

PROPOSTA DI LEGGE

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'

RELAZIONE

La presente proposta di legge intende apportare alcune modifiche alla legge regionale n. 10 agosto 2016, n. 2016 (nel seguito L.R. 16/2016) con la quale è stato recepito nell'Ordinamento regionale il "Testo unico" in materia di edilizia emanato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2011, n. 380 (nel seguito DPR 380) e successive modifiche.

Le integrazioni e le modifiche proposte si rendono necessarie per meglio definire alcuni aspetti della suddetta legge regionale, anche alla luce delle disposizioni statali modificative del T.U. intervenute con il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222 del (art. 3) che richiedono la revisione degli articoli recepiti con modifiche (A), sia per adeguare il testo normativo alle decisioni della Consulta che con Sentenza n. 232 del 26 settembre 2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tre articoli della L.R. 16/2016 (CC), ed in particolare:

- dell'articolo 3, comma 2, lett. f) nella parte in cui ha previsto tra le "attività libere" la realizzazione di impianti di energia rinnovabile senza le preventive valutazioni di natura ambientale;
- dell'articolo 14, commi 1 e 3 nelle parti in cui è prevista la regolarizzazione di illeciti edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente soltanto alla data di presentazione dell'istanza e non anche al momento dell'abuso (comma 1), e il maturarsi del silenzio-assenso decorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza (comma 3);
- dell'articolo 16, commi 1 e 3 nella parte in cui, nel recepimento dell'art. 23bis del T.U. consente di avviare alcuni interventi edilizi in seno allo sportello unico senza la preventiva acquisizione della valutazione di incidenza in attuazione delle direttive comunitarie.

Con particolare riguardo alle nuove disposizioni discendenti dall'articolo 3 del citato D.Lgs. n. 222/2016, tutte rivolte alla semplificazione, particolare rilievo assumono talune norme di alleggerimento dei procedimenti amministrativi ed in particolare quelle che prevedono l'accorpamento delle attività libere in due categorie, solo una delle quali soggetta a "comunicazione asseverata" (CILA), e l'abrogazione delle procedure relative alla "denuncia di inizio attività" le quali vengono in parte ricondotte alla comunicazione asseverata, in parte trasposte nell'ambito dei procedimenti riferiti alla "segnalazione certificata" (SCIA); inoltre, viene introdotto un nuovo procedimento semplificato alternativo al permesso di costruire (definito "SCIA alternativa") che, su iniziativa dell'interessato, sostituisce per alcune tipologie di intervento la procedura più complessa richiesta dal titolo abilitativo di rango superiore.

Anche il differimento dei termini (D) di definizione del "Regolamento tipo edilizio unico" e delle modalità di attuazione dello "Sportello Telematico per i titoli edilizi abilitativi della Regione" (STARS) si è reso necessario per non vanificare attività complesse che avrebbero comunque richiesto approfonditi aggiornamenti o adeguamenti se non conformi alle svariate modifiche da apportare al testo normativo.

In ultimo, si è provveduto alla rettifica di taluni refusi (R) contenuti nel testo originario della L.R. 16/2016 ed a sostituire (S) od integrare (I) alcuni articoli al fine di fornire opportune precisazioni degli ambiti di applicazione della norma che, ad un anno dalla data di entrata in vigore, hanno creato non poche difficoltà operative ai tecnici dei Comuni ed ai professionisti, e tra queste la disciplina del trasferimento di diritti edificatori, la destinazione dei proventi dei contributi e delle sanzioni pecuniarie, l'abrogazione esplicita di alcune disposizioni di legge contrastanti o concorrenti, alcune disposizioni tecniche in materia simica, l'introduzione di una norma transitoria sull'istituzione dello Sportello unico dell'edilizia (SUE) e, non ultima, una particolare disposizione a tutela delle prestazioni dei professionisti incaricati degli adempimenti amministrativi e tecnici inerenti le complesse procedure di progettazione, direzione e certificazione dei lavori.

Nel dettaglio, il contenuto delle nuove norme introdotte e di quelle oggetto di modifica o integrazione è di seguito riportato.

All'articolo 1 si prevede una modifica dell'elenco delle norme recepite "dinamicamente" del DPR 380, una modalità di recepimento questa che consente l'automatica introduzione nell'ordinamento regionale anche delle modifiche normative che saranno approvate dal legislatore nazionale. Analogamente con l'articolo *1bis* è previsto l'aggiornamento della rubrica del Titolo II con l'inserimento delle norme del DPR 380 che sono oggetto dell'odierno recepimento con modifiche.

