



COMUNE DI PALERMO

AREA TECNICA DELLA RIQUALIFICAZIONE URBANA E DELLE INFRASTRUTTURE

Staff del Capo Area

U.O. Programmazione, monitoraggio, coordinamento processo di realizzazione opere pubbliche, social housing ed edilizia convenzionata.

Via Ausonia n° 69 - 90146 Palermo

Circolare n° 35 del 20 ottobre 2016

PROT. 176528

DEL 21/10/2016.

- Allo **Sportello Unico Edilizia**
Sede
- All' **Ufficio Città Storica**
Sede
- All' **Ufficio Condono Edilizio**
Sede
- Al sig. **U.O. Programmazione, Monitoraggio,
Coordinamento processo di Realizzazione Opere
Pubbliche, Social Housing ed Edilizia
Convenzionata**
- e, p.c.
- Al sig. **Sindaco**
Sede
- Al sig. **Assessore alla Riqualificazione Urbana e delle
Infrastrutture**
Sede
- Al sig. **Segretario Generale**
Sede
- Al sig. **Capo Area Amministrativa della Riqualificazione
Urbana e delle Infrastrutture**
Sede
- Al sig. **Capo Area della Pianificazione Urbana**
Sede
- All' **Avvocatura Comunale**
Sede
- Al sig. **Dirigente Generale del Dipartimento Regionale
dell'Urbanistica**
dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it
- Al sig. **Dirigente generale del Dipartimento Regionale dei
Beni Culturali**
Soprintendenza BB. CC. AA. Di Palermo
dipartimento.beni.culturali@certmail.regione.sicilia.it
sopripa@certmail.regione.sicilia.it
- Al sig. **Presidente dell'Ordine degli Architetti di Palermo**
oapp.palermo@archiworldpec.it
- Al sig. **Presidente dell'Ordine degli Ingegneri di Palermo**
ordine.palermo@ingpec.eu

Al sig. **Presidente del Collegio dei Geometri di Palermo**
collegio.palermo@geopec.it

Al sig. **Presidente dell'ANCE**
ance.palermo@pec.ance.it

Al sig. **Presidente della Confartigianato**
info@confartigianatopalermo.it

Oggetto: Applicazione della L.R. n° 16_2016 - Prime indicazioni

A seguito dell'entrata in vigore della L.r. n. 16/2016, in data 3 settembre 2016, gli uffici interessati alla sua applicazione hanno predisposto un atto di indirizzo, coordinato dallo scrivente, da sottoporre alla G.C., che con deliberazione n. 173 del 2.09.2016 lo ha approvato, per l'unificazione e la dematerializzazione delle attività del S.U.E. e di quelle edilizie del S.U.A.P., attraverso l'approvazione di modelli unici di istanze da compilare direttamente on line. Tuttavia, stante le numerose incongruenze riscontrate dagli uffici nella lettera della norma, soprattutto tra gli articoli recepiti con modifiche dal D.P.R. n. 380/2001 e quelli recepiti dinamicamente, nonché tra le nuove norme introdotte e quelle previgenti non abrogate, attesa l'assenza di una norma transitoria nel testo in commento, è stato dato atto, già nel corpo della deliberazione, della necessità, manifestata dalle strutture interessate all'applicazione della norma, di chiarimenti da parte dell'Avvocatura comunale.

A seguito di formale richiesta di parere (prot. n. 1318579/2016), formulata dallo scrivente e condivisa dagli uffici interessati, relativa all'applicabilità delle norme non espressamente abrogate, confliggenti con la nuova riorganizzazione delle disposizioni in materia edilizia, e alle procedure da seguire per la conclusione dei procedimenti edilizi già avviati alla data di entrata in vigore della L.r. n. 16/2016, l'Avvocatura comunale ha formulato un parere, prot. n. 1684489 del 27.09.2016, che qui si intende espressamente richiamato e trascritto, alla lettura del quale si rimanda (All. 1).

In virtù di quanto espresso nel superiore parere, si ritiene di dover formulare degli indirizzi operativi che agevolino la definizione di procedure uniformi e garantiscano ai cittadini, oltre che parità di trattamento, risposte chiare e rispettose delle norme.

Problemi connessi alla mancata previsione di norme transitorie


1. Con riferimento ai procedimenti edilizi in capo agli uffici in indirizzo (con esclusione dell'Ufficio Condono edilizio), già avviati e non ancora conclusi, in assenza di norme transitorie, soccorre il principio generale *tempus regit actum*, in applicazione del quale l'Amministrazione è tenuta a tenere conto delle modifiche normative intervenute durante l'iter procedimentale, non potendo considerarne l'aspetto cristallizzato alla data dell'atto che vi ha dato avvio (cfr. Sentenza del Consiglio di Stato n. 5854/2011); la legittimità di un provvedimento adottato al termine di un procedimento ad istanza di parte va valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale e non a quello di presentazione dell'istanza (cfr. Sentenza del Consiglio di Stato n. 34/2012). Tuttavia, sono fatti salvi gli atti endo-procedimentali già conclusi, i quali, in virtù del predetto principio del *tempus regit actum* trovano disciplina nelle disposizioni di legge o di regolamento vigenti alla data in cui ha luogo ciascuna sequenza procedimentale (cfr. Sentenza del Consiglio di Stato n. 5525/2014).

