

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 9988 /50 .11.2022 del 12.05.2022 Pos. n. 2

Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Urbanistica
Servizio 6 “Affari Legali, Contenzioso, Ufficio Consultivo
e Segreteria del Consiglio Regionale dell'Urbanistica (C.R.U.)”
(Rif. Nota 27 aprile 2022, n. 7225)

Oggetto: Legge regionale 16 agosto 1996, n. 16 e ss.mm.ii., art. 5 “*Recepimento con modifiche dell’art. 10 <<Interventi subordinati a permesso di costruire>> del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*”.

Con la nota in riferimento codesto Dipartimento, sottopone una questione interpretativa in relazione alla disposizione di cui all’art. 5, comma 1, lett. *d*), punto 1) della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16, come modificato dalla legge regionale 18 marzo 2022, n. 2.

Nella fattispecie, a seguito del citato intervento legislativo, è stato sancito che, costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: “ (...) *le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati, aventi altezza minima di m. 2,20 esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge (...)*”.

L’espressione introdotta con la citata legge regionale n. 2/2022, ovvero “*alla data di entrata in vigore della presente legge*”, ha suscitato delle perplessità sotto il profilo della concreta applicazione della norma, da parte di diversi enti locali, come sollevate

in capo al Dipartimento Richiedente, inerenti, concretamente, l'individuazione del momento storico al quale ricondurre l'accertamento sui manufatti in questione, che si presterebbe a coincidere con la data di entrata in vigore della stessa legge regionale 16/2016 o, al contrario con la data di entrata in vigore dell'intervento modificativo e cioè della legge regionale n. 2/2022.

Sulla questione sottoposta viene pertanto chiesto l'avviso di questo Ufficio, sottolineando come la modifica legislativa richiamata si è resa necessaria a seguito dell'impugnativa della legge regionale 6 agosto 2021, n. 23, in seno alla quale è stata evidenziata la necessità di indicare dopo la parola “*esistenti*” le parole “*alla data di entrata in vigore della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16*”. Circostanza che induce la Richiedente Amministrazione a ritenere che per “*data di entrata in vigore*” debba intendersi quella della legge regionale n. 16/2016.

2. In relazione alla problematica sottoposta si osserva quanto segue.

La disposizione normativa in discussione è stata oggetto, nel corso del tempo, di diversi interventi legislativi di natura modificativa.

Nella fattispecie, ai sensi del testo originario dell'art. 5, della legge regionale n. 16/2016: “*Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: (...) d) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio, come di seguito definite: 1) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati esistenti e regolarmente realizzati alla data di entrata in vigore della presente legge , fatta eccezione per le pertinenze relative ai parcheggi di cui all'articolo 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765, come integrato e modificato dall'articolo 31 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 21, costituiscono opere di ristrutturazione edilizia (...)*”.

Per effetto dell'art. 49 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, è stato disposto che: “*Alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale 10 agosto*

2016, n. 16, dopo la parola << realizzati >> sopprimere le parole << alla data di entrata in vigore della presente legge >>”.

E' intervenuto, quindi, l'art. 6 della legge regionale n. 23/2021, ai sensi del quale: “L'articolo 5 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 è sostituito dal seguente: (...) *Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: (...) d) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi e per il contenimento del consumo di nuovo territorio, come di seguito definite: 1) le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori, degli interrati e dei seminterrati e degli ammezzati aventi altezza minima di m. 2,20 esistenti e regolarmente realizzati, comprendendo tra immobili regolarmente realizzati e legittimi tutti quelli in possesso di regolare titolo edilizio abilitativo e di certificazione di agibilità, inclusi quelli regolarizzati attraverso sanatorie edilizie, segnalazioni certificate di inizio attività in sanatoria, fatta eccezione per le pertinenze relative ai parcheggi di cui all'articolo 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765 e all'articolo 31 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 21, costituiscono opere di ristrutturazione edilizia (...)*”.

La suddetta disposizione regionale, nella parte inerente la lett. d), punti 1), 4), 5) e 6), è stata impugnata per violazione della competenza esclusiva declinata all'art. 14 dello Statuto Siciliano; dell'art. 117, primo comma della Costituzione alla luce della legge n. 14/2006 di recepimento della Convenzione europea del paesaggio; dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni Culturali e del paesaggio, l'art. 41-quinquies della legge n. 1150/1942, l'art. 14 del DPR n. 40, nonché la legge n. 12/08 e la relativa intesa Stato/Regione.

Nella fattispecie, la questione controversa non attiene esclusivamente l'inclusione tra le opere di recupero volumetrico ai fini abitativi degli immobili regolarizzati attraverso sanatorie edilizie, ma più in generale la previsione di recupero attinente i sottotetti, le pertinenze, i locali accessori, gli interrati ed i seminterrati senza alcun limite temporale di realizzazione.

Ai fini del superamento della predetta impugnativa da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata emanata la legge regionale n. 2/2022, che all'art. 2 dispone che: “All'articolo 5, comma 1, della legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche: a) alla lettera d), punto 1), dopo la parola "esistenti" sono aggiunte le seguenti parole "alla data di entrata in vigore della presente legge" e dopo la parola "edilizie" sono aggiunte le parole "rilasciate ai sensi dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni"”.

Orbene, dall'*excursus* normativo compiuto emerge come l'intervento legislativo operato con la legge regionale n. 2/2022 ha perseguito chiaramente l'obiettivo di circoscrivere temporalmente l'operatività della norma, nella *parte qua*, rispetto al testo modificato dalla legge regionale n. 23/2021.

In tale direzione, pur nella consapevolezza che già con l'art. 49 della legge regionale n. 16/2017 si erano eliminati “i vincoli temporali” di realizzazione delle descritte opere, come ribadito dall'art. 6 della legge regionale n. 23/2021, è innegabile che tutte le modifiche normative illustrate sono intervenute sul testo dell'art. 5 della legge regionale n. 16/2016, in vigore.

Tali considerazioni, condurrebbero, sotto un profilo interpretativo-esegetico, a riconoscere alla disposizione legislativa in discussione, ovvero all'art. 2 della legge regionale n. 2/2022, una efficacia retroattiva “*per legge*” ovvero fin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 16/2016 (come disposto originariamente) e come suggerito in sede di controllo dal competente Ministero.

Purtuttavia, secondo il principio “*tempus regit actum*”, l'esercizio di funzioni amministrative è ancorato al rispetto delle norme in vigore al momento della adozione dei singoli atti, il rispetto di tale parametro comporta che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali.

Ne discende che l'efficacia “*retroattiva*” può estendersi ai rapporti giuridici sorti anteriormente all'entrata in vigore della legge interpretativa (periodo compreso tra gli

anni 2017/ marzo 2022), purché ancora pendenti ovvero non esauriti con provvedimento definitivo.

Non può sottacersi, infine, che, come noto al Dipartimento Richiedente, l'art. 2, comma 1, della legge regionale n.2/2022 è stata oggetto di rilievi, in sede di controllo, da parte dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile.

In quella sede, pur corroborando il percorso interpretativo esposto, in ordine all'operatività della disposizione, estesa “agli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della L.R. n. 16/2016”, è stato comunque ritenuto lesivo dei precetti costituzionali l'inserimento dell'inciso “rilasciate ai sensi dell'articolo 36 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e successive modificazioni.” con riferimento alla sanatorie edilizie, in mancanza dell'inserimento, anche in questo caso, di un termine temporale riferito alla “regolare realizzazione”, che provocherebbe la lesione del principio della c.d. “doppia conformità”.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna