

A.S.A.E.L
Associazione Siciliana Amministratori
Enti Locali
Via Notarbartolo 2/g – 90141 Palermo
Tel-Fax 091/6259567
<http://www.asael.pa.it>
e-mail: asaelpait@libero.it

ASSOCIAZIONE REGIONALE LIBERI
PROFESSIONISTI
ARCHITETTI E INGEGNERI
Via Lombardia 33 - Palermo
tel. 091/302256 - fax 091/345511
e-mail: assoarching@libero.it

Palermo 20/9/2004

All' Assessore Regionale
al Territorio ed Ambiente

PROPOSTE
SUL DISEGNO DI LEGGE
CONDONO EDILIZIO
(EX ART. 32 LEGGE 24 NOVEMBRE 2003 N. 326)

1. Analisi quadro normativo
2. Osservazioni
3. Analisi comparata altre Regioni
4. Proposte

Palermo
Settembre 2004

1. ANALISI QUADRO NORMATIVO

In data 1 Marzo 1980 sulla G.U.R.S. n. 9, veniva pubblicata la Legge Regionale 29 Febbraio 1980 n. 7 “Norme sul riordino urbanistico edilizio”. Tale legge è la prima legge di sanatoria edilizia in Sicilia “diretta a risolvere i gravosi problemi derivanti da un’attività edilizia disordinata ed incontrollata con gravissime compromissioni del territorio”.

In data 24 aprile 1981 sulla G.U.R.S. n. 20 veniva pubblicata la Legge Regionale 18 Aprile 1981 n. 70 “Integrazioni e modifiche alla Legge Regionale 29 Febbraio 1980 n. 7, recante norme sul riordino urbanistico edilizio”, che conteneva modifiche e integrazioni alla precedente Legge Regionale 29 febbraio 1980 n. 7.

In data 17 Agosto 1985 sulla G.U.R.S. n. 3, veniva pubblicata la Legge Regionale 10 Agosto 1985 n. 37 “Nuove norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive”, che recepiva con modifiche e integrazioni la Legge 28 Febbraio 1985 n. 47 e di cui alla G.U.R.I. n. 53 del 2 Agosto 1985.

In data 8 Giugno 1994 sulla G.U.R.S. n. 28, veniva pubblicata la Legge Regionale 31 Maggio 1994 n. 17 “Provvedimenti per la prevenzione dell’abusivismo edilizio e per la destinazione delle costruzioni edilizie abusive esistenti” che prevedeva, tra l’altro, provvedimenti e a carico di Sindaci e dipendenti comunali inadempienti nella repressione del fenomeno dell’abusivismo edilizio.

In data 1 Gennaio 1995 entrava in vigore anche in Sicilia la Legge Nazionale del 23 Dicembre 1994 n. 724 “Misure di razionalizzazione della Finanza Pubblica” ce all’art. 39 consentiva la definizione agevolata delle violazioni edilizie estendendo il termine previsto della Legge 47/85 dal Marzo 1985 al 31 Dicembre 1993.

In data 17 Aprile 2003 sulla G.U.R.S. n. 17, veniva pubblicata la Legge Regionale 16 Aprile 2003 n. 4 “Disposizioni programmatiche e finanziarie per l’anno 2003” che agli articoli 17, 18 e 20 riportava ulteriori norme per il recupero delle risorse derivanti dalla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia.

In data 25 Novembre 2003 veniva pubblicata sulla G.U.R.I. n. 274 la Legge 24 Novembre 2003 n. 326 “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici” e riportante all’art. 32 misure per la riqualificazione urbanistica e ambientale e per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni delle aree demaniali e per le opere abusive realizzate entro il 31 Marzo 2003.

Con questa Legge il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria “delle opere esistenti e non conformi alla disciplina vigente” è consentito per le seguenti opere:

- 1- Opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale ad esclusione delle opere ricadenti sul demanio marittimo lacuale e fluviale nonché dei terreni gravati da diritti di uso civico;
- 2- Opere abusive eseguite e che risultano ultimate entro il 31 Marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 mc.;
- 3- Opere abusive, realizzate sempre entro il 31 Marzo 2003, relative a nuove costruzioni residenziali con un volume non superiore a 750 mc. per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria e a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 mc.

Più in dettaglio ed in riferimento all'Allegato 1 della Legge 24/11/2003 n. 326 le tipologie di illecito previste e suscettibili di sanatoria edilizia (comunque rientranti nelle fattispecie soprariportate) sono:

- Tipologia 1. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.
- Tipologia 2. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.
- Tipologia 3. Opere di ristrutturazione edilizia come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio.
- Tipologia 4. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio, nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.
- Tipologia 5. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio.
- Tipologia 6. Opere di manutenzione straordinaria, come definite all'articolo 3, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio; opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume.

Al comma 26 dell'art. 32 della Legge vengono ulteriormente precisati i limiti di applicazione della sanatoria edilizia in rapporto alle tipologie.

- Le tipologie 1, 2 e 3 nell'ambito dell'intero territorio nazionale e con i limiti di cui al successivo comma 27 e le tipologie 4, 5 e 6 e nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'art. 32 della Legge n. 47/85 (come modificato dall'art. 23 della Legge Regionale 37/85).
- Le tipologie 4, 5 e 6 nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della Legge n. 47/85 in attuazione di legge regionale da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Legge n. 269. A tale legge regionale era demandata la
- facoltà di determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio.

Al comma 27 dell'art. 32 della Legge vengono dettagliate le opere abusive non suscettibili del procedimento di sanatoria.

Ribadendo la vigenza degli artt. 32 e 33 della Legge 28/2/1985 n. 47 (come modificata dall'art. 23 della Legge Regionale 10/8/1985 n. 37) non sono suscettibili di sanatoria le opere che:

- 1-siano state eseguite dal proprietario o aventecausa condannato con sentenza definitiva, per i delitti di cui all'articolo 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale o da terzi per suo conto;
- 2-non sia possibile effettuare interventi per l'adeguamento antisismico, rispetto alle categorie previste per i comuni secondo quanto indicato dalla ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003;
- 3-non sia data la disponibilità di concessione onerosa dell'area di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali, con le modalità e condizioni di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed alla Legge 24/11/2003 n. 326;

- 4- siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;

- 5- siano state realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi degli articoli 6 e 7 del Decreto Legislativo 29 Ottobre 1999, n. 490;

- 6- insistano su aree boscate o su pascolo i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco;

- 7- siano state realizzate nei porti e nelle aree, appartenenti al demanio marittimo.

La documentazione prevista (art. 32 comma 35 e allegato 1 – Legge 326/2003) per la definizione dell'illecito edilizio è la seguente:

- 1) Domanda di definizione dell'illecito edilizio entro il 31/7/2004 (proroga di cui al D.L. 31/3/2004 n. 82) al Comune interessato secondo il modello allegato alla Legge 326/2003;
- 2) Ricevuta del versamento del 30% dell'oblazione calcolata secondo la Tabella C allegata alla Legge 326/2003;
- 3) Ricevuta del versamento del 30% per oneri concessori calcolato secondo la Tabella D allegata alla Legge 326/2003;
- 4) Dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà del richiedente attestante l'inesistenza di carichi pendenti ai sensi degli artt. 416-bis, 648-bis e 648-ter del Codice Penale;

- 5) Dichiarazione del richiedente resa ai sensi dell'art. 4 della Legge 15/1968 attestante epoca, tipo di abuso, localizzazione, descrizione dell'abuso, il volume dell'abuso e documentazione fotografica relativa;
- 6) Perizia giurata di un professionista abilitato attestante localizzazione, descrizione, superficie e volume, stato di consistenza dell'abuso (nel caso di volume abusivo eccedente i 450 mc.);
- 7) Relazione di un professionista abilitato con descrizione dell'abuso;
- 8) Certificazione di idoneità statica di un professionista abilitato attestante che l'abuso è stato realizzato nel rispetto della normativa sismica vigente ed è definibile statisticamente e sismicamente idoneo (nel caso di volume abusivo eccedente i 450 mc.).

Come è noto, a seguito delle Sentenze della Corte Costituzionale n. 196, 197, 198 e 199 del 24 Giugno 2004, le Regioni entro il 12 Novembre 2004, possono con propria legge:

- determinare le possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio;
- determinare limiti volumetrici inferiori a quelli previsti dalla legge statale;
- disciplinare gli effetti del silenzio sulla pubblica amministrazione sulle domande presentate;
- determinare la misura degli oneri concessori e le modalità di versamento.

2. OSSERVAZIONI

Il Disegno di Legge che l'Assemblea Regionale si appresta a varare costituirà la settima legge regionale in materia di sanatoria edilizia (l'art. 20 della L.R. 4/2003 consente infatti di sanare tipologie di abusi prima non consentiti).

Il ricorso periodico e quasi sistematico alla Legge di sanatoria edilizia, giustificato ogni volta dalla necessità di reperire risorse economiche per far quadrare i conti del Bilancio Pubblico, ha generato la convinzione della possibilità di costruire sempre e comunque anche in assenza di regole.

Ed inoltre tutte le leggi di sanatoria edilizia, per la legge del contrappasso, impongono l'obbligo della redazione degli strumenti urbanistici. L'ultima Legge 326/2003 prevede lo scioglimento dei Consigli Comunali se entro diciotto mesi dalla data della loro elezione non adottino i piani regolatori.

È stato inoltre dimostrato che quanto ricavato dalle sanatorie edilizie è pari al 10% delle risorse necessarie per procedere alle opere di riqualificazione del territorio, del paesaggio e dell'ambiente. Emblematico è in Sicilia il caso dei Piani Particolareggiati di Recupero Urbanistico previsti dalla Legge Regionale di Sanatoria n. 37 del 1985; parecchi di tali piani attendono ancora di essere finanziati dalla Regione.

Il testo unico in materia edilizia, D.P.R. 380/2001 vigente anche in Sicilia, prevede anch'esso norme di repressione del fenomeno abusivismo. Non risulta però che quanto previsto all'art. 31, acquisizione di diritto al patrimonio del comune delle costruzioni abusive, sia stato messo in atto dai responsabili degli Uffici Tecnici Comunali.

Occorre smontare l'alibi della mancanza di strumenti urbanistici che ha costituito la motivazione infondata del fenomeno dell'abusivismo edilizio in Sicilia e nelle Regioni meridionali.

Nel Dicembre del 2003: due Comuni su tre risultavano in Sicilia privi di un vigente Piano Regolatore Generale. Quasi il 70% del territorio siciliano è senza strumentazione urbanistica adeguata e senza vincoli di salvaguardia. Le ragioni di tale situazione, quasi unica nel territorio nazionale, sono diverse: il complesso iter di elaborazione e di adozione da parte dei Consigli Comunali; i veti incrociati all'interno delle Amministrazioni per la scelta delle aree da sottoporre a edificazione privata; i tempi di approvazione da parte degli Enti preposti; il sovrapporsi di altri strumenti di pianificazione del territorio e del paesaggio.

È diventata urgente e necessaria una riforma complessiva della normativa urbanistica attualmente vigente. Una riforma che faccia tesoro delle esperienze oramai consolidate da decenni in altre Regioni Italiane. Una riforma che preveda uno strumento urbanistico a due livelli di programmazione territoriale ed economica: un piano operativo su una parte limitata di territorio comunale, del Sindaco e della sua Giunta approvato dallo stesso Sindaco e valido cinque anni; un piano strutturale, che investa tutto il territorio Comunale, del Consiglio Comunale e approvato dallo stesso e valido dieci anni. Una riforma che preveda un unico strumento di tutela e di valorizzazione del territorio evitando sovrapposizioni di piani che hanno creato solo incertezza delle norme da applicare generando alibi alla devastazione del territorio. Una riforma che attraverso un piano di assetto del territorio regionale, individui le linee guida di analisi della criticità e di intervento e di programmazione delle risorse e che tenga conto della prevenzione antisismica e della specificità e peculiarità del patrimonio monumentale e del paesaggio siciliano.

3. ANALISI COMPARATA SULLA LEGISLAZIONE IN ATTO NELLE ALTRE REGIONI ITALIANE

A metà del mese di Settembre di quest'anno le regioni Liguria, Sardegna e Valle d'Aosta e la Provincia Autonoma di Trento si sono già dotate di una propria legge di sanatoria integrando e modificando il testo nazionale.

Le Giunte Regionali della Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Toscana, Campania e Calabria hanno già approvato un loro Disegno di Legge predisposto per le rispettive aule e cadenzato in maniera di entrare in vigore prima del 12 Novembre 2004. Le altre Regioni stanno alacrememente approvando i rispettivi Disegni di Legge.

L'analisi comparata delle Leggi regionali già vigenti e dei Disegni di Legge già approvati individua alcuni indirizzi e parametri comuni che sostanzialmente escludono dalla possibilità della sanatoria edilizia le opere abusive realizzate in aree di rilevante interesse paesistico-ambientale e comunque rientri in aree sottoposte a vincolo di tutela e le opere abusive realizzate su immobili soggetti anch'essi a tutela. In molti casi sono escluse le opere abusive realizzate in difformità alla strumentazione urbanistica e quindi alle destinazioni e ai parametri previsti.

In alcuni casi vengono inoltre escluse le nuove costruzioni e in altri casi è diminuito il volume consentito dalla norma nazionale come parametro per rientrare nella sanatoria.

Come è evidente il panorama è vario e risente molto chiaramente delle singole specificità regionali e delle normative in esse vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del territorio.

4. PROPOSTE

Le proposte che le nostre Associazioni offrono come contributo per successivi approfondimenti e verifiche per l'emanazione della nuova legge in materia si possono così riassumere:

1- Escludere dalla sanatoria edilizia:

- a) le nuove costruzioni non conformi alla strumentazione urbanistica e alle prescrizioni urbanistiche vigenti nel Comune;
- b) le opere ricadenti in aree sottoposte a vincolo e tutela ambientale, paesaggistica, idrogeologica;
- c) le opere, realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale sottoposti a vincolo di tutela monumentale.

2- Consentire la sanatoria edilizia:

- a) per opere abusive con volumetria non superiore a 100 m³ e per i centri storici con volumetria non superiore a 50 m³;
- b) per cambiamenti di destinazione d'uso che non comportino un aggravio urbanistico e ambientale;
- c) per strutture pertinenziali agli edifici esistenti prive di funzionalità autonome.

3- Oneri concessori:

- a) gli oneri concessori sono decurtati del 10%;
- b) consentire una maggiore rateizzazione degli oneri concessori.

Si propone inoltre che le prevista (nel testo Nazionale) perizia generata di un professionista abilitato attestante localizzazione, descrizione, superficie e volume, stato di consistenza dell'abuso venga prevista per tutte le opere abusive.

Occorre necessariamente altresì prevedere delle norme facilmente e automaticamente applicabili e che l'esame delle richieste di sanatoria edilizia vengano esaminate, approvate o respinte anche con il ricorso a conferenza di servizi. Affinché questa legge sia effettivamente l'ultima legge di sanatoria edilizia occorre prevedere il ripristino di norme che erano state previste nella bozza della Legge 47/85 come ad esempio il divieto per i notai dei rogiti di opere abusive e il divieto dagli allacciamenti da parte degli Enti dei servizi a rete.

Occorre inoltre premiare quelle Amministrazioni Comunali che con difficoltà hanno redatto i Piani Particolareggiati di Recupero Urbanistico cos' come previsto dagli articoli 14, 15 e 16 della Legge Regionale 37/85 finanziando, come prevedeva l'art. 20 della stessa Legge Regionale 37/85, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria di tali piani.

Si rammenta che per tali non indifferenti risorse necessarie si può prevedere il ricorso alla Misura 5.1.2. del P.O.R. Sicilia 2000-2006 rimodulando un precedente Bando pubblico emanato nell'Agosto del 2001.

Per l'A.S.A.E.L.
il Presidente
Dott. Matteo Cocchiara

Per l'Associazione Regionale Liberi
Professionisti Architetti e Ingegneri
il Presidente
Dott. Arch. Carmelo Capri

ALLEGATI:

- Legge Regione Autonoma Valle d'Aosta 5 Febbraio 2004 n. 1
- Legge Regionale della Sardegna 26 Febbraio 2004 n. 4
- Legge Regionale della Liguria 29 Marzo 2004 n. 5