riforme economico sociali, dettasse una regolamentazione adeguata alle esigenze del proprio territorio.

Ha ritenuto preferibile, anziché sostituire totalmente le norme contenute nelle leggi dello Stato, operare in via di integrazione, sostituendole soltanto in parte ed integrandole.

Nel compiere queste operazioni di parziale sostituzione ed integrazione il legislatore siciliano ha operato attraverso due schemi, quello del rinvio statico, e quello dei rinvio dinamico.

Le leggi più importanti approvate dall'Assemblea Regionale nella materia della quale ci stiamo occupando, sono: la legge 27 dicembre 1978, n. 71, e la legge 10 agosto 1985, n. 37.

La legge n. 71/78 è stata approvata al fine di recepire le leggi statali n. 10 del

1977, cioè la legge Bucalossi sulla edificabilità dei suoli, e la legge statale n. 457 del 1978, piano decennale di edilizia residenziale pubblica. Ma in concreto ha disciplinato anche istituti contemplati dalla legge urbanistica del 1942 come modificata ed integrata dalla legge ponte n. 765 del 1967.

Al riguardo il legislatore regionale ha proceduto attraverso modifiche ed integrazioni delle leggi statali con rinvio statico: *“Sino alla emanazione di un’organica disciplina regionale, la legislazione statale e regionale in materia urbanistica si applica con le modifiche e le integrazioni della presente legge che sono dirette anche al conseguimento delle seguenti finalità: ...”*. Non è il caso di fermarsi sulle finalità.

Faccio presente che con la legge n. 71 del 1978 veniva disciplinata in primo luogo la materia della pianificazione urbanistica. Al riguardo lo schema seguito è quello della legge urbanistica del 1942 come modificata ed integrata dalla Legge Ponte n. 765 del 1967 (piano regolatore generale, piano particolareggiato, piano di lottizzazione, ecc.)

Devo dire che le modifiche introdotte con la legge regionale, rispetto alla disciplina statale, sono meritevoli di positivo apprezzamento. Per esempio, la legge regionale 78 introdusse le prescrizioni esecutive, che devono essere inserite nei Piani Regolatori Generali. Rammento a tale proposito che i Piani Particolareggiati difficilmente venivano approvati, sicché il legislatore regionale ritenne opportuno stabilire che nell’ambito dei Piani Regolatori Generali dovessero essere inserite le suddette prescrizioni esecutive, *“che costituiscono a tutti gli effetti Piani Particolareggiati di Attuazione”*.

La legge n. 71/1978 poi contiene le *“Norme regolatrici dell’attività edilizia”*. Anche a tale riguardo lo schema seguito è quello della legislazione statale. Si prevede il regime della concessione, si disciplina la convenzione tipo, si disciplinano gli oneri di urbanizzazione.

La stessa legge poi disciplina il sistema sanzionatorio. Al riguardo furono previste norme che si discostavano effettivamente dalla legislazione statale, che però successivamente sono state abrogate.

* * *

La Legge Regionale n. 37 del 1985, approvata nell’agosto di quell’anno, ha ad oggetto l’applicazione della legge statale n. 47 del 1985 con la quale fu disciplinata per la prima volta la sanatoria delle opere abusive.

La L. reg. n. 37 ha apportato sensibili innovazioni alla disciplina dell'attività edilizia introducendo tra l'altro il regime dell'autorizzazione, ed il regime della comunicazione.

E' da notare che questa volta il legislatore regionale ha previsto un rinvio dinamico: *“La legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante ... e successive modifiche ed integrazioni, ad eccezione degli articoli ... si applica nella regione siciliana con le sostituzioni, modifiche ed integrazioni di cui alla presente legge”*.

* * *

Con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è stato approvato il Testo Unico delle disposizioni legislative regolamentari in materia di edilizia, il quale, all'art. 2, stabilisce che le Regioni a statuto speciale esercitano la propria potestà legislativa esclusiva nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

Si tratta di un Testo Unico prevalentemente ma non esclusivamente a natura ricognitiva, vale a dire che è in buona parte di carattere compilativo, tanto che l'articolato riporta le fonti della disciplina originaria.