Con l'articolo 2 si intendono prorogare i termini stabiliti dagli articoli 2 e 17 della L.R. 16/2016 relativi, rispettivamente, alla emanazione del "Regolamento tipo edilizio unico" ed alle modalità di attuazione dello "Sportello Telematico per i titoli edilizi abilitativi della Regione" (STARS). Ciò si è reso necessario anche al fine di consentire, senza la necessità di continui aggiornamenti, l'adeguamento degli stessi regolamenti alle modifiche intervenute con il D.Lgs. 222/2016 e l'adozione dei modelli unificati e standardizzati per l'edilizia, finalizzati questi ultimi all'acquisizione dei titoli abilitativi relativi alle diverse tipologie di intervento.

L'articolo 3 prevede una riscrittura dell'articolo 3 della L.R. 16/2016 in materia di attività di edilizia libera. Con tale riscrittura, da un lato, in conformità a quanto stabilito dall'art.3 del D.Lgs. 222/2016, sono stati definiti più accuratamente o elencati nuovi interventi, da effettuare senza la necessità di comunicazioni, in settori quali l'installazione di pompe di calore, la realizzazione di interventi legati all'eliminazione delle barriere architettoniche, la realizzazione delle serre con strutture precarie, l'installazione di gazebi privi di pareti chiuse e di pannelli solari e fotovoltaici nonché la realizzazione di aree ludiche. Sono inoltre stati meglio definiti taluni altri interventi, da effettuare previa comunicazione asseverata, relativi ad impianti di energia rinnovabile, muri a secco e opere interrato di smaltimento reflui.

L'articolo 4 intende modificare i commi 3 e 4 dell'articolo 4 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, con il quale si recepiva l'articolo 9 "Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica" del DPR 380/2001. In tal modo, nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti attuativi previsti dallo strumento urbanistico generale, saranno consentiti gli interventi di minore impatto di "ristrutturazione edilizia" (lettera d) dell'articolo 3 del DPR 380/2001, in luogo di quelli di maggiore impatto di "ristrutturazione urbanistica" (lettera f). Analoga modifica nel caso in cui i vincoli derivanti da piani urbanistici siano scaduti da più di tre anni. Ciò anche alla luce della costante giurisprudenza amministrativa che per

gli interventi di maggiore impatto, quali quelli che prevedono la ristrutturazione urbanistica, ritiene necessaria la definizione di piani attuativi o l'approvazione di specifiche varianti urbanistiche.

L'articolo 4 prevede anche una integrazione, attraverso l'introduzione del comma 5, che consente al privato la possibilità di realizzazione diretta e gestione di interventi relativi a opere pubbliche o di pubblico interesse, nei casi di vincoli preordinati all'espropriazione decaduti, a mezzo di permesso di costruire convenzionato, disciplinato dall'articolo 20, con il duplice obiettivo di assicurare, attraverso una gestione privatistica, sia la fruizione di servizi essenziali da parte della collettività, diversamente non perseguibile per le croniche condizioni di disagio in cui versano gran parte dei bilanci comunali (insufficienti a sopportare i costi di esproprio e di realizzazione delle opere), che la riqualificazione urbanistica di un'area diversamente non utilizzata ed il ripristino di un valore economico del bene a vantaggio del privato, vessato oltremodo dalla reiterata imposizione di vincoli improduttivi di effetti cogenti e diretti nei confronti della collettività, stante che, nonostante la gestione del privato, la destinazione delle opere rimane esclusivamente per una fruizione oggettivamente pubblica.

L'attribuzione di natura conformativa al vincolo, riservata comunque alla prerogativa dell'ente locale titolare delle scelte di pianificazione, comporta altresì il venir meno del limite temporale di efficacia del vincolo, e la riduzione drastica del ricorso al contenzioso per la riqualificazione di aree (c.d. zone bianche) che in atto hanno perduto la loro suscettibilità edificatoria.

Il coinvolgimento di risorse private comporterà, di contro, un maggior coinvolgimento del mondo privato nell'operazione, stimolando l'imprenditoria locale e l'indotto, con ripercussioni positive in termini di sviluppo, crescita e posizionamento internazionale.

