



Regione Siciliana

Assessorato del Territorio e dell'Ambiente

Dipartimento dell'Urbanistica

dipartimento.urbanistica@certmail.regione.sicilia.it

**Servizio 6 "Affari legali, Contenzioso, Ufficio
Consultivo e Segreteria del Consiglio Regionale
dell'Urbanistica (C.R.U.)"**

Tel. 091 7077297

via Ugo La Malfa 169 - 90146 Palermo

U.R.P.: tel. 091.7077982

urp.urbanistica@regione.sicilia.it

Palermo, prot. n. 10876 del 28/06/2022

CIRCOLARE N. 4/2022

OGGETTO: Legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 recante "Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380" - Chiarimenti art.28 "Perizia giurata per le procedure di condono edilizio" e art.5 "Recepimento con modifiche dell'articolo 10 "Interventi subordinati a permesso di costruire" del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380" come modificati dalla legge regionale 18 marzo 2022, n. 2.

AI COMUNI DELLA REGIONE SICILIANA

LORO SEDI

e, p.c. ALLA PRESIDENZA DELLA REGIONE

PALERMO

ALL'ASSESSORE REGIONALE DEL
TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

PALERMO

AI DIPARTIMENTI REGIONALI

PALERMO

ALL'UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REGIONE

PALERMO

AL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA
AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA

PALERMO

AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE DI SICILIA - SEDE DI
PALERMO

AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE DI SICILIA - SEDE DI
CATANIA

ALL'AVVOCATURA DISTRETTUALE
DELLO STATO DI PALERMO

PALERMO

ALL'AVVOCATURA DISTRETTUALE
DELLO STATO DI CATANIA

CATANIA

ALLA CONSULTA REG.LE DEGLI
ORDINI DEGLI ARCHITETTI DI SICILIA

ALLA CONSULTA REG.LE DEGLI
ORDINI DEGLI INGEGNERI DI SICILIA

ALL'ORDINE REG.LE DEI GEOLOGI DI
SICILIA

ALLA FEDERAZIONE REG.LE DEGLI
ORDINI PROFESSIONALI DEI
DOTTORI AGRONOMI E FORESTALI
DI SICILIA

ALLA CONSULTA REG.LE DEI
GEOMETRI E GEOMETRI LAUREATI
DI SICILIA

LORO SEDI

Con l'approvazione della legge regionale del 10 agosto 2016, n. 16, pubblicata nella GURS del 19/08/2016 n. 36, il legislatore regionale ha provveduto al recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

La legge regionale in commento è stata da ultimo modificata per effetto della L.R. del 18 marzo 2022, n. 2.

In particolare l'art. 7 della L.R. n. 2/2022 ha modificato il terzo comma dell'art. 28 della L.R. n. 16/2016 che già in precedenza era stato modificato per effetto dell'art. 22, comma 1, della L.R. 6 agosto 2021, n. 23.

L'art. 28 comma 3 della L.R. n. 16/2016 rubricato "**Perizia Giurata per le procedure di condono edilizio**" nel testo attualmente vigente stabilisce che "*trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia che asseveri la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, si applica*

quanto previsto dall'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. La presente disposizione non si applica agli abusi su immobili vincolati".

In altri termini, rispetto alla precedente formulazione della norma secondo cui al trascorrere del termine dei 90 giorni dal deposito della perizia, senza che fosse intervenuto un provvedimento che accogliesse o negasse il condono, era la perizia giurata che acquisiva l'efficacia di titolo abilitativo, oggi per effetto della citata modifica normativa, trascorso il suddetto termine di 90 gg troveranno applicazione le disposizioni sul "silenzio assenso" contenute all'art. 20 della L. n. 241/1990.

Sono pervenute a questo Dipartimento, da parte di Amministrazioni comunali e da parte degli Organismi rappresentativi degli Ordini Professionali, richieste di chiarimenti e direttive sulle concrete modalità operative dell'istituto del silenzio assenso a seguito della presentazione della perizia giurata di cui al citato art. 28 al fine di individuare quale sia il provvedimento amministrativo tacito pienamente spendibile nel mercato dei titoli abilitativi.

A tal fine si richiama il dettato normativo di cui all'art. 20, comma 2 bis, della L. n. 241/1990 (introdotto per effetto dell'art. 62 del D. L. n. 77/2021- convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108) con cui il legislatore nazionale ha stabilito che nei casi in cui il silenzio equivale a provvedimento di accoglimento, fermi restando gli effetti intervenuti del silenzio assenso, *"l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445"*.

Per effetto della disposizione in commento è stato introdotto l'obbligo in capo alla P.A. di attestazione, su richiesta del privato, dell'intervenuto accoglimento della domanda presentata dal privato per effetto del decorso dei termini senza che sia stato adottato un provvedimento espresso, di accoglimento o di rigetto. Inoltre è stato previsto che nel caso di inadempimento a tale obbligo di certificazione da parte dell'amministrazione il privato, decorso il termine di 10 gg, possa autocertificare l'avvenuta formazione del silenzio assenso e dunque attestare l'esistenza del provvedimento amministrativo tacito.

Pertanto, dall'applicazione delle disposizioni contenute all'art. 28 della L.R. n. 16/2016 e all'art. 20 della L. n. 241/1990 discende che trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia che abbia asseverato la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge sul condono, senza che sia intervenuto un provvedimento espresso (di accoglimento o di rigetto), il silenzio dell'amministrazione competente equivarrà a provvedimento di accoglimento della domanda di condono. A partire da tale momento, su richiesta del privato, l'amministrazione avrà il dovere di rilasciare in via telematica, un'attestazione sul decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda di condono. Trascorsi 10 giorni dalla richiesta dell'attestazione senza che questa sia stata rilasciata dalla P.A. il privato potrà **autocertificare da sé l'avvenuta formazione tacita del titolo abilitativo del condono.**

In altri termini per effetto di quanto previsto all'art 28, comma 3 della L.R. 16/2016 il titolo abilitativo tacito del condono edilizio spendibile nel mercato sarà costituito:

- a)** dall'attestazione della P.A. rilasciata al privato su richiesta dello stesso di accoglimento della domanda di condono oppure nel caso di inerzia dell'amministrazione sulla detta istanza di attestazione (decorsi 10 gg);
- b)** dalla dichiarazione resa dal privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Vale la pena rilevare che ai sensi dell'art. 71, comma 4 del DPR n. 445/2000 anche i privati sono obbligati ad accettare le autocertificazioni presentate ai sensi del testo unico sulla documentazione amministrativa e che è obbligo dell'amministrazione, nel caso di controllo disposto da parte del privato, di dare conferma scritta della corrispondenza tra quanto dichiarato dal privato e le risultanze dei dati da essa custoditi.

Inoltre, per effetto della novella introdotta all'art. 2, comma 8 *bis* della legge 241 del 1990 il legislatore ha stabilito che le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ..e agli atti di assenso comunque denominati, adottati dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, **20, comma 1**, ... sono inefficaci, così rafforzando l'operatività dell'istituto del silenzio assenso e confermando la stabilità provvedimento tacito come formatosi, residuando in capo all'amministrazione solamente il potere di annullamento di autotutela (in presenza dei presupposti di cui all'art. 21 *nonies* della legge 241 del 1990, da esercitarsi entro il termine di 12 mesi) ma non quello di esercizio tardivo del potere amministrativo che pertanto sarebbe improduttivo di effetti sul provvedimento amministrativo tacito.

Si richiama all'attenzione l'art. 21, comma 1 della L. n. 241/1990 che responsabilizza il privato il quale con la domanda di cui all'art. 20 deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, dato che, come noto, nel caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, il privato oltre ad incorrere in responsabilità penale ex art. 483 c.p., potrebbe subire le conseguenze dell'esercizio senza tempo del potere di annullamento in autotutela dell'amministrazione ai sensi dell'art. 21 *nonies* della legge 241 del 1990.

Inoltre, avuto riguardo alla disciplina applicabile ai procedimenti amministrativi avviati sotto la previgente disciplina contenuta all'art. 28, comma 3 della L.R. n. 16/2016 nel testo risultante *ante* modifica di cui alla citata L.R. n. 2/2022, si rileva quanto segue.

Il comma 3 dell'art. 28 della L.R. n. 16/2016 come modificato per effetto dell'art. 22 comma 1 della L.R. n. 23/2021, stabiliva che:

“Trascorso il termine di 90 giorni dalla data di deposito della perizia, senza che sia stato emesso provvedimento con il quale viene assentito o negato il condono, la perizia acquista efficacia di titolo abilitativo. Le perizie giurate possono essere precedute da comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (Scia in sanatoria) per la realizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono”.

La norma in commento ha disciplinato due aspetti legati alla definizione del condono edilizio. La prima, atteneva alla possibilità del conseguimento del condono edilizio mediante l'istituto del silenzio attraverso la presentazione della perizia giurata che alla scadenza del termine ivi previsto avrebbe acquisito l'efficacia di titolo abilitativo; la seconda, atteneva alla possibilità di sanare a mezzo della presentazione di una CILA tardiva e/o Scia in sanatoria, le opere edilizie minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non ancora definito, *“utili per la definizione del condono”.*

La questione posta va risolta in applicazione del principio del *tempus regit actum* che regola anche il procedimento amministrativo. Il solo limite che incontra detto principio è quello dell'intangibilità delle situazioni giuridiche soggettive ormai definite. Esso impone che l'attività procedimentale debba essere regolata dalla normativa sussistente al momento dell'esercizio del potere amministrativo, e dunque che – ai fini decisori – debba aversi riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento in cui viene emanato il provvedimento amministrativo definitivo, idoneo ad incidere sulle posizioni soggettive dei destinatari. Ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, dunque, non rileva la data in cui il procedimento abbia avuto avvio, bensì il momento in cui l'amministrazione provvede. Da ciò discende l'obbligo, per l'amministrazione, di operare nel rispetto dello *ius superveniens* intervenuto nelle more del procedimento amministrativo. Mentre per le attività subprocedimentali già espletate, gli atti emessi nei subprocedimenti eseguiti in vigenza della disciplina precedente conservano la loro validità.

Per quanto concerne, invece, i procedimenti amministrativi complessi, caratterizzati da sequenze subprocedimentali autonome, ciascun atto subprocedimentale sarà soggetto alla disciplina vigente al momento della sua singola adozione, in quanto dotato di autonomia funzionale. Lo stesso accade per i c.d. procedimenti correlati ovvero paralleli. In tali ipotesi vengono in considerazione più provvedimenti amministrativi dotati di efficacia esterna retti da un rapporto di interdipendenza, sebbene non appartenenti alla stessa sequenza procedimentale. In tali fattispecie, l'applicazione della sopravvenienza normativa appare esclusa per le fasi sub/procedimentali già espletate e compiute: ciò non costituisce

un'eccezione al principio del tempus regit actum, bensì deriverebbe proprio dalla sua applicazione, in conformità anche con il principio di irretroattività della sopravvenienza nonché di economicità dell'azione amministrativa (Consiglio di Stato n. 1450 del 13 aprile 2016).

Applicando tali principi ai procedimenti amministrativi avviati sulle pratiche di condono edilizio durante la vigenza dell'art. 28, comma 3 della L.R. n. 16/2016, nella versione di cui all'art. 22 comma 1 della L.R. n. 23/2021, si ha che:

- a) per i procedimenti di definizione delle pratiche di condono edilizio, **avviati e definiti** sotto la vigenza dell'art. 28 comma 3 della L.R. n. 16/2016, *ante* modifica ex legge regionale n. 2/2022, il titolo abilitativo in sanatoria sarà costituito dalla perizia giurata depositata, ai sensi e per effetti del medesimo articolo art. 28, la quale, caso per caso, legittimamente potrebbe risultare preceduta dalle *“comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (Scia in sanatoria) per la realizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono”*. In tale ultima ipotesi, infatti, la perizia giurata che abbia dato atto della presentazione di tali titoli abilitativi per gli abusi minori, costituirà titolo edilizio abilitativo a definizione del condono.
- b) per i procedimenti di definizione delle pratiche di condono edilizio, **avviati ma non definiti** sotto la vigenza dell'art. 28 comma 3 della L.R. n. 16/2016, *ante* modifica ex legge regionale n. 2/2022, occorre porre la seguente distinzione:
 - 1) Al decorrere del termine dei novanta giorni dalla data di deposito della perizia giurata si applicherà il meccanismo previsto e disciplinato dall'art. 20 della L. n. 241/1990 con la conseguenza che il titolo abilitativo tacito del condono sarà costituito **a)** dall'attestazione della P.A. rilasciata al privato su richiesta dello stesso oppure nel caso di inerzia dell'amministrazione sulla detta istanza di attestazione (decorsi 10 gg) **b)** dalla dichiarazione resa dal privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.
 - 2) Nel caso in cui la perizia giurata, presentata sotto la vigenza dell'art. 28 comma 3 della L.R. n. 16/2016, *ante* modifica ex lege regionale n. 2/2022, sia stata preceduta dalle *“comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (Scia in sanatoria) per la realizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono”* e avuto riguardo a quest'ultima l'amministrazione sia espressa con un provvedimento favorevole ovvero non si sia pronunciata entro trenta giorni, determinando in applicazione dell'art. 19 della L. n. 241/1990 la formazione del silenzio assenso, **prima della successiva modifica del testo di cui all'art. 28** in commento, detti titoli abilitativi, avendo definito il relativo autonomo subprocedimento amministrativo di sanatoria, conserveranno la loro piena validità ai fini della definizione della pratica del condono anche se in applicazione del meccanismo previsto e disciplinato dall'art. 20 della L. n. 241/1990. In tale ipotesi, infatti, il provvedimento tacito di sanatoria conseguito in applicazione del combinato disposto tra l'art. 28 della L.R. n. 16/2016 (come novellato per effetto della LR n.2/2022) e l'art. 20 della L. n. 241/1990, terrà conto dell'intervenuta sanatoria delle opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio.
 - 3) Nel caso, invece, in cui le *“comunicazioni asseverate (CILA tardive) e segnalazioni certificate di inizio attività (Scia in sanatoria) per la realizzazione di opere minori realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio non definiti, utili per la definizione del condono”* non abbiano stabilizzato i loro effetti prima dell'entrata in vigore della nuova formulazione dell'art. 28, comma 3 della L.R. n. 16/2016, per effetto della L.R. n. 2/2022, allora la definizione del procedimento di condono sarà disciplinata *in toto* dall'art. 28 della L.R. n. 16/2016 e di tali titoli abilitativi (CILA tardiva e Scia in Sanatoria) la p.a. in applicazione del principio del *tempus regit actum* non potrà più tenere conto ai fini della definizione del condono edilizio.

A tal fine si segnala che per effetto del testo attualmente vigente dell'art. 28, comma 3 della L.R. n. 16/2016, non è più prevista la possibilità di sanare a mezzo CILA tardiva e Scia in sanatoria le opere minori

realizzate all'interno degli immobili oggetto di condono edilizio che non siano stati previamente definiti con un provvedimento espresso o tacito di accoglimento dell'istanza di condono. In tale ultima ipotesi, la possibilità di sanare a mezzo CLA tardiva e Scia gli eventuali abusi commessi, sarà subordinata alla verifica, da parte degli uffici competenti, della previa intervenuta formazione del titolo del condono per *silentium* al ricorrere di tutti i presupposti e requisiti previsti e normati dall'art. 35 comma 12 e 13 della L. n. 47/1985 come recepito in Sicilia per effetto dell'art. 26 della L.R. n. 37/1985.

Mentre, nelle ipotesi in cui l'immobile oggetto del condono *in itinere* sia stato oggetto di interventi edilizi, il tecnico incaricato della perizia giurata avrà cura di verificare e attestare se si tratti di opere di completamento dell'immobile abusivo secondo quanto previsto dall'art. 35, comma 8 della L. 47/85 come recepito dal citato art.26 della L.R. n. 37/1985.

Infine, si segnala che per quanto attiene l'ultimo inciso della disposizione contenuta all'art. 28 della L.R. n. 16/2016 secondo cui la stessa *"non si applica agli abusi su immobili vincolati"*, sono pervenute a questo Dipartimento richieste di chiarimenti e precisazioni al fine di comprenderne l'esatta portata applicativa per le evidenti refluenze di detta disposizione di semplificazione sulle pratiche di condono edilizio complete di tutti i pareri resi con provvedimento espresso dalle diverse Autorità preposte alla tutela dei vincoli, ma giacenti da tempo negli Uffici comunali in mancanza dell'adozione del provvedimento espresso di definizione della pratica di condono.

In merito, si rammenta che l'art.20 della sopra citata L. n.241/1990, richiamato nell'art.28 in argomento, al comma 4, dispone che le disposizioni ivi previste in materia di silenzio-assenso *"non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza (.....)"*.

Dal che, ne discende che per gli immobili ricadenti nelle aree vincolate, comprese quelle vincolate *ex lege* "Galasso", art.142, Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, è preclusa l'applicazione della disposizione di cui all'art.28 della legge regionale in argomento ove non acquisito il N.O. della competente Soprintendenza. Pertanto, riguardo alle pratiche di condono aventi ad oggetto gli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'art.142 dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, privi di riconosciuto valore storico, artistico o architettonico intrinseco, è possibile definire le stesse in applicazione delle disposizioni contenute all'art. 28 della L.R. n. 16/2016, purchè siano stati previamente ottenuti e con provvedimento espresso i relativi N.O. da parte delle Autorità preposte alla tutela del vincolo di cui la perizia giurata dovrà dare atto.

Infine, deve segnalarsi che con parere n. 9988 del 12 maggio 2022, al quale si rinvia, l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Sicilia ha chiarito la portata applicativa dell'art. 5 comma 1 lett. d) della L.R. n. 16/2016, come modificato dalla legge regionale 18 marzo 2022, n. 2, in tema di recupero volumetrico ai fini abitativi dei sottotetti, delle pertinenze, dei locali accessori intendendo il riferimento alla data di entrata in vigore della originaria legge regionale 10 agosto 2016, n.16.

In tale parere, infatti, l'Ufficio Legislativo e Legale conclude che: *"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 della Cultura. Purtroppo, secondo il principio "tempus regit actum", l'esercizio di funzioni amministrative è ancorato al rispetto delle norme in vigore al momento dell'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), purchè ancora pendenti ovvero non esauriti con provvedimenti definitivo."*

La pubblicazione della presente circolare sul sito istituzionale dell'Assessorato Regionale del Territorio e Ambiente - Dipartimento dell'Urbanistica e sulla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana ha effetto di notifica ai soggetti in indirizzo.

Il Dirigente Generale dell'Urbanistica
Arch. Calogero Beringheli
F.to