Riguardo alla Regione siciliana si è posto e si pone il problema della applicabilità o meno di questa o di quella norma contenuta nel Testo Unico.

A tale riguardo bisogna tenere presente l'origine delle diverse norme. Se si tratta di norme derivanti dalla legge n. 47 del 1985, recepita in Sicilia con rinvio dinamico con la legge n. 37 del 1985, quelle disposizioni trovano applicazione nella regione siciliana.

Se si tratta invece di disposizioni derivanti dalla Legge Bucalossi n. 10 del 77, e dalla legge sull'edilizia residenziale n. 457 del 1978, ed ancora prima se si tratta di disposizioni che traggono origine dalla legge urbanistica del 42 come integrata nel 1967 dalla legge ponte, poiché al riguardo la regione siciliana ha proceduto, con legge n. 71 del 1978 attraverso un rinvio statico, allora quelle disposizioni non trovano applicazione nella regione siciliana.

Ciò detto, come è a tutti noto, in realtà il Testo Unico ha apportato notevoli modifiche rispetto al quadro legislativo precedente. Non c'è più la concessione edilizia, c'è il permesso di costruire. Ma per quanto riguarda la Regione siciliana queste disposizioni innovative riguardanti il regime autorizzatorio non trovano applicazione.

E' però da tenere presente che la Legge Regionale n. 2 del 2002 (legge

finanziaria regionale) ha stabilito che trovano applicazione, nella regione siciliana, l'art. 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della Legge n. 443 del 2001, disposizioni che ampliano la portata della denuncia di inizio attività (DIA) prevista e disciplinata dagli artt. 22 e seguenti del Testo Unico, sicché la denuncia di inizio attività trova applicazione, in Sicilia, nella parte in cui prevede che in alternativa alle concessioni o autorizzazione edilizie, a scelta dell'interessato possono essere realizzati in base a semplice denuncia di inizio attività ai sensi dell'art. 4 D.L. n. 398 del 1993, conv. in L. n. 493 del 1993, determinati interventi, soprattutto gli interventi edilizi minori.

Al riguardo non vi è dubbio che ci si trova di fronte, mi dispiace di dovere adoperare una espressione così forte, ad una vera e propria latitanza del legislatore regionale.

* * *

Era ed è necessario che la Regione riordini la materia, ma purtroppo la Regione siciliana ha scarso interesse per l'esercizio della funzione normativa.

* * *

Dopo la legge regionale numero 37 del 1985 non ci sono state nella regione siciliana altre leggi altrettanto significative in materia di urbanistica ed edilizia.

Sono però da rammentare:

A) La legge regionale numero 17 del 1994 con la quale è stato introdotto il silenzio assenso in materia di concessione edilizia ed in materia di abitabilità ed agibilità.

Per quanto concerne il silenzio assenso in materia di concessione edilizia, l'art. 2 stabilisce che la domanda di concessione edilizia si intende accolta qualora entro 75 giorni dal ricevimento dell'istanza non venga comunicato all'interessato il provvedimento motivato di diniego. Il titolare della concessione edilizia così assentita può iniziare i lavori dandone comunicazione al sindaco, previo pagamento degli oneri concessori, calcolati in via provvisoria. 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 sanitarie e l'ammontare del contributo concessorio dovuto.

Gli uffici del comune devono egualmente completare l'esame delle domande di concessione edilizia entro 30 giorni dalla comunicazione dell'inizio dei lavori. Qualora venga accertata la mancanza dei requisiti per il rilascio della concessione il

sindaco provvede all'annullamento o revoca della concessione assentita.

È appena il caso al riguardo di fare presente che solitamente l'interessato si guarda bene all'iniziare effettivamente i lavori prima che sia trascorso il termine di 30 giorni.

Devo dire che la semplificazione proficuamente introdotta dal legislatore siciliano è però frustrata in primo luogo dalla diffusa abitudine dei comuni di intervenire ben dopo i trenta giorni con un provvedimento di diniego (che in realtà si configura come un annullamento d'ufficio), ed in secondo luogo dall'incertezza che si riscontra in giurisprudenza circa la possibilità che l'annullamento della concessione tacitamente assentita possa essere disposto anche dopo il termine di 30 giorni. Si dice che si può esercitare il potere di autotutela ma non risulta chiaro se l'annullamento è soggetto ai limiti previsti dall'art. 21 nonies L. n. 241, vale a dire entro un termine ragionevole ed in presenza di un interesse pubblico specifico all'annullamento.

A tale riguardo è però da registrare un recente orientamento del Tar Catania (sez. I, n. 75 del 2012) secondo il quale bisogna tenere conto del fatto che nel tempo decorrente dal conseguimento del titolo edilizio e l'inizio dei lavori l'interessato può avere contratto delle obbligazioni propedeutiche all'inizio dei lavori, sicché si rivela ingiusto l'annullamento motivato in relazione alla circostanza che i lavori non sono ancora iniziati.

B) La legge finanziaria 2003, n. 4 del 2003 è intervenuta in primo luogo, all'art. 17, sulla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia prevedendo la presentazione di perizia giurata dalla cui presentazione trascorre un termine, definito perentorio, di 90 giorni maturato il quale la sanatoria si intende accolta. Però gli uffici comunali devono effettuare l'esame delle perizie giurate anche successivamente all'avvenuto accoglimento e comunque entro il termine perentorio di 270 giorni dalla presentazione dell'istanza medesima, e qualora rilevino incompletezza della perizia o la mancanza dei requisiti sospendono il procedimento e sospendono la concessione o autorizzazione in sanatoria già assentita tacitamente.

In concreto il meccanismo in molti casi, si è rivelato una trappola, ragione per la quale personalmente non ho mai consigliato ai miei assistiti di farne uso.

La medesima legge regionale n. 4 prevede poi all'art. 18 il recupero a fini abitativi – e quindi a scopo residenziale - dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, dei seminterrati degli edifici esistenti regolarmente realizzati.

Tale disciplina è da apprezzare positivamente. Gli utenti ne hanno fatto ampio

C) Da rammentare è poi la legge sul piano casa n. 6 del 2010, che consente ampliamenti negli edifici esistenti a tipologia unifamiliare o bifamiliare sino al limite del 20% del volume esistente in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici. Espressamente dispone che siffatta facilitazione si applica anche agli edifici soggetti a speciali forme di vincolo, mentre non si applica alle zone di tutela naturalistica ed ad altre fattispecie sensibili come il sistema forestale e boschivo. Ovviamente occorre il nulla osta delle autorità preposte alla tutela del vincolo. Solitamente la Soprintendenza ai beni culturali e sovente l'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste.

Per quanto concerne la Soprintendenza, come sappiamo l'art. 46 L. reg. 17/2004 prevede il silenzio assenso. Accade non infrequentemente che la Soprintendenza interviene con un provvedimento di diniego dopo che si è formato il silenzio accoglimento, ovvero con un provvedimento di annullamento. Talvolta il provvedimento è nel senso del non luogo a provvedere perché non sussisterebbero i presupposti per il rilascio del N.O. essendovi un vincolo di inedificabilità. La giurisprudenza siciliana al riguardo solitamente accoglie i ricorsi degli interessati (così Tar sic. PA, I, n. 1973/07, n. 606/11, sez. II, n. 1880/12. In senso contrario sez. I, n. 1259/13, risalente al triste periodo dagostiniano, secondo la quale l'annullamento del silenzio assenso non richiederebbe neppure una motivazione sull'interesse pubblico).

* * *

Per quanto concerne ancora la giurisprudenza amministrativa siciliana devo dire che non mi sembra condivisibile l'orientamento secondo il quale quando si tratta di ingiungere la demolizione dell'immobile abusivo non sarebbe necessario l'avviso di inizio del procedimento. Si legge al riguardo che l'ordinanza di demolizione avrebbe un contenuto rigidamente vincolato, che le norme in materia di partecipazione al procedimento non devono essere applicate meccanicamente ma solo quando la comunicazione di avvio sia suscettibile di apportare utilità all'azione amministrativa. Francamente tale posizione non mi sembra condivisibile. Ci possono essere i casi nei quali l'interessato può ritenere opportuno segnalare aspetti della questione che potrebbero indurre il comune a non ingiungere la demolizione dell'immobile.

* * *

Un profilo riguardo al quale nella giurisprudenza siciliana, in particolare del Consiglio di giustizia amministrativa si registra un orientamento davvero molto

apprezzabile è quello che concerne la configurazione dei vincoli di piano aventi natura espropriativa e non conformativa.

Tale orientamento si è formato, attraverso diverse sentenze significativamente emesse con diversi collegi in relazione alle norme di attuazione del PRG di Palermo, con le quali si prevedono destinazioni ad asili nido, edilizia scolastica, parcheggi, edifici religiosi, ecc.

Il Comune, facendo leva soprattutto sulle esemplificazioni contenute nella sentenza della corte cost. n. 179 del 1999, sostiene che tali destinazioni sarebbero conformative e non espropriative, sicché non decadrebbero con il decorso quinquennio e non vi sarebbe l'obbligo del comune di dare alle aree una nuova destinazione

Al riguardo posso citare le sentenze del CGA n. 1113 del 2008, n.95 del 2011, n. 212 del 2012.

Di particolare rilievo è la sentenza n. 1113 del 2008, citata nella sentenza di cui infra, n. 95 del 2011, con la quale il Consiglio ha compiuto un notevole approfondimento della materia. Vi si legge:

“La sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 12 maggio 1999 ha precisato che sono fuori dello schema ablatorio i vincoli che importano una destinazione di contenuto specifico realizzabile ad iniziativa privata o promiscua (pubblico-privato) che non comportino, quindi, necessariamente espropriazioni o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica.

“La sentenza prosegue indicando, a mo' di esempio, parcheggi, impianti sportivi, mercati ed altro.

“In disparte la considerazione che l'elencazione esemplificativa operata dalla Corte non costituisce oggetto specifico del dictum, si deve altresì osservare che la realizzabilità dell'opera o del servizio esclusivamente per opera della mano pubblica o anche del privato (cui va assimilato l'intervento misto) deve essere giudicata non con riferimento all'oggetto specifico della realizzazione (in altre parole all'opus da realizzare), ma alla destinazione di esso e quindi alla sua idoneità a soddisfare anche il diritto soggettivo di proprietà, oltre che l'interesse pubblico”.

E più avanti, a proposito dei parcheggi, con riferimento ancora alla sentenza della Corte cost. n. 179/1999, si legge:

“Non contraddice la tesi la citazione dei parcheggi contenuta nella medesima motivazione or ora citata. E', infatti, evidente che la Corte intendeva riferirsi a

parcheggi privati a pagamento, che determinano un interesse commerciale al loro sfruttamento. Ciò è agevolmente ricavabile proprio dalla assimilazione che di tali parcheggi la Corte ha operato alle altre opere chiaramente destinate allo sfruttamento da parte di privati (cliniche, supermercati, zone artigianali etc.).

“Ben diversa è la situazione per i parcheggi pubblici, quand'anche destinati alla concessione a tariffa "calda". In tal caso, infatti, l'erogazione del servizio pubblico è pur sempre riservata all'Ente territoriale, il quale, appunto, la esercita mediante la concessione dei propri poteri, sia pure assicurando l'introito della tariffa.

* * *

Conforme a tale orientamento è la sentenza n. 95 del 2011, nella quale si legge:

“Considerato

che l'appello è infondato;

che, invero, il primo Giudice ha fatto corretta applicazione, adattandoli al caso di specie, dei principi enunciati da questo Consiglio nella decisione n. 1113 del 19 dicembre 2008, che contiene un'interpretazione evolutiva, ma coerente con i principi in più occasioni affermati dalla C.E.D.U., delle statuizioni recate nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 12 maggio 1999 in ordine alla distinzione tra previsioni urbanistiche conformative e previsioni espropriative;

che, in tale pronuncia, questo Consiglio, ponendosi nella scia della richiamata giurisprudenza costituzionale, ha osservato che un vincolo non può ritenersi conformativo ogniqualvolta le iniziative edilizie consentite dallo strumento urbanistico non siano suscettibili di operare in regime di libero mercato;

che, in particolare, si è affermato che qualora sia impressa a priori a un'area la destinazione alla realizzazione di opere o di servizi pubblici, a prescindere cioè dai meccanismi di mercato, individuando, senza possibilità di eccezione, il soggetto pubblico che fruirà dell'opera stessa, allora quest'ultima non può ritenersi destinata a essere posta sul mercato;

che, in presenza di un monopolio non vi è mercato;

che, pertanto, sussiste un vincolo preordinato all'espropriazione tutte le volte in cui la destinazione dell'area permetta la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione soggettivamente pubblica;

che, nella fattispecie, la previsione del P.R.G.C., decaduta perché non tempestivamente attuata, era preordinata a vincolare l'area della Palagio a servizi

pubblici e attrezzature per la scuola dell'obbligo, da realizzarsi anche ad opera di soggetti privati, proprietari e o imprenditori, previa convenzione con il Comune, al fine di assicurare l'effettiva fruizione pubblica delle opere;

che a nulla rileva invocare in contrario, da parte del Comune appellante, una precedente convenzione intervenuta tra il predetto Comune e altra società, in ordine alla realizzazione di un complesso scolastico, perché relativa ad un'area inserita in zona "F1" (e non "S2")"

* * *

Del rammarico ritengo invece di dover esprimere - ma mi riferisco non già alla giurisprudenza siciliana ma alla giurisprudenza amministrativa in generale - sulla circostanza che è stato superato ed accantonato l'orientamento secondo il quale quando si tratta di abuso edilizio molto risalente nel tempo (ad es. 20 o 30 anni) il provvedimento repressivo deve indicare le ragioni di interesse pubblico a sostegno del provvedimento.

* * *

Concludo. Mi auguro che finalmente la Regione siciliana esca dallo stato di latitanza nel quale versa da molti anni anche nella materia dell'urbanistica e si decida finalmente ad approvare un testo completo della materia.

Non mi illudo affatto che il mio desiderio possa essere effettivamente soddisfatto.

Ed allora mi limito, in subordine, ad auspicare che quanto meno la Regione intervenga con una legge avente un obiettivo ben più limitato, quale quello di introdurre nella disciplina urbanistica regionale le semplificazioni che sono state introdotte nel testo unico sull'edilizia del 2001 in particolare con il decreto del fare (conv. in l. n. 98 del 2013) e più recentemente con il decreto sblocca Italia (conv. in l. n. 164 del 2014). Ed ancora prima con D.L. n. 4 del 2010 conv. in L. 73 del 2010.

Per fare solo un esempio, secondo la legislazione statale è possibile la comunicazione di inizio lavori tardiva per l'attività edilizia soggetta al regime della comunicazione, con il pagamento di una sanzione pecuniaria.

Rammento che l'art. 6 T.U. sost. dall'art. 5, comma 1 D.L. n. 40 del 2010 conv in L.n. 73 del 2010 ha sottoposto a semplice comunicazione ad es. la manutenzione straordinaria (in Sicilia soggetta ad autorizzazione).

Al 7° comma dell'art. 6 si stabilisce che la mancata comunicazione di inizio lavori comporta una sanzione pecuniaria che è ridotta se effettuata spontaneamente

mentre l'intervento è ancora in corso.

SALVATORE RAIMONDI