All'articolo 5 sono meglio definiti gli interventi di recupero volumetrico a fini abitativi, con la previsione di "ammezziati di altezza legittimata alle destinazioni d'uso" in aggiunta ai locali già previsti..

All'articolo 6 è prevista la soppressione del riferimento alla Dichiarazione di inizio attività (DIA) per adeguare la normativa alle disposizioni di cui all'articolo 3 del D.Lgs 222/2016.

L'articolo 7 intende correggere un riferimento normativo dell'articolo 7 della legge regionale n. 16 poiché la soglia per l'affidamento dei lavori pubblici stabilita dal codice sull'aggiudicazione dei contratti è quella disciplinata dall'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e non dall'articolo 1, comma 3. E' inoltre prevista una modifica al comma 13 relativa all'introduzione del computo metrico estimativo allegato al progetto in luogo del mero progetto per la determinazione del costo di costruzione.

L'articolo 8 intende riscrivere i commi 6, 7, 9 e 10 dell'articolo 8 della legge regionale n. 16 in materia di riduzione o esonero dal contributo di costruzione di cui all'articolo 17 del DPR 380, adattando la terminologia alla nuova normativa di riferimento con particolare riferimento alla soppressione dei termini legati alla concessione edilizia in favore dei termini legati al permesso di costruire.

L'articolo 9 evidenzia la possibilità di presentare la "segnalazione certificata di inizio attività" anche per gli interventi di manutenzione straordinaria e per quelli di restauro e risanamento conservativo; inoltre chiarisce il significato dell'articolo 10 della l.r. 16 del 2016 che ha previsto, alla lettera b) del comma 4, a determinate

condizioni, la possibilità di procedere ad interventi di "ristrutturazione edilizia" mediante la disciplina semplificata della DIA in alternativa al permesso di costruire, anche nelle zone e negli immobili vincolati di cui alla precedente lettera a). L'attuale formulazione della norma ha creato non poche difficoltà interpretative stante che la stessa sembra ripetere quanto già stabilito alla lettera a) precedente. La norma così riscritta dirime tali possibili differenti interpretazioni della norma.

L'articolo 10 prevede l'esplicito richiamo alle più recenti disposizioni di cui alla legge 21 maggio 2019, n. 7 la quale ha abrogato la l.r. n. 10/1991, mentre dispone con il secondo comma la soppressione dell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 11 della legge regionale 16 nel testo vigente. Tale ultimo periodo richiamava le disposizioni di cui al comma 5bis dell'articolo 20 del Testo unico, già recepito dinamicamente nella norma medesima all'articolo 1, comma successivamente abrogato dall'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 127 del 2016.

Con riguardo, inoltre, al comma 4 dello stesso articolo, avverso il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva sollevato dubbi di costituzionalità, si ritiene dover mantenere il testo originario in quanto la Consulta con Sentenza n. 232/2017 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità promosse.

L'articolo 11 modifica l'articolo 14 della l.r. 16/2016 con il quale è stato recepito, con modifiche, l'articolo 36 del DPR 380 rubricato "Accertamento di conformità"; tale modifica è necessaria per ratificare la dichiarazione di incostituzionalità della Consulta a seguito della impugnativa da parte del Consiglio dei Ministri che ha rivendicato sconfinamenti della norma regionale nelle competenze esclusive dello Stato in materia di sanzioni e di legislazione penale. La nuova formulazione si conforma al dettato normativo statale che prevede la "doppia conformità" e le modalità ed i termini del silenzio-rifiuto sull'istanza.

L'articolo 12, preso atto della indifferibile abrogazione dell'articolo 16 della l.r. 16/2016 (disposto della Sentenza della Corte Costituzionale 25 settembre 2017, n. 232 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 16 commi 1 e 3), intende recepire con modifiche l'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Competenza della Regione".

La modifica si rende necessaria per definire, nei casi in cui il reato di violazione delle norme sismiche sia rubricato ed estinto per qualsiasi causa, l'ambito di competenza del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale Tecnico. Con i commi successivi si intendono risolvere le criticità procedurali che si sono dovute affrontare nei casi in cui l'accertato reato di violazione sia estinto per qualsiasi causa, e comunque sia stata già verificata e dichiarata la conformità delle opere o delle parti di esse alle norme tecniche di cui agli articoli 52 e 83 ovvero ancora ai casi in cui il reato sia estinto per qualsiasi causa e non sia rubricata la violazione delle norme in materia di costruzioni in zone sismiche in quanto il giudice ha ritenuto rilevanti gli aspetti urbanistici e, pertanto, la norma non consente di emanare alcun provvedimento definitivo. Per ambedue le fattispecie, si è ritenuto coerente che la procedura sia conclusa dallo stesso Ufficio del Genio Civile competente.

L'articolo 13 intende modificare l'articolo 20 della l.r. 16/2016 con la previsione che il richiedente del permesso di costruire "convenzionato" realizzi i servizi specificatamente elencati.

L'articolo 14 intende integrare l'articolo 21 della l.r. 16/2016 "Norme in materia di apertura di cave" al fine di assicurare anche per la materia *de qua* il rispetto dei

criteri minimi per le aree designate come zone di protezione speciale (ZPS) dal D.M. 17 ottobre 2007, onde evitare eventuali rilievi di costituzionalità.

L'articolo 15 costituisce integrazione a quanto disposto dall'articolo 22 della l.r. 16/2016 attraverso la possibilità per i comuni di disciplinare, con delle limitazioni, gli ambiti di applicazione delle cessioni di cubature e del trasferimento di diritti edificatori.

L'articolo 16 intende integrare le disposizioni contenute nell'articolo 23 mediante la previsione del vincolo di destinazione del 50 per cento dei proventi dei contributi assegnati ai comuni dalle disposizioni della l.r. 16/2016 e successive modificazioni per la realizzazione di opere di urbanizzazione. E' inoltre richiamata la vigenza dell'articolo 68 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71 sulle competenze degli uffici comunali di ragioneria, e degli istituti di credito preposti alla gestione dei fondi derivanti dai contributi di costruzione e dalle sanzioni pecuniarie di competenza dei comuni.

L'articolo 17 prevede l'esplicito riferimento alle più recenti disposizioni di cui alla legge 21 maggio 2019, n. 7, con la quale, tra l'altro, è stata abrogata la legge regionale n. 10/1991, con particolare riferimento al Titolo III che disciplina in maniera più esplicita ed articolata le norme relative alla partecipazione al procedimento amministrativo.

L'articolo 18 attraverso l'introduzione dell'articolo 25-bis nel testo della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, interviene in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo mediante l'interpretazione autentica dell'art. 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15.

Con il menzionato articolo 24, infatti, il legislatore ha proceduto a recepire soltanto termini e forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dall'art. 32 del Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, ed ha statuito, secondo quanto previsto al comma 1, la possibilità del rilascio del titolo abilitativo edilizio delle opere non conformi alle previsioni urbanistiche, stabilendo al comma 3 che i termini, le modalità, le forme ed i limiti di ammissibilità fossero quelle stabilite nella disposizione stessa e nelle normative regionali, facendo salve al successivo comma 4 le competenze delle Regioni a statuto speciale e quindi della Sicilia.

Con il predetto recepimento resta pertanto salva l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli non assoluti, sempre ed in ogni caso subordinate al nulla osta rilasciato dagli Enti di tutela dei vincoli predetti, e sempre che i vincoli stessi, posti antecedentemente all'esecuzione delle opere, non comportino inedificabilità assoluta per tutti i casi analiticamente previsti all'art. 32 da tutte le lettere, da a) a g), del comma 27, della legge 24 novembre 2003, n. 326.

Peraltro le Sezioni Riunite del Consiglio di Giustizia Amministrativa (per tutte le statuizioni contenute nel parere n. 291/2010 del 31 gennaio 2012 reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Regione), ossia il supremo Consesso nomofilattico amministrativo della Regione, ha confermato che secondo la previsione normativa regionale *“l'art. 32 della 24 novembre 2003, n. 326, che ha modificato l'art. 32 della 28 febbraio 1985, n. 47, non ha inciso sul contenuto degli artt. 32 e 33 ivi previsti ma confluiti e sostituiti, in sede di recepimento, nell'art. 23 della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37”*, per cui nelle aree soggette a vincolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo medesimo, purché

quest'ultimo *“non comporti inedificabilità e le costruzioni non costituiscano grave pregiudizio per la tutela medesima”*.

