

(n.)

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal deputato: Girolamo Fazio

REVISIONE DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLE COSTRUZIONI NELLA FASCIA DI 150 METRI DALLA BATTIGIA

----O----

RELAZIONE DEL DEPUTATO PROPONENTE

Onorevoli colleghi,

da oltre trenta anni nella nostra regione si discute delle costruzioni realizzate nella fascia di 150 metri dalla battigia, ossia da quando il legislatore regionale, con l'art. 15, comma 1, lettera a) della legge n° 78 del 12 giugno 1976 – dedicata allo sviluppo del turismo – stabilì che *«ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati»*.

Su questa disposizione, o meglio, sulla sua corretta applicazione, si è realizzato nel tempo uno degli esempi più evidenti di incapacità della classe politica e del sistema amministrativo nel suo complesso di dare ai cittadini indicazioni certe ed in tempi rapidi cui conformare la propria condotta.

Occorre rammentare, anche, che la questione è tutta siciliana, dal momento che nel resto del paese la norma di riferimento è costituita dall'art. 142, comma 1 lett. a), D.Lgs. 22/01/2004 n° 42 che sottopone a vincolo di tutela, non di inedificabilità, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia.

Ora, a distanza di così tanti anni dall'entrata in vigore di quella disposizione, siamo costretti a ragionare sugli effetti prodotti non da quella norma, la cui ratio era ed è condivisibile, ma dalla sua non corretta applicazione a causa di un perverso intreccio tra insipienza politica e cattiva amministrazione.

Per comprendere il senso di questa affermazione occorre rammentare, anzitutto, che nel periodo immediatamente successivo alla sua entrata in vigore, era

convincimento di tutti gli operatori del sistema amministrazione – giustizia, basata sulla chiara formulazione letterale della norma, che questa individuasse nei comuni i destinatari delle prescrizioni da essa dettate, inclusa quella della lettera a) relativa alle costruzioni nella fascia di 150 metri dalla battigia.

Nella circolare n° 9686 del 4 novembre 1977, rubricata «*direttive in ordine all'applicazione della L.R. 12 giugno 1976 n° 78 recante "Provvidenze per lo sviluppo del turismo in Sicilia"*», con riferimento specifico all'art. 15 della stessa l'Assessorato regionale Territorio e Ambiente affermava: «... pone l'obbligo per i Comuni di recepire in fase di formazione degli strumenti urbanistici le prescrizioni sopra accennate, facoltando implicitamente la Regione ad introdurle d'ufficio al momento dell'approvazione, in caso di inosservanza di detto obbligo da parte dei Comuni in sede di adozione».

Nessun dubbio, dunque, che la norma ponesse un precetto direttamente vincolante per le amministrazioni comunali e regionali chiamate ad adottare e approvare gli strumenti urbanistici comunali, non invece per i cittadini, se non dopo il suo recepimento nel piano regolatore.

Se i protagonisti della vita amministrativa dei Comuni e della Regione di quegli anni, e qui emerge in tutta la sua gravità la responsabilità della classe politica dell'epoca, avessero provveduto a dotare i Comuni in tempi ragionevoli dei piani regolatori, oggi non si discuterebbe del problema.

Occorre ancora rammentare che anche gli organi della giustizia amministrativa siciliana hanno per anni concordato sulla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 15, comma 1, lettera a) della legge regionale n° 78/1976 come delineato dall'Assessorato nella circolare del 1977.

In tal senso si pronunciava la Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale di Palermo nella decisione n°461 del 4 luglio 1989 e solo nel 1990 si registrava una prima decisione di segno contrario.

Nella sentenza n° 403 del 4 giugno 1990, infatti, la Seconda Sezione del TAR Catania si esprimeva per la forza immediatamente precettiva dell'art. 15 della L.R. n° 78/1976; la stessa sentenza dava atto, però, che la soluzione normalmente affermata era quella della sua efficacia indiretta, ossia in quanto recepita negli strumenti urbanistici.

Il 26 marzo 1991 con la sentenza n° 99 la Sezione Giurisdizionale del Consiglio di Giustizia amministrativa perentoriamente affermava: «*la disposizione dell'art. 15 lett. a) della L.R. 12 giugno 1976 n. 78 costituisce precetto rivolto ai Comuni i quali, nella formazione degli strumenti urbanistici, avrebbero dovuto vietare in zone diverse da quelle A e B la edificazione a meno di 150 metri dalla battigia, tale norma, quindi non pone un immediato e diretto vincolo di inedificabilità che esplica efficacia nei confronti dei terzi, ma vincola i comuni a conformarsi nella redazione dei futuri piani urbanistici*».

