

Prot. n.: 49/2014

ALL'ASSESSORATO REGIONALE
TERRITORIO E AMBIENTE
Via Ugo La Malfa, 169

90146 PALERMO

Palermo, 21 febbraio 2014

Oggetto: **Applicazione in Sicilia del “Decreto del Fare” - Norme di semplificazione in materia di demolizione e ricostruzione senza vincolo della sagoma e proroga dei titoli abilitativi e delle convenzioni**

Alla Regione Sicilia sono state riconosciute competenze più ampie rispetto alle altre Regioni a Statuto Speciale che, tuttavia, non hanno determinato una diversa potestà legislativa in quanto in tutti i casi essa deve essere esercitata entro dei limiti.

Relativamente all'applicabilità in Sicilia del Dpr 380/2001 (*Tu edilizia*), la Regione con nota n. 280 del 2003 dell'Ufficio legislativo e legale si è espressa in senso negativo.

In particolare, tale inapplicabilità, si legge nella nota, discende direttamente sia dall'art. 2, comma 2, del citato Testo Unico Edilizia che espressamente prevede che *“le regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione”* sia dall'art. 14, lett f) dello Statuto con cui si attribuisce alla Regione la competenza esclusiva in materia *“urbanistica”*.

Sotto quest'ultimo profilo, la nota citata afferma che la materia *“urbanistica”* indicata dallo Statuto comprende sia il governo del territorio sia l'attività edilizia in senso stretto.

Tale potestà legislativa, prosegue la nota, è comunque soggetta al rispetto *“della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

Tali considerazioni devono oggi essere lette alla luce delle diverse pronunce costituzionali che in questi anni sono intervenute in tema di rapporti e competenze legislative tra Stato e Regioni a statuto speciale.

In particolare, la **Corte Costituzionale**, da ultimo con la sentenza n. **238/2013**, ha ribadito che il legislatore statale, con l'emanazione di **norme qualificabili come riforme economico-sociale**, può **vincolare anche la potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto Speciale**.

La fattispecie riguardava il riparto di competenze nella materia della tutela dei beni paesaggistici e in tale sede la Corte Costituzionale ha affermato che le procedure per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica rappresentano *standard minimi* di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale da considerare norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Il legislatore statale, quindi, *“conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome attraverso l'emanazione di*

leggi qualificabili come riforme economico - sociali, con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tali materie potranno continuare ad imporsi al rispetto delle Regioni speciali" (tra le tante Corte Cost. n 51/2006 e 447/2006).

Inoltre, la Corte ha più volte ribadito che *"nel caso in cui una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà primaria delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome interferisca in tutto o in parte con un ambito spettante ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., il legislatore nazionale può incidere sulla materia di competenza regionale qualora l'intervento sia volto a garantire standards minimi ed uniformi ed introdurre limiti unificanti che rispondano ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, con una prevalenza della competenza esclusiva statale su quella primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome"*.

Di particolare rilievo anche la pronuncia costituzionale con la quale si è intervenuti in tema di SCIA (**Corte Cost. n. 164/2012**).

In tale sede la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune Regioni in merito all'art. 49, commi 4bis e 4ter del Decreto Legge 78/2010 che ha introdotto la SCIA.

Secondo i giudici per "individuare la materia alla quale devono ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio per identificarne correttamente anche l'interesse tutelato".

In questo quadro, la Corte ha ritenuto legittima la norma contenuta nell'art. 49 comma ter del DI 78/2010 con cui si è stabilito che la **disciplina della SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione**.

La determinazione dei livelli essenziali, si legge nella sentenza, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Si tratta, come precisato dalla Corte, non di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazioni alle quali il legislatore deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322/2009, n. 282/2002).

L'esigenza di determinare i livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali devono, come affermato nella sentenza, essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a Statuto Speciale. In altre parole si è in presenza *" di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta"*.

Sulla base di tale quadro normativo e giurisprudenziale si ritiene, pertanto, che anche le novità recentemente introdotte con il Decreto legge 69/2013, come convertito in legge 98/2013, debbano ritenersi **applicabili nelle Regioni a Statuto Speciale tra cui la Sicilia** con riferimento, in particolare, alle disposizioni relative in tema di:

- **demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma** (art. 30, comma 1, lett. a della Legge 98/2013);

- **proroga dei titoli abilitativi nonché dei termini di validità e di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni urbanistiche** (art. 30 commi 3 e 3bis della Legge 98/2013).

Demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma

Si ricorda, che l'art. 30, comma 1, lett. a), della Legge 98/2013 ha rivisto la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nel Testo Unico Edilizia con riferimento agli interventi di demolizione e ricostruzione eliminando all'art. 3, comma 1, lett. d) del Dpr 380/2001 il vincolo della "sagoma".

Tali interventi anche senza il rispetto della sagoma originaria (*intesa come conformazione planovolumetrica della costruzione e del suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale*) non saranno più inquadrati come nuove costruzioni, ma rientreranno nell'alveo delle ristrutturazioni edilizie salvo che si tratti di interventi su immobili soggetti a vincolo ai sensi del D.lgs. 42/2004. In tali casi la demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma sarà considerata sempre nuova costruzione e soggetta a permesso di costruire o Dia in alternativa. Nei centri storici saranno i Comuni che entro il 30/06/2014 dovranno decidere in quali aree non sarà consentito eseguire l'intervento di demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma con SCIA.

Si tratta di una norma che è stata introdotta al fine di agevolare e facilitare gli interventi di demolizione e ricostruzione e che è strettamente correlata all'esigenza di rinnovare e riqualificare il patrimonio edilizio esistente.