L'articolo 19 costituisce integrazione a quanto disposto dall'articolo 26 preso atto della necessità di chiarire le perplessità suscitate dalla norma che non ha espressamente finalizzato le aree di pertinenza dell'edificio oggetto di cambio d'uso alle esigenze della nuova destinazione, atteso che sia nel caso di destinazioni turistico-ricettive che commerciali, le aree di pertinenza costituiscono naturale sviluppo di attività e destinazioni complementari connesse, quali la realizzazione di spazi attrezzati per lo svago come piscine e spazi di relazione per le attività turistico ricettive, o parcheggi e aree verdi attrezzate per le attività commerciali destinate alla media o grande struttura di vendita.

Ferma restando la possibilità di mantenere inalterata (anche con eventuali riduzioni volumetriche) la cubatura dell'edificio esistente e regolarmente assentito per le finalità previste dalla legge, l'eventuale occupazione di aree di elevata estensione richiede in tali casi un procedimento di variante urbanistica, anche mediante ricorso alla procedura semplificata della Conferenza di servizi attraverso lo Sportello Unico per le Attività Produttive.

L'articolo 20 intende colmare il refuso costituito dalla parola *“abitativo”* che viene sostituita con la parola *“abilitativo”* che sembra essere più attinente alla norma di riferimento.

L'articolo 21 intende ampliare l'elenco delle norme abrogate previste dall'articolo 30 della legge regionale 16/2016, In particolare, alcune di queste hanno per oggetto l'apertura di cave (ll.rr. 127/80 e 22/82); altre sono di fatto superate dalle nuove disposizioni, ad esempio quelle sulle procedure per il rilascio della concessione edilizia (art. 2, l.r. 17/94), la riduzione del contributo di costruzione per interventi produttivi in verde agricolo (art. 19 della l.r. 5/2011); altre ancora sono ridisciplinate in maniera sostanzialmente corrispondente ai principi generali (art. 18 della l.r. 4/2003). In ultimo le previsioni normative di cui alla legge regionale n. 14/2014, relative alle procedure per il rilascio delle certificazioni di abitabilità/agibilità e la proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori sono oggi di fatto superate.

L'articolo 22 introduce l'articolo 30bis concernente disposizioni transitorie in materia di istituzione dello Sportello unico per l'edilizia che si rende necessaria per consentire agli enti locali l'espletamento delle relative procedure, è altresì prevista la continuità amministrativa in ordine ai procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi già avviati o da avviare, nelle more della istituzione dello stesso "sportello unico per l'edilizia".

Gli articoli 23, 24 e 25 intendono modificare gli articoli 63, 85 ed 86 della l.r. 16/2016 al fine di rendere coerente la normativa con le vigenti norme di settore in materia di lavori pubblici ed in materia di strutture.

L'articolo 26 colma una lacuna riscontrata nel decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche, in materia di agibilità delle opere realizzate dalle pubbliche amministrazioni.

Ed infatti il decreto medesimo con l'articolo 7, rubricato *“Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni”*, aveva escluso l'applicabilità del titolo II ma non aveva disposto in ordine al titolo III riguardante l'agibilità degli immobili realizzati dalle pubbliche amministrazioni.

Si è ritenuto pertanto di dover escludere per tali opere l'applicazione delle disposizioni contenute nel titolo III individuando nel certificato di collaudo tecnico amministrativo il titolo che legittima l'agibilità di tali immobili.

L'articolo 27 prevede l'abrogazione dell'articolo 36 della legge regionale 22 febbraio 2019; tale articolo subordina il rilascio dei titoli endoprocedimentali (autorizzazione Uffici del Genio civile, Soprintendenza etc.) al pagamento delle spettanze per le attività di progettazione mentre non tiene conto delle attività di progettazioni concernenti il rilascio dei titoli abilitativi ma soprattutto discrimina le altre attività, non meno importanti, conseguenti quali la direzione lavori, il collaudo etc.

L'articolo 28 introduce correttamente il principio che subordina l'efficacia dei titoli abilitativi e di ogni altro provvedimento relativo ad atti di assenso, al pagamento delle spettanze, contrattualmente pattuite fra il committente ed i professionisti incaricati a vario titolo per le attività di progettazione ed esecuzione delle opere, attraverso dichiarazioni rese dai professionisti medesimi..

Tale principio è esteso alle fasi di progettazione e di esecuzione delle opere, nonché di tutte le altre attività necessarie ad asseverare l'agibilità.

L'articolo prevede, infine, che le stesse attestazioni siano rese dai professionisti a qualunque titolo incaricati ed esonerati dal committente, contestualmente alla nomina dei professionisti subentranti e fatti salvi eventuali contenziosi in essere.