Non si può dubitare, pertanto, che, sino all'inizio del 1991, a distanza di oltre 13 anni dalla sua entrata in vigore, l'interpretazione assolutamente prevalente della disposizione in discussione era quella che la riteneva non immediatamente vincolante per i cittadini, ma rivolta alle amministrazioni comunali.

Questa conclusione è confermata, d'altra parte, dalla circostanza che il legislatore regionale è nuovamente intervenuto sul tema, emanando una nuova disposizione, che poi la giurisprudenza ha qualificato di interpretazione autentica, ovvero l'art. 2, comma 3, della legge n° 15 del 30 aprile 1991, con la quale, modificando l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione, ha stabilito che «*le disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lettera a, d ed e della legge regionale*

12 giugno 1976 n° 78 devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi».

È ragionevole, dunque, affermare che sino all'emanazione dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n° 15 del 30 aprile 1991 qualunque cittadino poteva motivatamente ritenere che l'art. 15 comma 1 lettera a) della legge n° 78 del 1976 non contenesse un comando al quale aveva l'obbligo di conformare la propria condotta se non recepito nello strumento urbanistico generale comunale.

Questo, ovviamente, non autorizzava i cittadini a costruire senza concessione edilizia, ma il dato rilevante per la finalità perseguita dalla presente proposta legislativa è quello della insussistenza nella coscienza civile della generalità dei cittadini siciliani, sino alla legge n° 15/1991, di un precetto normativo che, oltre alla ovvia necessità di chiedere la concessione edilizia, limitasse in modo specifico gli interventi edilizi nella fascia di 150 metri dalla battigia.

Una corretta ricostruzione della vicenda, tuttavia, impone di considerare anche che nel recepire la legge statale n° 47 del 28 febbraio 1985, recante le disposizioni del primo condono edilizio, con l'art. 23, comma 10, della legge n° 37 del 10 agosto 1985 il legislatore regionale esclude espressamente dall'ambito delle opere condonabili le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 lettera a) della legge regionale 12 giugno 1976 n° 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali fossero state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976.

Allo stato attuale è questa disposizione che impedisce il condono delle costruzioni realizzate abusivamente nella fascia di 150 metri dalla battigia e preclude la possibilità di mantenere molte costruzioni per le quali la demolizione appare irragionevole, perché sostanzialmente inutile rispetto alle finalità di tutela perseguite dal legislatore.

La presente iniziativa legislativa, dunque, si propone di dare una soluzione al problema delle costruzioni nella fascia di 150 metri dalla battigia intervenendo esclusivamente, ed in modo limitato, su tale ultima disposizione e assumendo come riferimento le indicazioni provenienti dalle riflessioni dei Giudici amministrativi.

Essa, inoltre, si fa carico del problema dei nuclei familiari che vivono in costruzioni acquisite al patrimonio dei comuni e che non avendo altra abitazione rimarrebbero senza casa.

Non si può ignorare, infatti, la conseguenza che la demolizione può avere sui nuclei familiari che non hanno altra soluzione abitativa, e occorre approntare una soluzione idonea a fronteggiare tale problema ma che, al tempo stesso, non diventi strumento per eludere l'applicazione della legge.

Preme subito rimarcare, quindi, che la proposta presentata si differenzia da altri disegni di legge che in passato sono stati presentati sulla medesima questione e dai quali si discosta per i seguenti elementi:

a) il fine dichiarato dell'intervento è quello di dare una soluzione politica ad una situazione di disordine e illegalità territoriale che è imputabile in modo prevalente e determinante alla classe politica e amministrativa della Regione e degli Enti Locali, ma le cui conseguenze economiche e sociali gravano esclusivamente sui cittadini, senza ricorrere ai mascheramenti di dichiarati propositi di recupero e valorizzazione delle coste;

b) l'intervento non è generalizzato, ma particolarmente selettivo;

b1) sia dal punto di vista cronologico, perché limitato temporalmente alle costruzioni realizzate o sino al momento in cui l'ente locale ha recepito nel piano regolatore il precetto dell'art. 15, comma 1, lett. a) L.R. n° 78/1976 o sino all'entrata in vigore della legge regionale n° 15/1991, momento a partire dal quale è stato eliminato ogni dubbio sul valore immediatamente precettivo della disposizione che ha introdotto il vincolo di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia;

b2) sia dal punto di vista della compatibilità con le realtà urbanistiche esistenti in ogni Comune, poiché limitato alle costruzioni che ricadono in contesti ormai urbanizzati, nei quali la demolizione sarebbe priva di alcun valore effettivo di tutela delle coste e la cui persistenza non costituisca ostacolo a prevalenti esigenze di ordinata regolamentazione urbanistica del territorio;

c) l'iniziativa proposta, inoltre, pone particolare attenzione ai casi in cui la demolizione colpirebbe costruzioni che rappresentano l'unica abitazione per le famiglie e, quindi, costituisce risposta peculiare ad un disagio sociale reale;

d) l'iniziativa, inoltre, riapre la possibilità, già prevista dal legislatore regionale con l'art. 4 della legge n° 17 del 1994, della concessione del diritto di abitazione per i nuclei familiari che non hanno altra soluzione abitativa, ma subordinandola a condizioni diverse e più restrittive.

Come detto, inoltre, il contenuto della presente proposta legislativa si muove lungo la direzione tracciata dalle precise indicazioni della giurisprudenza amministrativa.

Nella già citata decisione n° 99 del 26 marzo 1991, pubblicata poco prima della legge n° 15/1991, il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, ragionando sul rapporto tra l'art. 15 L.R. n° 78/1976 e l'art. 23, comma 10, L.R. n° 37/1985, affermava: «... la non sanabilità di edifici abusivamente realizzati in violazione del citato art. 15 non comporta la immediata applicabilità di questo nei confronti dei privati e quindi non vieta il rilascio di concessioni edilizie sino a quando i comuni non abbiano inserito nei loro strumenti urbanistici i divieti e le limitazioni posti dall'art. 15». L'art. 23 cit. vuole invece impedire che vengano sanati edifici abusivamente costruiti senza concessione edilizia nelle zone previste dall'art. 15 e ciò proprio al fine di garantire che la futura pianificazione urbanistica – adeguandosi ai limiti posti dall'articolo stesso – non trovi la situazione irrimediabilmente compromessa da edifici abusivi nel frattempo realizzati e resi oramai ineliminabili ove la sanatoria – anziché vietata – fosse consentita.

Nella sentenza n° 531 del 20 marzo 2009, che richiama la analoga decisione del T.A.R. Catania n° 695/2006, la Sezione Prima del Tribunale Amministrativo Regionale di Palermo ha riconosciuto che se la finalità espressa dell'art. 15 lettera a) della L.R. n° 76/1978 è la tutela paesistica entro la fascia di 150 metri dal mare, ove tale finalità non sia più realisticamente perseguibile per la saturazione urbanistica della zona in cui ricade la costruzione, mancherebbe il presupposto stesso della incondizionata applicazione della disposizione e posto che la stessa è volta a garantire la libera fruizione del mare una sua applicazione automatica ed indiscriminata sarebbe del tutto illogica.

Gli stessi Giudici amministrativi, dunque, hanno offerto alla politica utilissime indicazioni per dare una soluzione definitiva e certa all'annosa questione delle costruzioni nella fascia di 150 metri dalla battigia.

Occorre che la costruzione non contrasti con prevalenti esigenze di pianificazione urbanistica e che essa sia inserita in un contesto urbanizzato.

Poiché l'intento perseguito è quello di porre fine in modo definitivo e celere al problema che la Regione si trascina da decenni, la proposta presentata introduce alcune prescrizioni anche sul piano procedimentale, con specifico riferimento alla partecipazione della Soprintendenza per il rilascio dell'autorizzazione di sua competenza, al fine di dare tempi certi all'azione degli enti locali ed alle attese dei cittadini.

Muovendo da queste indicazioni è stata elaborata la presente proposta di legge.

ART. 1

1. In deroga all'art. 23, comma 10, della legge regionale 10 agosto 1985 n° 37, può essere rilasciata la concessione in sanatoria alle costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, comma 1 lettera a), della legge 12 giugno 1976 n° 78, ancorché acquisite in via definitiva al patrimonio comunale, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

a) sia stata presentata domanda di condono ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n° 47 o della legge 23 dicembre 1994 n° 724;

b) la costruzione sia stata realizzata entro il 30 aprile 1991, ovvero, entro la data di entrata in vigore dello strumento urbanistico generale comunale adeguato alle prescrizioni dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976 n° 78, qualora detto strumento sia stato approvato prima dell'entrata in vigore della legge regionale n° 15 del 30 aprile 1991;

c) la costruzione sia inserita in una zona che, alla data di entrata in vigore della presente legge, si possa considerare almeno parzialmente edificata ai sensi dell'art. 2 lettera B) D.M. 2 aprile 1968 n° 1444, ovvero sia immediatamente e direttamente contigua ad una zona che secondo il piano regolatore comunale sia classificata come zona C;

d) il mantenimento della costruzione non determini ostacoli alla completa attuazione delle previsioni del piano regolatore comunale relative a localizzazioni e insediamenti di interesse pubblico.

2. Nel caso in cui il procedimento di sanatoria, avviato ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n° 47 o della legge 23 dicembre 1994 n° 724, sia stato definito con provvedimento di diniego, l'interessato, entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana, dovrà presentare al Comune, istanza per la riapertura del procedimento ed il riesame della domanda di sanatoria.