Pertanto,

- ✓ **per le istanze di Concessione edilizia, per le quali, alla data del 3 settembre 2016, non siano decorsi 75 gg. dalla data di presentazione dell'istanza o dall'ultima integrazione di documenti, ossia per quelle assunte al protocollo dal 21 giugno 2016, occorre dare avviso agli istanti che il relativo procedimento sarà istruito facendo riferimento alla nuova normativa, che ha introdotto il permesso di costruire in luogo della concessione edilizia, e che i termini decorreranno dalla data di entrata in vigore della L.r. n. 16/2016, fermo restando la possibilità per il cittadino, nei casi previsti dagli artt. 10 della L.r. n. 16/2016 e 23 del D.P.R. n. 380/2001 recepito con l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, di procedere alla dichiarazione della sussistenza dei presupposti per la realizzazione degli interventi (SCIA, DIA), la cui legittimità e validità quale titolo edilizio sarà comprovata dagli estremi di acquisizione al protocollo del Comune.**

Sono fatti salvi gli endo-procedimenti già conclusi. Pertanto, per esempio, per le istanze di concessione edilizia finalizzate alla realizzazione degli interventi volti al recupero ai fini abitativi (ex art. 18 L.r. n. 4/2003) dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori e dei seminterrati degli edifici esistenti e regolarmente realizzati alla data di approvazione della legge, per le quali, prima del 3 settembre 2016, l'istante abbia provveduto al pagamento alla Regione del 20% del valore dei locali oggetto di recupero, desumibile dal conseguente incremento della relativa rendita catastale, non si potrà richiedere l'ulteriore versamento al Comune del 10% del valore dei locali oggetto di recupero, introdotto dal comma 6 dell'art. 5 della L.r. n. 16/2016, per il principio più volte richiamato del "tempus regit actum", che comporta anche che sono fatti salvi i singoli endo-procedimenti già conclusi alla data di entrata in vigore della nuova norma;

- ✓ per le istanze di Concessione edilizia, per le quali, alla data del 3 settembre 2016, siano decorsi 75 gg. dalla data di presentazione dell'istanza ovvero dall'ultima integrazione di documenti, ossia per quelle assunte al protocollo prima del 21 giugno 2016, occorre dare avviso agli istanti che per il relativo procedimento è intervenuto il silenzio assenso, di cui all'art. 2 della L.r. n. 17/94 e ss.mm.ii. vigente a quella data, per cui, sussistendo i presupposti previsti dalle norme previgenti, gli stessi hanno facoltà, entro un anno dalla data in cui si è formato l'assenso tacito, di comunicare l'inizio dei lavori, in uno con una dichiarazione asseverata di un tecnico abilitato, mutuata da quella prescritta all'art. 20 comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, che attesti la conformità degli interventi da realizzare agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica, e l'ammontare del contributo concessorio dovuto in base alla



normativa vigente alla data di presentazione della stessa dichiarazione (allegando originale della ricevuta di pagamento e una perizia di calcolo degli oneri); dichiarazione di accettazione dell'incarico del Direttore dei lavori e dell'impresa esecutrice; DURC e il certificato camerale in corso di validità dell'impresa; copia del progetto degli impianti elettrico, di riscaldamento, di condizionamento, di adduzione idrica e scarico fognario, ove previsti, redatto in conformità alla normativa vigente (D.M. 37/2008); elaborato tecnico delle coperture in n. 3 copie, composto dalla documentazione di cui alle lettere a) e b) dell'art. 4 del Decreto del 05/09/2012 dell'Assessorato della Salute (qualora l'intervento riguardi anche le coperture dell'immobile); dichiarazione di conformità del progetto alle misure di prevenzione e protezione ai sensi dell'art. 5 del Decreto del 05/09/2012 dell'Assessorato della Salute, redatta da parte del progettista abilitato così come individuato dell'art. 4 del citato Decreto (qualora l'intervento riguardi anche le coperture dell'immobile); copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99 D.lgs 81/2008 e ss.mm.ii. ovvero dichiarazione di non applicabilità dell'art. 99 c.1 lettere a) o b) o c) del D. L.vo 81/08 e ss.mm.ii. per mancanza dei presupposti di legge; eventuale copia dei pareri prescritti (Soprintendenza, Genio Civile, Corpo Forestale, ecc.) qualora non presentati unitamente all'istanza o successivamente non integrati; relazione in fase progettuale sul rispetto del mantenimento del consumo energetico reso ai sensi della L. N°115 del 30.05.2008 (se dovuto); dichiarazione relativa alle modalità di smaltimento degli sfabbricidi con indicazione della ditta incaricata, D.G. 166/2008; dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della ulteriore documentazione di cui alle lettere a) e b) comma 9 dell'articolo 90 D.lgs 81/2008 e ss.mm.ii.


Resta fermo l'onere, in capo agli uffici in indirizzo, di completare l'esame delle domande di concessione edilizia entro trenta giorni dalla comunicazione dell'inizio dei lavori. Gli uffici non rilasceranno alcuna attestazione quale prova della concessione tacitamente assentita; farà fede la ricevuta di avvenuta acquisizione al protocollo del Comune della comunicazione di inizio lavori corredata

dalla perizia giurata. Resta in capo al cittadino l'onere, entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura, di provvedere alla richiesta del certificato di agibilità, corredato della documentazione di cui all'art. 25 del D.P.R. n. 380/2001, recepito con L.r. n. 16/2016.


Qualora venga accertata la mancanza dei requisiti per il rilascio della concessione, il dirigente provvederà, entro diciotto mesi, all'annullamento o alla revoca della concessione tacitamente assentita e compirà gli atti necessari a far valere le eventuali responsabilità penali, civili, amministrative e disciplinari di quanti abbiano concorso a determinare l'applicazione delle richiamate disposizioni.¹

Il mancato espletamento delle procedure sopra riportate comporterà, per il Dirigente dell'Ufficio e per il responsabile del procedimento, responsabilità disciplinare.

Decorso un anno dalla data in cui si è formato il silenzio assenso senza che l'istante abbia comunicato l'inizio lavori nelle forme prima specificate, le istanze di concessione edilizia si intenderanno decadute e dovranno essere archiviate.

- 
- ✓ **per le istanze di Autorizzazione Edilizia per le quali, alla data del 3 settembre 2016, non siano decorsi 60 gg. dalla data di presentazione, ovvero per quelle assunte al protocollo dal 6 luglio 2016, stante l'avvenuta abrogazione delle norme che ne definivano i presupposti e ne regolamentavano il procedimento, si dovrà procedere alla comunicazione agli interessati dell'avvenuta decadenza dell'istituto e dell'improcedibilità dell'istanza, avvisando che per gli interventi per i quali era stata chiesta l'autorizzazione potranno provvedere alla formulazione di apposita nuova comunicazione/segnalazione all'Amministrazione comunale mediante gli istituti delle CIL, CILA o SCIA;**
 - ✓ **per le istanze di Autorizzazione Edilizia per le quali, alla data del 3 settembre 2016, siano decorsi 60 gg. dalla data di presentazione, ovvero per quelle presentate prima del 6 luglio 2016, si dovrà procedere alla comunicazione agli**

¹ In relazione alla facoltà del privato di far valere il silenzio assenso non oltre un anno dalla data in cui lo stesso si è formato, si precisa che tale principio costituisce un'estensione del principio, che per pacifica giurisprudenza è ritenuto tassativo per le concessioni rilasciate dall'A.C., secondo il quale in caso di mancata comunicazione di inizio dei lavori entro un anno dal rilascio del titolo edilizio, lo stesso deve considerarsi *tamquam non esset*, determinandosi la relativa decadenza ex art. 36 della l. reg. n. 71 del 1978 "ipso iure", indipendentemente da un'apposita dichiarazione amministrativa (Cfr. tra altre TARs sent. n. 528 del 16/02/2015).




interessati della possibilità, sussistendone i presupposti, di iniziare i lavori, ai sensi dell'abrogato art. 5 della L.r. n. 37/85, comunque entro un termine ragionevole (max un anno), previa comunicazione agli uffici dell'Amministrazione recante: accettazione dell'incarico del Direttore dei lavori e dell'impresa esecutrice; DURC e certificato camerale in corso di validità dell'impresa; dichiarazione asseverata da parte del Direttore dei lavori, resa nelle forme di legge, che attesti la sussistenza dei presupposti previsti dalle norme previgenti e l'avvenuto pagamento degli oneri previsti ex lege alla data di trasmissione della comunicazione di inizio lavori (allegando copia della ricevuta di pagamento e schema di calcolo degli oneri); copia del progetto degli impianti elettrico, di riscaldamento, di condizionamento, di adduzione idrica e scarico fognario, ove previsti, redatto in conformità alla normativa vigente (D.M. 37/2008); elaborato tecnico delle coperture in n. 3 copie, composto dalla documentazione di cui alle lettere a) e b) dell'art. 4 del Decreto del 05/09/2012 dell'Assessorato della Salute (qualora l'intervento riguardi anche le coperture dell'immobile); dichiarazione di conformità del progetto alle misure di prevenzione e protezione ai sensi dell'art. 5 del Decreto del 05/09/2012 dell'Assessorato della Salute, redatta da parte del progettista abilitato così come individuato dell'art. 4 del citato Decreto (qualora l'intervento riguardi anche le coperture dell'immobile); copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99 D.lgs 81/2008 e ss.mm.ii. ovvero dichiarazione di non applicabilità dell'art. 99 c.1 lettere a) o b) o c) del D. L.vo 81/08 e ss.mm.ii. per mancanza dei presupposti di legge; dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della ulteriore documentazione di cui alle lettere a) e b) comma 9 dell'articolo 90 D.lgs 81/2008 e ss.mm.ii.; eventuale copia dei pareri prescritti (Soprintendenza, Genio Civile, Corpo Forestale, ecc.) qualora non presentati unitamente all'istanza o successivamente integrati.

Decorso un anno dalla data in cui si è formato il silenzio assenso senza che l'istante abbia comunicato l'inizio lavori nelle forme prima specificate, le istanze di autorizzazione edilizia si intenderanno decadute e dovranno essere archiviate.


- ✓ per le istanze di abitabilità/agibilità di cui alla L.r. n. 17/94, art. 3, e ss.mm.ii. per le quali, alla data del 3 settembre 2016, non siano decorsi 60 gg. dalla presentazione delle stesse o dall'ultima integrazione, quindi assunte al protocollo dal 6 luglio 2016, si dovrà comunicare agli istanti la necessità, ricorrendone i presupposti di legge, di acquisire la certificazione di agibilità esclusivamente ai sensi dell'art. 25, comma 5 bis del D.P.R. n. 380/2001, recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, mediante presentazione di dichiarazione asseverata relativa alla conformità delle opere al progetto autorizzato, allegando la documentazione prevista dalla predetta norma;
- ✓ per le istanze di abitabilità/agibilità di cui alla L.r. n. 17/94, art. 3, e ss.mm.ii. per le quali, alla data del 3 settembre 2016, siano decorsi 60 gg. dalla presentazione delle stesse o dall'ultima integrazione, quindi assunte al protocollo prima del 6 luglio 2016, si potrà rilasciare agli istanti, ricorrendone i presupposti di legge, apposita attestazione di silenzio assenso, ovvero, in assenza di documentazione completa, comunicare la necessità di acquisire la certificazione di agibilità esclusivamente ai sensi dell'art. 25, comma 5 bis del D.P.R. n. 380/2001, recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, mediante presentazione di dichiarazione asseverata relativa alla conformità delle opere al progetto autorizzato, allegando la documentazione prevista dalla predetta norma;
- ✓ per le istanze di accertamento di conformità presentate dopo il 3 settembre 2016, ai sensi dell'art. 14 della L.r. n. 16/2016, in disparte i dubbi di costituzionalità (condivisi anche dall'Avvocatura comunale) relativamente alla soppressione, nella sola Sicilia, del requisito della doppia conformità e alla trasformazione del silenzio rifiuto (60 gg.) in silenzio assenso (90 gg.), si dovrà procedere all'istruttoria delle stesse, richiedendo l'integrazione dei documenti previsti ex lege e comunicando all'istante l'intervenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri, in data 11.10.2016, con la quale, tra gli altri, è stato impugnato tale articolo. Pertanto, fino alla sentenza della Corte Costituzionale, ovvero fino all'adozione di norme di

modifica da parte della regione, peraltro già anticipate dall'Assessore Regionale al Territorio e Ambiente nel corso della seduta del Comitato Regionale dell'Urbanistica tenutasi in data 12.10.2016, **gli atti eventualmente emessi o formatisi per silenzio assenso relativi alle istanze di accertamento di conformità ex art. 14 della L.r. n. 16/2016, sono suscettibili di successive eventuali revoche/annullamenti** qualora in contrasto con le norme sopravvenute o con le decisioni della Corte Costituzionale. Nell'ambito dell'istruttoria occorrerà verificare, preliminarmente, la legittimità dell'immobile prima della realizzazione degli interventi per i quali si chiede l'accertamento di conformità;



✓ **per le istanze di accertamento di conformità ex artt. 36 e 37 commi 4, 5 e 6 D.P.R. n. 380/2001 (sostituiti in Sicilia dall'art. 14 della L.r. n. 16/2016), per le quali, alla data del 3 settembre 2016, non siano decorsi 60 gg. dalla presentazione, quindi per quelle presentate a far data dal 6 luglio 2016, si dovrà procedere all'istruttoria delle stesse, richiedendo l'integrazione dei documenti previsti ex lege e comunicando all'istante l'intervenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri, in data 11.10.2016, con la quale, tra gli altri, è stato impugnato tale articolo. Pertanto, fino alla sentenza della Corte Costituzionale, ovvero fino all'adozione di norme di modifica da parte della regione, peraltro già anticipate dall'Assessore Regionale al Territorio e Ambiente nel corso della seduta del Comitato Regionale dell'Urbanistica tenutasi in data 12.10.2016, gli atti eventualmente emessi o formatisi per silenzio assenso relativi alle istanze di accertamento di conformità ex art. 14 della L.r. n. 16/2016, sono suscettibili di successive eventuali revoche/annullamenti** qualora in contrasto con le norme sopravvenute o con le decisioni della Corte Costituzionale. Nell'ambito dell'istruttoria occorrerà verificare, preliminarmente, la legittimità dell'immobile prima della realizzazione degli interventi per i quali si chiede l'accertamento di conformità;

✓ **per le istanze di accertamento di conformità ex artt. 36 e 37 commi 4, 5 e 6 D.P.R. n. 380/2001 (sostituiti in Sicilia dall'art. 14 della L.r. n. 16/2016) per le quali, alla**



data del 3 settembre 2016, siano decorsi 60 gg. dalla presentazione, ossia per quelle presentate prima del 6 luglio 2016 per le quali si è formato il silenzio rifiuto, si rileva che per gli abusi dichiarati nella richiesta di accertamento di conformità, relativamente all'avvio dell'attività repressiva, si possono configurare due distinte circostanze: da una parte l'accertamento di conformità quale strumento finalizzato alla sanatoria di interventi già eseguiti e oggetto di ordinanza di demolizione e dall'altra l'accertamento di conformità quale strumento di autodenuncia per la realizzazione di interventi per i quali si chiede il rilascio di concessione edilizia in sanatoria. Sul duplice indirizzo espresso dal G.A. in merito alla correlazione fra l'emissione dell'ordinanza di demolizione e la definizione dell'istanza di accertamento di conformità relativamente ad abusi edilizi già individuati e oggetto di provvedimenti sanzionatori amministrativi ovvero penali, si rimanda all'allegato parere dell'Avvocatura comunale; si ritiene, invece, si possa richiamare in questa sede il principio di buona amministrazione, anch'esso citato nel predetto parere, che dovrebbe permeare tutta l'attività della P.A. e per il quale *"la pendenza di un procedimento amministrativo determina il sorgere in capo all'amministrazione non solo di poteri imperativi ma anche di obblighi di protezione e di salvaguardia, potendo agevolmente ritenersi, in questa prospettiva, che la presentazione di una istanza di sanatoria, (purchè) tempestiva e provvista di un minimo di serietà, debba indurre l'amministrazione a non portare ad esecuzione la demolizione prima che sulla sanatoria si sia pronunciata l'autorità competente. Il che determina la sospensione dell'esecutività dell'ordine di demolizione nel tempo occorrente per esaminare e definire l'istanza di sanatoria"*², già fissato nell'abrogato art. 36 del D.P.R. 380/2001 in 60 gg.. Per prevalente giurisprudenza³, **ove il Comune non si pronunci espressamente sull'istanza di accertamento di conformità entro sessanta giorni, la stessa si intende respinta**: si forma, cioè, sulla domanda, una tipica fattispecie di silenzio-rigetto, che si qualifica come provvedimento tacito avente contenuto negativo; sicché


² cfr. Consiglio di Stato V, n. 3236/2006.

³ Cfr. A titolo esemplificativo: TAR Campania sez. VIII sent. N. 1981/2010; T.A.R. PUGLIA-LECCE, SEZ. III, sentenza 30 aprile 2013, n. 995; TAR Napoli, Sez. VI, 09 ottobre 2006 / 19 ottobre 2006, n. 8708.

deve ritenersi che, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della concessione in sanatoria, la stessa si intenda respinta con onere, da parte dell'istante, di contestazione giurisdizionale del silenzio-diniego così formatosi. Il silenzio dell'Amministrazione sulla richiesta di permesso di costruire in sanatoria, infatti, ha un valore legale tipico di rigetto, vale a dire che costituisce un'ipotesi di silenzio significativo al quale vengono collegati gli effetti di un provvedimento esplicito di diniego.

Va, tuttavia, rilevato che la formazione del silenzio rifiuto non esime l'Amministrazione, prima della comunicazione all'ufficio competente al controllo del territorio dell'avvenuta conclusione negativa dell'accertamento di conformità, dell'onere della conclusione dell'iter procedimentale, potendosi verificare la circostanza che il trascorrere del tempo che ha condotto al consolidarsi del silenzio rifiuto non sia fondato sull'avvenuto accertamento dei presupposti per il rilascio della concessione postuma, ma, piuttosto, sulla mancata tempestività dell'attività che sottende alla definizione del procedimento amministrativo. La giurisprudenza si è pronunciata, anche in questo caso, più volte, esprimendo un orientamento difforme da quello sopra richiamato, evidenziando il difetto assoluto di motivazione insito nel silenzio rifiuto e l'inadempimento dell'obbligo di provvedere sulla domanda dell'interessato. È il convincimento, fra gli altri, del TAR Lazio, sez. Roma, sez. II bis, che con sentenza del 13/07/2006 n° 5818 ha accolto il ricorso proposto contro il silenzio serbato dalla p.a. locale su un'istanza volta al rilascio di permesso di costruire in sanatoria ai sensi e con gli effetti dell'articolo 36 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Il comma 3 di questa disposizione statuisce che «sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata»; il meccanismo per il Collegio giudicante sembra chiaro: "entro sessanta giorni con adeguata motivazione" oppure "fuori dai sessanta giorni con il c.d. silenzio diniego", per cui in questo secondo caso diventa plausibile che ci si esprima anche senza motivazione. Pur

qualificandosi tale fattispecie come un silenzio diniego (e dunque non come mero e semplice silenzio dovuto all'inerzia, bensì come una fattispecie di silenzio qualificato), ciò non significa ch'esso sia di per sé legittimo, se ci si riferisce al generale obbligo di provvedere sulle istanze sancito dall'articolo 97 della Costituzione e dalle norme e principi della Legge 7 agosto 1990, n. 241. La legittimità di un meccanismo di silenzio qualificato (e non inadempimento) deve essere intesa nei termini rigorosi di un meccanismo eccezionale, derogatorio alla regola dell'espressività ed esplicazione delle ragioni e della determinazione assunta. Anche per il Consiglio di Stato nei **procedimenti di sanatoria edilizia** (attengano questi a veri e propri procedimenti di condono edilizio ovvero, ad atti di accertamento di conformità), è **sempre necessario un provvedimento espresso, con la conseguente piena legittimità del diniego adottato.**⁴



Dovranno, pertanto, gli uffici verificare nel più breve tempo possibile i presupposti per il rilascio del provvedimento in sanatoria delle istanze di accertamento di conformità presentate prima dell'entrata in vigore della L.r. n. 16/2016 e per le quali si sia formato il silenzio rifiuto, e ad adottare motivato provvedimento, da comunicare all'istante e all'Ufficio Controllo del territorio per i successivi provvedimenti di competenza;

- ✓ **per le perizie giurate redatte ai sensi dell'art. 17 L.r. n. 4/2003 che alla data del 3 settembre 2016 risultino presentate da meno di 90 gg., quindi dalla data del 4 giugno 2016, gli uffici procederanno a comunicare agli istanti l'intervenuta modifica normativa, precisando che il decorso dei 90 gg., di cui all'art. 29, comma 3, della L.r. n. 16/2016, si calcherà a far data dall'entrata in vigore delle legge. Qualora gli uffici comunali rilevino dalla perizia giurata, nell'ambito delle verifiche a campione di cui al comma 2 del predetto art. 29, l'incompletezza della stessa o la mancanza dei requisiti di legge necessari per l'ottenimento della concessione o**

⁴ Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 giugno 2011, Sent. n. 03723/2011.

autorizzazione in sanatoria, il responsabile del procedimento sospenderà il procedimento e proporrà al dirigente competente l'adozione di un provvedimento di rigetto dell'istanza. Qualora, invece, sia verificato il rispetto di tutti i requisiti per l'ottenimento della concessione in sanatoria, ma i versamenti effettuati non siano completi o non siano ritenuti congrui dagli uffici, si procederà a richiedere agli istanti il saldo degli oneri dovuti, fissando il termine di 30 gg. per il pagamento. Decorso il termine fissato dalla espressa richiesta del comune, il ritardato pagamento degli oneri concessori dovuti per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 50, lettere b) e c) della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, tuttora vigente; il mancato pagamento, decorso il termine di cui alla citata lettera c), comporta altresì la riscossione coattiva e l'immediata iscrizione a ruolo delle somme, maggiorate con dette sanzioni. Resta fermo che l'intervenuta nuova decorrenza dei termini dalla data di entrata in vigore della L.r. n. 16/2016 comporta che alla perizia si applichino le disposizioni ivi previste, compresa quella che stabilisce il pagamento dell'oblazione e degli oneri di urbanizzazione in unica soluzione;


Abrogazione di norme


2. Con riferimento alla mancata esplicita abrogazione, da parte del legislatore siciliano, di norme pregresse che di fatto confliggono con quelle del nuovo testo che regola la materia urbanistica, ingenerando numerosi dubbi interpretativi, occorre richiamare alcuni principi giurisprudenziali esposti dall'Avvocatura nel parere più volte citato.

Il coordinamento tra le norme del settore, quelle pregresse e quelle sopravvenute, può essere basato, secondo il parere, sull'art. 15 preleggi, *"nel senso che se le disposizioni della L.r. n. 16/2016 disciplinano in modo confliggente procedimenti normati da pregresse leggi regionali, poiché le due fonti normative citate sono di pari grado, ma emanate in tempi diversi, la criticità va risolta ricorrendo al criterio cronologico previsto dall'art. 15 delle disposizioni preliminari del Codice Civile, dalla cui applicazione deriva*

che le disposizioni della L.r. n. 16/2016 dovrebbero, in linea generale, prevalere sulle norme precedenti e non espressamente abrogate (abrogazione c.d. implicita o tacita". La legge regionale, inoltre, ha recepito dinamicamente l'art. 1 del TUE che al comma 1 recita "Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali, le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia"; pertanto, secondo quanto ritenuto dall'Avvocatura Comunale e condiviso dallo scrivente, "ne consegue che, la mancanza di abrogazione espressa delle norme regionali evidenziate nella nota che si riscontra (si riferisce alla richiesta di parere dello scrivente - ndr), è superabile ritenendo l'abrogazione implicita delle norme regionali tutte le volte che le disposizioni della L.r. n. 16/2016 costituiscano compiuta disciplina dell'istituto di volta in volta in esame".

Pertanto, in virtù di quanto avanti esposto:

- 
- ✓ **gli artt. 2 e 3 della L.r. n. 17/94**, modificati rispettivamente dall'art. 19 della l.r. n. 5/2011 e dall'art. 1 della L.r. n. 14/2014, che regolamentano il procedimento per il rilascio della concessione edilizia, ovvero per la dichiarazione dell'intervenuto silenzio assenso sull'istanza, e per il successivo certificato di abitabilità/agibilità, **devono intendersi superati per la sopravvenienza degli articoli della L.r. n. 16/2016 che disciplinano compiutamente l'istituto del permesso di costruire e dell'agibilità in luogo dei predetti titoli**. Resta fermo che per le istanze presentate prima dell'entrata in vigore della legge regionale in commento, per le quali non siano decorsi i termini prescritti dalla norma previgente, valgono le superiori prescrizioni;
 - ✓ **l'art. 2 della l.r. n. 14/2014** che prescrive la proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori, **deve intendersi sostituito dalle prescrizioni dell'art. 6 della L.r. n. 16/2016**;
 - ✓ **l'art. 14 della L.r. n. 2/2002**, rubricato "Semplificazione delle procedure", che ha introdotto in Sicilia l'istituto della D.I.A. mediante la previsione dell'applicazione dell'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, **deve considerarsi sostituito dall'art. 10, comma 4, della L.r. n. 16/2016 e dall'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001, recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016**;

- 
- ✓ **gli artt. 17 e 18 della L.r. n. 4/2003, le cui materie sono state disciplinate compiutamente attraverso, rispettivamente, gli artt. 28 e 5 della L.r. n. 16/2016, sono da considerarsi abrogati tacitamente;**
 - ✓ **la disciplina dei cambi di destinazione d'uso di cui all'art. 10 della L.r. n. 37/85, oggi è regolamentata dagli artt. 5, comma 1 lett. c), 7, comma 5 lett. f), 8, commi 5 e 6, 9, comma 3, 10, comma 1, 12, comma 1 lett. a), 24 e 26 della L. r. n. 16/2016, nonché dagli artt. 14, 23 ter e 82, comma 5, del D.P.R. n. 380/2001, recepiti attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016;**
 - ✓ **l'art. 21 della L.r. n. 71/78 che stabilisce i presupposti per il rilascio di concessione edilizia in luogo di piani particolareggiati o di piani di lottizzazione, deve intendersi tacitamente abrogato per effetto dell'intervenuto art. 12 del D.P.R. n. 380/2001, recepito dall'art. 1 della L.r. n. 16/2016. Ai sensi dell'art. 12, infatti, il rilascio del permesso di costruire è comunque subordinato all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria (di cui all'art. 4 comma 1 della L. n. 847/64 - ndr) o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso;**
 - ✓ **l'art. 40 della L.r. n. 71/78, che regola la Convenzione tipo o atto d'obbligo unilaterale, oggi disciplinata dall'art. 18 del D.P.R. n. 380/2001, recepito con L.r. n. 16/2016;**
 - ✓ **l'art. 55, comma 8, della L.r. n. 71/78, che prescrive che le concessioni relative a costruzioni non comprese in zone o piani di recupero, non sottoposte alle prescrizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, sono rilasciate, previo nulla - osta della competente soprintendenza, deve intendersi tacitamente abrogata in virtù delle disposizioni del Codice dei Beni Culturali, che stabiliscono le fattispecie per le quali è obbligatorio il ricorso al nulla osta della Soprintendenza BBCCAA. Inoltre, alcune disposizioni del D.P.R. n. 380/2001, recepite dinamicamente, e della**

L.r. n. 16/2016, rimandano al D.Lgs. n. 42/2004 per la verifica dell'obbligo del parere preventivo della Soprintendenza BBCCAA per l'esecuzione di taluni interventi. Si cita, a titolo esemplificativo, l'art. 3 comma 2 lett. b) della L.r. n. 16/2016, che, anche per interventi realizzabili mediante semplice comunicazione (CIL) da realizzarsi in immobili ricadenti all'interno di zone "A", prescrivono che "è fatto salvo l'obbligo delle autorizzazioni previste dal D. Lgs. N. 42/2004". Giova, pertanto, richiamare il contenuto dell'art. 149 comma 1 lett. a) del Codice dei Beni Culturali che, fatta salva l'applicazione degli artt. 143 comma 5 lett. b) e 156, comma 4, dispone che **non è richiesta l'autorizzazione prescritta dagli artt. 146, 147 e 159, per gli interventi di "manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici"**. Inoltre, il Comune di Palermo si è dotato di Piani particolareggiati e di schede norma che hanno introdotto disposizioni restrittive per l'esecuzione degli interventi negli immobili ubicati nelle zone A1 e A2 o individuati come netto storico e compresi in altre ZTO. In virtù di tale pianificazione particolareggiata per il centro storico e per gli edifici definiti "netto storico", la Soprintendenza BBCCAA di Palermo, con nota prot. n. 1766/2011, a riscontro di apposita richiesta del Comune, ha precisato che l'autorizzazione non è dovuta per gli interventi che non comportino la modifica dell'aspetto esteriore degli immobili, con esclusione, quindi, di quelli di demolizione e ricostruzione degli edifici ricadenti in zona A2 e di quelli individuati agli artt. 14/16 delle N.T.A. Scheda Norma relativi a edifici ricadenti in "netto storico";

- ✓ **l'art. 96 della L.r. n. 11/2010, recante norme per la Semplificazione degli adempimenti di competenza delle Aziende sanitarie provinciali, deve intendersi sostituito dalle disposizioni di cui agli artt. 20, comma 1 e 23, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, recepito con l'art. 1 della L.r. n. 16/2016;**


Vigenza di norme regionali

3. Le leggi sono abrogate da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova

legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore. La norma suggerisce il ricorso al criterio cronologico (*lex posterior derogat legi priori*) quale strumento di risoluzione delle antinomie che possono eventualmente verificarsi tra disposizioni normative precedenti e successive. In virtù di tale criterio dovrà, quindi, preferirsi la norma posteriore, salvo che: le norme confliggenti abbiano diverso grado gerarchico (in questa ipotesi prevarrà quella di grado superiore); la materia sia costituzionalmente riservata ad una determinata fonte (le norme poste da quest'ultima prevarranno comunque su quelle successive poste da fonte diversa); la norma anteriore sia speciale.

Pertanto, in applicazione del principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, sono fatte salve le norme regionali "speciali", ovvero quelle norme che hanno introdotto prescrizioni specifiche per determinate fattispecie di interventi.

Conseguentemente, **a titolo esemplificativo e non esaustivo, non possono intendersi abrogati in quanto regolamentazione speciale:**

- 
- ✓ **l'art. 4 comma 1 lett. i) della L.r. n. 13/2015**, che definisce gli interventi di ristrutturazione urbanistica nell'ambito di una norma a tutela dei centri storici, seppure oggi la ristrutturazione urbanistica trovi regolamentazione all'art. 3 comma 1 lett. f) del D.P.R. n. 380/2001, recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016;
 - ✓ **l'art. 22 della L.r. n. 71/78, sostituito e modificato con LL.rr. nn. 17/94, art. 6, e 6/2001, art. 89 comma 6**, che autorizza interventi produttivi in verde agricolo (da realizzare con permesso di costruire) e successivi mutamenti di destinazione d'uso (da realizzarsi con SCIA);
 - ✓ **gli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 4/2005** che reca Norme riguardanti il contenimento dei consumi energetici e il miglioramento dei livelli qualitativi delle abitazioni, disposizioni volte alla riduzione dell'inquinamento luminoso e deroga ai regolamenti edilizi comunali per le farmacie;
 - ✓ **la legge 23 dicembre 2000, n. 32** che reca disposizioni per l'attuazione del POR 2000-2006 e di riordino dei regimi di aiuto alle imprese (G.U.R.S. 23 DICEMBRE

2000 - N. 61), che stabilisce i requisiti, anche di natura edilizia, per l'apertura di "bed and breakfast", nonché la categoria edilizia di appartenenza;

- ✓ **l'art. 20 della L.r. n. 4/2003, con esclusione del comma 3 e del comma 4 secondo periodo**, che si riferiscono a verande e balconi in relazione all'art. 9 della l.r. n. 37/85 (espressamente abrogato dalla nuova norma), e del comma 8, che regola il frazionamento di unità immobiliari mediante richiesta di autorizzazione edilizia, oggi sostituito dalle prescrizioni della L.r. n. 16/2016. **Resta in vigore, quindi, solo la prescrizione relativa alla chiusura di terrazze di collegamento e/o di copertura di spazi interni con strutture precarie, per la definizione dei quali si rinvia alla Circolare regionale A.R.T.A. prot. n. 53460 del 12.08.2011, e quella riferita alla loro regolarizzazione ex post**, per le opere eseguite alla data di approvazione della legge su edifici regolarmente realizzati, adibiti esclusivamente ad attività commerciali o produttive, per l'adeguamento degli stessi edifici a sopravvenute norme di sicurezza e/o igienico-sanitarie con il limite del 10 per cento della superficie utile inizialmente assentita e per un massimo di sessanta metri quadri.


Incongruenze della norma

4. La legge regionale in commento, recependo con modifiche alcuni articoli del TUE e introducendone altri, ha ingenerato alcune incongruenze che rendono l'applicazione della norma, qualora le annotazioni sopra riportate non fossero sufficienti a sancirlo, complessa e dubbia. Ci si riferisce in particolare all'eliminazione della doppia conformità di cui all'art. 36 del D.P.R. 380/2001, introdotta dall'art. 14 della L.r. n. 16/2016, e la contemporanea sopravvivenza della stessa per gli interventi di cui all'art. 22 commi 1 e 2 del TUE, prevista dall'art. 37 dello stesso testo unico, recepito senza modifiche attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016. Tale disposizione normativa comporterà che per gli abusi edilizi maggiori si procederà alla verifica della sola rispondenza degli interventi alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie vigenti alla data di presentazione della domanda, mentre per quelli minori (di cui all'art. 22 commi 1 e

2 del TUE) occorrerà che sia verificata la contemporanea conformità alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie sia alla data dell'abuso che a quella di presentazione della domanda.

Non meno significativa è la difficile applicabilità di alcune prescrizioni.

L'art. 22 della L.r. n. 16/2016, per esempio, attribuisce ai cittadini, in maniera generica, la facoltà di cedere i diritti edificatori dei propri terreni al fine di consentire la delocalizzazione delle volumetrie in aree e zone diverse, senza specificare se debba trattarsi di aree poste all'interno del territorio di uno stesso comune o se detta norma debba comunque trovare applicazione all'interno di uno stesso ambito. **Si ritiene che, pertanto, almeno nel secondo caso la prescrizione riguardante la cessione di cubatura non possa trovare applicazione se non a seguito di apposite specifiche inserite nel redigendo regolamento edilizio.**




Inoltre, la previsione di cui all'art. 5 comma 1 bis del D.P.R. n. 380/2001, recepito con l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, che individua nell'Amministrazione comunale l'unico soggetto che cura i rapporti con il privato e gli enti eventualmente tenuti a pronunciarsi in ordine a ciascun intervento edilizio, deve essere correlata alla Circolare prot. n. 163728 del 2.09.2016 del Dirigente Generale del Dipartimento regionale tecnico che, in relazione alla sopra citata norma, stante la "sussistenza di specifiche criticità correlate alla prima fase di applicazione della subentrata normativa, al fine di garantire continuità all'azione amministrativa" ha disposto agli Uffici Provinciali del Genio Civile che, nelle more dell'adozione di conseguenti provvedimenti attuativi, e, quindi, del funzionamento a regime degli Sportelli unici per l'edilizia, continuino a svolgere l'attività di competenza senza soluzione di continuità secondo il pregresso iter procedimentale.

Precisazioni sulla L.r. n. 16/2016


- ✓ **gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modifiche della volumetria complessiva e dei prospetti ovvero modifiche della sagoma in immobili sottoposti a vincoli ai sensi del D. Lgs. N. 42/2004 e ss.mm.ii., sono realizzabili, ai sensi**

dell'art. 5, comma 1 lett. c), della l.r. n. 16/2016, previo rilascio del permesso di costruire.

Sono, invece, ammissibili in DIA gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modifica della volumetria, della sagoma e dei prospetti su immobili non ubicati in zone omogenee A); nonché gli interventi di ristrutturazione edilizia che non comportino modifica della volumetria, della sagoma e dei prospetti e gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, delle pertinenze e dei locali accessori, qualora i solai siano preesistenti, anche di immobili ubicati in zone omogenee A). Negli immobili vincolati, è ammessa la DIA, previo rilascio del parere o dell'autorizzazione da parte degli enti preposti ai vincoli;

- 
- ✓ gli interventi di manutenzione straordinaria comportanti frazionamento o accorpamento di unità immobiliari possono essere realizzati previa presentazione di CILA;
 - ✓ tutti gli interventi realizzabili previa presentazione di CIL o CILA non devono comprendere opere strutturali per la realizzazione delle quali sia prevista ope legis l'autorizzazione del Genio Civile;
 - ✓ il frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari che comportino anche un cambio di destinazione d'uso da una all'altra delle categorie di cui al comma 1, dalla lett. a) alla lett. d), dell'art. 23 ter del D.P.R. n. 380/2001, recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, devono essere realizzati con SCIA. Stante la molteplicità dei riferimenti introdotti dalla nuova norma in relazione agli interventi finalizzati al cambio di destinazione d'uso, corre l'obbligo di precisare che, ai sensi dell'art. 23 ter del D.P.R. n. 380/2001, recepito attraverso l'art. 1 della L.r. n. 16/2016, sono urbanisticamente rilevanti soltanto quei mutamenti che interessano il passaggio da una all'altra delle categorie puntualmente individuate al comma 1, dalla lett. a) alla lett. d), che prescindono dalla suddivisione in categorie catastali degli immobili. Pertanto, i mutamenti all'interno di una stessa categoria, non configurandosi come cambi di destinazione d'uso, possono essere realizzati con

CILA; si citano, a titolo esemplificativo, i passaggi da abitazione a casa vacanze (bed and breakfast), a casa famiglia, a struttura para-sanitaria di accoglienza per anziani o disabili, ecc. **Sono invece da considerarsi cambi d'uso urbanisticamente rilevanti i passaggi da una all'altra delle suddette categorie, per esempio da abitazione a strutture turistico-alberghiere, ad alberghi, ostelli, ecc.; in questo caso è possibile realizzare gli interventi necessari mediante SCIA, ai sensi dell'art. 10 comma 1, ovvero, negli edifici compresi nelle zone omogenee A), con permesso di costruire, ai sensi dell'art. 5 comma 1 lett. c). Si può procedere con DIA qualora sugli immobili, seppure compresi nelle zone omogenee A), non siano previsti interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifica di sagoma, di prospetti e di volume o sostituzione di solai.**



Le prescrizioni di cui all'art. 24 della L.r. n. 16/2016, che consente i cambi di destinazione d'uso in tutte le costruzioni realizzate in data antecedente al 1976, siano esse a destinazione abitativa, turistico-ricettiva o commerciale, senza alcuna distinzione tra immobili ubicati dall'interno o all'esterno del perimetro delle zone omogenee A), si applicano anche se in contrasto alle prescrizioni dello strumento urbanistico e del regolamento edilizio, anche se non espressamente previsto dalla norma. Soccorre, infatti, il principio della gerarchia delle fonti, in virtù del quale prevale la norma di grado superiore.

Gli interventi che determinano un cambio di destinazione d'uso tra categorie non comprese nella stessa ZTO comportano, invece, ai sensi dell'art. 24 della l. n. 16/2016, un aumento del carico urbanistico e, pertanto, devono essere realizzati in variante allo strumento urbanistico, con le procedure previste per le varianti dalle norme regionali vigenti.

La presente circolare intende fornire un indirizzo operativo agli uffici coinvolti, nell'interesse del principio di uniformità dell'azione amministrativa che sottende alla definizione dei procedimenti in capo alla Pubblica Amministrazione. I contenuti della stessa, inoltre, sono stati resi noti preventivamente agli uffici di questa Amministrazione in indirizzo per competenza, che, nell'ambito

della seduta del Nucleo interno di consulenza e di valutazione tecnico giuridica del 17.10.2016, li hanno condivisi insieme ai componenti del Nucleo non direttamente interessati alla sua applicazione.

Tuttavia, si precisa che le superiori determinazioni scaturiscano da una prima lettura del testo, e, in assenza di norme transitorie nonché di circolari e/o pareri regionali che forniscano indirizzi operativi, devono intendersi non esaustive o definitive, in quanto si riferiscono ad una disciplina molto articolata e controversa; tanto più che su talune questioni è altresì intervenuta l'impugnativa del governo nazionale, per cui in tempi brevi, come anticipato dall'Assessore Regionale al Territorio e Ambiente nella citata seduta del C.R.U., la regione procederà all'emanazione di norme correttive.

Dei contenuti della presente circolare dovrà essere data adeguata pubblicità nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune.

Il Capo Area
(Arch. Mario Li Castri)