In quest'ottica è evidente che **tale norma può essere inquadrata tra quelle qualificabili come riforme economico-sociale.**

Una politica di rinnovamento del patrimonio edilizio ha, infatti, riflessi da un punto di vista sia economico, perché le operazioni di demolizione e ricostruzione determinano nuovi investimenti alimentando e sviluppando il mercato; sociale, perché il recupero urbanistico ed edilizio rappresenta il punto di partenza per il superamento di situazioni di degrado e marginalizzazione; ambientale, perché gli interventi di adeguamento strutturale e impiantistico improntati a criteri di sostenibilità ambientale, di sicurezza statica e di efficienza energetica contribuiscono alla riduzione di consumi, costi ed emissioni,

Per "*interventi di riforma economico-sociale*" debbono, infatti, intendersi tutti quelli caratterizzati dall'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto conto delle finalità perseguite dal legislatore in ordine ad un fenomeno vasto di primaria importanza nazionale nonché dell'attinenza della disciplina a un problema di grande rilevanza economica e sociale della comunità intera e, infine, dalla connotazione delle norme considerate come principi che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

Nello stesso tempo si ritiene che, come nel caso della SCIA, anche le semplificazioni introdotte in tema di demolizione e ricostruzione siano da **inquadrare come livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione e come tali da garantire su tutto il territorio nazionale.**

Se come affermato nella sentenza la determinazione dei livelli essenziali è strettamente collegata al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione è evidente che non consentire su tutto il territorio nazionale l'applicazione della

medesima disciplina determinerebbe un'iniqua disparità di trattamento nonché effetti distorsivi nel mercato in tema di tutela della concorrenza.

Si ricorda, infatti, che l'inquadramento della demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma nella ristrutturazione edilizia anziché nella nuova costruzione ha riflessi sotto il profilo del regime della sanzioni applicabili.

Per tale motivo anche la sentenza n. 309/2011 che ha in qualche modo costituito il precedente delle modifiche introdotte dal Decreto Fare aveva già evidenziato tale aspetto e ribadito la titolarità dello Stato nell'individuazione delle categorie di intervento in quanto principi fondamentali, dato che è in conformità a queste ultime che viene disciplinato il regime dei titoli abilitativi con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi ed alle relative sanzioni, anche penali.

Proroga dei titoli abilitativi nonché dei termini di validità e di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni urbanistiche

Le stesse argomentazioni devono essere svolte con riguardo alle norme contenute nei commi 3 e 3bis della Legge 98/2013 in tema di proroga dei titoli abilitativi nonché dei termini di validità e di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni urbanistiche ossia:

- proroga di **due anni** per i termini di inizio e ultimazione dei lavori come indicati nei **titoli abilitativi** rilasciati o comunque formati prima del 22 giugno 2013 (comma 3);
- proroga di **tre anni** sia del termine di validità sia dei termini di inizio e fine lavori delle **convenzioni di lottizzazioni o comunque degli accordi similari** come denominati dalla legislazione regionale stipulati sino al 31 dicembre 2012 (comma 3bis).

Si tratta di **proroghe "speciali"** legate alla crisi del settore delle costruzioni diverse da quelle previste in via ordinaria ai sensi dell'art. 15 del Dpr 380/2001 (Tu edilizia) che, in quanto tali, dovrebbero essere applicate su tutto il territorio al fine di non incorrere in una disparità di trattamento con conseguenti effetti distorsivi sul mercato.

Anche in questo caso, pertanto, si tratta di disposizioni che possono essere **inquadrate come livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione** da garantire sull'intero territorio.

Come già argomentato sopra, inoltre, le novità in tema di proroga introdotte dalla Legge 98/2013 essendo **finalizzate ad agevolare le imprese in questo momento di crisi** e, pertanto, volte ad alimentare e far riprendere il mercato, possono rientrare tra le norme da qualificare come **riforme "economico-sociale"**.

Sul punto, inoltre, si evidenzia che alcuni Comuni già prima dell'entrata in vigore della Legge 98/2013 avevano previsto delle proroghe cd. "speciali" legate alla crisi dell'edilizia (*in allegato Comune di Parma con delibera 387/2009; Comune di Poirino in Provincia di Torino con delibera n. 187/2001; Città di Osimo con delibera n. 22/2012; Comune di Fiorano Modenese delibera n. 68/2013*).

In particolare, in tutti i predetti casi si è tratto di proroghe automatiche come quelle introdotte ora in ambito nazionale giustificate dalla situazione di crisi economica.

Tra le funzioni e competenze attribuite ai Comuni vi è, infatti, il potere di concedere la proroga ordinaria e, pertanto, di regolamentare anche una diversa disciplina diversa da quella prevista in via ordinaria.

Conclusioni

In considerazione di quanto sopra esposto e delle richiamate pronunce della Corte Costituzionale si ritiene che le semplificazioni introdotte dalla Legge 98/2013 debbano ritenersi applicabili anche nella Regione Sicilia.

E' opportuno, quindi, che si valuti la possibilità di demandare ai Comuni l'applicazione delle norme contenute nella Legge 98/2013 ossia la proroga dei titoli abilitativi e delle convenzioni e la demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma (quest'ultima in considerazione delle funzioni di pianificazione attribuite alle amministrazioni comunali) ciò al fine di stabilire l'applicazione di normative volte a sostenere e promuovere il settore edilizio in questo momento di grave crisi economica.

Con i migliori saluti.

IL DIRETTORE

(Giuseppe La Rosa)