3. La presentazione dell'istanza sospende i procedimenti avviati per la demolizione ingiunta ai sensi dell'art. 7, comma 2, della legge 47/1985.

4. Non osta alla presentazione della domanda di riesame l'avvenuta acquisizione di diritto al patrimonio del comune del bene abusivo, ai sensi dell'art. 7, comma 3 della legge 47/1985.

5. Ad eccezione della deroga prevista dal comma 1 del presente articolo, rimangono ferme tutte le altre condizioni di ammissibilità alla sanatoria previste dalla legge 28 febbraio 1985 n° 47 o della legge 23 dicembre 1994 n° 724, come recepite nella Regione Siciliana, applicabili al procedimento di condono per il quale l'interessato ha richiesto il riesame.

L'autorizzazione di competenza della soprintendenza per i beni culturali deve essere rilasciata entro il termine di giorni 120 dalla sua richiesta, decorso il quale la stessa si intende assentita.

Il procedimento di condono deve concludersi nel termine di novanta giorni dalla comunicazione al Comune dell'avvenuto rilascio del provvedimento, positivo o negativo, della Soprintendenza o dell'intervenuta formazione del silenzio assenso che il Comune dovrà verificare d'ufficio e segnatamente mediante interpello della soprintendenza a mezzo della posta elettronica certificata.

6. La soprintendenza provvederà comunque all'applicazione della sanzione di cui all'art. 167, comma 5, D.Lgs. 22 gennaio 2004 n° 42, ma la sanzione potrà essere rateizzata sino a 36 mesi per i titolari di reddito inferiore a € 31.884,48.

7. Le somme riscosse ai sensi del precedente comma della presente legge, in conformità a quanto previsto dall'art. 167 comma 6, D.Lgs. n° 42 del 22/01/2004, dovranno essere utilizzate per gli interventi previsti da tale disposizione da attuare in modo specifico nelle aree comprese nella fascia tutelata di cui all'art. 15, comma 1 lettera a) L.r. n° 78/1976.

Alla stessa finalità, nonché alla demolizione di costruzioni non condonate poste anche in zone del territorio comunale diverse da quelle comprese nella fascia di tutela dei 150 metri dalla battaglia, dovranno essere destinate, altresì, le somme riscosse dai comuni, dopo l'entrata in vigore della presente legge, come oneri di urbanizzazione per le costruzioni che, in applicazione delle stesse potranno conseguire la concessione in sanatoria.

ART. 2

1. Qualora la costruzione abusiva non possa ottenere la concessione in sanatoria ai sensi dell'art. 1 della presente legge, ove la stessa costituisca l'abitazione di chi ne era titolare al momento della sua acquisizione al patrimonio indisponibile del Comune o di un componente del suo nucleo familiare, quale risultante dal certificato storico di famiglia, su domanda dell'interessato, il Comune può concedere allo stesso il diritto di abitazione secondo le disposizioni degli articoli 1022, 1023, 1024 e 1025 c.c..

Oltre agli obblighi previsti dall'art. 1025 c.c. il concessionario provvede anche alla manutenzione straordinaria della costruzione, nonché alle spese eventualmente occorrenti per l'adeguamento sismico della costruzione e/o il suo completamento esterno.

2. La domanda per la concessione del diritto di abitazione deve essere presentata nel termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Essa può essere accolta ove ricorrano le seguenti condizioni:

- a) il richiedente non deve essere proprietario di altro immobile idoneo a soddisfare le esigenze abitative sue e del suo nucleo familiare;
- b) il richiedente deve avere un reddito annuo non superiore ad euro 31.884,48;
- c) devono essere stati interamente versati sia l'oblazione che gli oneri di urbanizzazione dovuti per la concessione in sanatoria;

d) il mantenimento della costruzione non determini ostacoli alla completa attuazione delle previsioni del piano regolatore comunale relative a localizzazioni e insediamenti di interesse pubblico;

e) la costruzione sia agibile ai sensi dell'art. 24 D.P.R. n° 380/2001, ovvero il concedente provveda con oneri a proprio carico e nel termine al fine assegnato dal Comune agli adeguamenti occorrenti per il rilascio del certificato di agibilità.

3. Il concessionario dovrà pagare al comune un corrispettivo annuo determinato secondo le disposizioni vigenti in materia di concessione di alloggi di edilizia popolare che potrà essere frazionato in rate trimestrali.

4. Il diritto di abitazione concesso dal Comune si estingue nei casi previsti dagli articoli 1014 e 979 c.c., nel caso in cui il concessionario non lo eserciti più per un periodo superiore a tre mesi, ovvero qualora il concessionario non provveda al completo pagamento del corrispettivo annuo previsto dal comma 3 del presente articolo.

Art. 3

Norma finale

1. La presente legge sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Regione siciliana.
2. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione.